



⇒ *Magisterský studijní program „Právo a právní věda“, podzim 2012, 3. semestr* ⇐

**MP313Zk Úvod do studia veřejné správy**

**Přednáška: ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ - teze**

**29. listopadu 2012**

**Přenášející: doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.**

**1. Význam etiky v moderní veřejné správě (neboli – proč je důležité, aby veřejná správa byla etická):**

- rozvoj veřejných služeb, zvyšující se přerozdělování veřejných prostředků,
- velký rozsah rozhodovací pravomoci správních orgánů a jednotlivých úředníků o vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí), a také evropských fondů, včetně veřejných zakázek,
- značná diskreční pravomoc při rozhodování o přístupu občanů k veřejným statkům, při zasahování do práv a zájmů osob, resp. při ukládání povinností,
- dispozice s osobními údaji občanů, obchodními údaji právnických osob a dalšími informacemi

**Etická (správná, řádná, zákonná) veřejná správa je předpokladem prosperity společnosti (dle OSN, OECD).**

Zcela opačně pak působí **korupční jednání** (posilované tzv. *korupčními tlaky* – viz níže **Příloha č.2**).

**2. Morální regulace jednání**

- Ve vyspělých státech je věnována velká pozornost regulaci chování úředníků prostřednictvím etiky, jako **doplňk regulace právní**.
- Morální regulace: činnost je hodnocena z hlediska etičnosti relativně *pravidelně* a relativně *ustáleným způsobem*. Hodnocení či jeho anticipace ovlivňují rozhodování nositele této činnosti.





- Rozdíl mezi regulací morální a právní.

### 3. Pojem „profesní etika“

- *Normativní etika* pojednává o tom, „co má být“, „co je „správné“ či „dobré“.
- Zabývá se mravními normami, kodexy a principy a snaží se najít jejich zdůvodnění.
- Stejně normy, hodnoty a principy mohou mít podstatně odlišné zdůvodnění.
- Konat správně (a tedy mravně) je možné z různých důvodů.
  
- Většina *profesních etik* se však spokojuje se správným jednáním, bez ohledu na motivaci.
- Z hlediska etiky veřejné správy není důležité, co úředníka vedlo k jednání v souladu s veřejným zájmem. Důležité je samo takovéto jednání.
- **Profesní etika** si proto neklade otázku proč je nějaké jednání správné, ale pouze otázku *jaké jednání je správné*.
- Profesní etiky se snaží formulovat *etické hodnoty, normy a principy*, které budou příslušníci dané profesní skupiny, nebo většina z nich, považovat za správné a potřebné vodítko jednání.

### 4. Etika veřejné správy

- Jde o podporu žádoucího způsobu výkonu veřejné správy (= zabránění nežádoucímu chování úředníků, podpora chování a jednání žádoucího). Souvisí s požadavky na tzv. *dobrou správu*.
- V angloamerické odborné literatuře se používá pojem **integrita úředníka** (osobnostní, morální integrita – „čestnost“, „principiálnost“, „odolnost“).
- *Společný kulturní základ* etické regulace a mravních hodnot úřednické práce:
- zejména moderním pojetí demokracie a státu, **svrchovanost moci a suverenity občanů**, universální platnosti a nezadatelnosti lidských práv. Neboť:  
„**Veřejná správa = služba společnosti a občanům.**“
- **Hlavní oblasti morální regulace:** místa *střetu* veřejných a soukromých *zájmů*.

### 5. Základní principy řízení etiky ve veřejné správě („etická infrastruktura“)

- Etiku ve veřejné správě je třeba organizovaným způsobem průběžně podporovat.
- Etika veřejné správy nepředstavuje pouhý morální apel.
- Jde o **řadu nástrojů**, které pomáhají regulovat a omezovat nežádoucí jednání (zejména *korupci jako krajní projev neetického chování*), a podporovat jednání žádoucí.
  
- Nástroje, které se používají na ovlivňování a minimalizaci různých druhů nežádoucího jednání, se nazývají **etická infrastruktura** (tři základní oblasti - podle OECD):
  - o **kontrola** (formalizovaná a institucionalizovaná, ale také ze strany občanů, občan. sdružení, sdělovacích prostředků) – co nejkompexnější systém, včetně sankcí,
  - o **vedení - „leadership“** (= podpora etického chování ze strany politiků a vedoucích pracovníků, a to např. formou vydání etických kodexů, osobního příkladu),





- řízení - „management“ (prosazování a kontrola etického chování jako součást řídicí práce, osobního hodnocení. Forma: vytváření poradenských center, etických komisí, správný výběr pracovníků).
- Postavení veřejných úředníků v Evropě a podpoře etiky veřejné správy se věnuje také **Evropská komise** (kodex dobrého administrativního chování pro úředníky EK z roku 2000, protikorupční agentura OLAF), a **Rada Evropy** (Doporučení Výboru ministrů RE č./2000/6 a č./2000/10, skupina států proti korupci /GRECO/, ...)

## 6. Etika veřejné správy v České republice:

- Dlouhodobě součástí komplexního úkolu reformy veřejné správy (v rámci tehdejší reformy veřejné správy založené sérií usnesení vlády z roku 1999).
- Základ právního rámce *úpravy povinností úředníků*:
  - zákon č. 218/2002 Sb., o státní službě (§ 61) /Pozn. - dosud není účinný – obecně od 1. 1. 2015 - a zřejmě ani nebude, neb se připravuje nová zákonná úprava/,
  - zákon č. 312/2002 Sb., o zaměstnancích územních samosprávných celků (§ 16),
  - zákoník práce (§§ 301 – 303),
- Úprava povinností volených zastupitelů, a také znění jejich slibu (srov. zákon o obcích, zákon o krajích).
- Podporováno dalšími zákony upravujícími činnost veřejné správy
  - zákon o finanční kontrole
  - zákon o svobodném přístupu k informacím
  - zákon o ochraně osobních údajů
  - zákon o Veřejném ochránci práv, ...,
  - ale také sankcionováno v trestním zákoníku.
- Také základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu, zejm. § 2, 4, 7.
- Z poslední doby – z. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (slouží ochraně veřejného zájmu formou umožnění veřejné kontroly určitých informací o veřejných funkcionářích), účinný od 1. 1. 2007, velká moderační novela v r. 2008.
- *Dlouhodobější trend* : posun požadavků etických do roviny právních povinností.

**K úvaze - Vztah kategorií:** Neetické chování x protiprávní jednání x trestné jednání.

## 7. Etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě

- Profesionální etické kodexy představují přechod mezi čistě morální regulací a regulací právní, protože umožňují nejen morální odsouzení, ale i jistý druh disciplinárních sankcí.





- Většina základní etických hodnot v etických kodexech různých států obdobná. OECD - přehled **základních hodnot**, které se vyskytují v **etických kodexech úředníků členských států**:

- nestrannost,
- legalita,
- integrita,
- transparentnost,
- efektivita,
- rovnost,
- odpovědnost,
- spravedlnost.

Dále pak se objevuje i objektivita, otevřenost, kompetentnost, profesionalita.

- Principy řízení etiky dle OECD – viz **Příloha č. 1**.
- V České republice byl **etický kodex úředníků veřejné správy poprvé přijat usnesením vlády č. 270/2001**.
- **Nový dokument byl přijat usnesením vlády** ze dne 9. května 2012 č. 331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy – viz **Příloha č. 3**.





## **Příloha č. 1:**

### **Principy řízení etiky ve veřejné správě (podle OECD)**

1. Etické standardy pro veřejnou správu by měly být jasné. Úředníci veřejné správy by měli znát základní principy a standardy, znát hranice přijatelného chování a jednání. Jednou z cest je formulování etického kodexu (či kodexu chování),
2. Etické standardy by měly mít odraz v právním řádu (vytvoření minimální povinné standardy pro všechny státní úředníky, stanovení podmínky pro vyšetřování nepřijatelného chování a disciplinární nebo trestní sankce).
3. Etické kodexy musí být dostupná všem úředníkům (součást vzdělávání úředníků, i poradenská centra).
4. Úředníci musí znát svá práva a povinnosti jak postupovat, když zjistí nesprávnosti + příslušný postup.
5. Etické chování úředníků by mělo být podpořeno a posíleno jasným přihlášením se politických představitelů k vysokým etickým standardům.
6. Rozhodovací procesy by měly být co nejvíce transparentní a otevřené veřejnému projednávání, kontrole médií i veřejností.
7. Měla by existovat jasná pravidla pro vztah mezi veřejnou správou a podnikatelskou sférou.
8. Vedoucí pracovníci by měli jít příkladem v etickém jednání a měli by takovéto jednání ve své řídicí práci podporovat.
9. Podpora etického chování by se měla promítnout do celého systému řízení. Tento systém by měl nejen vést k odmítnutí nejkřiklavějších případů neetického chování, ale měl by vést i k motivaci směřující k dosahování morálních hodnot.
10. Podpora etického chování by se měla stát i součástí řízení lidských zdrojů a vytváření materiálních podmínek pro úředníky veřejné správy. Jedná se nejen o zohlednění etického chování při kariérním postupu, ale i o zabezpečení dostatečného finančního ohodnocení a dalších materiálních podmínek.
11. Ve veřejné správě by měly existovat adekvátní mechanismy odpovědnosti (skládání účtu). Úředník je odpovědný svým nadřízeným a v širším významu veřejnosti. Jeho odpovědnost by se měla týkat nejen výsledků jeho práce, ale i dodržování etických standardů.
12. Měly by existovat vhodné procedury k sankcionování neetického chování. Jedná se celou škálu opatření začínajících od domluvy, přes disciplinární opatření až po trestní stíhání.





## **Příloha č. 2 :**

**Korupční tlaky = faktory podporující vznik korupce a její posilování ve veřejné správě (dle OECD):**

- komplikovanost, nepružnost ve fungování veřejné správy
- nejasný a nepřehledný systém pravidel a norem
- nedostatečný systém kontroly (nízké riziko odhalení a také následné sankce)
- nízká kvalita úředníků a malá oddanost službě veřejnosti
- klientelismus, resp. nepotismus (vše řeší síť známých a rodiny)
- malá účast občanů na politickém životě, malý zájem o věci veřejné
- kult rychlého zbohatnutí
- nízké ohodnocení práce úředníků
- korupční vzory (= nežádoucí jednání politiků, resp. vedoucích úředníků, zvláště nesankcionované)
- vznik korupčního „klimatu“ (dojem o všudypřítomné korupci, jež se stává samonaplňujícím se proocetvím).

## **Příloha č.3:**

**Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy**

*(příloha usnesení vlády ČR ze dne 9. května 2012 č. 331)*

### **Preambule**

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům. Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a





loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

## Článek 1

### **Zákonnost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

(2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

## Článek 2

### **Rozhodování**

(1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.

(2) Při volbě nejvhodnějšího postupu úředník a zaměstnanec veřejné správy respektuje v mezích právních předpisů též koncepcí, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřízených vydané v souladu s tímto kodexem.

## Článek 3

### **Profesionalita**

(1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst.







(3) Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.

#### Článek 4

##### **Nestrannost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Při rozhodování nesmí úředník a zaměstnanec veřejné správy preferovat osobní či skupinové zájmy ani se nechat ovlivnit pozitivními či negativními vztahy ke konkrétním osobám. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se zdrží také všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování.

(2) Ve shodných nebo podobných případech jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy tak, aby mezi jednotlivými postupy nevznikaly rozdíly, jež není možno odůvodnit objektivními skutečnostmi, zejména konkrétními okolnostmi daného případu.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vystupuje vůči účastníkům právních vztahů objektivně tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, informuje je srozumitelně; veškerá hodnocení provádí profesionálně, objektivně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem a spravedlností.

#### Článek 5

##### **Rychlost a efektivita**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.

(2) Při plnění jemu svěřených úkolů postupuje úředník a zaměstnanec tak, aby stranám ani úřadu nevznikaly zbytečné náklady.

#### Článek 6

##### **Střet zájmů**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému střetu svého soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou pozici nebo funkci ve věcech, které nesouvisejí s plněním jemu svěřených úkolů při výkonu veřejné správy.







(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se nezúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

(4) Pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

## Článek 7

### **Korupce**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného, popřípadě jakýmkoli jiným způsobem připustit ovlivnění plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy, objektivního hodnocení věci a nestranného rozhodování. Dary nebo výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se vyvaruje vztahů vzájemné závislosti a nepatřičného vlivu jiných osob (klientelismus, nepotismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

(4) Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se úředník a zaměstnanec veřejné správy dozvěděl hodnověrným způsobem, je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen oznámit svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení. Dále je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen bezodkladně oznámit nabídnutí či získání neoprávněné výhody.

(5) Ve všech případech, kdy by mohla vzniknout pochybnost, zda úředník a zaměstnanec veřejné správy postupuje v souladu s tímto článkem, informuje úředník a zaměstnanec veřejné správy svého nadřízeného a postupuje dle jeho pokynů.

## Článek 8

### **Nakládání se svěřenými prostředky**

Úředník a zaměstnanec veřejné správy vynakládá, v souladu s právními předpisy, veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů a zařízení, které mu byly svěřeny, jakož i služeb, které mu byly poskytnuty. S těmito svěřenými prostředky nakládá efektivně a hospodárně.



## Článek 9

### **Mlčenlivost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, jež by mohly poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření na korupční jednání.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen zachovat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu úřední činnosti, zejména o osobních údajích nebo utajovaných informacích v rozsahu stanoveném právními předpisy, pokud není této povinnosti v souladu s právními předpisy zproštěn.

## Článek 10

### **Informování veřejnosti**

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy poskytuje při plnění svých úkolů pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy. Informace o činnosti orgánu veřejné správy, plnění jeho funkcí, jakož i další informace určené veřejnosti sděluje za orgán veřejné správy úředník a zaměstnanec veřejné správy, který je k tomu určen.

## Článek 11

### **Veřejná činnost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly veřejné správy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, která by mohla snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti nebo dokonce zavdat příčinu k ovlivňování úředníka a zaměstnance veřejné správy. Jedná tak, aby jeho chování přispívalo k dobré pověsti úřadu veřejné správy.

## Článek 12

### **Reprezentace**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy užívá v zaměstnání oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná s každým ohleduplně, způsobem přiměřeným jeho sociálním schopnostem a komunikačním potřebám, a respektuje jeho individualitu. Veškerá jednání s dotčenými osobami vede úředník

a zaměstnanec veřejné správy taktně a způsobem, který respektuje důstojnost těchto osob.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním a vystupováním podporuje důvěryhodnost a vážnost úřadu.

## Článek 13

### **Uplatnitelnost a vymahatelnost**

Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

## Článek 14

### **Závěrečná ustanovení**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dodržuje stanovené etické zásady, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem.

(2) Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích.

(3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.