# Obsah


**ÚVOD** ... **2**
**1. CÍL PRÁCE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY** ... **4**
1.1 CÍL PRÁCE ... 4
1.2 VÝZKUMNÉ OTÁZKY ... 4
**2. VYMEZENÍ PROBLÉMU** ... **5**
**3. ZDROJE DAT, POUŽITÉ METODY** ... **7**
3.1 ZDROJE DAT ... 7
3.2 POUŽITÉ METODY ... 7
**4. TEORETICKÁ VÝCHODISKA** ... **9**
4.1 ETIKA ... 9
*4.1.1. Členění etiky* ... *9*
*4.1.2 Etika a morálka* ... *10*
*4.1.3. Etika a právo* ... *11*
*4.1.4 Etika a ekonomie* ... *11*
*4.1.5 Etika a odpovědnost* ... *12*
*4.1.6 Profesní etika* ... *12*
4.2 TEORIE BYROKRACIE ... 12
*4.2.1 Kritika byrokracie* ... *13*
4.3 TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY ... 14
*4.3.1 Dobrá správa* ... *15*
*4.3.2 Management státní správy* ... *15*
*4.3.3 New Public Management* ... *16*
4.4 LIDSKÉ ZDROJE A JEJICH ŘÍZENÍ ... 16
4.5 CELOŽIVOTNÍ UČENÍ ... 17
4.6 ETICKÉ KODEXY ... 18
**5. REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ** ... **19**
5.1 STRUČNÝ POPIS VÝVOJE SPRÁVY V ČESKÝCH ZEMÍCH ... 19
5.2 VYBRANÉ DOKUMENTY REFORMY STÁTNÍ SPRÁVY V KONTEXTU ETIKY ... 21
*5.2.1 Analýza veřejné správy České republiky* ... *21*
*5.2.2 Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky* ... *22*
*5.2.3 Koncepce reformy veřejné správy* ... *23*
*5.2.4 Zákony upravující poměry zaměstnanců veřejné správy* ... *24*
*5.2.5 Modernizace ústřední státní správy v České republice* ... *25*
*5.2.6 Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě* ... *26*
*5.2.7 Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech* ... *26*
*5.2.8 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* ... *27*
*5.2.9 Analýza aktuálního stavu veřejné správy* ... *27*
*5.2.10 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* ... *28*
5.3 SITUACE NA SLOVENSKU ... 31
5.4 SITUACE V OSTATNÍCH OKOLNÍCH STÁTECH ... 32
**6. VÝZKUMNÁ ČÁST** ... **34**
6.1 PLÁN VÝZKUMU ... 34
6.2 ELEKTRONICKÉ DOTAZOVÁNÍ ... 35
6.3 ROZHOVORY S ODBORNÍKY ... 43
6.4 ETICKÝ KODEX Z POHLEDU PRACOVNÍKŮ KONKRÉTNÍHO ÚTVARU ... 48
6.5 VALIDITA VÝZKUMU ... 53
6.6 SHRNUTÍ VÝSTUPŮ VÝZKUMU A IDENTIFIKACE PROBLÉMOVÝCH OBLASTÍ ... 54
*6.6.1 Výstupy jednotlivých šetření* ... *54*
*6.6.2 Identifikace problémových oblastí* ... *57*
**7. DOPORUČENÍ** ... **60**
**ZÁVĚR** ... **64**
**SHRNUTÍ** ... **67**
**SUMMARY** ... **68**
**POUŽITÉ ZDROJE** ... **70**
LITERATURA ... 70
PRÁVNÍ PŘEDPISY A USNESENÍ VLÁDY ... 73
ELEKTRONICKÉ ZDROJE ... 74
**SEZNAM PŘÍLOH** ... CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.
**PŘÍLOHY** ... CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.

# Úvod

Veřejná správa se svým výkonem dotýká všech jedinců společnosti. Její utváření souvisí s historickým vývojem, preferovanými hodnotami a směřováním dané země. Přes různorodost podob veřejné správy je povolání úředníka spojováno s představou člověka, který dbá především na dodržování zákonů, je odborníkem ve svém oboru a má určitý morální kredit. V členských státech Evropské unie jsou poměry zaměstnanců veřejné (státní) správy upraveny předpisy, které zajišťují její stabilizaci, umožňují její odborný růst, stanovují práva a povinnosti, případně určují sankce za jejich porušování.

V postkomunistických státech, ve kterých, podobně jako v České republice, probíhá transformace celé společnosti a tedy i veřejné správy, jsou přijaty zákony upravující zaměstnanecký nebo služební poměr ve vztahu ke státu. V České republice není výkonná moc realizována pouze státem, ale je přenesena na jednotlivé úrovně územní samosprávy. Poměry zaměstnanců obou částí veřejné správy jsou upraveny zákony přijatými v roce 2002. Zákon o úřednících územních samosprávných celků č. 312/2002 Sb. nabyl účinnosti v roce 2003, zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) č. 218/2002 Sb. účinnosti zatím nenabyl.

V oblasti ústředních orgánů státní správy (pro zkrácení bude dále používán termín „správní orgány“) nejsou dána zákonná pravidla upravující přijímání pracovníků, jejich vzdělávání, chování a jejich odpovědnost v případě selhání. Usneseními vlády České republiky byla přijata Pravidla pro vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech a Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě (dále jen „Kodex“), ve kterých jsou zaměstnanci státních orgánu seznamováni se základními hodnotami, jež by měli ctít a svým chováním zvyšovat důvěru veřejnosti. Tento dokument byl schválen v roce 2001 a do současné doby je jediným dokumentem, který se zabývá požadavky na chování úředníků.

Tato diplomová práce zkoumá, zda Kodex naplňuje svůj účel a podporuje žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě. Nečiní si ambice zachytit širokou problematiku etických standardů ve veřejné správě. Zabývá se pouze problematikou využívání Kodexu při vytváření etického prostředí ve správních orgánech, používání dalších nástrojů pro rozvoj etiky a postojem zaměstnanců správních orgánů k této problematice.

Téma diplomové práce jsem zvolila na základě toho, že ve veřejné správě pracuji mnoho let a mohu sledovat změny, které reformu veřejné správy provázejí. Mnoho reformních kroků již bylo završeno, jiné neustále probíhají. Veřejná správa je v demokratickém právním státě spojována s participací občanů a je pojímána jako služba veřejnosti. Tento proces je nazýván dobrou správou. (Hendrych, 2009, s. 44)

S ohledem na to, že jsem zaměstnána ve správním orgánu, jsem pohled na zkoumanou problematiku zúžila na ty úřady, které jsou v kompetenčním zákoně uvedeny jako ústřední orgány státní správy[1].

[1] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

# 1. Cíl práce, výzkumné otázky

## *1.1 Cíl práce*

Hlavním cílem diplomové práce je na základě **zhodnocení uplatňování etických kodexů** v ústředních orgánech státní správy **identifikovat problémy** a **pokusit se navrhnout řešení.**

**Stanovené podcíle:**

- Zjistit, zda jsou etické kodexy upravovány podle potřeb konkrétních úřadů a zda jsou přístupné veřejnosti.
- Zjistit, zda jsou uplatňovány další nástroje, jimiž lze etické standardy uvedené v Kodexu promítnout do chování úředníků.
- Zhodnotit, jak se současný systém vzdělávání pracovníků ve správních orgánech podílí na vytváření a rozvoji etické kultury úřadu.
- Zjistit, jak je zaměstnanci správních orgánů vnímán vliv Kodexu na etickou kulturu.

## *1.2 Výzkumné otázky*

- Jsou etické kodexy považovány za účinný nástroj ke zvýšení etického chování úředníků?
- Jaké nástroje jsou využívány při vytváření etiky úřadu a jak jsou využívány?
- Jaké jsou, podle názoru odborníků, nejúčinnější nástroje v uplatňování etických standardů?
- Má neúčinnost služebního zákona vliv na oblast etických standardů veřejné správy?
- Co je, podle názoru odborníků a zaměstnanců správních orgánů, největším problémem současné státní správy?

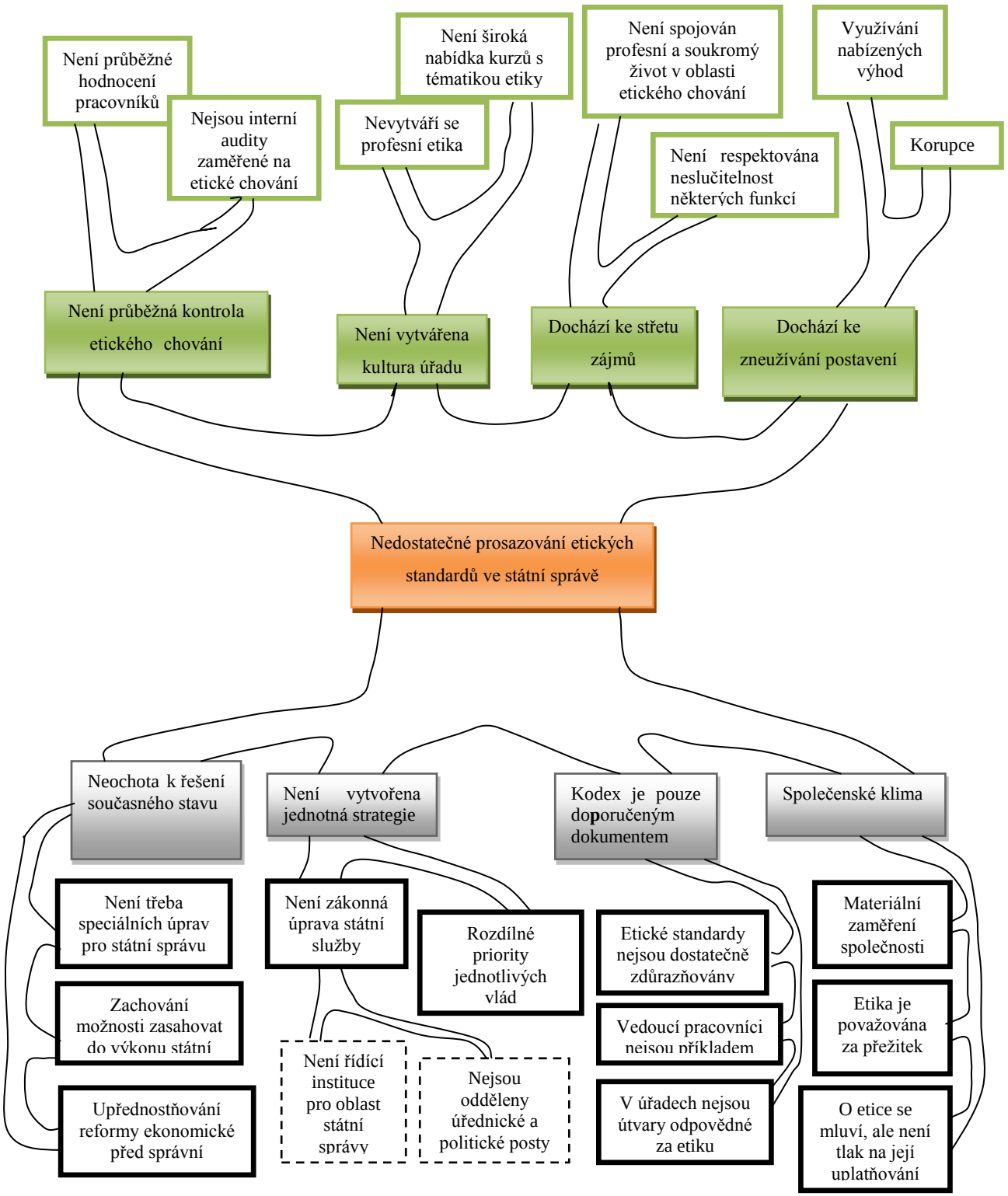
# 2. Vymezení problému

Po roce 1989 došlo v České republice a dalších zemích střední a východní Evropy k transformaci společnosti, která přinesla zásadní změny v politickém systému, ekonomice a sociální oblasti. Do tohoto procesu měla být zapojena i státní správa, aby mohla v novém prostředí kvalitně vykonávat svěřené úkoly. Na rozdíl od ostatních postkomunistických zemí v naší republice k transformaci státní správy nedošlo, a proto je výkon jí svěřené moci nekoordinovaný a neprofesionální a vzdaluje se požadavkům na moderní správu. (Outrata, 2008, s. 98) Výrazně se na tomto stavu podílí neochota politiků řešit situaci a neschopnost dohodnout se na jednotné strategii, jak vyplývá z níže uvedené stati věnované reformě státní správy. Problémem je doporučující charakter Kodexu, z jehož porušování neplynou žádné postihy, a je proto vnímán pouze okrajově.

Brown spatřuje problémy české státní správy v pozůstatku minulého režimu a v neuznávání tradičních hodnot veřejností. Uvádí, že socialistický režim potlačoval význam pojmů, jako je morálka a etika a potlačoval náboženství, které vytváří neformální standardy chování. Mnoho lidí neznalo a dosud nezná obsah těchto slov, a pokud se o nich hovoří, vnímají to jako utopii. Takové smýšlení je podporováno i mnohými vrcholnými představiteli veřejného života, pro které je nejvýznamnější hodnotou ekonomický růst. Často vítězí stranický nebo osobní zájem nad zájmem veřejným, a to bez ohledu na sociální dopady rozhodnutí. (Brown, 2005, s. 355)

Příčiny a následky tohoto stavu jsou graficky znázorněny pomocí metody stromu problémů, který může snadněji přispět k pochopení současné situace.

# Strom problémů




Zdroj: autorka

Pramen: upravený graf vytvořený pro závěrečnou práci z předmětu MATP II

# 3. Zdroje dat, použité metody

## *3.1 Zdroje dat*

Podklady pro tuto práci byly získány vyhledáváním sekundárních dat v odborné literatuře, odborných studiích, příspěvcích z konferencí, ve veřejně politických koncepcích, strategiích, analýzách, právních předpisech a vládních dokumentech. Významným zdrojem byly i publikace a zprávy české části mezinárodní neziskové nevládní organizace Transparency International ČR, která se dlouhodobě zabývá sledováním korupce ve veřejné správě. Byly využity především elektronicky přístupné studie, výukové materiály a zprávy ze seminářů. Cenným zdrojem dat byla i tzv. šedá literatura, tedy závěrečné práce bakalářské a diplomové věnující se tomuto tématu.

V praktické části byla využita data sebraná z odpovědí na otázky položené prostřednictvím elektronické pošty všem správním orgánům uvedeným v kompetenčním zákoně. Po operacionalizaci obdržených dat a jejich vyhodnocení, byli osloveni odborníci, kteří se vyjadřovali k první sadě otázek a byli ochotni vyjádřit se ke shromážděným informacím. Dalším primárním zdrojem dat bylo nestandardizované pozorování a interview s pracovníky konkrétního útvaru správního orgánu.

## *3.2 Použité metody*

**Vyhledávání sekundárních dat a jejich následná analýza** je velmi rozšířená metoda, která je založena na systematickém a důkladném prozkoumávání již sebraných dat. Tato metoda je základem mnohých prací a je oblíbená zejména proto, že je poměrně málo náročná na finanční zdroje, neboť využívá různých katalogů, vyhledávačů a bibliografických služeb. Kromě toho jsou bohatým zdrojem dat i výše zmíněné odborné studie, články, analýzy, dokumenty veřejné správy, encyklopedie, statistiky a právní dokumenty. Nevýhodou této metody je především skutečnost, že data byla sebrána k jiným účelům, které nemusí být známy, a proto může docházet k určitým zkreslením při jejich reprodukci. (Veselý, Nekola 2007, s. 159 -160)

V empirické části práce byla využita metoda **pozorování.** Tato metoda je nejčastěji využívána v ohraničeném prostoru a na menších vzorcích populace a z tohoto důvodu může

být její validita omezená. Další použitou metodou je nestandardizované **skryté pozorování**, které zvětšuje prostor pro pozorování a zároveň vylučuje možnost zkreslení chování tím, že se subjekty snaží, byť i nevědomky, chovat jinak, pokud zjistí, že jsou pozorovány. (Jandourek, 2003, s. 212) Tato metoda byla využita při sledování chování pracovníků správního úřadu, kteří rozhodují o právech a povinnostech osob v poměrně lukrativní oblasti zahraničního obchodu. Dochází tu ke styku s veřejností, což je identifikováno jako jedna z rizikových oblastí veřejné správy. Požadavek na odpovědnost a dodržování etických zásad je tu zřejmý.

**Polostandardizované dotazování** bylo využito v první části výzkumu. Tento typ dotazování je využíván při menších šetřeních kvalitativního charakteru kdy jsou oslovovány menší vzorky kvalifikovaných odborníků. V případě, že není možné odhadnout všechny odpovědi je využito **otevřených otázek.** Odpověď je zcela formulována respondentem. Problémem tohoto způsobu dotazování je náročnost na zpracování odpovědí a rovněž je vhodné vytvořit kódovník a odpovědi zakódovat. V poslední části sběru dat bylo použito **interview**, kdy jsou odpovědi zjišťovány přímo s respondentem. Byly pokládány **uzavřené otázky** s nabídkou odpovědí, kdy si respondent musel zvolit jednu alternativu, a ty byly tazatelem zaznamenávány do dotazníkového archu. Výhodou tohoto typu sběru dat je jeho snadné další zpracovávání. (Knobloch, 2011, s. 29 - 30)

Sebrané údaje posloužily jako podklad pro následné dotazování s využitím volného **nestandardizovaného rozhovoru.** Při takovém typu rozhovoru jsou určeny pouze výzkumné cíle. Používá se otevřených otázek a formulace odpovědí je ponechána na respondentovi. Při vedení rozhovoru je možno využít různých typů otázek v závislosti na účelu dotazování. Pokud je třeba rozhovor určitým způsobem usměrnit, je užíváno tzv. filtračních otázek, které zjišťují schopnost respondenta spolehlivě na kladené odpovědět. Kontrolní otázky pomohou ověřit, zda jsou obdržené odpovědi věrohodné. V některých případech je třeba zjistit názory na citlivá témata, na která bychom přímým dotazem nezískali odpověď. V těchto situacích je využíváno projekčních otázek, kdy se předkládají názory někoho jiného s tím, že chceme, aby se k tomuto názoru dotazovaný vyjádřil. (Ochrana, 2007, s. 42 - 43)

Pro identifikaci faktorů, které způsobují problém, byla použita metoda **stromu problémů.** Tato metoda je založena na grafickém znázornění příčin a důsledků daného problému. Nejprve se znázorní důsledky, které problém přináší a jež představují větve stromu. Následně jsou odhalovány příčiny v podobě kořenů. Výhodou této metody je názorné a jednoduché zobrazení faktorů způsobujících určitý problém. (Půček, Ochrana, 2009, s. 173)

# 4. Teoretická východiska

Aby bylo možné zhodnotit danou problematiku, je nutné nejprve vymezit teoretické koncepty jednak etiky samotné, jednak dalších faktorů, které mají na zkoumanou oblast vliv. Jedná se o byrokracii, veřejnou správu, lidské zdroje, systém celoživotního vzdělávání a etické kodexy.

## *4.1 Etika*

Název této disciplíny má svůj původ v řeckém slově éthos. Slovo má několik významů, které souvisí s vývojem lidské společnosti. Původně se vztahoval k lidem, kteří žijí společně na jednom místě, a označoval bydliště, byt nebo vlast. Druhý význam se vztahuje ke zvykům, obyčejům a životnímu způsobu. Třetí význam označuje mravnost, morálku, mravní smýšlení, jednání, vědomí a také charakter. (Semrádová, 2009, s. 6)

Další vymezení je možné nalézt v Akademickém slovníku, který etiku označuje jako nauku o mravnosti, o původu a podstatě morálního vědomí a jednání nebo jako soustavu mravních zásad. (Petráčková, Kraus, 2001, s. 206)

Ricken uvádí: „*Mohli bychom také říci, že se etika táže po správném rozhodnutí nebo správném jednání a že správné rozhodnutí je takové, za které můžeme nést odpovědnost nebo které můžeme ospravedlnit.*“ (Ricken, 1995, s. 11)

Etická pravidla procházela vývojem, ve kterém se odrážel vývoj společnosti, a proto je nemožné je absolutně kodifikovat. (Outrata, 2008, s. 96) Jejím základním zaměřením však vždy bylo vymezení dobrého a špatného, správného a nesprávného. V posledním období se její zájem posouvá od povinnosti k odpovědnosti.

### 4.1.1. Členění etiky

Thompson uvádí čtyři základní oblasti etiky:

**Deskriptivní etika** popisuje rozhodnutí a jejich důvody. Nesnaží se posuzovat, co je a co není správné. Její význam spočívá v podávání informací, což je důležité pro ostatní oblasti etiky.

**Normativní etika** se zabývá normami, které při svém rozhodování lidé používají. Zajímají ji normy týkající se povinností, tedy toho, co by člověk měl dělat (deontologie) a normy hodnotové (axiologické) a na jejich základě se táže po správnosti určitého chování.

**Metaetika** je teorií o jazyce, kterým se o morálce hovoří. Pátrá po smyslu otázek, které pokládá normativní etika.

**Aplikovaná etika** je jednou z nejdůležitějších oblastí etiky, neboť prakticky uplatňuje teoretické poznatky v praxi. V současné době se dotýká téměř všech oblastí života, nicméně již z minulosti je známá jako etika profesní, která se dotýkala zejména povolání přicházejících do styku s veřejností. (Thompson, 2004, s. 11 - 13) Tato práce se zabývá především touto oblastí etiky.

Jinak dělí etiku Brázda, který ji systemizuje podle cílů, oblastí zájmů či předmětových preferencí.

První typ rozeznává **fundamentální etiku** spojující v sobě metaetiku, kognitivistické a nonkognitivistické teorie a obecnou morální teorii. **Speciální etika norem** zahrnuje individuální etiku a sociální etiku, kterou někteří autoři chápou jako zprostředkovatele mezi etikou individuální, a etiku personální a ekologickou.

Druhý typ rozděluje etiku na **empirickou etiku** (hédonismus, utilitarismus, pragmatismus), **etiku transcendentální diference** (deontická, etika ctností, etika hodnot, existencialistická etika, diskursivní etika) a **etiku analytickou** (intuicionismus, pozitivismus, emotivismus, deskriptivismus, preskriptivismus).

Třetí typ zahrnuje **deskriptivní etiku,** která si klade za cíl co nejlépe popsat oblast morálky, a **preskriptivní etiku,** která se snaží nalézt hranice mezi morálně dobrým a špatným a jež bývá členěna dále na teorii hodnot a teorii norem. **Metaetika** je poslední součástí tohoto typu dělení a zabývá se jazykovou analýzou jazyka etiky, a proto bývá také označována jako analytická etika. (Brázda, 1998, s. 139 -140)

V dalších podkapitolách je popsán vztah etiky k některým faktorům, které mají význam ve veřejné správě.

### 4.1.2 Etika a morálka

Někdy obě tato slova bývají používána jako synonyma, jejich význam je však odlišný. Etika je nauka o mravnosti, o původu a podstatě morálního chování. Morálka pak označuje oblast lidského chování z pohledu dobra a zla. (Petráčková, Kraus, 2001, s. 509) Etikou mohou být myšleny vnitřní normy, které si určitá společenská skupina vytvořila a považuje je za správné. Je to racionálně zdůvodněné morální chování, což je takové chování, při němž má

jedinec možnost rozhodnout se, co je a co není správné. (Thompson, 2004, 2. kap.) Morálka označuje pravidla chování, která však nemusí být vždy v souladu s etikou, neboť vedou k potlačování práv druhých. Z toho vyplývá, že etické chování je takové, které bere ohled na postavení a potřeby druhých jedinců. (Brown, 2005, s. 366 -367)

### 4.1.3. Etika a právo

Etika a právo se z velké části shodují v tom, že ovlivňují společenské chování a určují pravidla, podle kterých by se společnost měla chovat. Také zde může docházet k tomu, že právo legalizuje jednání, které vyhovuje dané společnosti, ale není etické. Může rovněž dojít k situaci, kdy je na literu zákona kladen veliký důraz, a tím je potlačen účel zákona. (Brown, 2005, s. 368 - 369) Odvoláváním se na jazyk zákona může být zastírána nechuť řešit problémy, nezájem či strach z odpovědnosti. Příliš velký důraz kladený na zákonné normy může vést k jejich přílišné konkretizaci a k neustálým novelizacím, což činí právní systém nepřehledným a zbytečně složitým.

### 4.1.4 Etika a ekonomie

Ve svém prvopočátku byla ekonomie součástí filozofie. Zabývala se činností, která lidem zajišťovala jejich potřeby a byla těmito potřebami motivována a omezována. Ekonomie se odlišovala od chrematistiky, jež byla označována jako snaha o trvalé rozmnožování lidského bohatství. Hospodářství probíhalo tradičním způsobem, a proto ani ekonomie neměla potřebu se výrazněji vyvíjet. (Blažek, 2002, s. 15) Teprve s rozvojem výroby se ekonomie začala stávat samostatnou disciplínou stále více se odklánějící od původního základu. Do popředí se dostávaly teorie upřednostňující vlastní zájem. Za zakladatele moderní politické ekonomie je považován Adam Smith, autor výroku o „neviditelné ruce trhu“. Mlčoch však ve svém článku *Etika ekonomie* uvádí, že v případě Adama Smitha došlo ke zjednodušení jeho myšlenek, nebo dokonce k jejich nepochopení, neboť jako profesor morální filozofie sice označil vlastní zájem za přirozený jev, ale tento zájem byl kultivovaný a ovlivněný výchovou. (Mlčoch, cit. 2012) Podobný názor vyslovuje Amartya Sen v knize *Etika a ekonomie*, v níž se pozastavuje nad směřováním současné ekonomie, která je odtržená od reality tím, že zdůrazňuje utilitaristická hlediska a vlastní zájem a nebere v potaz například dobrou vůli, povinnost nebo loajalitu. (Sen, 2002, s. 22 -26) Vývoj společnosti se orientuje na materiální hodnoty a měřitelné výsledky a etická pravidla ustupují do pozadí.

### 4.1.5 Etika a odpovědnost

S rostoucím rozmachem individualismu se zvyšovala i svoboda člověka a s ní nutnost převzetí odpovědnosti za své chování. Znamená to, že od odpovědného jedince je očekávána schopnost zdůvodnit své chování. (Anzenbacher, 1994, s. 15) Na úskalí rostoucího individualismu upozorňuje Lipovetsky, který vyzdvihuje etiku reformátorskou, ale ne idealistickou, nenutící k vykořenění, hledající rozumné kompromisy. (Lipovetsky, 1999, kap. VII) Vztahem etiky a odpovědnosti se ve svých dílech zabývají Lévinas a Jonas. Lévinas staví etiku na odpovědnosti k druhému, míní, že člověk je odpovědný za každého dalšího člověka. (Bouretz, 2009, s. 302-303) Jonas klade důraz na odpovědné jednání vůči budoucím generacím v souvislosti s růstem technických možností a vybízí k takovému jednání, které by neohrožovalo další život na zemi. (Jonas, 1997)

### 4.1.6 Profesní etika

*„Profesní etika je soubor pravidel či norem, jimiž se řídí vykonavatelé určitého povolání. Pozoruhodná je zejména v takzvaných eticky silně exponovaných profesích.“* (Šiler, 2004, s. 30) V některých povoláních je více než v jiných třeba dbát na určité principy chování, které jsou pro ně typické. Jedná se především o ta povolání, která se dostávají přímo do kontaktu s veřejností. (Janotová, 2005, s. 7) V minulosti se nositelé některých profesí sdružovali do cechů, které stanovovaly standardy dané profese a dohlížely na to, aby je jejich členové dodržovali. Být členem cechu znamenalo určitou záruku pro budoucí zákazníky. V dnešní době tyto funkce přebírají profesní komory, z nichž některé mají povinné členství, a měly by zaručovat kvalitu poskytovaných služeb. Touto kvalitou je myšlen nejen stupeň odbornosti, znalosti nebo zručnosti, ale také chování a komunikace. Profesní etika by měla vytvářet i pocit soudržnosti a hrdosti na vykonávané povolání.

## *4.2 Teorie byrokracie*

Jako první použil slovo byrokracie francouzský ekonom Vincent de Gournay, nejčastěji je však spojováno se jménem **Maxe Webera**. Weber vidí v byrokracii specifickou sociální autoritu, jež má racionální povahu. Popsal **principy fungování úřadů**, k nimž patří jasně vymezené kompetence – přesné rozdělení funkcí, vymezená přikazovací moc a výkon osobami s předepsanou kvalifikací. Mezi další principy patří úřední hierarchie a úřední postup, úřadování založené na spisech, odborné vzdělání úředníků, úřadování pouze ve

vymezené pracovní době a na vymezeném místě v kancelářích, pevná pravidla činnosti, kterým se úředníci učí. (Weber, 1997, s. 65 - 67)

Přednosti byrokratické organizace vidí Weber v technických výhodách, jako jsou přesnost, rychlost, jednoznačnost, zběhlost v jednání, návaznost, diskrece, striktní podřízenost, méně třenic a úspora věcných a osobních nákladů. Tvrdí, že byrokracie skýtá nejlepší možnost zavedení dělby práce, vyřizování věcí dle předem vypočitatelných pravidel bez ohledu na to, na koho tato pravidla dopadají. To však předpokládá věcného odborníka, jehož postavení věnoval nemalou pozornost. Označil úřední funkci za povolání, které je chápáno jako určitý závazek věrnosti neosobnímu věcnému účelu. Úředník má vyšší „stavovské“ sociální postavení, je jmenován nadřízenou instancí, místo v úřadu bývá na celý život, pobírá pevný plat a zpravidla je mu přiznána i penze pro zajištění ve stáří. V rámci hierarchické struktury je vytvořen kariérní systém, kdy úředník nastupuje na nižší pozicia postupem času a podle složených zkoušek se dostane na vyšší a lépe honorované místo. Weber takto popsal systém, který byl uplatňován ve velkých organizacích a veřejné správě a jehož některé rysy leckde přetrvávají do dnešní doby. Jedná se především o kariérní systém zaměstnávání úředníků. (Weber, 1997, s. 65 - 91)

Zde je možné najít souvislosti s požadavky na úředníky v moderní veřejné správě, především v důrazu na nestrannost, odbornost, celoživotní vzdělávání a v neposlední řadě chování, které musí splňovat stanovené standardy. Sullivan a Segers poukazují na přínosy takového chování. (Sullivan, Segers, 2007, s. 318)

Přesto, že Weber byrokracii chápe jako moderní řízení organizace, upozorňuje i na její nedostatky. Jedná se o snahu utajovat své znalosti a záměry, posilovat mocenskou pozici. Předvídá i to, že dobře vybudovaná byrokracie patří k sociálním výtvorům nejobtížněji zničitelným. (Weber, 1997, s. 81)

### 4.2.1 Kritika byrokracie

Weberova teorie vyvolala mnoho konfrontačních reakcí, které vycházejí z porovnávání ideálního typu byrokratické organizace s realitou. **Robert King Merton** se domnívá, že Weberem označené rysy účinnost organizace spíše brzdí, neboť dochází k přemístění cílů z nástroje na účel. To má za následek řadu dysfunkcí a nezamýšlených důsledků, které zpochybňují Weberovu představu o racionální byrokracii. Tomuto problému se ve svých pracích věnovali i Phillip Selznick a Alwin W. Gouldner. Uvádějí, že přísné dodržování pravidel vede k vytvoření stereotypů pro rozhodování a může zároveň vést

k „trénované neschopnosti“ úředníků. Kontrola pomocí neosobních pravidel může snížit napětí mezi zúčastněnými, avšak může také snižovat výkon. Hierarchické uspořádání sice zvyšuje disciplínu, ale vede k centralizaci a snížení zodpovědnosti za rozhodnutí. Kariérní postup podle délky zaměstnání může zamezit libovůli vůči podřízeným, a přispět tak ke ztotožnění pracovníka s organizací, avšak může vést rovněž ke snížení motivace k podávání vyššího výkonu. (Keller, 1996, s. 47 -57)

Problematikou formálních organizací se zabýval také **Michel Croazier** a na základě analýzy neosobních pravidel a centralizace rozhodování poukazuje na bludný kruh byrokracie. V rituálním chování, na rozdíl od Mertona, který úředníky považoval za oběti byrokratické organizace, vidí promyšlenou taktiku hráčů, kteří využívají byrokratického prostředí k dosažení svých cílů. Poukazuje na to, že byrokratický systém umožňuje brát jen omezenou míru účasti a nepožaduje přebírat odpovědnost za rozhodování. (Keller, 1996, s. 93 - 114)

Přes mnohé nedostatky, na které poukazují kritici byrokracie, Keller uvádí, že: „*Byrokracie nepochybně blokuje tvůrčí potenciál a omezuje možnosti volby ze strany zaměstnanců organizací všeho druhu. Tytéž byrokratické prvky však zároveň nutí jednotlivce organizovat se ve společné akci a přitom jim zabraňují zcela uzurpovat moc plynoucí z jejich postavení v organizaci pro své osobní cíle. Byrokracie tak brzdí jak tvořivou, tak destruktivní energii. Jestliže pouze zdůrazňuje, že zabraňuje lidem v dosažení vyšších cílů, poněkud se opomíjí, že jim téměř stejně spolehlivě zabraňuje prosazovat nejnižší egoistické ambice, které zpravidla předpokládají neomezenou osobní moc.“* (Keller, 1996, s. 13 - 14)

## *4.3 Teorie veřejné správy*

V posledních desetiletích 20. století nastává posun v pojetí veřejné správy, jejíž činnost již nespočívá jen v provádění zákonů, ale spočívá ve vytváření veřejné správy jako služby nebo vládnutí. Vyznačuje se tím, že na ní participují občané a je vykonávána v jejich prospěch. Pohybuje se stále v rámci právního řádu a vydává rozhodnutí, vedle toho využívá i prvků soukromého práva, jako jsou například veřejnoprávní smlouvy. (Hendrych, 2009, s. 57 - 58)

### 4.3.1 Dobrá správa

Koncept dobré správy je podle Dvořákové založen především na **principu zákonnosti**. Základní rámec vytváří právní stát, který zaručuje dodržování a vymáhání nastavených pravidel. Mezi další základní principy patří **odpovědnost a transparentnost**, které mají zajistit pečlivé zvažování postupů a dopadů přijímaných rozhodnutí a opatření. Transparentnost přináší možnost zpětné kontroly přijatých rozhodnutí a dostatek informací o probíhajících procesech pro všechny zúčastněné aktéry. Dalšími principy jsou **snaha o nalezení konsenzu, poctivost a začlenění, komunikace a reakce na podněty.** Při uplatňování těchto principů se otevírá prostor pro aplikaci etických standardů, které úředník získal při průběžném vzdělávání, vhodným působením vedoucích pracovníků nebo jsou součástí jeho hodnotové orientace. **Participace** zaručuje zúčastněným možnost podílet se na rozhodovacím procesu a po celou dobu přinášet podněty, které by mohly ovlivnit výsledné rozhodnutí. Posledními principy jsou **efektivita a účelnost,** které se zajišťují kvalitním rozdělováním veřejných prostředků s ohledem na veřejný zájem a případné vedlejší účinky. (Dvořáková, 2010, s. 41)

Liberální demokracie předpokládá dobrou správu, která aplikuje principy odpovědnosti, kontroly a účinné správy. (Chapman, 2003, s. 260)

Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl v roce 2006 shrnul principy dobré správy[2], které vycházejí ze zásad dobré správy rozptýlených v různých zákonech, z vlastních zkušeností ve funkci ombudsmana, z Evropského kodexu dobré správní praxe a z doporučení Rady Evropy o dobré správě. Vytvořil tak soubor neformálních zásad, které by měly úřady dodržovat při jednání s veřejností.

Zásady dobré správy jsou zakotveny v základních ustanoveních správního řádu[3], který upravuje nejen správní řízení vedená na úřadech, ale i další činnosti související s výkonem veřejné správy.

### 4.3.2 Management státní správy

Management státní správy má mnohé společné prvky s řízením velkých organizací, ale také mnohá specifika. Největší zvláštností je, že jeho úspěšnost nelze hodnotit podle míry zisku. Dobrých manažerů státní správy je pomálu, jejich funkci často vykonávají politici

[2] Principy uvedené ve sborníku z konference Principy dobré správy konané v Brně 22. března 2006, jsou uvedeny v příloze č. 1
[3] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

v rámci obměny vedení úřadu. Taková praxe se ukázala být nevyhovující, neboť bez znalosti specifik státní správy a kontinuity rozhodovacích procesů se výkon státní správy zpomaluje, vzniká nebezpečí špatných rozhodnutí a opakování chyb. Řídicí pracovníci ve státní správě musí být především dobrými státními úředníky, kteří rozumí úkolům státní správy a jsou schopni je prosazovat s ohledem na veřejný zájem a efektivitu. Dobří řídící pracovníci provádí úřad bez otřesů změnami ve vedení, protože rozumí pracovníkům, a svým chováním a jednáním přispívají ke zlepšování image úřadu. Jsou představiteli manažerské etiky, která prohlubuje integritu a motivuje zaměstnance k plnění úkolů a cílů. (Outrata, 2008, s. 100 - 101)

### 4.3.3 New Public Management

Ve snaze snížit veřejné výdaje byl vypracován koncept New Public Managementu jako nástroje řízení veřejné správy orientované na služby. NPM pracuje s myšlenkou „štíhlého státu“, jeho heslem je **šetřit a současně zvyšovat efektivnost.** Při jeho aplikaci ve veřejném sektoru začaly vznikat obavy, že kvůli svému prioritnímu zaměření na zvýšení ekonomiky, efektivnosti a účinnosti budou potlačeny tradiční hodnoty veřejné správy. V mnoha případech nevedlo uplatňování tohoto konceptu ke zlepšení, ale k likvidaci veřejných služeb. Zřejmě i následkem toho se zvýšil zájem o etiku ve veřejné správě jako součásti tradičních hodnot. Významu dosáhla její vazba s odpovědností úředníků. (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 141) Na problémy aplikace tohoto přístupu ve Velké Británii poukazuje i Chapman v úvodu ke knize *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. (Chapman, 2003, s. 22 - 23)

## *4.4 Lidské zdroje a jejich řízení*

Armstrong definuje řízení lidských zdrojů jako *„strategický a logicky promyšlený přístup k řízení toho nejcennějšího, co organizace mají – lidí, kteří v organizaci pracují a kteří individuálně i kolektivně přispívají k dosažení cílů organizace.“* (Armstrong, 2010, s. 7)

Podobnou definici uvádí i Vágner: *„Lidské zdroje jsou nejdůležitějšími aktivy každé organizační jednotky či zájmové skupiny … představují synergii lidského potenciálu a způsobilosti všech jednotlivých subjektů managementu.“* (Vágner, 2006, s. 244)

*„Sebelepší organizace a metody spojené s činností veřejné správy nemohou přinést úspěch, pokud v institucích vykonávajících veřejnou správu nebudou zaměstnáni lidé dostatečně vzdělaní, odborně připravení na výkon veřejné správy, lidé ztotožňující se s cíli a*

*úkoly veřejné správy v určitém společenství, občansky bezúhonní a odpovědní.“ (*Hendrych, 2009, s. 124)

Z výše uvedených skutečností vyplývá, jak důležitým prvkem jsou jednotliví zaměstnanci veřejné správy, protože na nich záleží, jak kvalitně bude vykonávána a jak na ni bude nahlíženo veřejností.

V souhrnné zprávě Analýza veřejné správy České republiky, vydané v roce 1998, se k problematice lidských zdrojů uvádí: *„Lidské zdroje se považují za hlavní a nejcennější prostředek veřejné správy, protože naprosto zásadním způsobem ovlivňují její celkovou úroveň a účinnost. Je mnohem snazší měnit zákony a reorganizovat státní orgány než vybudovat a uchovat vysoce kompetentní, státu a občanům oddanou státní službu, a zabezpečit celoživotní vzdělávání všech pracovníků veřejné správy v rychle se vyvíjejícím ekonomickém a sociálním prostředí.“* (NVF, 1998a, kap. VI)

Vzdělaní úředníci zvyšují profesionalitu státní správy a tím i její konkurenceschopnost. Prosazování etických standardů v jednání úředníků zlepšuje organizační kulturu a obraz úřadu u veřejnosti.

## *4.5 Celoživotní učení*

*„Celoživotní učení je v ideálním pojetí považováno za nepřetržitý proces, ve skutečnosti jde spíše o neustálou připravenost člověka se učit, než o neustálé studium. Vychází se přitom ze zásady, že konkrétní získané kompetence nejsou tak cenné jako schopnost učit se. Mluví se tedy spíše o celoživotním učení, nikoliv vzdělávání, aby se tím zdůraznil význam i takových učebních aktivit každého jedince, které nemají organizovaný ráz, tzn. samostatného učení např. při práci, při pobytu v přírodě, na kulturních akcích apod.“* (MŠMT, 2007, s. 7)

Celoživotní učení není novým pojmem, na jeho potřebu poukazoval již J. A. Komenský. Mění se pouze důvody, proč by k tomu mělo docházet. Koncepty formulované mezinárodními organizacemi v 60. a 70. letech minulého století vycházely z „nového humanismu“, který měl zajistit přístup ke vzdělání všem. V současné době je kladen menší důraz na školní vzdělávání a zvyšuje se význam neformálního a informálního vzdělávání. (MŠMT, 2007, s. 11 - 12)

Jiný pohled mají Brdek a Vychová, kteří v celoživotním vzdělávání spatřují odpověď na potřebu informací, demokratický rozvoj a zrychlujících se změn technologií. Realizace tohoto konceptu je podle nich důležitá pro *„zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky, ekonomického rozvoje, demokracie a sociální soudržnosti“*. (Brdek, Vychová, 2004, s. 23)

Vědecko-technický pokrok zvyšuje požadavky na obnovu informací potřebných pro výkon povolání. Již neplatí, že ukončením školní docházky končí učení. Další vzdělávání je v současnosti nutností pro to, aby jedinec uspěl na trhu práce. Vzdělávání dospělých však není synonymem k celoživotnímu učení, neboť to představuje učení již od předškolního věku a má za cíl vytvoření kladného vztahu ke vzdělávání. Nastává ústup od encyklopedických znalostí a je kladen důraz na práci s informacemi. Samotný vzdělávací proces je rozdělován do tří forem:

- formální učení, které probíhá na školách a jeho účelem je dosažení určitého osvědčení,
- neformální učení, které probíhá mimo formální vzdělávání, na pracovišti nebo v různých kurzech,
- informální učení, které probíhá jako každodenní aktivita a znamená rozšiřování znalostí bez vědomého úmyslu. (Krebs, 2007, s. 422 - 425)

Proces celoživotního vzdělávání má v kontextu s etikou velký význam. Socialistickou společností nebyla etika uznávána a do výuky v dnešním základním školství byla zařazena teprve nedávno. Celé generace mají v tomto ohledu deficit, který je možné ve státní správě dorovnávat právě pomocí celoživotního vzdělávání v oblasti etického jednání. Ve výzkumné části bude zjišťováno, jak takové vzdělávání probíhá.

## *4.6 Etické kodexy*

Etické kodexy mají svůj původ v soukromé sféře a postupem doby se začaly uplatňovat i ve veřejném sektoru. Důvodem je zavádění prvků řízení ze soukromé sféry, které, jak už bylo výše uvedeno, mohou vést k ohrožení tradičních hodnot veřejné správy, ale také požadavky veřejnosti na zvýšení odpovědnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy. Názory na existenci etických kodexů se různí, od schvalujících až po odmítavé, které tvrdí, že kodexy na etické chování vliv nemají. To nastává v případech, kdy jejich ustanovení nejsou součástí hodnot uznávaných společností, a tudíž jsou jen popsaným listem papíru. Pokud se o etických

standardech nemluví, neprovádí se školení, nejsou společností požadovány, pak nemají žádnou hodnotu. (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 142 - 143)

Etické kodexy deklarují zaměstnancům i veřejnosti podnikovou kulturu a hodnoty společnosti. Stanovují cíle a cesty vedoucí k jejich naplnění. Jejich obsah by měl být široce konzultován, aby jej respektovali všichni zúčastnění. Potom přispívají ke kultivaci prostředí a není již třeba užívat prostředky k jejich vymáhání, neboť samotná ztráta dobrého jména a důvěryhodnosti je citelnou sankcí. (Transparency, 2008, s. 107 - 111)

Hunt uvádí slova Richarda Chapmana, že samotný kodex nemusí být dostačující pro nastolení etického chování. Nutná je výchova a školení, ale je také třeba stanovit ideály, ke kterým standardy pro chování úředníků budou směřovat. (Hunt, 2003, s. 56)

# 5. Reforma veřejné správy a etika ve veřejné správě

## *5.1 Stručný popis vývoje správy v českých zemích*

Vývoj veřejné správy v českých zemích zásadním způsobem ovlivnila správa Rakousko - Uherska. Na jejím uspořádání se podílel Alexandr Bach, který je v Čechách z historického hlediska vnímán poměrně negativně, leč z pohledu výstavby správního systému je jeho působení hodnoceno příznivěji. (Schelle, 2002, s. 18 - 20)

Nově vzniklé Československo převzalo z předchozího státního útvaru v roce 1918 spolu s právním řádem i normu upravující státní službu.[4] Zákon upravoval přijetí do služebního úřadu, podmínky pro vznik služebního poměru a kariérní postup, stanovoval povinnosti včetně služební poslušnosti, úřední mlčenlivosti, chování, práce v úřadu atd. i tresty při porušení povinností. Rozlišoval tresty pořádkové a disciplinární s ohledem na to, zda se jednalo pouze o porušení služebního pořádku, nebo o poškození či ohrožení služebních zájmů. V ustanoveních týkajících se povinností úředníka, lze nalézt etické standardy tam, kde je stanovena povinnost k zachovávání vážnosti stavu, chování v souladu s disciplínou, vyvarování se všeho, co by mohlo zmenšit úctu a důvěru postavení, chovat se uctivě k představeným i podřízeným.

Tento zákon s jistými úpravami platil do roku 1948. Po změně režimu se postupně oblast státní služby upravovala do podoby reflektující novou politickou situaci, až pojem státní služby z právního řádu úplně vymizel. S tím se odstranily i speciální požadavky na

[4] Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

profesionální a odbornou úroveň zaměstnanců a důležitým předpokladem byla politická příslušnost. Etika jako pozůstatek buržoazního systému byla na okraji zájmu.

V důsledku transformace celého společenského systému po roce 1989 nastal obrat rovněž v pojetí veřejné správy. U nás i v ostatních zemích střední a východní Evropy byly nastartovány změny správy od totalitního systému k demokratickému právnímu státu. Reforma veřejné správy je proces vycházející ze situace daného státu, jeho uspořádání, hodnot a preferencí. Výsledné podoby veřejné správy se proto mohou lišit stát od státu. Správní reforma je integrální součástí celkových změn společnosti a její úspěch je závislý z velké části na její přípravě a politické vůli. (Hendrych, 2009, s. 39 - 41)

Zákonnou úpravu státních úředníků předjímá Ústava České republiky: *„Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“*[5] Záměr racionalizovat strukturu a fungování státní správy byl vyjádřen i v programovém prohlášení první vlády České republiky *„Vláda urychleně připraví návrh zákona o právním postavení pracovníků státní správy, v němž budou zakotveny jak nároky na tyto pracovníky a jejich povinnosti, tak určitá kompenzační opatření, zabezpečující stabilitu a nezávislost jejich postavení.“* (Vláda ČR, 1992, oblast II) Odpovědnost za reformu veřejné správy převzal Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky. Ten sloučil, jak už z jeho názvu vyplývá, tvorbu legislativy a přípravu koncepce reformy veřejné správy, spojenou s její následnou implementací. Návrh služebního zákona byl skutečně připraven, vláda schválila zásady tohoto zákona a následně prošel i výbory České národní rady. Jeho paragrafové znění však vláda neprojednávala, protože jeho přípravy již od počátku provázely neshody politických stran ohledně potřeby a podoby úpravy státní služby, až nakonec došlo ke zpochybnění samotné koncepce zákona. (Vaníček, 2011, s. 36)

Následující vláda se ve svém programovém prohlášení přihlásila k nutnosti zlepšit profesionalitu a prestiž veřejné správy a k tomu účelu hodlala připravit návrh zákona o státní službě s důrazem na politickou nezávislost. (Vláda ČR, 1996, oblast I) Vzhledem k tomu, že vláda podala v listopadu 1997 demisi, nestihla tento svůj záměr realizovat. Závažným krokem II. vlády Václava Klause bylo podání žádosti o přijetí do Evropské unie. Evropská komise zaslala stanovisko k žádosti, z něhož vyplývalo, že veřejná správa potřebuje reformu jak z hlediska funkčního, tak z hlediska uvažovaného vstupu mezi země EU.

[5] Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Čl. 79 odst. 2.

V následující části je popsána reforma veřejné správy v souvislosti s některými dokumenty, které měly mít, nebo mohou ovlivnit etické chování úředníků státní správy.

## *5.2 Vybrané dokumenty reformy státní správy v kontextu etiky*

### 5.2.1 Analýza veřejné správy České republiky

Delegace Evropské komise iniciovala projekt Phare[6] *„Zdokonalování veřejné správy“* jako reakci na zrušení Úřadu pro legislativu a veřejnou správu. Jedním z jeho výsledných dokumentů byla *„Analýza veřejné správy České republiky“*, jehož cílem byla logistická a technická podpora, tvorba reformní strategie a navržení pilotních projektů pro reformu veřejné správy. Provedená hloubková analýza stavu veřejné správy shledala tyto nedostatky: cíle reformy týkající se zvýšení samosprávy jednotlivých oblastí, přesun státní správy na samosprávu nebo zákon upravující poměry pracovníků ve státní správě nejsou uskutečňovány, zůstávají pouze na papíře. Analýza rovněž konstatovala **silné zaostávání reformy veřejné správy** za ostatními státy střední a východní Evropy, nedostatek odborníků, institucionální kapacity a kapacit pro realizaci reforem, což je způsobeno **nízkou prioritou věnovanou reformě a modernizaci veřejné správy**. (NVF, 1998a, bod 1.3.3.) Odpovědnými orgány - Úřadem pro legislativu a veřejnou správu a Ministerstvem vnitra - byla vypracována řada analýz pro reformu jak ústřední, tak územní samosprávy, avšak v důsledku podcenění významu veřejné správy pro celý systém transformace nedošlo k jejich projednání a následnému uplatňování. Zahraniční odborníci v této skutečnosti vidí nedostatek politické vůle a často nízkou kvalitu a použitelnost samotných materiálů. (NVF, 1998a, bod 1.3.4)

Vzhledem k tématu této práce je důležitá kapitola pojednávající o lidských zdrojích ve veřejné správě. Je vztažena především k budoucím pracovníkům ve služebním poměru. Státní služba v demokratickém státě by měla být kompetentní a profesionální, nestranná a apolitická, stabilní, avšak schopná akceptovat a iniciovat potřebné změny v pravý čas. Analýza uvádí, že situace v České republice je poznamenána předchozím totalitním uspořádáním, kdy státní správa byla využívána ke stranickým účelům a docházelo k rozkladu etických hodnot a správní kultury. Nicméně **po změně režimu nedošlo v této oblasti k žádným významným posunům**. Státní správa není zajímavým zaměstnavatelem, a to nejen kvůli nesrovnatelným platům, ale také kvůli neuspořádaným poměrům a poškozující jsou i výroky některých politiků. Za hlavní problémy byly označeny: **nedostatek odborníků** a nedostatečná znalost

[6] Program Phare byl ekonomickým nástrojem Evropského společenství, zaměřeným na podporu a pomoc reformám probíhajícím v zemích střední a východní Evropy.

cizích jazyků, standardní postup při **přijímání pracovníků neexistuje**, každý správní úřad provádí svoji vlastní personální politiku, neexistencí zákona o státní službě je umožněna **politizace státní správy, nedostatky v organizaci a řízení** způsobují nedostatečné informování pracovníků o jejich úkolech a povinnostech, **neexistence motivačního systému** a pravidel pro služební postup, **neexistence disciplinární odpovědnosti, zvyšování stavů úředníků** namísto avizovaného snižování, neexistence pravidel pro zvyšování výkonnosti správy. (NVF, 1998a, bod 6.2)

Mezi další vytýkané nedostatky patří již výše zmiňovaná **neexistence zákona o státní službě**. Ovšem zaznívá zde i upozornění, že přijetí zákona se nesmí přeceňovat. Spolu s ním je nutno učinit mnoho opatření v personální oblasti, vytvořit vzdělávací programy, připravit hodnotící a rekvalifikační programy. (NVF, 1998a, bod 6.3) K samotné **etice** v prostředí veřejné správy je uvedeno, že současná veřejná správa se zbavuje dědictví minulosti a je třeba využít mnoha prostředků podporujících zvyšování etiky a správní kultury jako například přijímání etických kodexů, ale také mnoha kontrolních opatření. Pouhé přijetí kodexů, podobně jako u služebního zákona, téměř nic neřeší. Je třeba je popularizovat a prosazovat, zejména v chování vedoucích pracovníků, jejichž osobní příklad bývá nejvýznamnějším nástrojem zvyšování etického chování. (NVF, 1998a, bod 6.4) V oblasti **vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů** byla rovněž zjištěna roztříštěnost, nekoncepčnost a neexistence meziresortní spolupráce. Není kladen důraz na vzdělávání, není ceněno a také motivace je nízká. Bylo doporučeno zaměřit se na sebevzdělávání úředníků, získávání praktických zkušeností a předávání je druhým. V závěru této kapitoly je konstatováno, že oblast vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů patří k nejzanedbanějším úsekům české veřejné správy. (NVF,1998a, bod 6.5)

K výše uvedené analýze lze jen připomenout, že mapovala situaci ve veřejné správě zhruba před patnácti lety. Bude zajímavé zhodnotit, jak se situace od té doby změnila a jakým směrem se posunula.

### 5.2.2 Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky

Návrh strategie reformy veřejné správy vycházel ze závěrů analýzy. Obsah byl rozčleněn do třinácti kapitol věnovaných základním cílům a zásadám reformy, Evropské dimenzi reformy - přípravě na členství v EU, decentralizaci státní správy - správní reformě, reformě klíčových procesů ve veřejné správě, reformě financování veřejné správy, zdokonalování organizace a řízení ve veřejné správě, sektorovým reformám, reformě řízení a rozvoji lidských zdrojů, posílení demokratické kontroly veřejné správy, organizaci a řízení

procesu reformy a rámcovému časovému plánu reformy. V bodě věnovaném **rozvoji lidských zdrojů** se uvádí, že je třeba regulovat počet státních zaměstnanců, ovšem nikoliv jednorázovým propouštěním, což je označeno za nejhorší formu systemizace, ale například snižováním počtu vedoucích pracovníků, likvidací příliš malých útvarů, odstraňováním duplicit, využitím informačních technologií, lepší organizací práce atd. (NVF, 1998b, bod 9.2) V bodu týkajícím se **etiky a potírání korupce** je vyzdvižen cíl reformy, kterým je vytvořit takový systém, v němž profesionální etika podporuje žádoucí chování a jednání pracovníků ve veřejné správě. Reforma by proto měla podporovat vytváření povědomí o sdílených hodnotách a pravidlech etického chování ve veřejné službě. K tomu by měl být vypracován etický kodex veřejné správy, přičemž pozornost by se měla věnovat etickému chování v personálním řízení a rozvoji etického chování průběžně při vzdělávání a naopak postihováno by mělo být porušování etických norem. Další část bodu se zabývá bojem s korupcí, která se „zahnízďuje" v české veřejné správě a deformuje tak podnikatelské prostředí. Za účelem odvrácení této situace je navrženo vytvořit profesionální a nepolitickou státní službu s disciplinární odpovědností, vedoucí pracovníky učinit zodpovědnými za vedení podřízených k dodržování právních povinností a etických norem státní služby a posílit koordinaci složek podílejících se na prevenci a potírání korupce. (NVF, 1998b, bod 9.5)

Již v úvodu strategie se upozorňuje na to, že na podobu reformy a modernizace veřejné správy existují značně rozdílné názory jak odborné, tak politické. Proto je třeba dále hledat řešení, která by byla výsledkem konsenzu, a měla tak šanci být nejen přijata, ale i implementována. Opět zaznívá varování před názorem, že vše může vyřešit přijetí nových předpisů, neboť reforma je proces dlouhodobý. (NVF, 1998b, kap. 1)

Vláda Miloše Zemana se ve svém programovém prohlášení zavázala dokončit reformu územní samosprávy. V oblasti ústřední státní správy se rozhodla vytvořit jediné místo, ze kterého bude řízena reforma veřejné správy, chtěla zamezit snahám vedoucím k pohrdání veřejnou správou, předložit zákon o státní službě a vypracovat systém vzdělávání. Lze konstatovat, že Zemanova vláda mnohé kroky splnila, zejména ty, které se týkají územní samosprávy. (Vláda ČR, 1998, bod 4.5)

### 5.2.3 Koncepce reformy veřejné správy

Analytická část tohoto materiálu porovnává současný stav veřejné správy v České republice s evropskými trendy, čímž zdůvodňuje hlavní cíle reformy. Je rozdělena do několika okruhů, z nichž každý je věnován určité oblasti veřejné správy. Všímá si rozsahu a

způsobu regulace společenských záležitostí veřejnou správou, pojetí veřejné správy jako veřejné služby, funkce veřejné správy při podpoře ekonomického rozvoje jako předpokladu sociální úrovně země, veřejné správy a veřejných financí, řízení veřejné správy, veřejné správy a veřejné kontroly a pracovníků ve veřejné správě. V každém okruhu jsou uvedeny požadavky na veřejnou správu v evropském kontextu a zmapovány hlavní nedostatky v naší republice. Z řady problémů jsou vybrány některé, jež mají vztah k tématu této práce:

- Správa je vysoce centralizovaná, zejména na úrovni ústřední vlády, převládají operativní činnosti, což je důsledkem podceňování významu regulačních mechanismů z úrovně veřejné správy. (Vláda ČR, 1999, bod 1.2)
- Nízká vzdělanost v záležitostech veřejné správy u jejích pracovníků i u občanů. To se projevuje zejména v tom, že pokud není vyhověno občanovi, chápe to jako zásah do svých práv a svobod.
- Nízká úroveň řízení, nízká profesionalita pracovníků. (Vláda ČR, 1999, bod 2.2)
- Chybí motivace k větší efektivnosti při čerpání veřejných prostředků. (Vláda ČR, 1999, bod 4.2)
- Řízení ustrnulo na metodách a nástrojích užívaných v první polovině 20. století, ba naopak došlo i k jejich zhoršení, protože se vytratila „úřednická“ profesionalita, dochází k politizaci a ideologizaci zejména státní správy. (Vláda ČR, 1999, bod 5.2)
- Neexistuje systém řízení lidských zdrojů, není vytvořen rámcový systém pro vzdělávání.
- Chybí zákon, který by upravoval kritéria výběru, hodnocení a vzdělávání, zajistil apolitizaci a profesionalitu úředníků. (Vláda ČR, 1999, bod 7.2)

Jak již bylo výše uvedeno, bylo přijato mnoho zákonů, které upravují činnost a chod veřejné správy. Zaměstnanců veřejné správy se týkaly dva návrhy zákonů, z nichž první upravoval poměry zaměstnanců v ústředních státních orgánech a druhý upravoval poměry zaměstnanců samospráv.

### 5.2.4 Zákony upravující poměry zaměstnanců veřejné správy

Legislativní zajištění reformy veřejné správy předpokládalo přijetí zákona o službě občanských státních zaměstnanců (služební zákon) s uvažovaným nabytím účinnosti začátkem roku 2002. Ke stejnému datu se počítalo s přijetím zákona o postavení zaměstnanců územních samospráv. Již od počátku přípravy služebního zákona panovaly rozdílné názory politických stran na to, jak má být formována státní správa, jaké má mít kompetence, jaké

mají být její úkoly. Po dlouhých rozpravách, které mimo jiné i zpochybňovaly důležitost tohoto zákona (PS PČR, 2002, 47. schůze, část 10), byl zákon přijat.[7] Jeho účinnost byla stanovena na 1. ledna 2004, aby bylo možné provést organizační změny. Záhy však byla odložena o rok, s odvoláním na reformu veřejných financí. Zákon byl mnohokrát novelizován. Novely se týkaly dalších odkladů účinnosti, pouze novela přijatá v roce 2003 přinesla narovnání platových nároků státních zaměstnanců na úroveň ostatních zaměstnanců. Účinnost zákona je neustále odkládána. Lepší osud potkal druhý návrh zákona o úřednících samospráv. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2003[8] a od té doby prokázal svůj přínos při úpravě poměrů a vzdělávání zaměstnanců samospráv.

### 5.2.5 Modernizace ústřední státní správy v České republice

Vláda ČR svým usnesením č. 619 dne 20. června 2001 vzala na vědomí Návrh koncepce modernizace ústřední státní správy. Při realizaci koncepce využívala znalostí a zkušeností finských a francouzských expertů působících na Ministerstvu vnitra v rámci twinningového projektu Phare 2000 od podzimu roku 2001 do jara roku 2003. Cílem projektu bylo zvýšit kapacitu, výkonnost a efektivitu orgánů ústřední státní správy poskytnutím pomoci při:

- nastavení efektivně fungujícího systému řízení ústřední státní správy,
- rozvíjení lidských zdrojů a podpory vytvoření jednotné státní služby,
- uplatňování systémů správy informací vedoucích ke zvýšení efektivity státní správy.

Při zpracovávání projektu bylo stanoveno sedm kritických faktorů úspěšnosti, mezi nimiž byla na prvním místě **politická podpora, závaznost projektu a realizace jeho výsledků**, na druhém místě pak **přijetí služebního zákona**. Na předpokladu jeho účinnosti byla zpracována celá kapitola o řízení lidských zdrojů a vzdělávání státních zaměstnanců, protože však tento předpoklad nebyl naplněn, nedošlo ani k realizaci jeho závěrů a doporučení. (MV ČR, ÚV ČR, 2003, s. 7 - 8)

V rámci tohoto projektu proběhl seminář na téma etiky pro česká ministerstva „Etika a státní správa“, na němž promluvili čeští a finští odborníci na veřejnou správu. Byly prezentovány i výstupy studie *Etika ve státní službě*, kterou organizovalo finské Ministerstvo financí v roce 2000.

[7] Zákon č. 218/2002 Sb. ze dne 26. dubna 2002 o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon.
[8] Zákon č. 312/2002 Sb. ze dne 13. června 2002 o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

### 5.2.6 Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě

Na základě zjištění Výboru PUMA/OECD o tom, že klesá důvěra veřejnosti ve veřejnou správu, spustila OECD v devadesátých letech minulého století projekt věnovaný etice. Bylo zjištěno, že se vyskytují dva přístupy používané ke zdokonalení veřejné správy. Prvním je striktní dodržování správních procedur, pravidel a kontroly. Zaměstnanec má jasně stanoveno, co je správné chování a co za správné již považováno není. Druhý přístup je založen na motivaci a podněcování správného chování. Výsledky projektu byly shrnuty do principů řízení etiky a Rada OECD vydala Doporučení pro všechny členské státy tyto principy uplatnit ve svých předpisech.[9] (MV ČR, 2008, s. 16 - 17)

Vláda České republiky na základě tohoto Doporučení schválila usnesením č. 270 ze dne 21. března 2001 Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě[10] a uložila členům vlády a vedoucím ústředních orgánů státní správy vydat Kodex pro potřeby úřadů a seznámit s ním jejich zaměstnance. Tento dokument v ustanovení Článku 1 uvádí, že je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a územních samosprávných celků. Co se týká podoby Kodexu, je velmi obecnou normou, nicméně, jak je uvedeno v usnesení č. 270, úřady mají možnost v případě potřeby vydat svůj vlastní etický kodex, který bude přesněji vystihovat potřeby úřadu. Vzhledem k tomu, že je Kodex vydán pouze jako doporučení a nikoliv v závazné formě, je snazší jeho podobu v případě potřeby upravovat, obtížnější je to však s jeho vymahatelností.

### 5.2.7 Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech

Usnesením vlády České republiky č. 1542 ze dne 30. listopadu 2005 byla schválena Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech, která určují způsob přípravy zaměstnanců ve správních úřadech a v Úřadu vlády. Pravidla strukturují vzdělávání ve správních úřadech na vstupní, které je dále členěno na úvodní a následné a na prohlubující, jež rozlišuje vzdělávání manažerské, jazykové a vzdělávání v dalších oblastech. Všichni nově přijímaní zaměstnanci musí absolvovat vstupní vzdělávání a to vzdělávání úvodní do tří měsíců a následné do uplynutí jednoho roku od nástupu do úřadu. V úvodním kurzu jsou zaměstnanci seznamování mimo jiné i s etickým kodexem úřadu. V následném vzdělávání je v oddíle Veřejná správa, s minimální dotací 8 výukových hodin, věnována část vyučování obecným zásadám etického chování. Do této vyučovací doby se však musí vtěsnat další

[9] Principy přijaté Radou OECD jsou uvedeny v příloze č. 2.
[10] Text Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě je uveden v příloze č. 3.

informace o lidských zdrojích ve státní správě, systému veřejné správy, státní správě a územní samosprávě.

### 5.2.8 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby

Materiál, který má podtitul *„Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015“*, byl zpracován s vizí nejen zlepšit fungování veřejné správy, aby se zvýšila konkurenceschopnost České republiky, ale také využít možnosti získat prostředky ze strukturálních fondů EU. V dokumentu je nejprve provedena analýza klíčových problémů státní správy a územní samosprávy, hodnocení institucionální kapacity, mezinárodní srovnání veřejné správy ČR a dosavadních aktivit vedoucích ke zlepšení veřejné správy. V dalším oddíle je představen hexagon veřejné správy, jehož vrcholy označují oblasti, na které je strategie zaměřena. Součástí strategie je stanovení cest vedoucích k naplnění cílů. Na úrovni státní správy byly identifikovány klíčové problémy v oblasti financí a efektivity jejich využívání, regulace a procesu její tvorby, informačních a komunikačních technologií, v oblasti řízení a řízení lidských zdrojů. Zde je, jako už v předchozích analýzách, zdůrazněn nejednotný systém při přijímání nových pracovníků, neexistence systému průběžného vzdělávání a řízení znalostí, což má za následek rozdílnou úroveň znalostí a dovedností úředníků v jednotlivých úřadech.(MV ČR, 2007, s. 10 - 11) Vztaženo k tématu této práce, pokud není školení, není ani zvyšování etického povědomí pracovníků. Na opatření, která byla v rámci této strategie uvedena v život, navazují další kroky uvedené v Národním programu reforem České republiky 2011. (Vláda ČR, 2011a, s. 26 - 29)

### 5.2.9 Analýza aktuálního stavu veřejné správy

Dokument vznikl v roce 2011 na základě usnesení vlády[11] s cílem řešit aktuální koncepční problémy reformy veřejné správy, která probíhá již od devadesátých let minulého století a doposud nebyla dokončena. Za celou dobu probíhající reformy nebyla provedena analýza její úspěšnosti. Současný stav veřejné správy je podle předkládací zprávy k tomuto materiálu důsledkem nevyužití potenciálu, který vznikl přijetím Koncepce reformy veřejné správy. Klade si za cíl vytvořit základní rámec tří oblastí, a to pro optimalizaci veřejné správy, její financování a modernizaci. Materiál je členěn do kapitol zabývajících se ústřední státní správou, územní veřejnou správou, komplikovaností výkonu veřejné správy, financováním územních samospráv, nedostatky systémového charakteru, modernizací veřejné správy a

[11] Usnesení Vlády České republiky č. 559 ze dne 20. července 2011, o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy.

modernizací řízení a dalšími nedostatky v oblasti veřejné správy. (Vláda ČR, 2011b, předkládací zpráva)

Analýza současného stavu ústřední státní správy odhalila, že reforma jako celek v této oblasti veřejné správy neproběhla. V rámci její modernizace proběhly pouze některé dílčí kroky, jako například vytvoření služeb eGovernmentu a hodnocení dopadů regulace. Za nedostatky ústřední státní správy jsou považovány mimo jiné neexistence právního rámce pro úředníky státní správy, neexistence osobní odpovědnosti, personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy. Jak již bylo mnohokrát zdůrazněno v jiných materiálech týkajících se ústřední státní správy, neúčinnost právní úpravy poměrů zaměstnanců státní správy způsobuje nejistotu úředníků a účelové změny v personálním složení jednotlivých úřadů. To s sebou přináší nedostatky ve střednědobém a dlouhodobém plánování, nekonzistenci vývoje a následně nadbytečné finanční výdaje z veřejných prostředků. Nadměrná politizace přináší rovněž časté personální změny. (Vláda ČR, 2011b, s. 4 - 8) Za základní problém je považováno to, že není vytvořen přesný přehled toho, co by měla veřejná správa vykonávat, jaké jsou kladeny požadavky na její činnost a co od ní veřejnost očekává. (Vláda ČR, 2011b, s. 69)

Materiál stanovuje pouze základní rámec pro dokončení reformy veřejné správy. V identifikovaných nedostatcích veřejné správy jako je neexistence právní úpravy zaměstnanců státní správy a neexistence osobní odpovědnosti lze tušit, že v rámci stanovení práv a povinností úředníků v uvažované nové právní normě bude vytvořena i povinnost průběžně se vzdělávat nejen po odborné stránce, ale i v oblasti etických standardů, podobně jak tomu je v tradičních demokratických státech.

### 5.2.10 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012

Dokument navazuje na předchozí Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, který byl vystavěn na třech oblastech zájmu: prevenci, průhlednosti a postihu. V novém materiálu se konstatuje, že největší nebezpečí korupce vzniká při rozhodování o veřejných financích a při poskytování služeb občanům. (Vláda ČR, 2011c, s. 4) K tomuto zjištění je přizpůsobeno i členění Strategie, když je v samostatných kapitolách pojednáváno o veřejné správě, veřejných zakázkách, Policii České republiky, státním zastupitelství a soudech a konečně o moci zákonodárné. Mezi stanovené priority v boji proti korupci je uvedeno i přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Cílem je pak postupné přijímání jednotlivých opatření, která by měla eliminovat

příležitosti korupčního jednání zprůhledňováním činnosti a používáním preventivních i represivních opatření. V části zabývající se veřejnou správou je většina opatření věnována územní samosprávě. Státní správy se týkají tři body. Prvním z nich je zvýšení výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících. Slibuje si od něho *„ …konec zbytečné byrokracie, odpolitizování státní správy, odbourání korupce, nestrannost a stabilizaci úředníků, zajištění jednotné organizace a řízení, zkvalitnění služby občanům, organizaci dalšího vzdělávání a systém odměňování.“* (Vláda ČR, 2011c, s. 20).

Druhé opatření stanovuje povinnost orgánům veřejné moci zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex. Současný Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě je příliš obecný, i když existuje možnost jej konkretizovat podle vlastních potřeb. Dalším nedostatkem současného Kodexu je jeho doporučující charakter, jeho aplikace je ponechána na rozhodnutí jedince. Bývá doporučováno, aby etické kodexy obsahovaly i ustanovení o jejich závaznosti. (Vláda ČR, 2011c, s. 23)

Posledním opatřením týkajícím se všech zaměstnanců veřejné správy je zajištění systémového vzdělávání v problematice boje proti korupci. Neexistence takových školení je negativně vnímáno a České republice bylo doporučeno[12] taková školení zavést. (Vláda ČR, 2011c, s. 24)

**Korupce** je jedním z nejzávažnějších etických selhání. Často je považována za opak etiky a panuje názor, že jejím důrazným potíráním by mělo dojít i ke zlepšení situace. Pro snížení výskytu korupce však nepostačuje taková selhání jen postihovat, aby došlo k požadovanému efektu, je nutné korupci předcházet. (MV ČR, 2008, s. 12)

Výše zmíněný materiál označuje korupci jako nabídku nebo poskytnutí úplatku za účelem změnit něčí jednání, nebo naopak může jít o žádost o úplatek. Úplatek nemusí mít podobu finanční, může se jednat o poskytnutí informací, hmotných darů, zvýhodňování známých a příbuzných. S tím souvisí i **lobbing**, který ve své podstatě není nelegální, nicméně v naší společnosti je vnímán negativně. Dopad korupce na společnost se projevuje oslabováním důvěry občanů v uplatňování práva, dochází k neefektivnímu rozdělování veřejných financí a dokonce může ohrozit demokracii a tržní ekonomiku státu. (Vláda ČR, 2011c, s. 5 - 6)

Podle Transparency International lze korupci definovat jako *„ …zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů*

[12] Rada Evropy (GRECO), Zpráva z druhého evaluačního kola ČR z roku 2006.

*veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny."* (Transparency, 2008, s. 18)

Podle Friče k rozmachu korupce přispívají korupční normy, které způsobují selhávání společenského systému. Korupční normy představují síť *„specifických pravidel a vzájemných vazeb důvěry, které zajišťují jejich dodržování"*. Tyto normy jsou vytvářeny opakovaným korupčním jednáním. Říkají, že vše je na prodej, záleží jen na výši úplatku, kdo neuplácí nebo kdo nebere úplatky, škodí sám sobě a je dokonce nebezpečný. Vykonávají takový tlak na jedince, že korupci považuje za něco, co se od něho očekává. Tam, kde korupce proroste do společnosti, se velmi těžko vykořeňuje, neboť veřejnost ji vnímá jako běžnou součást chování. Korupce se nejsnáze uchytí tam, kde má oficiální systém slabiny, tam, kde existuje několik pravidel upravujících určitou situaci a není příliš jasné, které z nich platí. Situace, v níž jsou jasná pravidla, ale jejich dodržování nevede k pozitivnímu výsledku, také může způsobit výskyt korupčního chování stejně jako situace, kdy normy chybějí úplně. (Frič, 2001, s. 67 - 68)

Jak uvádí Robert Dahl ve své knize *O demokracii*, řízení státu vyžaduje nejen odbornost, ale i nezkorumpovatelnost, službu prospěchu veřejnému a ne osobnímu nebo skupinovému. Z historie i ze současnosti je známo mnoho případů, kdy čestný člověk, během svého působení ve vysokých funkcích začne svěřenou moc zneužívat. To ilustruje výrok lorda Actona z roku 1887: *„Moc má sklon korumpovat, absolutní moc korumpuje absolutně"*. (Dahl, 2001, s. 69)

Transparency International zveřejňuje každoročně Index vnímání korupce (CPI). V tomto žebříčku si Česká republika opět pohoršila a klesla ve škále hodnocení z loňských 4,6 na 4,4 bodu, přičemž 10 bodů znamená nejnižší stupeň vnímání, naopak 0 odráží silně korupční prostředí. (Transparency, 2011) Je třeba podotknout, že se jedná o index vnímání korupce, který neodráží skutečný stav korupce v daném státě, ale to, jak situaci v zemi posuzuje veřejnost. Názory na stav české společnosti se různí u veřejnosti a elit, jak jsou označováni významní představitelé veřejného života. Je to zřejmé ze Strategického auditu, který provedla společnost CESES[13]. (Potůček, 2005, s. 193) Stejný závěr interpretuje i článek *„Premiér si pochválil boj s korupcí"* v deníku E15 z 15. února 2012, když informuje o spokojenosti vlády s naplňováním úkolů Protikorupční strategie. Podle premiéra byly ušetřeny desítky miliard korun. Deník však zveřejňuje i názory manažerů, kteří zatím žádné výrazné

[13] CESES – Centrum pro sociální a ekonomické strategie při Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

změny nevidí, naopak si myslí, že česká společnost nedokáže bez korupce fungovat. (Čaban, 2012, s. 2 - 3)

Jako nejvhodnější dlouhodobou prevenci korupce vidí vláda společnost postavenou na mravním řádu a etických hodnotách, které budou lidem vštěpovány od narození. Bez této základny je boj proti korupci založený pouze na státních nástrojích neúčinný. Proto vláda hodlá podporovat výuku etiky ve školách a udržování mravních hodnot prostřednictvím neziskových organizací, církví a náboženských společností. (Vláda ČR, 2011a, s. 29)

## *5.3 Situace na Slovensku*

Na Slovensku 1. dubna 2002 nabyl účinnosti **zákon č. 321/2001 Z. z., o štátnej službe a o zmene a dopnení niektorých zákonov,** vyjma některých ustanovení, která se stala účinnými již od 1. října 2001. Zákon upravoval, podle § 1, právní vztahy při vykonávání státní služby, která byla budována na principech profesionality, politické nezávislosti, efektivity, pružnosti, nestrannosti a etiky. Ustanovil Úrad pre štátnu službu, který měl zabezpečit jednotný postup při uplatňování tohoto zákona a další poměrně široké pravomoci v rámci státní služby. Kromě toho upravoval vznik, změnu a ukončení státně-pracovního poměru, podmínky pro vykonávání státní služby, vzdělávání a odměňování státních zaměstnanců, zabezpečení při nemoci, regresivní náhrady při způsobení škody, činnost odborových orgánů a řízení ve věcech státně-zaměstnaneckého poměru, kolektivní vyjednávání, disciplinární odpovědnost a také povinnost každoročně podávat majetkové přiznání. V ustanoveních týkajících se povinností státního zaměstnance je v odstavci prvním zakotvena mimo jiné povinnost vzdělávat se, nepřijímat dary, zdržet se chování, které by vedlo ke konfliktu zájmů, a vyhýbat se chování, jež by narušilo vážnost státní služby. Druhý odstavec je věnován etickému kodexu. Zákon dále zmocňuje Úrad pre štátnu službu Slovenskej republiky k vydání etického kodexu.

**Etický kodex štátného zaměstnanca** byl vydán 31. července 2002 a kromě všeobecných ustanovení obsahuje články o konfliktu zájmů, o přijímání darů a jiných výhod, o zneužití služebního postavení. Jak je uvedeno v článku 1, je Kodex, na rozdíl od Kodexu platného v České republice, souborem závazných norem chování.

Novelou zákona o štátnej službe byl k 1. červenci 2006 Úřad pro štátnu službu Slovenskej republiky, z důvodů neefektivní činnosti zrušen a jeho kompetence byly převedeny na odvětvová ministerstva. Vzhledem k mnoha dalším novelám, po kterých se stal

původní zákon obtížně aplikovatelný, byl přijat **nový zákon o štátnej službe č. 400/2009 Z. z.** V novém zákoně došlo ke změně přijímání pracovníků, neboť nyní je možné přijmout nového zaměstnance nejen na základě výběrového řízení, ale také na základě výběru nebo bez výběrového řízení a bez výběru. Zaměstnanecký poměr vzniká na základě služební smlouvy oproti jmenování v dřívější právní úpravě. Poměrně rozsáhlé jsou povinnosti určené státním zaměstnancům, ovšem zmizela ustanovení týkající se disciplinárního řízení a etického kodexu.

Přesto, že Slovensko má účinnou normu upravující poměry státních zaměstnanců již deset let a téměř stejnou dobu platný i Etický kodex pro státní zaměstnance, objevily se v poslední době případy korupce v nejvyšších patrech slovenské politiky.

## *5.4 Situace v ostatních okolních státech*

**Polsko** přijalo svůj první zákon o státní službě v roce 1996, ale již v roce 1998 byl přijat nový zákon. Po další obměně v roce 2006 platí v současné době zákon účinný od března 2009. V zákoně jsou stanoveny základní standardy chování, které je zaměstnanec povinen dodržovat. Státní služba je založena na kariérním systému. Pro vstup do státní služby je nutné složit odbornou zkoušku nebo absolvovat Národní školu veřejné správy. Náplně jednotlivých pracovních míst jsou stanoveny centrálně vládou, ale vzdělávání je v kompetencích jednotlivých úřadů. (MV ČR, 2012, s. 8 - 17)

**Německo** přijalo v roce 2009 nový Zákon o právním postavení státních úředníků ve spolkových zemích. Jednotlivé spolkové země však mohou přijímat své vlastní úpravy státní služby. Pro federální státní úředníky je účinný Zákon o spolkových státních úřednících. Státní služba je založena na kariérním systému, který vyžaduje celoživotní vzdělávání. Postup je umožněn na základě kvalifikační zkoušky. Pro vyšší pracovní pozice je určena přípravná praxe a studium na Spolkové akademii veřejné správy nebo na Vysoké škole správních věd. Jsou požadovány znalosti zejména v oblasti práva. (MV ČR, 2012, s. 9 a 18)

**Rakousko** má platný jeden z nejstarších zákonů o státní službě, v němž je uplatňován princip definitivy, na kterou má zaměstnanec nárok po šesti letech zkušební doby. Potom může postupovat v kariéře s ohledem na odpracované roky a vzdělání a také v rámci své kategorie má zaručen i finanční postup. Co se týká úpravy chování, platí pro státní úředníky

vyšší trestní a disciplinární odpovědnost. (Westminster, 2009) GRECO[14] doporučilo Rakousku přijmout kodex chování pro federální zaměstnance, který byl přijat v roce 2008 jako Kodex chování proti korupci. Uvádí příklady správného a nesprávného chování, stanovuje základní zásady veřejné správy a zaměřuje se na hlavní oblasti možného korupčního chování. V souvislosti s jeho přijetím byla připravena i řada programů pro jeho provádění. (GRECO, 2010, s. 34)

**Maďarsko** jako první země ze zemí střední a východní Evropy přijalo zákon o státní službě v roce 1992. Je založen na kariérním, pro manažery na pozičním systému. Pro jmenování do státní služby je třeba složit dvě zkoušky - základní a profesionální a to v určité stanovené době. Vzdělávání zaměstnanců státní správy je povinné a dokonce se na něm zaměstnanec v určitých případech musí finančně podílet. Zákon stanovuje základní standardy chování zaměstnance státní správy a mimo to je přijat i Kodex chování státního zaměstnance. (Halásková, 2010, s. 47)

[14] GRECO – Skupina států proti korupci, ustavená v roce 1999 Výborem ministrů Rady Evropy.

# 6. Výzkumná část

Aby bylo možné nalézt odpovědi na výzkumné otázky a následně naplnit cíle této práce, byla zvolena forma kvalitativního výzkumu, a to zejména proto, že počet subjektů, kterých se zkoumaná problematika týká, je malý. V přípravné fázi byl vytvořen plán výzkumu, v němž byl označen výzkumný soubor, byly zvoleny výzkumné metody, organizace a časový plán výzkumu.

## *6.1 Plán výzkumu*

Výzkumným designem práce je modifikovaná **metoda Delphi,** jako kombinace elektronického dotazování a rozhovorů. Tato metoda ve své klasické podobě spočívá ve vytvoření dotazníku, ve kterém je ponechán prostor pro vyjádření názoru na určitý problém. Oslovením odborníků a jejich sezváním k panelové diskuzi jsou získána data, jež jsou po shrnutí opět rozeslána účastníkům panelu k případnému korigování svého názoru s ohledem na názory ostatních. Tento krok je opakován, dokud nedojde k potřebné shodě. (Veselý, Nekola, 2007, s. 181 -183) V této práci byla metoda upravena a v první fázi využila elektronického dotazování, kde byly zjišťovány skutečnosti týkající se etických kodexů a etických standardů. Po získání a sumarizaci dat byli osloveni odborníci, kteří byli ochotni vyjádřit se k získaným výstupům, aby upřesnili svůj názor na danou problematiku. Ve chvíli, kdy se odpovědi začaly opakovat, byl výzkum ukončen.

V návaznosti na cíl práce byly vyprofilovány tři sady otázek[15]. **První sada** měla přinést základní orientaci o tom, jak je pracováno s Kodexem, případně zda je rozvíjena etická kultura dotazovaného subjektu. Jak již bylo zmíněno v úvodu práce, výzkum se vztahoval pouze na správní orgány, a proto bylo využito kompetenčního zákona, jež vyjmenovává jednotlivé ústřední orgány státní správy. Jako výzkumný soubor bylo vybráno všech 14 ministerstev a 11 dalších ústředních orgánů státní správy. Pro tuto fázi výzkumu byly otázky formulovány a následně konzultovány s odborníkem z oblasti personalistiky z hlediska jejich vhodnosti a srozumitelnosti. Důvodem byl předpoklad, že na otázky budou odpovídat především personální oddělení jednotlivých úřadů. S ohledem na zajištění maximální návratnosti dotazníků, bylo využito povinnosti úřadů odpovídat na určité dotazy, a to podle zákona o svobodném přístupu k informacím, i přesto, že panovala určitá pochybnost o tom,

[15] Jednotlivé sady otázek jsou uvedeny v příloze č. 5.

zda tento typ otázek je právě tím, na který se zákon vztahuje. Zákon[16] ve svých ustanoveních uvádí, že se vztahuje na informace, které již úřad vytvořil a mohou být opětovně vyhledány, ale nezahrnuje povinnost odpovídat na dotazy týkající se názorů, budoucích rozhodnutí a vytváření nových informací.

**Druhá sada** otázek byla připravena v návaznosti na výsledky sebrané pomocí dotazníku s cílem zjistit názory oslovených na uplatňování etických standardů ve státní správě. Za účelem zajištění kontaktů na odborníky v jednotlivých úřadech bylo v rámci dotazníku požádáno o uvedení pracovníka, s nímž by bylo možné konzultovat případné doplnění odpovědí. Sběr dat měl být proveden prostřednictvím rozhovorů s odborníky, kterým byly kladeny polootevřené otázky.

**Poslední sada** otázek měla být zodpovězena prostřednictvím otázek položených osobně pracovníkům konkrétního útvaru správního orgánu, který kromě svojí koncepční činnosti vykonává i funkci správního úřadu s celostátní působností. S ohledem na to, že při výkonu svěřené agendy dochází ke styku s veřejností a rozhoduje se o konkrétních právech a povinnostech, měl by být kladen velký důraz na etické chování zaměstnanců tohoto útvaru.

Sběr primárních dat začal na začátku ledna 2012 a skončil koncem března 2012. Celkem byly sebrány údaje od 23 z 25 úřadů ústřední státní správy, což znamená návratnost 92 %. Dva úřady na požadavek nereagovaly.

## *6.2 Elektronické dotazování*

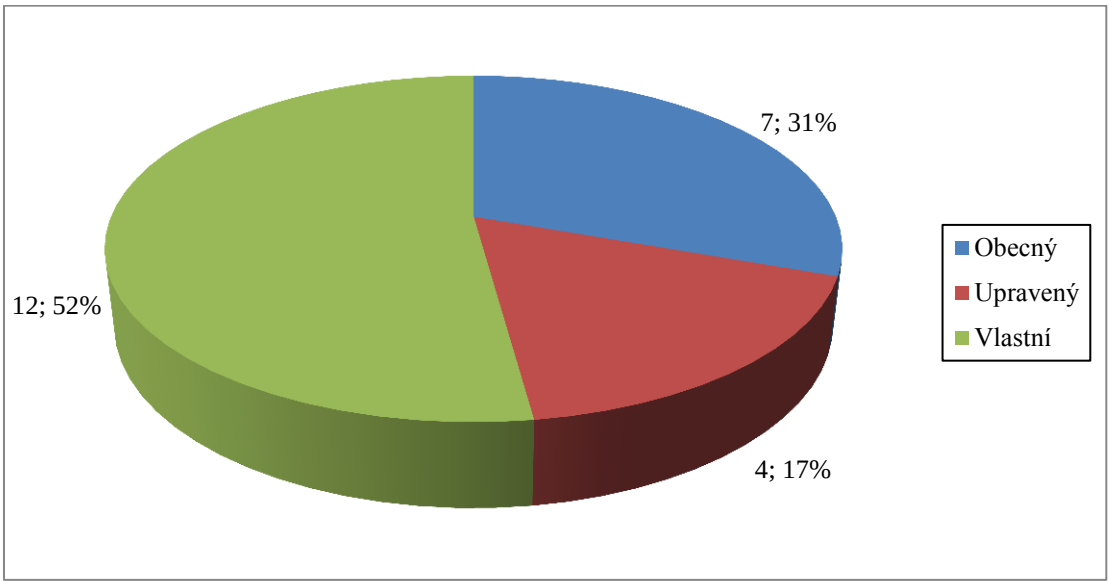
První sada otázek byla v souladu s výzkumným plánem rozeslána elektronickým podáním na všechny správní orgány. Z uživatelského hlediska bylo velmi příjemné obdržet z některých úřadů zprávu o registraci žádosti, což je možné chápat jako součást etické kultury úřadu. Převážná část odpovědí byla doručena v zákonné lhůtě[17]. Lze konstatovat, že ve většině případů byly poskytnuty informace v dostatečné šíři. Některé orgány poskytly informace přímo k jednotlivým otázkám, jiné odpověděly pouze na vybrané otázky, některé poskytly souhrnnou odpověď formou dopisu. V jednom případě bylo odpovězeno pouze lakonickým sdělením, pro účely prvotní orientace však postačujícím.

[16] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
[17] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ukládá povinným subjektům poskytnout požadovanou informaci do 15 dnů ode dne jejího přijetí nebo doplnění.

- Usnesením vlády České republiky č. 270 z roku 2001 bylo uloženo vydat Kodex pro potřeby úřadů, popřípadě vydat kodex vlastní, který by z tohoto obecného dokumentu vycházel. První otázka tedy směřovala ke zjištění, kolik úřadů využilo této možnosti nebo pociťovalo nutnost Kodex specifikovat.

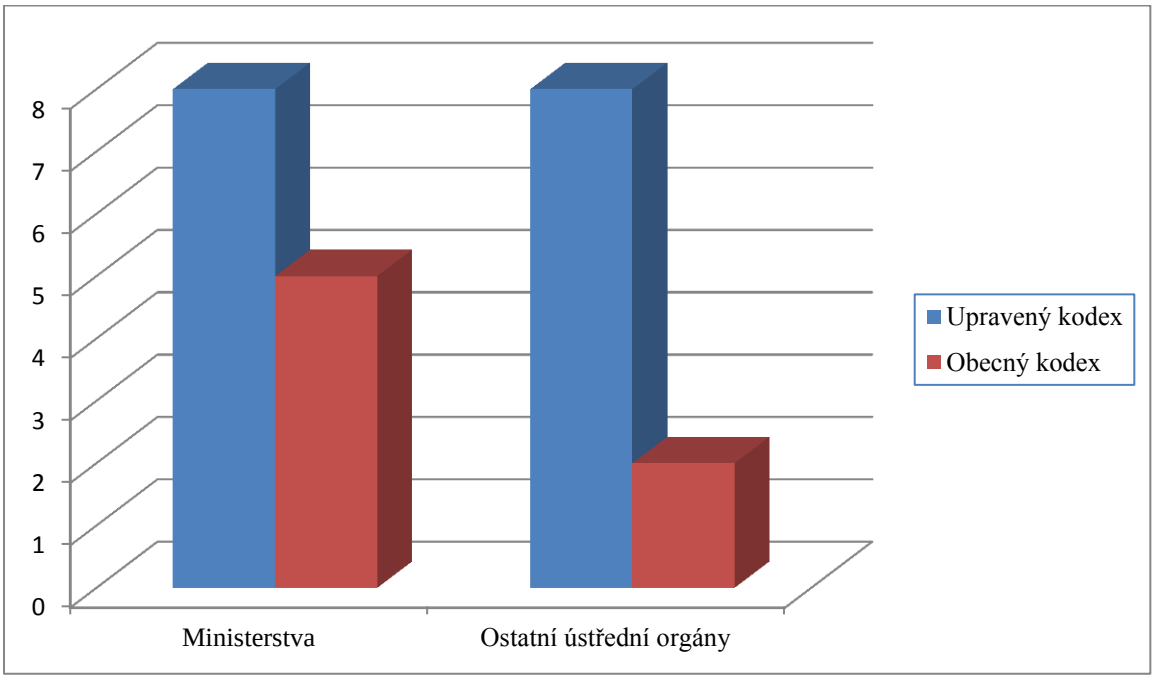
Z obdržených odpovědí vyplynulo, že pouze třetina dotázaných nemá Kodex žádným způsobem upravený a používá jej v jeho původní podobě schválené vládou. Z ostatních úřadů jich více než polovina vydala svůj vlastní kodex, upravený pro své potřeby. Zbylé úřady používají Kodex doplněný o některá specifická ustanovení. Možnosti vydat vlastní kodex, kterou nabízí výše zmíněné usnesení vlády, využily zejména další orgány státní správy, a to zřejmě z toho důvodu, že jejich výkon státní správy je více specifikován a dochází zde častěji ke konkrétnímu rozhodování o právech a povinnostech veřejnosti při vydávání individuálních správních aktů. Z hlediska procentuálního vyjádření využilo tuto možnost 62 % ministerstev a 80 % ostatních ústředních orgánů státní správy.

**Graf 1** Využití možnosti upravit Kodex nebo vydat vlastní pro potřeby ústředních orgánů státní správy.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

**Graf 2** Správní orgány, které mají/nemají upraven Kodex.

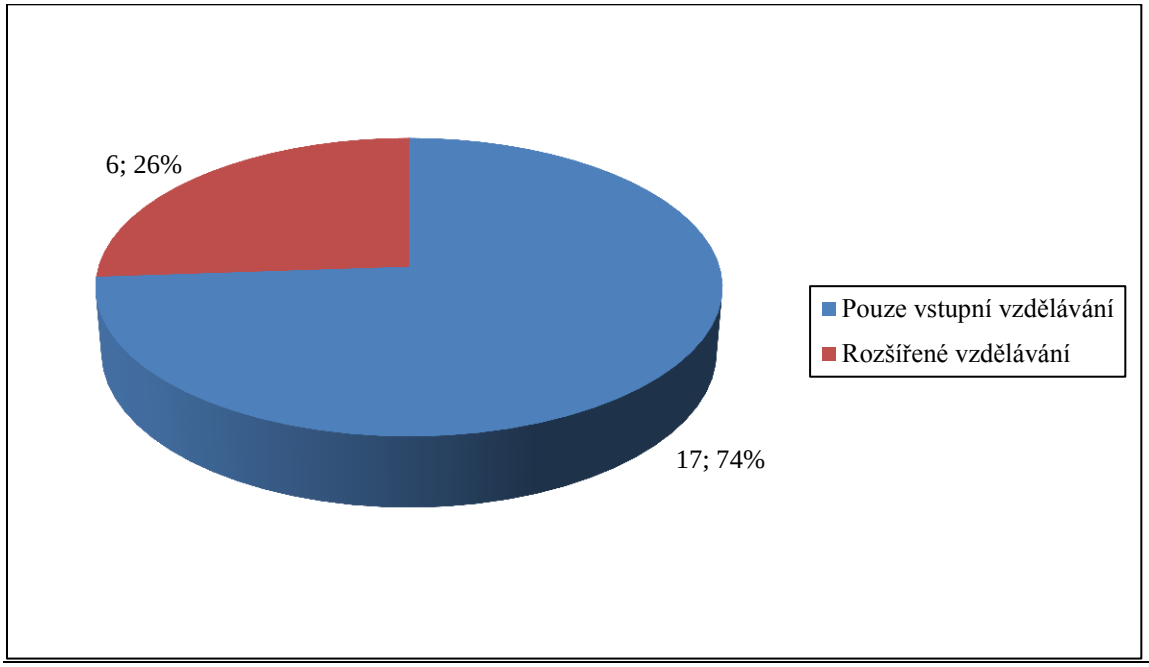



Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Ve studii týkající se etiky ve státních úřadech členských zemí EU se její autor Ch. Demmke odvolává na práci, kterou provedl ve spolupráci s D. Bossaert[18], v níž bylo zjištěno, že nejvíce členských států považuje za neúčinnější nástroj v boji s neetickým chováním a jednáním pravidelné školení zaměstnanců. (Demmke, 2005, s. 31). O důležitosti kurzů aplikované etiky pro rozhodování ve veřejné správě se zmiňuje i Sullivan a Segers. (Sullivan, Segers, 2007, s. 309) V návaznosti na tento poznatek bylo zjišťováno, zda je prováděno další školení zaměstnanců v souvislosti Kodexem a etickým chováním ve správních orgánech. Z obdržených odpovědí vyplývá, že velká většina státních úřadů provádí seznamování s Kodexem nebo jeho ekvivalentem pouze v rámci vstupního vzdělávání, v němž jsou noví zaměstnanci krátce uvedeni do problematiky etického chování. Ty úřady, které odpověděly na dotaz o dalším proškolování v souvislosti s obsahem Kodexu kladně, většinou další vzdělávání vztahují k boji proti korupci. Mají vypracovány moduly, které prohlubují znalosti pracovníků v této oblasti, ale ani tato školení nejsou pravidelná.

[18] Bossaert, D., Demmke, Ch., *Main Challenges in Field of Ethics and Integrity in the EU Member States*.

**Graf 3** Počty správních orgánů provádějící školení etického chování v rámci vstupního/rozšířeného vzdělávání.

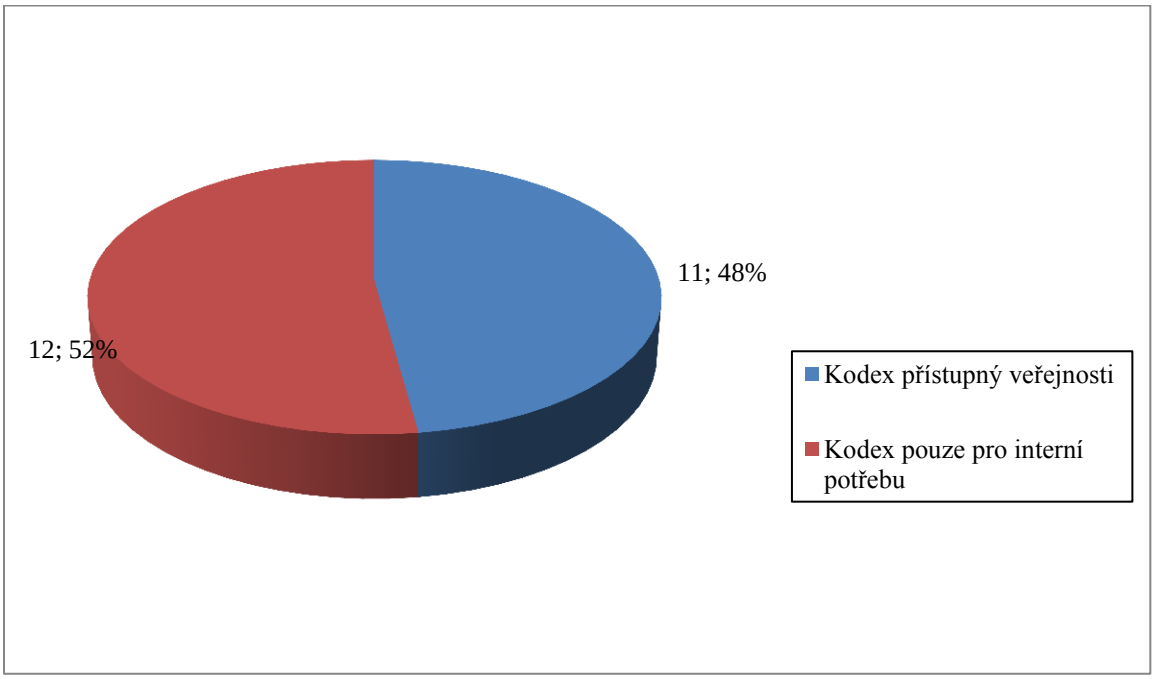



Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Etický kodex je dokument, v němž jsou obsaženy prvky charakterizující sdílené hodnoty a cíle dané organizace. Jeho vytvořením a přijetím je vytvářena organizační kultura a kultivováno prostředí uvnitř organizace, jeho zveřejněním pak organizace prezentuje své priority veřejnosti, která na základě toho může předem očekávat určitý typ jednání, porovnávat jej a také jej vyžadovat. To platí jak pro soukromou, tak pro veřejnou sféru, která je v novém pojetí otevřená veřejnosti a má být především službou občanům. Vyvěšením etického kodexu na webových stránkách úřad signalizuje, že si je vědom tohoto nového přístupu a praktikuje jej. Nelze souhlasit s pohledem jednoho z oslovených úřadů, že pokud je Kodex vyvěšen na stránkách Úřadu vlády ČR, není třeba jej zveřejňovat na konkrétním státním úřadu, neboť by docházelo ke zbytečným duplicitám.

Bylo zjišťováno, kolik úřadů má kodex zpřístupněn veřejnosti. Z odpovědí vyplynulo, že kodex, ať svůj vlastní nebo obecný zveřejnila téměř polovina úřadů.

**Graf 4** Počet správních úřadů se zveřejněným a interním kodexem.

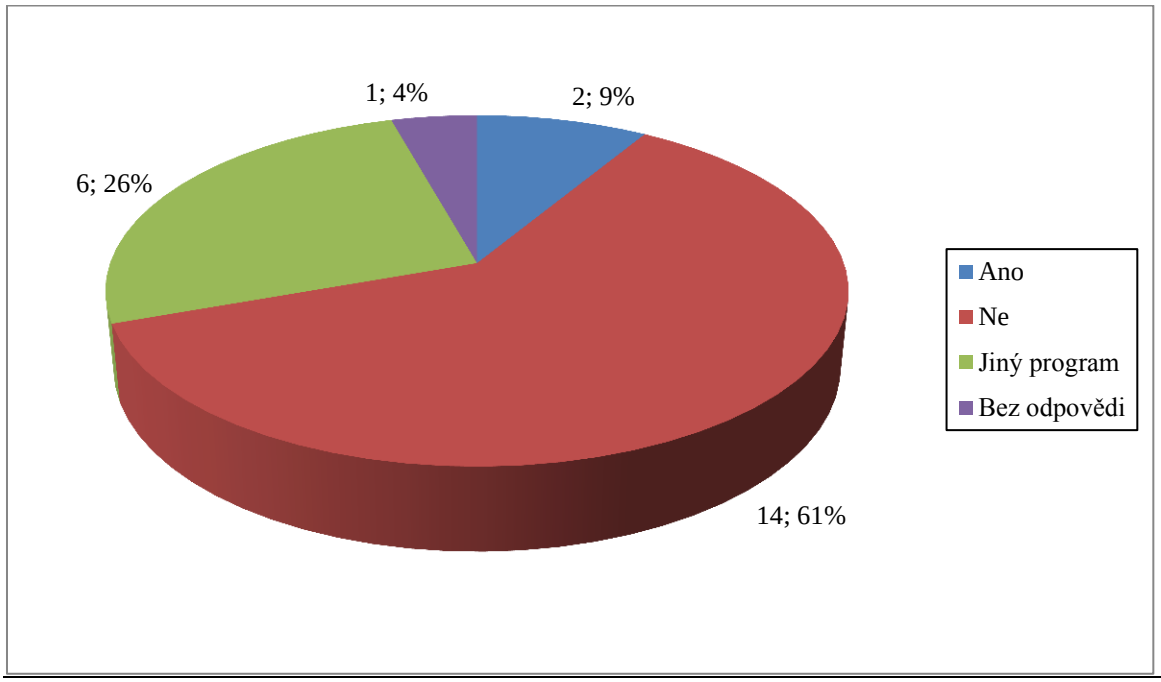



Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Následující otázky směřovaly k zodpovězení otázek o budování etické kultury jednotlivých úřadů. Organizace Transparency International Česká republika za spolupráce dalších partnerů[19] uspořádala projekt Měsíc podpory integrity a transparentnosti. Výstupem jednoho ze seminářů s názvem Budování profesionální a apolitické veřejné správy byla i Opatření směřující k depolitizaci a stabilizaci profesionální veřejné správy, která se týkala mimo jiné i vytváření kultury veřejné správy. Za základ zkvalitnění veřejné správy je třeba dle těchto výstupů nejen přijetí potřebné legislativy. Důležitou složkou je vytváření takové etické kultury ve veřejné správě, která je založena na sledování veřejného zájmu, transparentnosti, odpovědnosti a profesionalitě. (Transparency, 2011b, s. 3) Následující otázka vedla ke zjištění, zda mají jednotlivé správní orgány vybudován program rozvoje etiky organizace. Na základě obdržených odpovědí bylo vyhodnoceno, že pouze dva správní orgány mají vytvořen určitý program, který je založen na pravidelných školeních přizpůsobených potřebám zaměstnanců. Úřady, které se nacházejí v kategorii označené jinak, mají vytvořeny programy se zaměřením na boj proti korupci a zvládání situací s manipulativním jednáním.

[19] Na přípravě se podílel Respekt institut za spolupráce velvyslanectví Velké Británie, Spojených států amerických a Spolkové republiky Německo v Praze a Nadace Open Society Fund Praha. Na jednotlivých seminářích vystoupili se svými zkušenostmi odborníci z výše uvedených zemí.

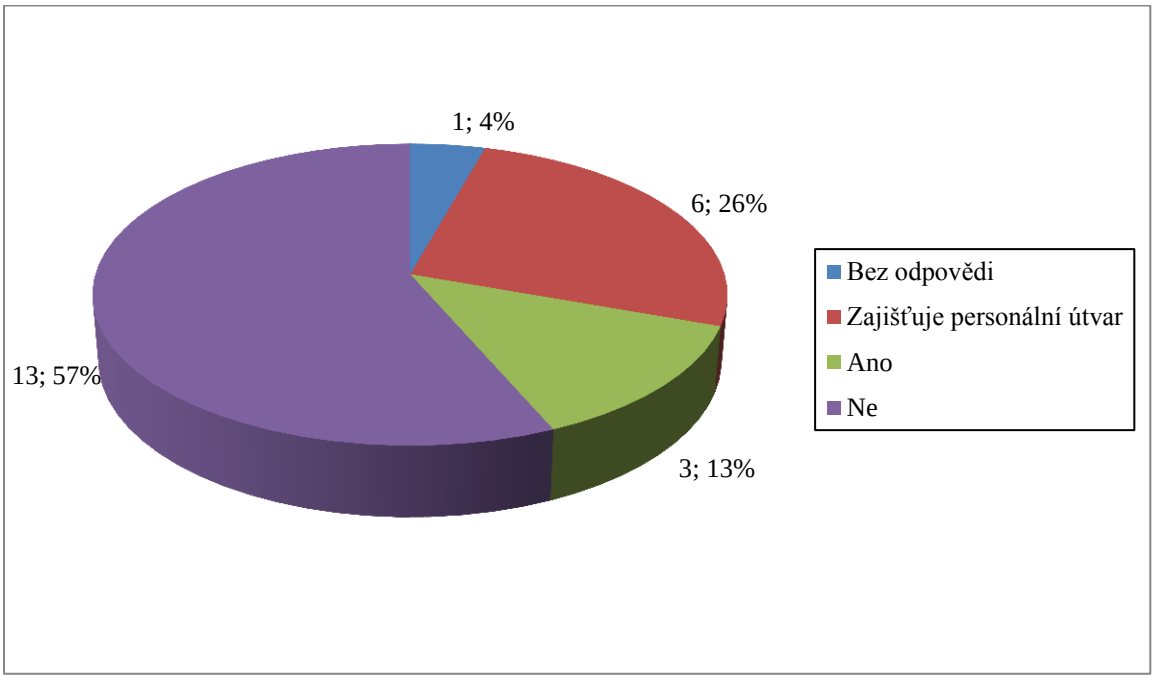
**Graf 5** Počty úřadů s vytvořeným programem rozvoje etiky.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Etická kultura organizace byla uvedena ve Studii o aplikaci nástrojů managementu etiky v organizacích jako jeden z mechanizmů vedoucích ke zvýšení výkonnosti a konkurenceschopnosti organizace. Jedním z bodů vedoucích k rozvoji organizační etiky je jmenování osobnosti, která bude zodpovídat za rozvoj etického chování a implementaci kodexu. Taková osoba by měla mít důvěru jak ze strany zaměstnanců, tak ze strany vedení úřadu. Měla by informovat obě strany o případných problémech a zlepšovat jejich vzájemnou komunikaci. (Klírová, 2006, s. 5) Následující otázka směřovala ke zjištění, zda jsou takové osoby případně útvary na předmětných úřadech ustanoveny. Z šetření vyplynulo, že podobné útvary mají vytvořeny pouze tři úřady. Ve všech třech případech se jedná o další ústřední orgány státní správy. V ostatních případech, pokud nebyla odpověď přímo záporná, spadá oblast etiky do kompetence personálního útvaru.

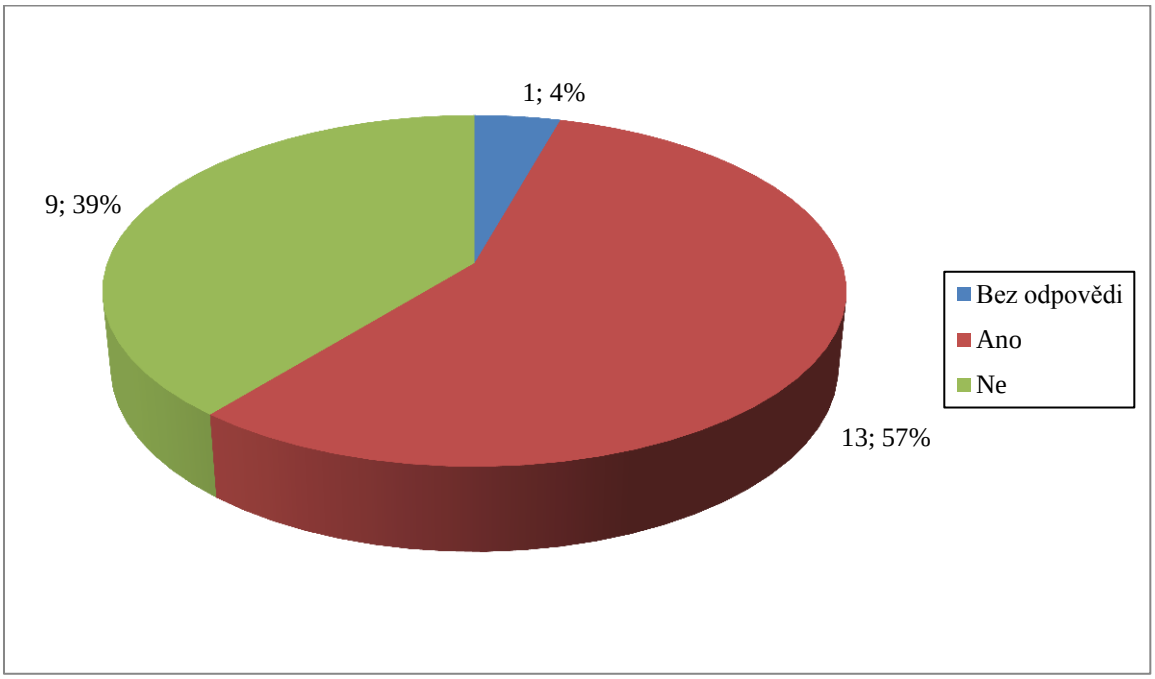
**Graf 6** Počty úřadů, které mají/nemají ustanoven útvar zodpovědný za rozvoj etiky.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Rozvoj etické kultury by měl platit pro všechny zaměstnance úřadu a všichni by měli být v tomto směru vzděláváni. Přesto existují některá pracovní místa, kterým je vhodné věnovat zvýšenou pozornost a pracovníky na těchto postech intenzivněji seznamovat s možnými riziky a upevňovat u nich dovednosti, které snižují možnosti etického selhání. Vytipováním takových míst může úřad předejít mnoha problémům. Předposlední otázka byla položena s důrazem na zjištění, zda si státní úřady takové pozice mapují. Z odpovědí bylo zjištěno, že více než polovina má taková pracoviště vybraná. Jedná se o pozice, kde jsou vedena správní řízení a oblast veřejných zakázek. V těchto úřadech jsou pravidelně aktualizovány mapy rizik, kde jsou identifikována a hodnocena možná rizika i případná etická selhání. Tím je částečně vytvářena zpětná vazba o účinnosti stávajících opatření. Zbývající úřady konstatovaly, že vzhledem ke svému zaměření není třeba taková místa vyhledávat, neboť k riziku porušení etických standardů nedochází.

**Graf 7** Počty úřadů, které mají/nemají vytipovaná riziková pracoviště.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- V závěru byla položena otázka týkající se postihů za případná etická selhání. Služební zákon upravuje tzv. kárnou odpovědnost státních zaměstnanců a vymezuje služební kázeň jako řádné plnění všech povinností vyplývajících ze zákona. Zaviněné porušení služební kázně označuje jako kárné provinění, za něž mu lze uložit písemnou důtku, snížení platu až o 15 % po dobu až 3 měsíců, odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru.[20] S ohledem na neúčinnost tohoto zákona jsou pracovní poměry zaměstnanců ústředních správních orgánů upravovány zákoníkem práce. Odkaz na zákoník práce v návaznosti na pracovní řád úřadu se objevoval ve většině odpovědí. Státní úřady mívají Kodex zařazen jako součást pracovního řádu a proto případná porušení ustanovení Kodexu posuzují jako porušení pracovních povinností a podle toho jsou také, s ohledem na jejich závažnost, posuzována. Mnoho úřadů odpovědělo, že takové případy zatím řešit nemuselo.

[20] Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, část pátá, hlava I a II.

**Dílčí shrnutí**

Kodexy jsou ve většině úřadů přizpůsobeny potřebám úřadu. Zpravidla však kromě seznámení v rámci úvodního vzdělávání není s Kodexem dále pracováno, není prohlubováno etické chování a potřebné návyky. Téměř polovina úřadů považuje kodex etiky za ryze interní dokument, který slouží pouze pro vnitřní potřebu a neprezentuje jej veřejnosti. Programy zabývající se rozvojem etického chování má vypracovány pouze malá část úřadů a podobně je to i s ustanovením konkrétní osoby odpovědné za tuto oblast. Více než polovina státních úřadů má však zmapována riziková pracoviště, kde by mohlo docházet k etickému selhání. Pozitivní je, že část úřadů uvádí, že dosud nebylo třeba řešit problém etického selhání, nicméně pokud by se vyskytl, byl by řešen podle zákoníku práce a pracovního řádu.

Z výše uvedeného lze usoudit, že státní úřady přijaly Kodex v souladu s usnesením vlády, avšak vzhledem k tomu, že nedochází k jeho další implementaci, stává se však jakýmsi „mrtvým dokumentem“. (Transparency, 2011b, s. 3)

## *6.3 Rozhovory s odborníky*

Sběr dat v první části poskytl údaje, které po zpracování vyústily k vytvoření druhé sady otázek. V této části zkoumání byli osloveni odborníci pracující na jednotlivých státních úřadech. Výběr probíhal bez předchozího záměru, pouze podle šíře odpovědí v prvním kole šetření a podle vyjádřené ochoty k další spolupráci. Na tomto místě je však nutné podotknout, že většina respondentů souhlasila s rozhovorem pod podmínkou, že nebude zveřejněno jejich jméno a kromě jednoho případu rozhodně nesouhlasili s použitím diktafonu. Po ujištění, že zůstanou v anonymitě, byli vesměs všichni oslovení vstřícní.

Konkrétně byly domluveny rozhovory s pracovníky Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu a Úřadu vlády, kteří pracují převážně na personálních útvarech nebo v odděleních interního auditu. Škála jejich pracovního zařazení byla od odborného referenta přes vedoucí oddělení po pozici zástupce ředitele odboru. Takto bylo uskutečněno pět rozhovorů, další dva se, bohužel, vzhledem k velké pracovní vytíženosti oslovených nepodařilo uskutečnit.

Za účelem získání pohledu vně správních orgánů byly uskutečněny rozhovory se zástupci odborů a Nejvyššího kontrolního úřadu, celkem byla sebrána data při sedmi rozhovorech.

Rozhovory se konaly v jednotlivých úřadech, doba jejich trvání se pohybovala od 30 do 60 minut. S ohledem na nesouhlas s nahráváním rozhovorů byly nejprve zjišťovány názory respondentů na jednotlivé otázky a potom, ve spolupráci s nimi byly shrnuty do stručných odpovědí a zapsány na papír.

- První otázka se týkala názoru respondenta na nutnost prohlubování etického povědomí a v případě kladné odpovědi na nejvhodnější způsob, kterým by mělo být prováděno. Všichni dotázaní souhlasili s potřebou **vytvářet etickou kulturu úřadů** a shodli se na tom, že jedním z nejúčinnějších způsobů, jak motivovat pracovníky k určitému typu chování je **osobní příklad nadřízeného**, jeho styl řízení podřízených, který se odráží na atmosféře na pracovišti. Většina dotázaných soudila, že účinným nástrojem by mohlo být **pravidelné školení či řízená diskuze** na jednotlivých pracovištích koordinovaná jejich vedoucím. Vyskytl se i částečně odlišný názor, kdy dotázaný měl za to, že lze trénovat pouze profesionální vystupování a nikoliv etické hodnoty, protože ty jsou součástí osobnosti. S tím podle dotázaných úzce souvisí přijímání pracovníků, jež by mělo klást důraz na výběr vhodných kandidátů pro jednotlivé pracovní pozice. Bylo zjištěno, že oslovení **pracovníci postrádají transparentní pravidla** a větší politickou angažovanost ve prospěch etiky. Za účinný způsob, jak posilovat respekt k etickým standardům, dotázaní pokládají **důsledné a nekompromisní postihování jednotlivých selhání** vytvářející ve svém důsledku obraz žádoucího chování.

- Další dotaz měl za cíl zjistit, co je respondenty považováno za největší problém rozvoje etiky ve státní správě. Drtivá většina dotázaných uvedla, že jako velmi problematickou vnímá **politizaci státní správy** a upřednostňování stranických zájmů před vůlí řešit odborné problémy. Neexistence vymezení úřednických a politických míst způsobuje nejistotu v postavení státního úředníka, nestabilitu a vysokou závislost na politických rozhodnutích, bez možnosti se těmto rozhodnutím vzepřít, aniž by úředník riskoval ztrátu zaměstnání či jiný postih. Problémem může být i **nízká prestiž** úřednického povolání, které je podle některých názorů vnímáno jako druhořadé a pro ty, kteří nesehnali „lepší místo“. Problematickým je podle dotázaných také **přístup politiků**, kteří, ve snaze zalíbit se voličům, vidí státní správu jako přebujelou a zbytečně finančně náročnou, aniž by si uvědomovali, že vykonává pouze to, co vyplývá ze zákonných norem, které jsou politiky přijímány. Negativně působí **zaměření společnosti na ekonomický a nikoliv etický imperativ**, což má dopad na rodinnou i školní výchovu, neboť obě tyto instituce mají největší vliv na tvorbu hodnotové hierarchie jedinců ve společnosti a tedy i zaměstnanců ve státní správě.

- Dále byl zkoumán názor na účinnost kodexů přijatých jednotlivými úřady, jako nástrojů přispívajících ke zvýšení etického chování ve státní správě. Sebrané odpovědi se značně rozcházely a vyjadřovaly spektrum názorů od pozitivního, který Kodex ve své podstatě považuje za efektivní nástroj, jenž je však nutno chápat v širších souvislostech spolu s ostatními nástroji, se kterými vytváří celkovou atmosféru v úřadu. Vesměs byl připojen dovětek, že by takový měl být v ideálním případě. Jiné odpovědi označovaly Kodex v takové podobě, v jaké je v současné době za normu spíše morálního charakteru, těžko vymahatelnou a příliš obecnou, která byla přijata, aby bylo formálně vyhověno doporučení mezinárodních organizací. Někteří respondenti šli ještě dále a označili jej dokonce za pouhý *„kus papíru, který nikdo nečte natož, aby se podle toho choval.“*

- Na dotaz, zda by měl Kodex větší naději na využívání v praxi, kdyby byl závazným dokumentem a nikoliv pouze doporučeným, byly podány poměrně shodné odpovědi. **Předpoklad závaznosti by, podle názoru dotázaných, v současné situaci nikterak nezvýšil podíl na jeho využívání,** a pokud ano, *„…byl by uplatňován jen do té míry, aby z jeho nedodržování nehrozily nějaké postihy a nikoli z důvodů uvědomění si jeho podstaty.“* Na případné etické chování zaměstnanců nemá, podle názorů respondentů, vliv Kodex, ale zejména výchova v rodině, která formuje hodnoty jedince již od raného věku.

- Z dotazu na využívání ostatních nástrojů ke zvýšení etického chování ve státní správě bylo téměř shodně odpovězeno, že je využíváno v převážné míře pouze vstupní školení, které seznamuje se základy etického chování. V případě vyšších manažerských funkcí je v rámci prohlubujícího vzdělávání možnost využívat kurzy nabízené Institutem veřejné správy. **Velmi omezené využívání nástrojů k podpoře etiky**, které se na mnohých úřadech zúžilo pouze na přijetí Kodexu, je zdůvodňováno odsunutím této problematiky na okraj zájmu. Podstatnou roli hraje to, že **nejsou vytvořena pravidla**, která by sjednocovala a upravovala požadavky na vzdělávání zaměstnanců. Současná pravidla jsou velmi obecná, vzdělávání nechávají na vůli jednotlivých úřadů, což je v dnešní napjaté ekonomické situaci kontraproduktivní. Velkou roli hraje i nechuť politiků tuto situaci měnit.

- Následující otázkou byl zjišťován názor na to, kterých dalších nástrojů by mělo být využíváno pro zvýšení etických standardů ve státní správě. Respondenty byla zmíněna **potřeba přijetí zákonných norem**, v nichž by byly obsaženy principy etiky, které vypracovala OECD, a jejich důsledné dodržování v praxi, nebo přijetí Kodexu formou zákona. Jako jeden z nejúčinnějších nástrojů bylo označeno **posílení kontrolních mechanizmů,** důsledné postihování zjištěných pochybení, ustavení disciplinární

odpovědnosti, neboť při současném stavu státní správy nepomohou žádná jednorázová školení, ale koncepční vytváření organizační kultury, což by mohlo přinést zlepšení v chápání veřejné správy.

- Korupce je nejčastěji uváděné etické selhání. Otázka směřovala k zjištění, jaké další porušování etických standardů se ve státní správě vyskytují. Většinou dotázaných bylo jako nejzávažnější prohřešek označeno **prosazování stranických zájmů** před řádným výkonem státní správy a prosazováním veřejného zájmu, zejména ve vyšších funkcích. Poukazováno bylo na zneužívání funkčního postavení jak vůči veřejnosti, tak vůči vlastním zaměstnancům. Velmi negativně je vnímáno **dosazování stranických kolegů na vedoucí místa** bez řádného výběrového řízení, nepotismus, což má často za následek nedostatečné manažerské schopnosti vedoucí k nekompetentnímu rozhodování a zneužívání především finančních zdrojů. S tím souvisí **klientelismus**, porušování principu nestrannosti a zneužívání informací ve vlastní, popřípadě stranický prospěch.

- Následně byl zjišťován názor na vliv neúčinnosti služebního zákona na využívání etických standardů ve státní správě. Ve všech odpovědích byla vyjádřena jednoznačná souvislost mezi služebním zákonem a etikou státní správy. V některých případech byla zmiňována **chybějící existenční jistota** pro kvalitní pracovníky státní správy, v dalších **stanovení práv a povinností**, které by jasně signalizovaly, jak se má úředník chovat a jaké chování je již považováno za nepřípustné. Uzákoněním povinnosti průběžně se vzdělávat by měl být vytvořen základ pro kvalitní, stabilní, odborný a otevřený výkony státní správy. Nicméně zazněl i názor, že bez odstranění politického vlivu a zvýšení kulturní úrovně vládnutí ani sebelepší služební zákon situaci ve státní správě nezlepší.

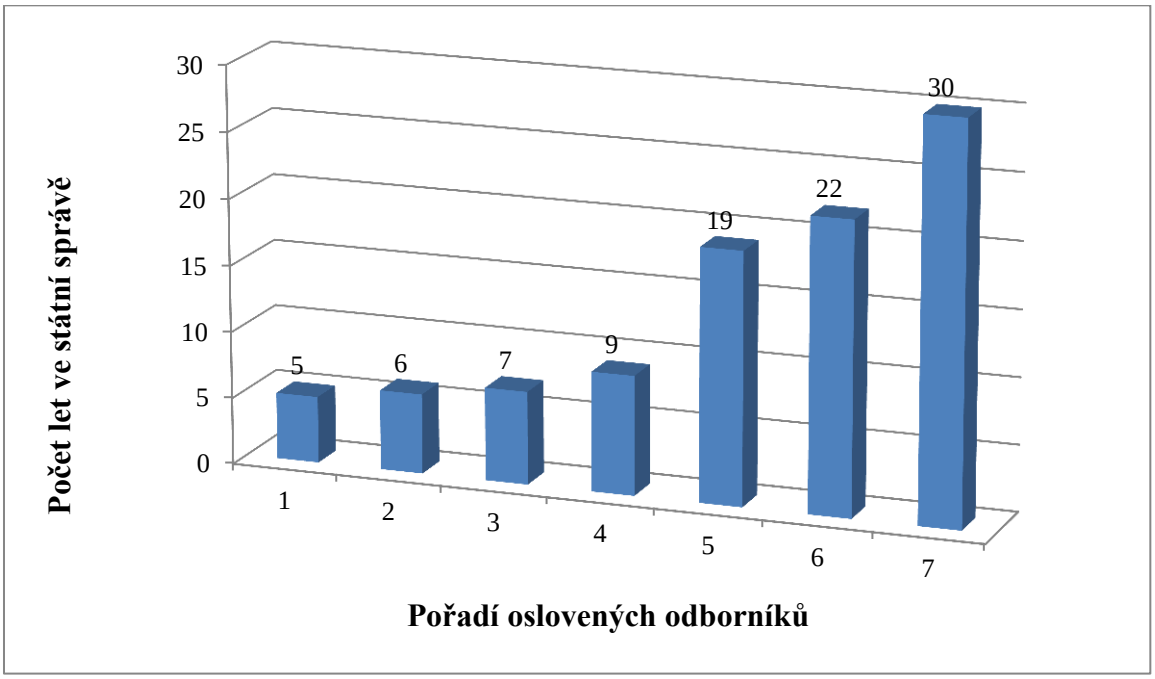
- Předposlední otázka měla zmapovat, jaké osobnostní charakteristiky jsou pro úředníka státní správy považovány za nejdůležitější. Bylo nabídnuto několik možností, které vycházely jak z odborné literatury, tak ze základních hodnot veřejné správy stanovených OECD. Nejčastěji se objevovala **odpovědnost,** která je spojována s kompetentností a profesionalitou, dále schopnost se kvalitně rozhodovat a nést důsledky těchto rozhodnutí. Za nutnou vlastnost státního úředníka je považována **nestrannost**, která zajišťuje spravedlivý výkon státní správy vůči veřejnosti. Jako další vlastnosti byly uváděny slušnost, čestnost a spolehlivost, které by měly být součástí etické výbavy úředníka. Loajalita vůči zaměstnavateli a integrita by měly být důsledkem vytváření organizační kultury úřadu.
- Poslední otázka byla pokládána na základě úvahy o možné vazbě názorů na etické standardy ve veřejné správě na počet let strávených ve státní správě. Předpokladem bylo, že

úředníci zaměstnaní na úřadech déle budou v návaznosti na své zkušenosti méně věřit v možnost změny státní správy na rozdíl od mladších zaměstnanců, kteří jsou plni teoretických znalostí a mají chuť měnit zaběhnuté pořádky. Tento předpoklad se neprokázal.

**Dílčí shrnutí**

Výsledkem provedených rozhovorů je poznání, že potřeba vytvářet a prohlubovat etické standardy je vnímána jako důležitá. Způsob, který je v současné době uplatňován, je však považován za naprosto nedostačují a Kodex má podle mnohých pouze proklamativní charakter. Velký vliv na tuto situaci má neúčinnost služebního zákona, neboť v současné společenské situaci by mohla pouze zákonná norma stanovující práva, povinnosti, a sankce za jejich nedodržování, neutěšený stav státní správy začít měnit.

**Graf 8** Délka praxe dotázaných.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

## *6.4 Etický kodex z pohledu pracovníků konkrétního útvaru*

Etické kodexy mají svůj význam teprve tehdy, jsou-li uplatňovány v praxi. Důležité je dostat jejich jednotlivá ustanovení do povědomí zaměstnanců a vytvářením organizační kultury působit na to, aby se s nimi skutečně ztotožnili a považovali je za potřebné a přínosné.

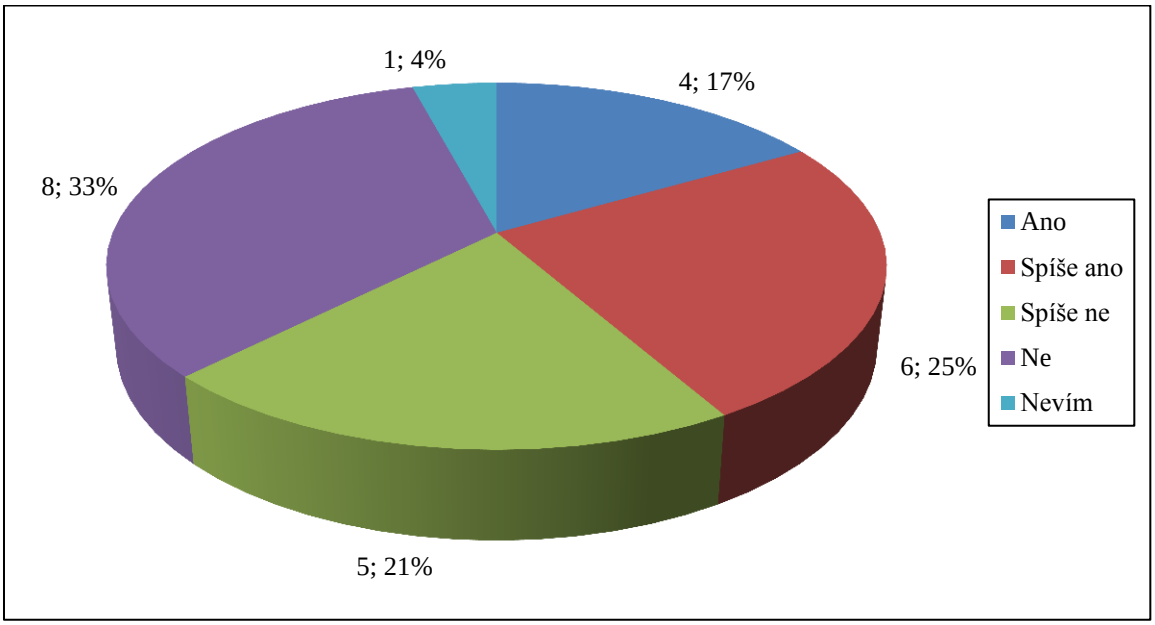
Poslední částí výzkumu bylo osobní dotazování provedené mezi zaměstnanci konkrétního útvaru správního orgánu. Byl vybrán útvar ministerstva, který má specifické postavení, neboť kromě své koncepční činnosti vykonává funkci správního úřadu s celostátní působností. Z pohledu rizika etického selhání je to útvar s vyšším rizikem, neboť zde dochází ke konkrétnímu rozhodování o právech a povinnostech účastníků správních řízení a zaměstnanci přicházejí přímo do styku s veřejností.

Otázky byly vytvořeny s cílem zjistit názor na vliv Kodexu na chování zaměstnanců a na nejdůležitější vlastnost, kterou by měli zaměstnanci státní správy mít. Byli osloveni všichni zaměstnanci útvaru a všichni ochotně souhlasili se zodpověděním otázek. Při zjišťování odpovědí na jednotlivé otázky zaměstnanci hlouběji rozváděli své názory na celou problematiku a byly získány další poznatky, které budou využity v celkovém shrnutí výsledků výzkumu.

- Vzhledem k tomu, že se jedná o útvar s vyšším rizikem etického selhání, první otázka směřovala ke zjištění znalosti obsahu Kodexu u jednotlivých zaměstnanců, jejíž výsledky jsou shrnuty v grafu 9.

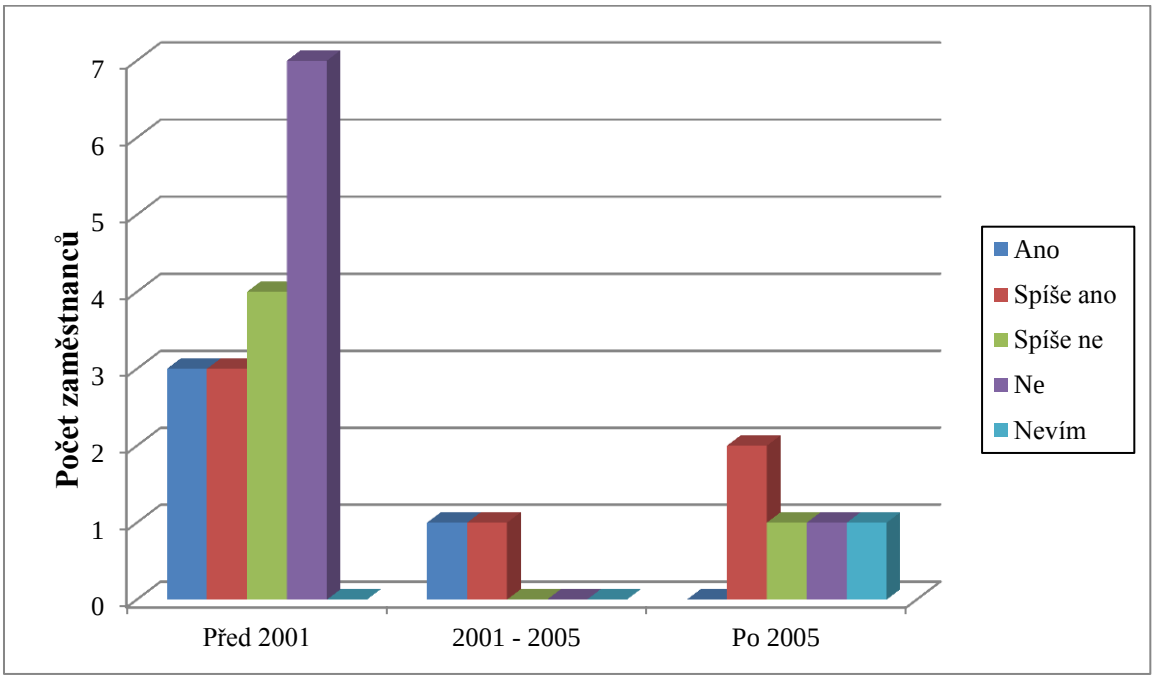
- S tímto zjišťováním souvisel předpoklad, že zaměstnanci, kteří byli přijati po roce 2005, kdy začala platit současná pravidla vzdělávání pro zaměstnance státních úřadů, budou s obsahem Kodexu seznámeni lépe než zaměstnaci přijatí v období let 2001-2005, kdy byl zaměstnanec seznamován s Kodexem pouze při podpisu pracovní smlouvy, nebo než ti, kteří vstoupili do pracovního poměru před přijetím Kodexu. Tento předpoklad se podařilo potvrdit, jak ukazuje graf 10.

**Graf 9** Znalost obsahu Kodexu.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

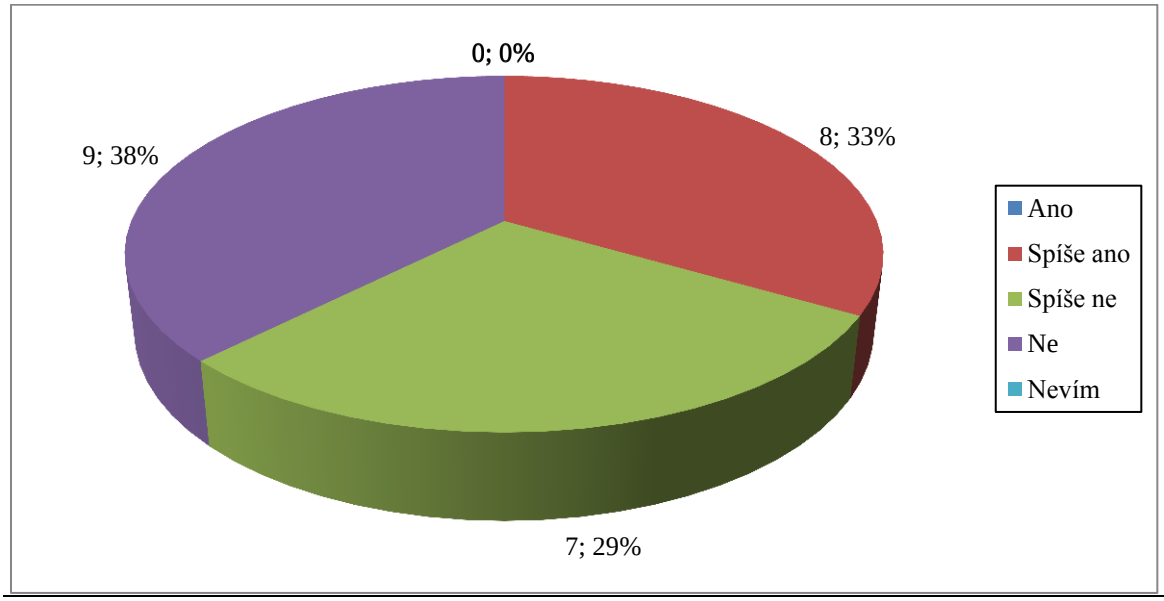
**Graf 10** Znalost obsahu Kodexu v závislosti na počtu zaměstnanců přijatých v určitém období.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Další otázka se rovněž týkala Kodexu a položena byla s cílem zjistit názor pracovníků na schopnost Kodexu ovlivnit chování zaměstnanců v současnosti. Respondenti se ve svých odpovědích přikláněli k negativnímu názoru, neboť tak, jak je Kodex užíván, je pouze formálním dokumentem. Nutno však podotknout, že tento konkrétní správní orgán nevyužil možnosti upravit Kodex pro své potřeby a zvolil jeho obecnou podobu.

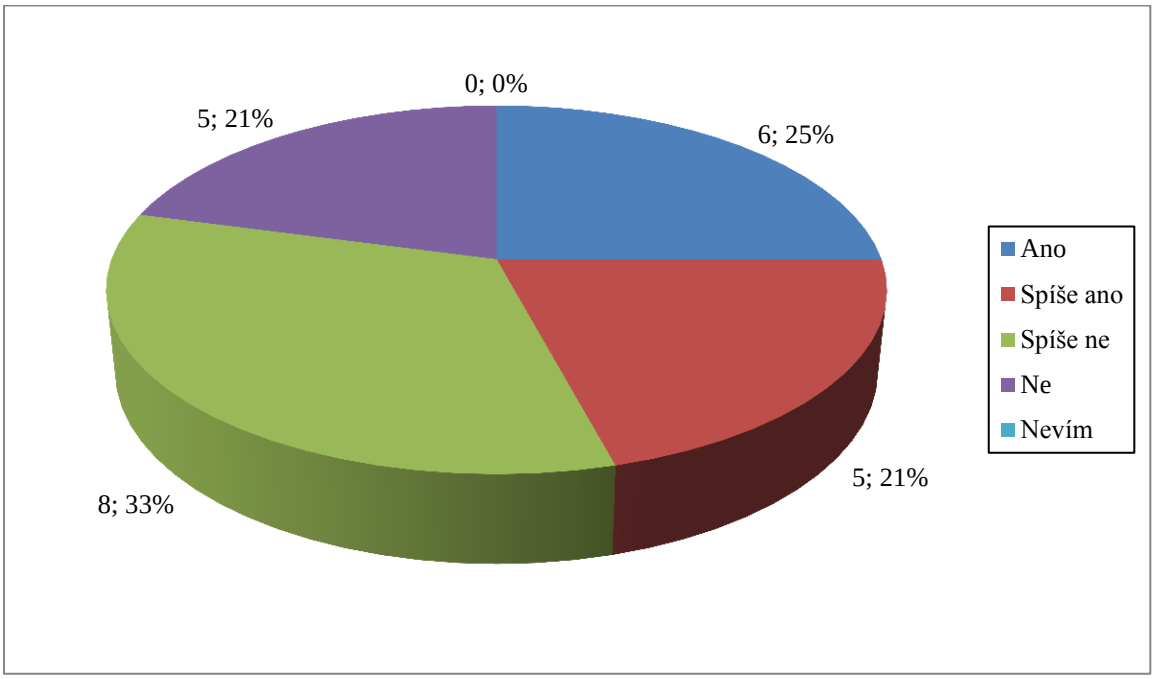
**Graf 11** Vliv Kodexu na chování zaměstnanců.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- V následujícím kroku bylo zjišťováno, zda se zaměstnanci domnívají, že pravidelně opakované školení v oblasti etického chování by mělo vliv na zvýšení etického povědomí zaměstnanců. Tato otázka byla položena v návaznosti na výše zmíněnou studii Demmkeho a jeho zjištění týkajícího se účinnosti pravidelného školení. Názory na přínos tohoto nástroje na zvyšování kvality povědomí v oblasti etiky se dělily zhruba na polovinu a pokrývaly celou škálu nabízených možností, jak znázorňuje graf 12.

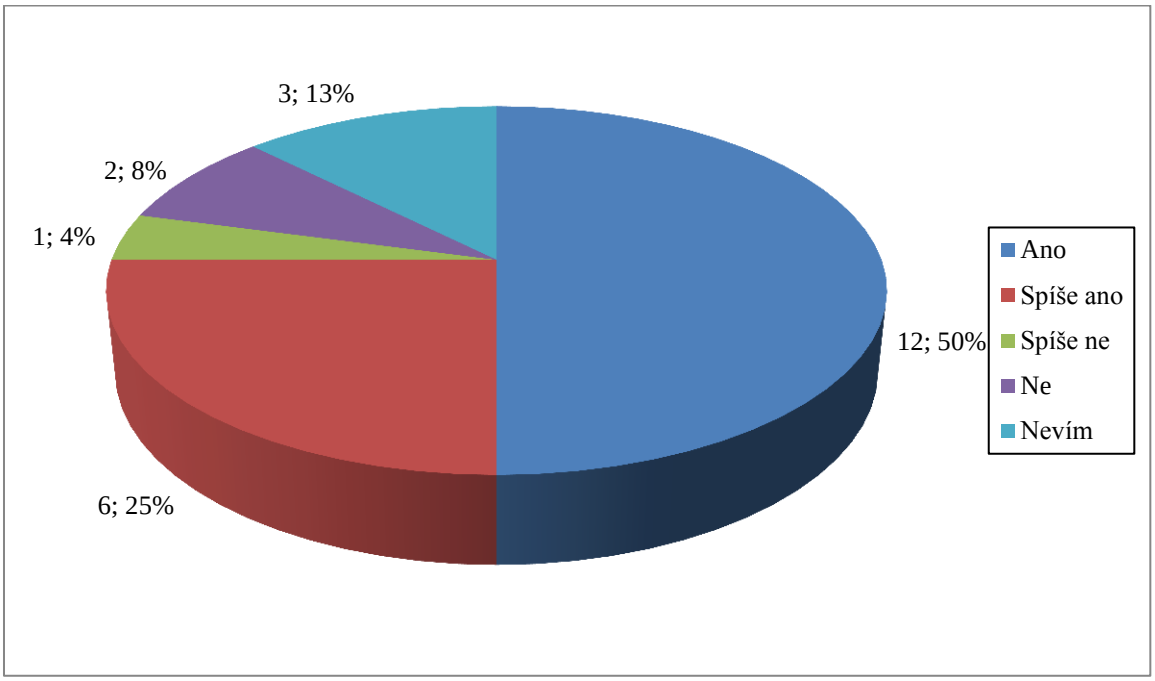
**Graf 12** Pravděpodobný vliv průběžného školení na zvýšení etického povědomí zaměstnanců.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

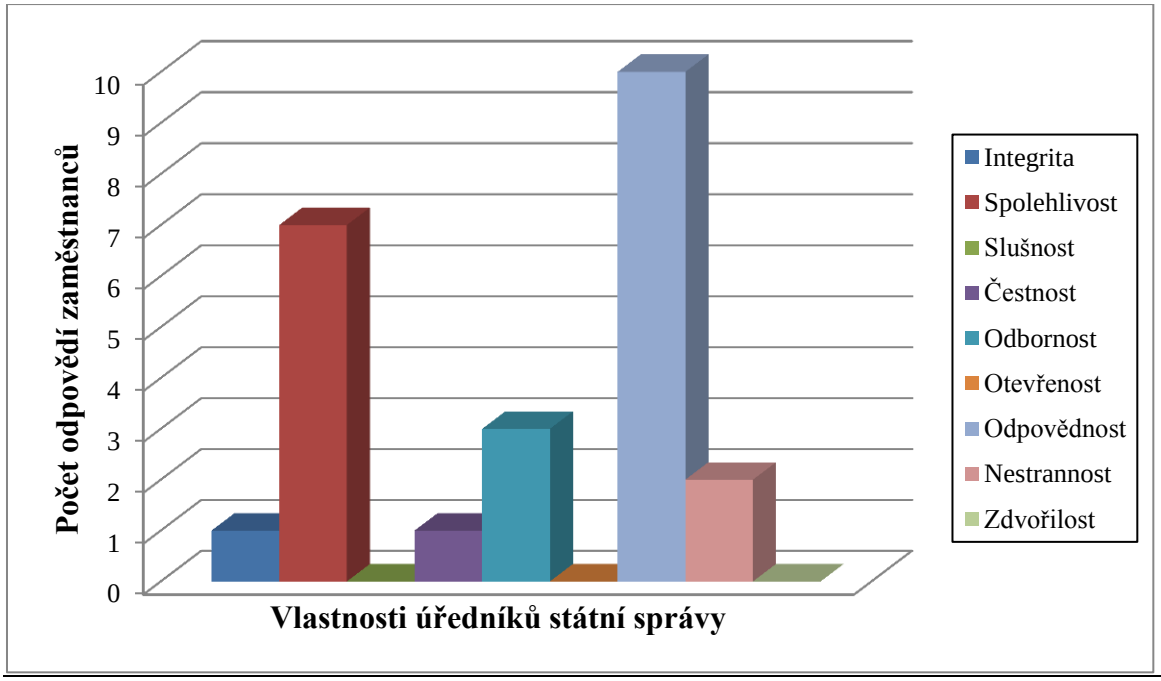
- Následující otázka byla položena, podobně jako u kohorty odborníků, ke zjištění názoru na to, zda se na současné situaci ve státní správě významnějším způsobem podílí neúčinnost služebního zákona. Získané odpovědi se klonily do kladné polohy, ale z dialogů vedených při získávání těchto dat bylo zřejmé, že tyto kladné odpovědi byly vyřčeny v souvislosti s různými úhly pohledů. Dotázané lze dále rozdělit na vedoucí a řadové pracovníky. Skupina vedoucích pohlížela na služební zákon jako na normu, která by rozhodně měla být účinná, ale už ne v takové podobě, jakou má dnes. Podle nich je již služební zákon nevyhovující a měla by být přijata nová, vyhovující norma. Skupina řadových pracovníků pohlížela na neúčinnost zákona většinou z pohledu možných výhod pro zaměstnance. Vycházeli ze znalostí, které o zákonu získali v době jeho přijímání, kdy byl ještě v zajímavější podobě pro zaměstnance státní správy. Shrnutí odpovědí ukazuje následující graf 13.

**Graf 13** Vliv neúčinnosti služebního zákona na chování zaměstnanců.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

**Graf 14** Nejdůležitější vlastnost úředníka státní správy.




Zdroj: autorka
Pramen: vlastní šetření

- Výše uvedený graf 14 představuje důležitost, jakou přikládají zaměstnanci útvaru jednotlivým vlastnostem, které by měl úředník státní správy mít. Vlastnosti byly vybrány shrnutím tradičních hodnot veřejné správy tak, jak jsou uváděny v Manuálu pro personalisty, (MV ČR, 2008, s. 13), a principů, které mají ovládat veřejný život, stanovených Nolanovou komisí.[21] Dotazovaným byl představen seznam sestavený z výše zmíněných zdrojů a byli požádáni o výběr jediné vlastnosti, kterou považují za nejdůležitější. Mnozí tento požadavek považovali za velmi obtížný, neboť byli přesvědčeni, že většina uvedených vlastností je pro státního úředníka nezbytná.

**Dílčí shrnutí**

Cílem předloženého průzkumu na malém vzorku pracovníků státní správy bylo zjistit, jaký názor mají tito pracovníci na Kodex. V souhrnu lze konstatovat, že jejich znalost obsahu Kodexu poměrně nízká. Je však nutné zmínit skutečnost, že na tomto útvaru dochází, v porovnání s ostatními útvary, k malé fluktuaci zaměstnanců a většina oslovených pracovníků nastoupila ještě před vydáním Kodexu. Vzhledem k tomu, že Kodex není v tomto správním orgánu neustále k dispozici, může být poučenost pracovníků malá. Názory na vliv Kodexu na chování zaměstnanců jsou spíše skeptické, většina dotázaných má za to, že pokud tyto vlastnosti lidé mají, jsou spíše výsledkem působení předchozí výchovy než kladného působení nástrojů ke zvyšování etického chování. Neúčinnost služebního zákona je oslovenými vnímána převážně negativně, i když bylo možné vysledovat rozdílné příčiny, které k tomuto názoru vedly. Nejdůležitější vlastností, kterou by měl pracovník státní správy disponovat, byla v nejvíce případech označena odpovědnost, která byla mnohými chápána jako zastřešující ostatní vlastnosti. Silně byla také zastoupena spolehlivost.

## *6.5 Validita výzkumu*

Výzkum byl proveden na malém souboru, který však zahrnoval téměř všechny jeho jednotky. Z tohoto pohledu by bylo možné předpokládat poměrně vysoký stupeň pravdivosti. V první části výzkumu nebyly některé odpovědi rozpracovány jednotlivě ke každé otázce, ale byly zaslány souhrnně v textu. V této fázi mohlo dojít k určitému zkreslení, neboť data byla dosazována do tabulky zpracovatelem výzkumu. Jedná se však o malé procento odpovědí (8,6

[21] Komise pro vyšetření standardů chování ve veřejném životě vedená lordem Nolanem, ustavená předsedou vlády Velké Británie Johnem Majorem.

%). V druhé části výzkumu byla provedena tzv. komunikativní validace, kdy respondenti sami formulovali závěry rozhovorů.

## *6.6 Shrnutí výstupů výzkumu a identifikace problémových oblastí*

Prozkoumáním sekundárních dat vztahujících se k tématu této práce potvrdily, že na úpravu poměrů zaměstnanců ve správních orgánech panují velmi rozdílné názory, které se promítají do přípravných a přijímacích procedur zákonných norem. Nechuť dohodnout se na kompromisu, ale také podceňování významu státní správy pro transformaci společnosti se projevily na jejím současném stavu.

Závěry výzkumu, na jejichž základě je možné zhodnotit využívání Kodexu ve státní správě, jsou shrnuty v tabulce, která je uvedena v příloze č. 6. K identifikaci problémových oblastí ve státní správě poskytly poznatky především rozhovory s odborníky.

### 6.6.1 Výstupy jednotlivých šetření

**Konkretizace Kodexu**

Kodex měl být přijat správními orgány již v roce 2001, vycházelo se tedy z předpokladu, že jednotlivé úřady usnesení vlády naplnily. Zkoumána byla skutečnost, zda orgány využily možnosti konkretizovat Kodex podle vlastních potřeb. Předpoklad přijetí Kodexu správními orgány se ukázal jako správný. V tomto ohledu došlo ke zlepšení oproti roku 2006, kdy byla provedena studie týkající se uplatňování etických kodexů,[22] kde je uváděno, že Kodex neměly přijaty dva správní orgány. (Pellar, 2007, s. 19) Dále bylo zjištěno, že možnosti úpravy využily více než dvě třetiny správních orgánů, z toho 8 ministerstev a 8 ostatních orgánů státní správy. Z procentuálního hlediska vyznívají tato čísla ve prospěch ostatních orgánů ústřední státní správy. Je však nutné přihlédnout k vyšší specializaci ostatních orgánů ústřední státní správy a k tomu, že zde dochází ve vyšší míře ke styku s veřejností, což zvyšuje riziko etického selhání.

Z jiného úhlu pohledu je možné tuto skutečnost posuzovat tak, že Kodex byl přijat pouze formálně, aby bylo naplněno usnesení vlády. Tento závěr podporují i názory většiny respondentů, kteří Kodex sám o sobě nepovažují za nástroj, který by podstatným způsobem

[22] Studie provedená pod hlavičkou Transparency International – Aplikace etických kodexů ve státní správě v České republice prováděná v letech 2006 – 2007.

mohl ovlivnit etické chování. Ke zvýšení jeho respektování by nepřispělo ani to, kdyby byl závazným dokumentem, neboť v úřadech není vytvářena kultura příznivá takovému vývoji.

**Seznámení s Kodexem a další školení v etických otázkách**

Pouze v malém procentu úřadů je prováděno další průběžné školení ke Kodexu a problémům etického chování. S jeho obsahem jsou zaměstnanci seznamováni při vstupním školení během zkušební doby a později v rámci následného vzdělávání, které má proběhnout do jednoho roku od přijetí, jsou seznamováni se základy etického chování. V porovnání se situací v roce 2007, kterou zmapovala Pellar, nedošlo k žádnému zlepšení a další školení pro řadové zaměstnance není v převážné většině správních orgánů prováděno. Podle zjištěných názorů některých odborníků a zaměstnanců by pravidelné školení mohlo zvýšit uplatňování etických standardů ve státní správě, neboť mnozí pracovníci mohou mít pouze mlhavou představu o tom, co konkrétně pod pojem etického standardu zahrnout.

Ve státní správě není stanovena povinnost pracovníků se dále průběžně vzdělávat, proto nedochází k prohlubování znalostí ani v oblasti etiky a Kodexu. Dokreslují to rovněž výsledky další části výzkumu. Toto tvrzení bylo ověřeno i v provedeném šetření, v němž zaměstnanci konkrétního útvaru uvedli, že znalost obsahu Kodexu mají spíše průměrnou až podprůměrnou. Přínos průběžných školení a praktického tréninku, který zvyšuje znalosti a prohlubuje dovednosti zaměstnanců, zmiňují například Hendrych a Klírová. Zdůrazňují, že při zavádění kodexů je vhodné nejen účinně komunikovat se zaměstnanci a provádět výcvikové semináře, ale provádět tyto semináře každoročně, aby docházelo k opakování a seznamování se s kvalitativními změnami. (Hendrych, 2009, s. 132), (Klírová, 2006, s. 5)

**Zpřístupnění Kodexu veřejnosti**

Etický kodex přístupný veřejnosti je chápan jako prezentace organizace vůči veřejnosti, která je jeho prostřednictvím seznamována s prioritami organizace a s její organizační kulturou. Téměř polovina státních úřadů přistupuje k veřejnosti tímto vstřícným způsobem a má Kodex vyvěšen na svých webových stránkách, ostatní považují Kodex za interní dokument, který je určen pouze pro potřeby zaměstnanců.

**Rozvoj etické kultury úřadu**

Speciální programy pro rozvoj etického chování mají úřady vytvořeny pouze ve dvou případech. Téměř dvě třetiny úřadů žádný program rozvoje etiky zaveden nemá, zbylé úřady mají programy zaměřené především na boj proti korupci.

**Stanovení odpovědné osoby za rozvoj etiky úřadu**

Podobná situace je i v ustanovení konkrétní osoby nebo útvaru zodpovědného za oblast etiky. Vytvoření funkce manažera etiky a vytvoření programu pro rozvoj etického chování patří k významným nástrojům, budujícím kulturu organizace. Z provedeného šetření vyplývá, že tyto nástroje jsou vytvořeny ve velmi malé míře a oslovení odborníci i zaměstnanci příliš nevěří, že by při současném stavu státní správy přinesly zlepšení. Mnozí jsou přesvědčeni, že etické chování je na okraji zájmu, protože sama státní správa se potýká s mnohými problémy, kterými jsou například časté střídání vedení úřadů, neodpovědné a účelové rozhodování, což s sebou přináší zvyšování nároků na veřejné prostředky.

**Pracoviště s vyšším rizikem etického selhání**

Ve více než polovině dotázaných správních orgánů jsou stanovena pracovní místa, kde je zjištěno vyšší riziko etického selhání. V mnohých úřadech probíhá pravidelně interní audit, který vytváří tzv. mapu rizik, kdy jednotlivá pracoviště sama identifikují a hodnotí možná rizika a tedy i možná porušení etických standardů.

K samotnému problému etického selhání se mnoho úřadů vyjádřilo tak, že s případy tohoto druhu nemají zkušenosti, neboť jej zatím nebylo nutné řešit. Dotázaní odborníci uváděli celou řadu selhání, která se ve státní správě vyskytují. Za nejzávažnější identifikovali klientelismus, zneužívání zdrojů, manipulaci s informacemi a protekci.

**Co je považováno za největší problém etiky ve státní správě?**

Tato otázka byla položena pouze skupině odborníků při rozhovorech. Z jejich reakcí bylo možné poskládat mozaiku problémů, které byly uvedeny v části Rozhovory s odborníky.

**Vliv neúčinnosti služebního zákona na oblast etiky státní správy**

Otázka na neúčinnost služebního zákona byla položena skupině odborníků a v malé obměně skupině zaměstnanců. Všichni odborníci a téměř všichni zaměstnanci se vyjádřili v tom smyslu, že neúčinnost služebního zákona způsobuje problémy a má vinu na současném nedobrém stavu správních orgánů a jejich činnosti.

### 6.6.2 Identifikace problémových oblastí

**Nejsou odděleny úřednické a politické posty**

Tento problém vnímali dotazovaní nejpalčivěji. Znamená častou výměnu při každé změně ve složení vlády. Dochází k obměně zaměstnanců, a to nejen ve vedení správních úřadů, ale i na nižších pozicích a na ryze odborných místech, protože nové vedení má potřebu dosazovat do úřadů podobně smýšlející osoby. K výměně pracovníků dochází v některých případech velmi překotně, což má za následek skutečnost, že nedojde k předání agend a dokumentů. Nemusí to znamenat, že noví pracovníci na svou práci nestačí, ale vzhledem tomu, že tito lidé nepřicházejí se zkušeností ze státní správy, potřebují určitý čas na prozkoumání problematiky a zažití si jejích specifik. Tím je narušena kontinuita výkonu, dochází ke zpoždění a zpomalení řešení, opakování chyb, což vede k větší náročnosti na veřejné finance. Ve svém důsledku dochází k narušování stability státní správy a úředníci na nižších postech jsou silně demoralizováni. Ti, v zájmu toho, aby si proti sobě nepopudili vedení a udrželi si pracovní pozici, se snaží přizpůsobit. To vše vytváří negativní obraz státní správy.

**Atmosféra v úřadech**

Výše uvedený problém má negativní dopad na atmosféru v jednotlivých správních orgánech, zejména pak v těch, v nichž dochází k častější výměně vedení.

**Chybí manažerské vedení**

V úřadech často chybí osobnosti ve funcích státních tajemníků, které by byly dobrými manažery, prováděly úřad změnami v politickém vedení bez vlivu na jeho chod a kvalitní výkon státní správy. Takoví pracovníci představují jakousi morální autoritu, která pečuje o zvyšování kvality a profesionality úředníků průběžným vzděláváním, dbá o vytváření etické kultury úřadu zejména svým osobním příkladem, svým chováním a jednáním přispívá ke

zlepšování atmosféry v úřadech. V provedených rozhovorech byl takový osobní příklad vedoucích upřednostňován před vlivem etických kodexů.

**Nejsou zmapovány agendy**

Státní správa byla v minulých letech podrobována zeštíhlení, které mělo přinést úspory ve státním rozpočtu. Vládou bylo určeno procento, o které bylo nutné snížit počet zaměstnanců. Tento proces se v úřadech opakoval několikrát. Plošně bylo z každého útvaru propuštěno určené procento zaměstnanců bez ohledu na to, jak náročné agendy vykonávali. Takový přístup může mít za následek samotné ohrožení výkonu státní správy. Redukce pracovníků může být prováděna až po určení priorit toho, co má státní správa vykonávat na základě důsledně provedené analýzy vykonávaných úkolů a následného vyloučení duplicitních a nepodložených agend.

**Není upraveno vzdělávání úředníků**

Ve státní správě není stanovena povinnost úředníků dále se vzdělávat, a proto nedochází ke koordinovanému prohlubování jejich kvalifikace. Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech dávají sice možnost na základě analýzy vytvářet plán vzdělávacích akcí, ten se však zaměřuje pouze na některé zaměstnance, především ve vedoucích funkcích. Tento systém nepodporuje vznik kvalitní a profesionální státní správy, která staví na prohlubování znalostí a dovedností stávajících zaměstnanců, nevytváří motivaci pro zvyšování kvalifikace a kariérní růst. Nedochází ani k pravidelnému hodnocení pracovníků podle předem stanovených pravidel, která vytvářejí zpětnou vazbu pro každého zaměstnance, jak pracovat na svém růstu. Podpora profesionalizace s sebou přináší i vyšší důraz na etické chování a zvyšování prestiže státních úředníků.

**Etický kodex je pouze formálním dokumentem**

Kodex je dokumentem, jehož přínos je v současných podmínkách vnímán jako zanedbatelný. Zaměstnanci jsou s Kodexem seznamováni během přijímací procedury, dále s ním není pracováno. Nejsou prováděna školení, která by vysvětlovala potřebu etiky ve státní správě, nezvyšuje se praktická dovednost, jak se bránit manipulativnímu jednání a možnému etickému selhání. Pouze doporučující aspekt Kodexu způsobuje značnou variabilitu v jeho

dodržování a prosazování. Do povědomí zaměstnanců se tak dostává pouze to, že Kodex existuje, v lepším případě znají jeho ustanovení, ale na praktickém provádění se již správní orgány nepodílí. Záleží na zaměstnancích, jakou etickou výbavu si s sebou do státní služby přinesli a jak s ní budou nakládat.

**Přezíravý postoj politiků a veřejnosti k veřejné správě**

Státní správa má nízkou prestiž u veřejnosti, která velmi citlivě vnímá kauzy, v nichž dochází k odhalování korupce, nekompetentnímu rozhodování a plýtvání s veřejnými penězi, především jako obraz neschopnosti úředníků placených „z jejich daní“. Značně k tomu přispívá i postoj těch politiků, kteří na státní správu stále pohlížejí jako na byrokratickou instituci, odmítají uznat její specifika a potřebnost pro chod státu a snaží se ji nahradit soukromou sférou.

**Právní úprava státní služby**

Výše uvedené problémy poukazují na základní nedostatek současné státní správy a tím je neexistence její právní úpravy. Státní správa je klíčovou oblastí, která ovlivňuje celou společnost. Na rozdíl od ostatních oblastí veřejného života, ve kterých již transformace proběhla, zde snahy o její provedení stále ztroskotávají. To ji značně vzdaluje od ostatní společnosti a ve svém důsledku zůstává pozůstatkem minulého režimu.

# 7. Doporučení

Na základě provedené identifikace problémových oblastí státní správy jsou formulována doporučení, která by měla přinést zlepšení etického chování ve státní správě.

**Přijmout zákon upravující poměry zaměstnanců státní správy**

Jednoznačnou prioritou pro rozvinutí etických standardů ve státní správě je přijetí zákona, který upraví strukturu státní správy, vytyčí status úředníků, jasně formuluje způsob přijímání nových zaměstnanců, požadavky na jejich vzdělávání a možnosti jejich kariérního růstu. Současný stav státní správy ukazuje, jak nezbytná je taková právní úprava. Bez ní není možné vybudovat stabilní a profesionální správu státu. Političtí představitelé by měli připustit, že i zákon, který nebude úplně dokonalý, je lepší než zákon žádný. Škody, které jeho faktická neexistence způsobuje, neustále narůstají. U veřejnosti může vzniknout dojem, že takový obraz státní správy je normální a proto si k ní vytváří negativní postoje.

**Jasně formulovat práva a povinnosti úředníků**

V rámci zákona je nutné stanovit práva zaměstnanců, která nemusí být zdaleka tak široce rozvinutá, jako v případě platnosti současného služebního zákona. Také je nutné stanovit jejich povinnosti, v nichž by měly být zakotveny požadavky na chování s ohledem na status úředníka. Potřebné se jeví i vytvoření systému sankcí, pomocí nichž by bylo možné povinnosti vymáhat, protože bez tohoto institutu by byl zákon bezzubý. Jasně vymezená práva a povinnosti povedou k utváření žádoucího chování a postupnému vytváření etické kultury.

**Přijmout etický kodex v závazné podobě**

Přesto že v zákoně budou stanoveny povinnosti úředníků nesoucí v sobě etické prvky, je úloha etického kodexu při upevňování etických standardů nezastupitelná. Z provedeného výzkumu vyplynulo, že etický kodex přijatý pouze jako doporučující dokument, je naprosto nedostačující. Je vhodné jej přijmout jako součást zákona upravujícího poměry státních úředníků, nebo jako samostatný a závazný dokument.

**Oddělit politické a úřednické posty**

Klíčovou funkcí nového služebního zákona musí být vymezení pozic, které budou obměňovány v souvislosti s politickým cyklem, a míst zastávaných úředníky. Cílem tohoto řešení je stabilizace státní správy a zkvalitnění výkonu, a to bez personálních otřesů. Úředníci tak mohou pracovat na řešení svěřených úkolů z odborného hlediska a s ohledem na veřejný zájem bez obav z tlaku politiků.

**Rozšířit kompetence personálních oddělení na oblast etiky**

Personální oddělení se zabývá výběrem, přijímáním a péčí o současné zaměstnance. Protože má nejblíže k lidskému faktoru, který, jak bylo uvedeno v teoretické části, je považován ve veřejné správě za jeden z nejdůležitějších a nejcennějších prvků, je vhodné začlenit i tvorbu etické kultury úřadu do tohoto oddělení s důrazem na vzdělávání pracovníků v oblasti etiky.

Personální oddělení by mělo mapovat potřeby úřadu z hlediska naplnění výkonu zadaných agend bez zbytečné duplicity nebo naopak poddimenzování některých pracovišť.

**Zaměřit se na výběr nových pracovníků**

Zákon upravující poměry zaměstnanců státní správy sjednocuje i způsob přijímání nových pracovníků, jehož základem je výběrové řízení. Důraz je kladen na odbornost, předpoklady pro úřednické povolání a výkon určité funkce a také na etický profil uchazeče. Pratchett považuje *„osobní hodnoty veřejných zaměstnanců jsou nejdůležitějším prvkem v etice veřejné služby.“* (Pratchett, 2003, s. 139 -140) Cílem je odstranění rozdílů v přijímacích procedurách na jednotlivých úřadech, zavedení stejné úrovně a kvality úředníků, zvýšení transparentnosti v obsazování míst, vyloučení protekce a nepotismu.

**Vytvořit systém průběžného vzdělávání stávajících pracovníků**

Jak již bylo výše uvedeno, vzdělávání stávajících zaměstnanců je významný prvek, jež se podílí na úrovni a výkonu úřadů. Má velký význam nejen v získávání nových poznatků vedoucích k neustálému zkvalitňování práce, ale průběžným opakováním a prověřováním dochází k upevňování již jednou získaných znalostí. Ve státní správě je potřebné vytvořit

systém celoživotního vzdělávání, který by zahrnoval všechny zaměstnance s ohledem na jejich potřeby, pracovní zařazení a schopnosti. Plošné opakované školení je vhodné provádět i v oblasti etických standardů, podobně jako je tomu u školení v souvislosti se zákonem o utajovaných skutečnostech.[23]

**Cíleně zvyšovat manažerské dovednosti vedoucích pracovníků**

Vedoucí pracovníci významně ovlivňují výkon svých podřízených a to nejen z odborného hlediska. Styl vedení se silně odráží na atmosféře a výkonu svěřeného útvaru. U vedoucího pracovníka velmi záleží na jeho charakterových vlastnostech, komunikačních schopnostech, umění motivovat spolupracovníky. Ne každý odborně fundovaný pracovník může být dobrým vedoucím, ale do jisté míry lze tyto dovednosti vhodným způsobem vzdělávání rozvíjet. Proto je vhodné cíleně se zaměřovat na schopnosti jednotlivých vedoucích pracovníků a nabízet jim různá nadstavbová školení s ohledem na jejich potřeby a potřebu svěřeného úseku.

**Vytvořit tlak na odpovědnost úředníků**

Pomocí vzdělávání a vhodným příkladem nadřízených lze zvyšovat pocit integrity zaměstnanců s úřadem a tím pěstovat pocit odpovědnosti za vlastní pracovní výkon, který je součástí celkového obrazu úřadu. Podstatným krokem je však zakotvení odpovědnosti do zákona, jež by umožnilo určit konkrétní viníky a vymáhat prostředky za způsobenou škodu.

**Vytvořit systém kontroly**

Pro zvýšení etické kultury úřadu nestačí vytvořit program vzdělávání a průběžných školení. Je třeba vytvářet zpětnou vazbu, která podává informace, zda systém funguje podle předpokladů, odhaluje, co je třeba vylepšit, případně změnit. K tomu je možné využít interních auditů, které zjišťují, jak jsou využívány poznatky získané na vzdělávacích akcích nebo pohovorů s jednotlivými pracovníky. Zaměstnanci musí však mít možnost anonymně upozornit na nepravosti a neetické chování, které ve svém okolí pozorují.

[23] Zákon č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích, určuje pro všechny zaměstnance, kteří přicházejí do s utajovanými skutečnostmi, účastnit se každý rok školení, kde jsou jim opakovány jejich povinnosti při zacházení s utajovanými informacemi a jsou seznamováni s novými opatřeními.

**Omezit vliv politiků na chod úřadů**

Palčivým problémem, který se projevuje na kvalitě politických rozhodnutí, je malá informovanost politiků o oblastech, o kterých rozhodují, a nízká povědomost o manažerském řízení. Bylo by přínosné vytvořit vzdělávací program, který by politici měli možnost absolvovat zejména při vstupu na politickou scénu, a jenž by jim umožnil vytvořit si základní přehled o metodách řízení, o komunikaci s veřejností a médii, o etice a etiketě.

**Zaměřit se na změnu hodnotového systému společnosti**

Naše společnost vnímá etiku jako něco, čemu je možné se věnovat až po vyřešení ekonomických problémů. A to je zřejmě jeden ze základních nedostatků transformace celé společnosti. Veřejná správa je odrazem stavu ve společnosti a nedá se očekávat, že pouhým přijmutím zákonů a etických kodexů se vše vyřeší. Zvýšení etického povědomí občanů je dlouhodobý proces, který by měl být započat výchovou v rodině a prohlubován výukou ve školách, etické chování by mělo být předmětem zájmu médií.

# Závěr

Veřejná správa významně ovlivňuje chod společnosti a přesto, že v nově nastaveném prostředí demokracie a právního státu je pojímána jako služba veřejnosti, jejím primárním posláním je v rámci nastavené legislativy vykonávat státní moc.

Pro kvalitní výkon státní moci jsou základními předpoklady spolu s fundovaným řízením vzdělaní úředníci, kteří splňují nejen odborné, ale i etické požadavky. Tento často opomíjený aspekt je ve veřejné správě velmi důležitý, neboť pracuje s veřejnými financemi a jejich investování by mělo být vedeno především veřejným zájmem.

Česká republika je jedinou zemí Evropské unie, která pro státní správu nemá účinnou právní úpravu upravující poměry státních zaměstnanců. Není vytvořen ucelený systém, který by stanovil práva a povinnosti úředníků a podmínky pro jejich profesní růst, podobně jako tomu je v případě úředníků územních samosprávných celků.

V teoretické části práce jsou uvedeny některé dokumenty, které by měly mít vliv na transformaci státní správy ve správu kvalitní, profesionální a efektivní, zaměřenou především na tvorbu koncepcí a přípravu legislativy, oproštěnou od zbytečné operativy. V mnohých výše uvedených dokumentech byly jasně formulovány problémové oblasti státní správy a nastíněny strategie, které by docílily vytvoření efektivní státní správy. Přesto lze konstatovat, že v této oblasti k transformaci nedošlo.

Ve výzkumné části diplomové práce byl jako jeden ze základních faktorů podílející na současném stavu státní správy identifikován **chybějící služební zákon**. Odborníky státní správy je vnímán jako příčina neustálých personálních a organizačních změn v úřadech, což způsobuje nestabilitu státní správy, tlaky ze strany politiků a projevuje se na atmosféře úřadů a chování úředníků. Zejména při provádění rozhovorů byla pozorována na některých úřadech hektičnost a nekoordinovanost. Poměrně velké pochyby se odrážely v odpovědích k tématu této práce, vlivu Kodexu. **Školení, která by vysvětlovala funkci Kodexu a jeho význam na vytváření kultury úřadu, nejsou prováděna** a s tím je spojen názor na Kodex a jeho dopad na chování zaměstnanců. **Kodex je v současnosti považován pouze za formální dokument bez schopnosti výrazněji ovlivnit chování a jednání zaměstnanců. Nejúčinnějším nástrojem utváření etické kultury úřadu je podle názoru respondentů osobní příklad nadřízených**. Nemusí se jednat pouze o bezprostřední vedoucí oddělení. Důležitá pro úředníky je i osoba vedoucího úřadu. Jejich vliv na chování a jednání na atmosféru úřadu je klíčový. S tím souvisí i další skutečnost, kterou vnímali oslovení velmi negativně, a tou je

**neustálá obměna míst vedoucích pracovníků, k níž dochází s výměnou vedení úřadu vlivem politických změn.** Při sběru dat, zejména při rozhovorech, byla často cítit skepse úředníků a obavy z budoucnosti.

Na základě výsledků výzkumu byly identifikovány problémové oblasti, které se podílejí na nedostatečném prosazování etických standardů.

Jde především o:

- Politizaci státní správy tím, že **nejsou odděleny úřednické posty od politických**.
- Neustálé změny, díky nimž je státní správa značně nestabilní, což se odráží na **atmosféře úřadů**, úředníci nejsou motivováni k lepším výkonům.
- Nestabilitu promítající se do vedení na všech úrovních a v jejímž důsledku **není možnost vychovávat manažery státní správy**, kteří by byli schopni skloubit specifické požadavky kladené na státní správu a požadavky politického vedení.
- **Silně zanedbanou oblast vzdělávání úředníků,** není vyvíjen tlak ani motivace k průběžnému vzdělávání úředníků.
- **Problematickou úlohu Kodexu**, který protože s ním není dále pracováno neplní funkci nástroje zavádějícího všeobecně respektovaná pravidla pro zaměstnance. Porovnáním s výsledky podobného výzkumu, probíhajícího v roce 2006, nedošlo v této oblasti k žádnému posunu.
- Faktickou neexistenci **právní úpravy státní správy,** která je problémem zastřešujícím všechny zmíněné oblasti**.** Služební zákon během své neúčinnosti již zastaral a neodpovídá současným trendům, přesto by některé problémy mohl vyřešit.
- **Postoj politiků**, který nemalou měrou přispívá k současnému stavu státní správy. Na příkladu služebního zákona lze ilustrovat nechuť shodnout se na jednotné podobě zákona, což platí i o dalších pokusech vytvořit zákon zcela nový. Postoj politiků se podílí na poslední problémové oblasti, a tím je personální obsazení úřadů.
- **Mapování potřebných agend** je nutné k zajištění kvalitního výkonu státní správy při současné redukci nepotřebných míst v reflexi na situaci veřejných financí.

Z identifikovaných problémových oblastí byla vytvořena doporučení, která by měla přinést zlepšení chodu státní správy. Prvním doporučením, zcela zásadním, je přijetí zákona upravujícího poměry zaměstnanců státní správy. Zákon vytvoří rámec pro řešení dalších

oblastí. V zájmu stabilizace státní správy je třeba jasně stanovit posty úřednické a politické. Za účelem zvýšení kvality a odpovědnosti při výkonu státní správy je nezbytné zakotvit do zákona práva a povinnosti úředníků, a to včetně sankcí za jejich případné porušení. Zákon by měl sjednotit výběr nových zaměstnanců a stanovit systém průběžného vzdělávání všech zaměstnanců v zájmu zvýšení profesionality a konkurenceschopnosti státní správy. Kodex dokresluje povinnosti stanovené v zákoně a pro jeho závaznost je nutné najít vhodnou formu úpravy. Personální oddělení úřadů mají nezastupitelnou úlohu při přijímání pracovníků a jejich vzdělávání, je tedy vhodné svěřit do jejich kompetence i rozvoj etické kultury úřadu. V tomto duchu je vhodné rozvíjet rovněž schopnosti vedoucích pracovníků, kteří mají zásadní vliv na chování podřízených zaměstnanců. Pro zajištění účinnosti navržených opatření je nutné vytvořit i systém kontroly, který bude mít funkci zpětné vazby účinnosti přijatých opatření.

Nad rámec zkoumané oblasti se objevil ještě jeden problém, a tím je neschopnost politiků zodpovědně rozhodovat. V tomto zájmu by bylo vhodné vytvořit vzdělávací program, který by je seznamoval s metodami řízení, s potřebnou legislativou a komunikací.

Etický kodex, který bude závazný, nevyřeší dodržování správného chování ve státní správě. Nevyřeší jej ani sebelepší zákon upravující poměry státních zaměstnanců. Problém má kořeny v celé společnosti, která je soustředěna na materiální hodnoty, a hodnoty etické jsou abstraktními pojmy. Pokud se nechceme smířit s touto situací, je třeba mluvit o správném chování, vyzdvihovat jej, upozorňovat na to, že ne vše se dá poměřovat ziskem a činit vše proto, aby se etické chování „vyplatilo“.

# Shrnutí

Předmětem této diplomové práce je využívání Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě (dále jen „Kodex“) v ústředních orgánech státní správy, který je pro tuto oblast veřejné správy jediným dokumentem upravujícím etické standardy. Cílem práce bylo prostřednictvím vyhodnocení sebraných dat identifikovat problémové oblasti a navrhnout jejich možná řešení.

Práce pomocí definic etiky, teorie byrokracie, teorie veřejné správy, teorie lidských zdrojů a jejich řízení, teorie celoživotního učení a definice etických kodexů vytvořila základ pro zhodnocení následného výzkumu. V této části je na vybraných dokumentech nastíněn vývoj reformy státní správy v České republiky v kontextu etiky. V závěru teoretické části je stručně popsána úprava veřejné (státní) správy v okolních zemích.

V empirické části je proveden výzkum uplatňování Kodexu a rozvíjení etických standardů ve správních orgánech. Výzkum byl rozdělen do tří částí. V první bylo využito dotazníku rozeslaného jednotlivým správním orgánů. Obdržené odpovědi byly sumarizovány a výsledky byly dále zhodnoceny v rozhovorech s vybranými odborníky pracujícími v těchto úřadech. Třetí část spočívala v malém průzkumu mezi pracovníky konkrétního útvaru správního orgánu. Ze sebraných dat byly identifikovány problémové oblasti, z nichž nejzávažnější jsou následující: dosud neexistuje účinná zákonná úprava poměrů zaměstnanců ve správních orgánech, nejsou rozděleny úřednické a politické posty, neexistuje jednotná úprava přijímání nových pracovníků ani průběžné vzdělávání všech zaměstnanců, jsou nedostatky ve vedení a v řízení, není pěstována organizační kultura. Především však byla zjištěna skepse a demoralizace úředníků, kterou způsobuje současný stav státní správy.

Na základě porovnání teoretických poznatků a výsledků výzkumu byla formulována doporučení, která by měla vést ke zlepšení současné situace ve využívání etických standardů ve správních orgánech. Prvotním doporučením je přijetí zákonné úpravy pro oblast úpravy poměrů zaměstnanců ve správních orgánech, která by osahovala stanovení práv a povinností úředníků, zavedení jednotného systému přijímání nových pracovníků a průběžné vzdělávání stávajících zaměstnanců. Zákon by měl obsahovat i sankční ustanovení pro případné porušování povinností. To by mělo vést ke stabilizaci situace ve správních orgánech. Za účelem zlepšení organizační a etické kultury bylo doporučeno zaměřit se na přijímání vhodných kandidátů správní služby a na vzdělávání vedoucích pracovníků v manažerských, komunikačních schopnostech a etických standardech.

Výzkum poukázal na vážnou situaci ve správních orgánech, kde neexistuje jednotná koncepce směřování státní správy a není vůle k řešení této situace, což se negativně projevuje na jejím výkonu a má dopad i na stav veřejných financí. Tyto nedostatky způsobují, že oblast etických standardů není systematicky řešena přesto, že tvoří základ, na kterém by státní správa měla být postavena.


## Summary

The subject of this diploma thesis is the use of the Code of Ethics in public administration (hereinafter referred to as the "Code") and in central government administration, it is the only existing document regulating ethical standards within the public administration sector. The aim of the thesis is to identify problem areas via the assessment of the collected data and to suggest potential solutions.

The diploma thesis forms the basis for the assessment of the subsequent research through the definition of ethics, theory of bureaucracy, the public administration theory, the theory of human resources and management, theory of lifelong learning and the definition of the Code of Ethics. This part of the thesis outlines in the selected documents, the development of government administration reform in the Czech Republic within an ethical context. The conclusion of the thesis briefly outlines the organisation of public (government) administration in neighbouring countries.

The empirical part of the thesis is dedicated to a research on the implementation of the Code and on the development of ethical standards in the administrative authorities. The research was divided into three parts. The first one is based on the questionnaire sent to individual administrative authorities. The responses were summarized and the results were further assessed during interviews conducted with selected experts employed by these administrative authorities. The third part of the research includes a minor survey conducted with the civil servants from a particular administration department. The collected data forms the basis for the identification of problem areas, of which the most serious included: **Missing effective legislation of employment relations within public administration, the civil service posts and political posts are not separated, hiring of new employees is not regulated, there is no continuous training for all the employees in place, deficiencies in management, no organizational culture is cultivated.** Above all, **demoralisation and**

**scepticism among civil servants**, caused by the current state of affairs within government administration was detected.

Recommendations which should lead to improving the current situation in the adoption of ethical standards by the administration authorities were formulated based on the comparison of theoretical knowledge and the research results. The primary recommendation is the **adoption of legal provisions for employment in the administrative authorities,** including the determination of the rights and obligations of the civil servants, **the introduction of a uniform recruitment system and the ongoing training programme for existing employees.** The new legislation should also include a **penalty provision for cases of potential violation of duties.** This should lead to the stabilization of the situation in the administration bodies. To improve the organizational and culture ethics, it was recommended to focus on **employing suitable candidates for administrative posts** and on t**raining management in communication skills and ethical standards.**

The research emphasised the serious situation in the administration authorities in terms of **lacking a uniform concept in the direction of government administration.** There is no **will to address this situation**, which has a **negative impact on the administration performance and therefore affects the public finances.** These shortcomings mean that the area of ethical standards is not yet systematically addressed, despite the fact it forms the basis on which government administration should built on.

# Použité zdroje

## *Literatura*


- ANZENBACHER, A., *Úvod do etiky*, Praha: ZVON České katolické nakladatelství, 1994, 292 s. ISBN 80-200-0917-5

- ARMSTRONG, M., *Řízení lidských zdrojů*, Praha, GRADA Publishing, 2010, 789 s. ISBN 978-80-247-1407-3

- BOURETZ, P., *Svědkové budoucího času III*, Praha: OIKOYMENH, 2009, 387 s. ISBN 978-80-7298-299-8

- BLAŽEK, J., *Základy ekomomie 1*, Brno: Masarykova univerzita, 2002, 216 s. ISBN 80-210-2801-7

- BRÁZDA, R., *Úvod do srovnávací etiky,* Praha: KLP – Koniasch Latin Press, 1998, 180 s. ISBN 80-85917-46-7

- BROWN, B., *Etika a tvorba veřejné politiky ve střední a východní Evropě*, In *Veřejná politika*, POTŮČEK, M., Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2005, 396 s. ISBN 80-86429-50-4

- BRDEK, M., VYCHOVÁ, H., *Evropská vzdělávací politika: Programy, principy a cíle*, Praha: ASPI Publishing, 2004, 168 s. ISBN 80-86395-96-0

- ČABAN, M., Premiér si pochválil vládní boj s korupcí. Tuzemští manažeři však v potírání korupčního jednání výrazné změny k lepšímu nepozorují, *Mladá Fronta E15, deník pro ekonomiku a byznys,* 15. 2. 2012, s. 2, 3, 18, ročník 5?, číslo 1067, události.

- DAHL, R., *O demokracii*, Praha: Portál, 2001, 192 s. ISBN 80-7178-422-2

- DVOŘÁKOVÁ, V., *Etika v době krize*, In *Manažerská etika ... inspirace pro 21. století*, Kolektiv autorů, IX. díl, Hradec Králové?: Juraj Štefuň - GEORG, 2010, 148 s. ISBN 978-80-7318-4

- FRIČ, P., Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? *Sociologický časopis*, 2001, 37. ročník, číslo 1, s. 65 – 72, ISSN 0038-0288

- HENDRYCH, D., *Správní právo: Obecná část,* 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, 861 s. ISBN 780-7179-442-2
- HENDRYCH, D., *Správní věda: Teorie veřejné správy,* Praha: ASPI, 2009, 212 s. ISBN 978-807357-248-8
- HUNT, M. *Parlament a etické chování*, In *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí,* CHAPMAN, R., Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2003, 263 s. ISBN 80-86429-14-8
- CHAPMAN, R., *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*, Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2003, 263 s. ISBN 80-86429-14-8
- JANDOUREK, J. *Úvod do sociologie,* Praha: Portál, 2003, 232 s. ISBN 80-7178-749-3
- JANOTOVÁ, H. a kol., *Profesijná etika*, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, 96 s. ISBN 80-86861-43-0
- JONAS, H., *Princip odpovědnosti*, Praha: OIKOYMENTH, 1997, 318 s. ISBN 80-86005-06-2
- KELLER, J., *Sociologie, byrokracie a organizace,* Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 1996, 191 s. ISBN 80-85850-15-X
- KREBS, V. a kol., Sociální politika, 4. vyd., Praha“ ASPI, a.s., 2007, 504 s. ISBN 978-80-7357-276-1
- LIPOVETSKY, G., Soumrak povinnosti. Bezbolestná etika nových demokratických časů. Praha: PROSTOR, 1999, 312 s. ISBN 80-7260-008-7
- MV ČR, Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy, Praha, 2012
- OCHRANA, F., Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění, Praha: Ekopress, 2007, 178 s. ISBN 978-80-86929-23-1

- OUTRATA, E., *Etika a státní služba*, In *Manažerská etika … inspirace pro 21. století*, DYTRT, Z. a kolektiv autorů, V. díl, Hradec Králové?: WAMAK, 2008, 149 s. ISBN 978-80-86771-27-4

- PETRÁČKOVÁ, V., KRAUS, J., *Akademický slovník cizích slov*, Praha: Academia, 2001, 834 s. ISBN 80-200-0982-5

- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, Praha: C.H. Beck, 2002, 290 s. ISBN 80-7179-748-0

- POTŮČEK, M., *Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky,* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) pro CESES, 2005, 212 s. ISBN 80-86429-45-8

- PRATCHETT, L., *V podstatě neetická povaha etiky veřejné služby,* In *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí,* CHAPMAN, R., Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2003, 263 s. ISBN 80-86429-14-8

- PŮČEK, M., OCHRANA, F., *Chytrá veřejná správa, Kohezní politika,* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci, 2009, 200 s. ISBN 978-80-86616-27-4

- RABUŠICOVÁ, M., RABUŠIC, L., *Učíme se po celý život? O vzdělávání dospělých v České republice*, Brno: Masarykova Univerzita, 2008, 339 s. ISBN 978-80-210-4779-2

- RICKEN, F., *Obecná etika*, Praha, OIKOYMENH, 1995, 165 s. ISBN 80-85241-72-2

- SEMRÁDOVÁ, I., *ETIKA. Přehled etických teorií*, Hradec Králové: GAUDEAMUS Univerzita Hradec Králové, 2009, 101 s. ISBN 978-80-7041-575-7

- SEN, A., *Etika a ekonomie*, Praha: Vyšehrad, 2002, 120 s. ISBN 80-7021-549-6

- SCHELLE, K., *Vývoj veřejné správy v letech 1848 – 1948*, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 389 s. ISBN 80-86432-25-4

- SULLIVAN, E., SEGERS, M., *Ehtical Issues and Public Policy*, In *Handbook of Public Policy analysis, Theory, Politics and Methods,* Ed. FISCHER, F., MILLER, G.

J., SIDNEY, M. S., New York: CRC Press, Taylor Francis Group, 2007, 642 s. ISBN 1-57444-561-8

- THOMPSON, M., *Přehled etiky*, Praha: Portál, 2004, 167 s. ISBN 80-7178-806-6
- VANÍČEK, M., „*Vývoj státní služby v podmínkách současného služebního zákona*“, Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2011, Vedoucí diplomové práce: Ing. Martin Pop
- VÁGNER, I., *Systém managementu*, Brno: Masarykova univerzita, 2006, 432 s. ISBN 80-210-3972-8
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe.* Praha: SLON, 2007, 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5
- WEBER, M., *Autorita, etika a společnost, pohled sociologa do dějin,* Praha: Mladá fronta, 1997, 296 s. ISBN 80-204-0611-5

## *Právní předpisy a usnesení vlády*

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1994 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 312/2001 Z.z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 400/2009 Z.z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- Usnesení vlády České republiky č. 270 z 21. března 2001 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

- Usnesení Vlády České republiky ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech

## *Elektronické zdroje*

- BRÁZDA, R., Amartya Sen: Etika a ekonomie, *Pro-Fil* [online], 2002, ročník III, č. 2, 2. 12. 2002, [cit. 2012-01-03], Dostupné z: <http://profil.muni.cz/02_2002/rec_brazda_sen.html>

- DEMMKE, CH., *Ethics in the civil services of the Member States of the EU – Many Paradoxes but no need to be pessimistic*, [online], 2005?, [cit: 2012-03-25], Dostupné z: <http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/Christoph%20Demmke.pdf>

- GRECO – Rada Evropy, *Společné první a druhé kolo hodnocení Rakouska*. [online], Štrasburg, 2010, [cit. 2012-03-12], Dostupné z : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282010%291_Austria_EN.pdf

- HALÁSKOVÁ, M., Zhodnocení veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny (V4), [online], VŠ –TU, Ostrava, Ekonomická fakulta, [cit. 2012-03-11], Dostupné z: http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/38514/1/HalaskovaM_ZhodnoceniVerejne_2010.pdf

- KLÍROVÁ, J., *Studie o aplikaci nástrojů managementu etiky v organizacích,*[online], 2007, [cit. 2012-03-25], Dostupné z: http://www.transparency.cz/studie-aplikaci-nastroju-managementu-etiky-organizacich/

- KNOBLOCH, F., *Učební text: Příspěvek z metod a technik sociologického výzkumu, Pracovní verze materiálu,* [online], 2011, [cit. 2012-01-24], Dostupné z: <http://samba.fsv.cuni.cz/~knobloch/>

- MLČOCH, L., Etika ekonomie, *Nová Přítomnost*, 1996, č. 7, [online], [cit. 2012-01-03], Dostupné z: <http://www.arts.gla.ac.uk./Slavonic/staff/Mlcoch.html>

- MŠMT, *Strategie celoživotního učení ČR*, Praha: 2007, [online], [cit. 2012-02-19], Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/strategie-celozivotniho-uceni-cr>

- MV ČR, *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie Smart Administration v období 2007-2015*. [online ], 2007, Kapitola 3 bod 3.1.2 s. 10-11, [cit. 2012-03-06 ], Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy-49614.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d

- MV ČR, *Manuál pro personalisty*, [online], 2008, [cit. 2012-01-28], Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/personalistika-ve-verejne-sprave.aspx,>

- MV ČR, ÚV ČR, *Závěrečná zpráva projektu Phare 2000 „Modernizace ústřední státní správy v České republice"*, [online] Praha, 2003, [cit. 2012-03-06], Dostupné z: < http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/archiv/phare1.pdf >

- NVF, *Reforma veřejné správy*, [online], 1998, [cit. 2012-01-09], Dostupné z: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/zprava.htm,>

- NVF, *Analýza veřejné správy České republiky,* [online], 1998a, [cit. 2012-01-09], Dostupné z: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/analyza/obsah.htm,>

- NVF, *Návrh strategie reformy veřejné správy v České republice*, [online], 1998b, [cit. 2012-01-09], Dostupné z: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm,>

- PELLAR, M., Aplikace etických kodexů ve státní správě v České republice, [online], 2007, [cit. 2012-0401], Dostupné z: <http://www.transparency.cz/doc/evs_sprava.pdf >

- PS PČR, „*Stenografický záznam ze 47. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky*", [online] konané dne 12. března 2002, část 10, [cit. 2012-01-14], Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/047schuz/s047010.htm>,

- ŠILER, V., Profesní etika ve veřejné správě, Doplňkový studijní text ke vzdělávacímu programu „Profesní etika ve veřejné správě" určenému pracovníkům ve veřejné správě

v rámci vstupního vzdělávání. [online], 2004? Ostrava: Ostravská univerzita, Pedagogická fakulta, Centrum dalšího vzdělávání, [cit. 2012-02-26], Dostupné z: <http://wshe.ic.cz/SilerSkripta/Profesn%ED%20etika%20ve%20ve%F8ejn%E9%20spr%E1v%EC.pdf,>

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA, Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě, [online], 2008, 212 s. [cit.2012-03-10], Dostupné z: <http://old.transparency.cz/pdf/vzdelavani_skripta2008.pdf>

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA, Corruption Perceptions Index 2011, [online], 2011a, [cit. 2012-03-11], Dostupné z: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/press/>

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA, *Měsíc podpory intergrity a transparetnnosti. Budování profesionální a apolitické veřejné správy.* [online], 2011b, [cit. 2012-03-25], Dostupné z: <http://www.transparency.cz/doc/projekty/britske_seminare/Mesic_podpory_integrity_a_transparentnosti___zavery_2__seminare_FINAL.pdf >

- VLÁDA ČR, *Programové prohlášení vlády České republiky, oblast II. Demokracie a veřejná správa v občanské společnosti.* 1992,[online], [cit. 2012-03-03], Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624,>

- VLÁDA ČR, *Programové prohlášení vlády České republiky, oblast I. Právní stát, legislativa, veřejná správa.* 1996,[online], [cit. 2012-03-03], Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/vaclav-klaus-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf,>

- VLÁDA ČR, *Programové prohlášení vlády České republiky, bod 4.5 Veřejná správa.* 1998, [online], [cit. 2012-03-03], Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf>

- VLÁDA ČR, *Koncepce reformy veřejné správy,* [online], 1999, [cit. 2012-03-04] Analytická část, Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=13651>

- VLÁDA ČR, *Národní program reforem České republiky 2011,* [online], 2011a, [cit. 2012-03-06], Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896 >
- VLÁDA ČR, *Analýza aktuálního stavu veřejné správy,* [online], 2011b, [cit. 2012-03-07], Dostupné z : <http://www.apsscr.cz/intranet/dokumenty/read.php?70,583>
- VLÁDA ČR, *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*, [online], 2011c, [cit. 2012-03-08], Dostupné z : <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/protikorupcni_strategie.pdf>
- WESTMINSTER s.r.o., *Nic není definitivní, ani úřednická definitiva*, [online], 2009, [cit. 2012-03-11], Dostupné z: www.westminster.cz/.