

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Etika ve veřejné správě České republiky

Tereza Vašáková

**Bakalářská práce
2019**

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Tereza Vašáková**
Osobní číslo: **E16342**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Veřejná ekonomika**
Název tématu: **Etika ve veřejné správě České republiky**
Zadávací katedra: **Ústav ekonomických věd**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :


Cílem práce je teoretické vymezení pojmů etika a morálka ve veřejné správě, vymezení protikorupčních nástrojů služebního charakteru především etických kodexů, rozbor Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy a jeho funkce ve veřejné správě. Součástí práce bude rovněž analýza korupčního jednání ve veřejné správě jako projevu neetického jednání.

Osnova:

- Teoretické vymezení základních pojmů.
- Protikorupční nástroje služebního charakteru.
- Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.
- Analýza korupčního jednání ve veřejné správě jako projev neetického jednání.
- Vyhodnocení provedené analýzy.

Rozsah grafických prací: -
Rozsah pracovní zprávy: cca 35 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická
Seznam odborné literatury:


HORNÍK, J., ŽUFANOVÁ H. Základní minimum o korupci a trestním právu: pro pedagogy středních škol. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-531-3.
KOHOUT, P. Boj proti korupci: sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci. Praha: Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV), 2011. ISBN 978-80-7440-053-7.
SEKNIČKA, P., BOHATÁ, M., ŠEMRÁK, M. Úvod do hospodářské etiky. 1. vydání. Praha. ASPI. 2001. ISBN 80-86861-42-2.
VOLEJNÍKOVÁ, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consulting, c2007. ISBN 978-80-7259-055-1.

Vedoucí bakalářské práce: 
Ing. et Ing. Veronika Linhartová, Ph.D.
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: **3. září 2018**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2019**


doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
děkanka

L.S.


doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 3. září 2018

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 4. 2019

Tereza Vašáková

PODĚKOVÁNÍ:

Děkuji Ing. et. Ing. Veronice Linhartové, Ph.D. za vedení práce, odbornou pomoc a cenné připomínky. Dále děkuji všem, kteří mi dodali odvahu a sílu k úspěšnému vypracování práce.

ANOTACE

Bakalářská práce Etika ve veřejné správě České republiky vymezuje pojmy etika, korupce, veřejná správa, etický kodex a zaměřuje se na etiku a morálku úředníků veřejné správy při jejich práci. V praktické části rozebírá korupční jednání ve veřejné správě jako projev neetického jednání a etické kodexy v České republice. V závěru vyhodnocuje provedenou analýzu.

KLÍČOVÁ SLOVA

etika, korupce, etický kodex, morálka, úředníci, veřejná správa, Index vnímání korupce, Transparency International

TITLE

Ethics in Public Administration of the Czech Republic

ANNOTATION

The bachelor thesis Ethics in Public Administration of the Czech Republic defines terms such as ethics, corruption, public administration, code of ethics, and focuses on the ethics and morality of public officials at their work. The practical part of the thesis analyses corrupt behaviour in public administration as a manifestation of unethical behaviour and codes of ethics in Czech republic. The last chapter evaluates the carried out analysis.

KEYWORDS

ethics, corruption, code of ethics, morals, clerks, public administration, Corruption Perception Index, Transparency International

OBSAH

ÚVOD.....	10
1 TEORETICKÉ VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	12
1.1 ETIKA	12
1.1.1 Co je to etika?.....	12
1.1.2 Členění etiky	13
1.1.3 Historie etiky	14
1.1.4 Profesní etika.....	16
1.1.5 Principy řízení etiky ve veřejné správě dle OECD.....	18
1.2 MORÁLKA	20
1.3 KORUPCE	21
1.3.1 Co je korupce?.....	21
1.3.2 Formy korupce	23
1.3.3 Index CPI.....	27
1.4 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	28
1.5 ÚŘEDNÍK	29
1.6 ZAMĚSTNANEC VEŘEJNÉ SPRÁVY	29
2 PROTIKORUPČNÍ NÁSTROJE SLUŽEBNÍHO CHARAKTERU	31
2.1 ETICKÉ KODEXY	31
2.1.1 Funkce etického kodexu.....	33
2.2 VÝBĚR KANDIDÁTŮ V ORGÁNECH VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJICH KARIÉRNÍ POSTUP	34
2.3 SYSTÉM A VÝŠE ODMĚŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ A SYSTÉM VZDĚLÁVÁNÍ, KTERÝ OBSAHUJE I PRVKY ETICKÉ VÝCHOVY	34
2.4 OMEZENÍ PŘIJÍMÁNÍ DARŮ A ÚPRAVA STŘETU ZÁJMŮ	34
3 ETICKÝ KODEX ÚŘEDNÍKŮ V ČESKÉ REPUBLICE	36
3.1 KODEX ETIKY ZAMĚSTNANCŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	36
3.2 ETICKÝ KODEX ÚŘEDNÍKŮ A ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	38
3.2.1 Obsah etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.....	38
3.2.2 Funkce etického kodexu.....	41
3.3 POROVNÁNÍ ETICKÝCH KODEXŮ	41
4 ANALÝZA KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ JAKO PROJEV NEETICKÉHO JEDNÁNÍ.....	45
4.1 INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE V ČESKÉ REPUBLICE	45
4.1.1 CPI v České republice z hlediska časového vývoje	46
4.1.2 Index CPI v návaznosti na etický kodex	54
4.1.3 Vládní protikorupční strategie na léta 2018 až 2022	56
5 VYHODNOCENÍ PROVEDENÉ ANALÝZY	58
ZÁVĚR.....	60
SEZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH CITACÍ	62
SEZNAM PŘÍLOH.....	68

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Obrázek 1: Členění veřejné správy	28
Obrázek 2: Souhrnná data hodnot CPI v letech 1996 až 2018	47
Obrázek 3: CPI v letech, kdy Česká republika neměla zavedený etický kodex	54
Obrázek 4: CPI v letech, kdy Česká republika má zavedený starý etický kodex	55
Obrázek 5: Hodnoty CPI v letech, kdy je zaveden nový etický kodex	56
Tabulka 1: Přehled kritérií, podle kterých se člení jednotlivé formy korupce	25
Tabulka 2: Hodnoty CPI v České republice v letech 1996 až 2011	49
Tabulka 3: Hodnoty CPI v České republice v letech 2012 až 2018	50

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

ČR	Česká republika
Sb.	Sbírka zákonů
ZÚSC	základní územní samosprávný celek
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek
VS	Veřejná správa
TI	Transparency International
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
CPI	Index vnímání korupce
např.	například
č.	číslo
odst.	odstavec
apod.	a podobně

ÚVOD

V dnešní době není jednoduché přesně definovat a vymezit, co je to etika. Pro každého jedince to znamená trochu něco jiného, je to tedy velmi subjektivní záležitost. Už není tolik důležité být čestný a správně se zachovat. Od dob, kdy tomu tak bylo, uplynulo mnoho let. Slova etika a morálka tímto ztrácejí svůj význam. I přesto si je toho současná společnost vědoma a snaží se problémy spojené s neetickým a nemorálním chováním lidí řešit v prostředí veřejného i soukromého sektoru. Etické otázky se tedy dostávají do popředí zájmu společnosti.

Etika ve veřejné správě, jak už napovídá název práce, je užší pojem. Vztahuje se jen na veřejný sektor. V této oblasti je etika velmi důležitá, klade se na ni velký důraz. Jedná se o velmi diskutované a především závažné téma dnešní doby. Ve veřejném sektoru se koncentruje moc a dochází k pohybu velkých finančních prostředků z veřejných rozpočtů. Zásadní je tedy otázka etiky a etického chování ve veřejné správě právě z tohoto důvodu – z důvodu hospodaření s veřejnými financemi, kde může docházet ke korupci a v neposlední řadě také k porušování etických kodexů, které s bakalářskou prací souvisí. Jednání úředníků a zaměstnanců veřejné správy se často jeví jako neetické a nemorální. Neetické jednání úředníků veřejné správy má velmi významný dopad na široký okruh osob v dané zemi. Úředníci by měli představovat vzor, ke kterému ostatní vzhlíží, v otázce jejich chování. To je upravováno z velké části etickými kodexy.

Bakalářská práce představí etiku ve veřejné správě České republiky a také nahlédne do světa korupce, která je s etikou spojena. Považuje se za projev neetického jednání. Existují i formy korupce, které se svou podstatou za korupci nepovažují. I o nich bude v bakalářské práci pojednáváno.

Cílem práce je teoretické vymezení pojmů etika a morálka ve veřejné správě, vymezení protikorupčních nástrojů služebního charakteru především etických kodexů, rozbor Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy a jeho funkce ve veřejné správě. Součástí práce bude rovněž analýza korupčního jednání ve veřejné správě jako projevu neetického jednání.

Bakalářská práce je rozdělena do pěti kapitol. V první kapitole budou vymezeny pojmy nutné k pochopení kontextu bakalářské práce. Ve druhé kapitole bude nutno rozebrat protikorupční nástroje služebního charakteru – již zmíněné etické kodexy a další nástroje, které se považují za nejefektivnější a uplatňují se v boji proti korupci. Ve třetí kapitole se práce zabývá starým

a novým etickým kodexem úředníků veřejné správy. Dále třetí oddíl popisuje obsah a zjišťuje, jakou funkci plní etický kodex ve veřejné správě. Čtvrtá kapitola se bude zabývat analýzou korupčního jednání ve veřejné správě, ve které bude analyzována korupce v České republice pomocí Indexu vnímání korupce. Pátá kapitola obsahuje výsledky výše zmiňované analýzy.

1 TEORETICKÉ VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Než se práce dostane k samotnému jádru etiky ve veřejné správě, je nutno definovat základní pojmy. Je třeba těmto pojmům porozumět. Jejich vysvětlení a přiblížení přispěje k pochopení souvislostí v etice ve veřejné správě.

1.1 Etika

Bakalářská práce pojednává nejdříve o pojmu „etika“. Etika je zařazena na první místo z toho důvodu, že je podstatou celé této bakalářské práce. Co je tedy etika? Za co ji lze považovat?

1.1.1 Co je to etika?

Etika je dnes relativně samostatná vědní disciplína filozofie, která zkoumá morálku a vše s ní spojené. Zasahuje i do jiných vědních disciplín, jako je například sociologie, psychologie, ale svou podstatou nejvíce patří právě do filozofie. Etika by měla člověka dělat dobrým a spravedlivým, nikoli zlým. Dobro i spravedlnost si lze vykládat více způsoby. Ne však každý se shodne na tom, co to je. Už v úvodu je poukazováno na to, že tyto pojmy pro každého jednotlivce znamenají něco úplně odlišného. Velmi záleží na tom, jak je člověk v tomto směru vyzrálý, ať už rozumem, výchovou, či zkušenostmi. Tomáš Akvinský dobro charakterizoval jako něco, co je třeba vykonat a zlo, čeho je potřeba se vyvarovat.

Etika zkoumá morální jednání, které si lze vykládat jako dobré, podstatné, či připadající v úvahu. Etika nás učí, o co má člověk usilovat ve svém životě a jak se chovat k druhým lidem. Dalo by se to nazvat takovým modelem chování, který by moudrý a dobrý člověk mohl dodržovat. I přesto nepředstavuje striktní pravidla chování, ale studuje je, zkoumá mravní postoje (Bohatá, Seknička a Šemrák, 2001, s. 14).

„Význam „etiky“ je obtížné pevně definovat a pohled mnoha z nás na etiku je nejasný. Na otázku, co je to etika, mnozí odpovídají velmi neurčitě:

- *etika je to, co mi mé pocity říkají, že je správné nebo špatné,*
- *etika je o mé náboženské víře,*
- *být etický znamená dělat to, co požaduje zákon/právo,*
- *etika se skládá z norem chování, které akceptuje naše společnost.“ (Dolista, 2006, s. 12)*

Vedle etiky existuje slovo „etiketa“. Je podobným slovem a častokrát se tato dvě slova zaměňují, avšak jsou rozdílná. Etiketa představuje soubor pravidel dobrého a zdvořilého chování jednotlivců ve společnosti. Porušení pravidel etikety neznamena negativní ovlivňování společnosti. Neznalost těchto zvyklostních pravidel či nevychovanost, se ve společnosti ukáže jako nezdvořilost onoho jedince (Bohatá, Seknička a Šemrák, 2001, s. 14; Blažková, 2004, s. 84).

1.1.2 Členění etiky

Etika je ve své podstatě velmi obsáhlé téma. V literatuře je k nalezení mnoho členění a typů etiky. Tento pojem se tedy může dále rozlišit dle typů etiky na **autonomní etiku**, **heteronomní**, **deskriptivní**, **normativní**, **individuální**, **sociální**, **profesní**, **environmentální** a **etiku hospodářství**.

V **autonomní etice** je zásadní myšlenkou názor, že etické zásady si člověk stanoví sám. Popřípadě si je stanoví společnost. U **heteronomní etiky** jsou mravní zásady či pravidla chápány jako dané zvnějšku, či „vyšší moci“ jako je například Bůh anebo Vyšší inteligence. **Deskriptivní etika** má za cíl co nejpřesněji popsat mravní jednání a hodnoty v rozmanitých kulturních podobách. **Normativní etika** se zabývá takovými otázkami, které stanoví kritéria pro to, jaké chování je „morálně dobré“ a které naopak „morálně špatné“. Na základě těchto kritérií formuluje příkazy či zákazy. **Etika individuální** se zajímá o morální otázky jednotlivce, jednoho člověka, který usiluje o své blaho. Kdežto **sociální etika** hledá univerzální všeobecné lidské hodnoty a je zaměřena na obecné, společné dobro. Zkoumá mravní chování, život a normy společenství. Konkrétně zkoumá chování například v mezinárodních vztazích, v rodině, či v politice. **Profesní etika** aplikuje obecná pravidla etiky na konkrétní obory lidské činnosti. Podrobněji je popsána v subkapitole 1.1.4. **Environmentální etika** se zajímá o vztah člověka a životního prostředí ve smyslu vztah člověka a všeho „nelidského“. **Etika hospodářství** se zabývá etickými problémy, které souvisejí s transformací stávajícího či s budováním nového řádu ekonomiky. Těmito problémy se rozumí problémy s principem spravedlnosti, demokracie, humanity, solidarity nebo společenského blaha (Dolista, 2006, s. 17–18; Adamová, Dudák a Ventura, 1995, s. 125–126).

1.1.3 Historie etiky

Etika je už od pradávna známým pojmem mezi lidmi. Pochází z řeckého slova *ethos*, přeloženo do českého jazyka jako *zvyk, obyčej, charakter* (Adamová, Dudák a Ventura, 1995, s. 125).

Z hlediska historického vývoje se dějiny etiky v časovém úseku od antiky po konec 18. století klasifikují do tří období, a to: (Blažková, 2004, s. 3)

- **antická etika,**
- **křesťanská etika v období středověku,**
- **renesanční etika.**

V době **antické etiky** ještě etika nebyla zcela samostatnou vědní disciplínou, jako je tomu dnes. Tato doba se rozděluje do tří vývojových období: **názory presokratiků, vrcholné období klasického Řecka a teorie helénismu (Řecko a Řím)** (Blažková, 2004, s. 3).

Počátky etického myšlení se vyvinuly u **presokratiků** v období od 8. století až po 4. století před naším letopočtem. Jde především o nalezení ideálního životního stylu, o dobré završení života, tedy o dobrou smrt, která dobře prožitý život zpečetí. Vedle hledání „sebe sama“ se v tomto období také tvoří slova, která doposud v běžném životě nebyla použita. Etika postupně získávala podobu etických termínů a naznačovala vznik budoucí etické vědy. V tomto období však nelze mluvit o ucelených etických teoriích.

Nejvýznamnějším obdobím je **vrcholné období klasického Řecka**. V této době žijí tři významné postavy řeckého myšlení – Sókratés (469–399 př. n. l.), Platón (431–404 př. n. l.) a Aristotelés (384–322 př. n. l.). Ti se zasloužili o uznávanou etickou teorii. Podle těchto myslitelů smysl života není jen o přijetí svého osudu, nýbrž také o aktivní péči o svou duši, o zájmu na svém osudu, tedy o trvalé spoluúčasti. Aristotelés definuje člověka dvojitým způsobem. První způsob je „zoon logon echón“ – živočich, který vlastní slovo. Druhý způsob je nazván jako „zoon politikon“ – tvor společenský. Obě definice mají morální základ. Vlastnit slovo představuje lidskou schopnost dávat věcem jména, porozumět jim. Člověk se může rozvíjet a zůstat naživu jen tehdy, pokud přísluší svému přirozenému celku, obci (polis). Obec Aristotelés přirovnává k tělu a jedince k jeho jednotlivým orgánům. Jen v dobré obci může být rozvíjena mravnost. Bohužel v Aristotelově době se tato myšlenka rozpadá, protože se rozpadá polis, jelikož Aristotelův nejvýznamnější žák Alexandr Makedonský umírá.

„Dokonalý člověk nemusí být vždy šťastný, ale šťastným může být jen člověk ctnostný.“

Aristotelés

Posledním obdobím, spadajícím do antické etiky, je **období helénského Řecka a Říma**. Rozpad řecké polis měl významný vliv na mravnost. Lidé ztratili přirozené jistoty a zázemí, odtrhnuli se od tradičních společenských vazeb a zmizel jejich přirozený vztah ke státu. „Ztráty“ však měly i pozitivní dopad. Díky nim skončila etnická a náboženská uzavřenost a izolovanost občana ve státě. Pro etický rozvoj jsou tyto změny významné. Probíhá individualizace člověka, ve které (konečně) začíná rozumět světu i sobě. Hledání vlastní totožnosti je zprostředkováno svým svědomím, ctností, svobodou, vůlí (Blažková, 2004, s. 27–53).

Dalším obdobím je **období středověku**, ve kterém se vyskytuje křesťanská etika. Představuje velmi dlouhé období, co se vývoje etických teorií týče. Do tohoto období patří Aurelius Augustinus (354–430). Je zmiňován jako první, nejlépe totiž představuje přechod z antického do křesťansko-středověkého světa. Tento přechod u něj způsobilo dlouhé hledání sebe sama. „*Pro člověka je cílem štěstí a filosofie je má nalézt.*“ (Blažková, 2004, s. 67) Aby se lidská společnost dobrala k novým jistotám, potřebuje znát věčné pravdy. Podle něj se věčné pravdy nacházejí v Bohu. Duše se tedy má přiblížit Bohu, protože jedině pak bude šťastná.

Druhým představitelem je Tomáš Akvinský. Žil v letech 1225 až 1274. Ten Boha nepokládá za pojem, který by jeho rozum zvládl pochopit. Přesto se jím zabýval a došel k závěru, že člověk splní svůj úkol na zemi tím, že svoji existenci zasvětil směřováním k Bohu. Bůh je největším dobrem, tudíž i člověk bude směřovat k dobru. Ještě je ale třeba vymezit základní cesty, kterými se bude člověk dostávat k cíli (k dobru). Za cesty jsou zde považovány mravní normy (Blažková, 2004, s. 67–85).

Třetím obdobím je dle autorky **renesanční etika**. Ta je velmi pestrá. Skládá se z mnoha směrů, a to **humanismu, renesančního novoplatonismu, utopismu a politologie, přírodovědného učení, skepticismu a renesančního mysticismu**.

Humanismus se rozvíjel hlavně v italských městských státech ve 13. století. Směr vznikl za pomoci básníků a filosofů. Dante Alighieri, který žil v letech 1265 až 1321 pokládal za mravnost vlastní snahu jedince. Především má usilovat o vědění a slávu a vždy zkoušet a objevovat vše pro něj nové i za cenu vlastních problémů, strastí a obětí. Pro Francesca Petrarca (1304–1374) je zásadní skutečnost, že člověk pro svůj život potřebuje lásku, uspokojování životních potřeb a životní cíl. Mělo by se usilovat o slávu a nesmrtelnost svého

jména. Giovanni Boccaccio (1313–1375) vytvořil ze svého díla „Dekameron“ jakousi učebnici mravů v praktických příkladech. Celý svět je podřízen řádu a lidé i věci tomuto řádu podléhají. Pokud ne, nemají dlouhého trvání. **Renesanční novoplatonismus** se opírá opět o Boha a hlavní myšlenkou je hledání a rozšiřování našeho poznání. Člověk sám rozhoduje o tom, co si přeje a čím by chtěl být. **Renesanční utopismus** považuje za mravný duševní klid. Ten spočívá v tom, že jedinec nemá špatné svědomí. Dále by společnost měla být organizovaná na základě spravedlnosti. Dobro je totiž pro všechny, ne pro jednotlivce. **Přírodovědné učení** řeší etiku pomocí zkoumání přírody. Život je darem, který každý jedinec má na dobu určitou. Člověk tedy musí využít každý okamžik, nezahálet a nepromarnit žádnou z životních šancí. **Renesanční skepse a mystika** tvrdí, že člověk se dozví nejvíce, když podrobně sleduje sám sebe, kontroluje se a studuje sám sebe, a že mravnost znamená volit dobro a usilovat o sebezdokonalení (Blažková, 2004, s. 94–115).

1.1.4 Profesní etika

V subkapitole 1.1.2 se text odkazuje na profesní etiku, která bude vysvětlena v této subkapitole. Z důvodu zaměření této bakalářské práce je profesní etika stěžejním pojmem. V souvislosti s veřejnou správou je důležité ji představit. V druhé polovině 90. let 20. století se správní reformy orientovaly na růst produktivity, účinnost veřejné správy a veřejného sektoru. Soutěžily se soukromým sektorem, ve kterém vládla ideologie New Public Management. Tato soutěž vyvolala důvodné obavy, aby vedle důrazu na ekonomiku, efektivnost a účinnost veřejné správy nevymizela právě zmiňovaná etika. Ekonomika, efektivnost a účinnost tvoří koncept 3E – Economy, Effectiveness and Efficiency. Obavy vyvolaly ohlasy, zda by se neměla etika, jako čtvrté E (anglicky Ethics) zakotvit do správních reforem (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 141).

Profesní etika, jak už snad název naznačuje, se týká profesí, tedy práce. Je úzce spjata s prací ve veřejném, ale i v soukromém sektoru. Zejména lékařskou etiku by bylo vhodné vyzdvihnout, ta se musí vyrovnávat s problémy, které se týkají nás všech z důvodu rychlého a nezastavitelného rozvoje technologií. V následujícím textu se bakalářská práce zaměří zejména na etiku ve veřejné správě. Je zcela zřejmé, že pokud se člověk má stát zaměstnancem veřejného sektoru, musí se chovat v souladu s etickými a morálními mravy. Měl by co nejlépe reprezentovat stát, pro který vytváří svou práci. To obnáší řadu pravidel a povinností, které bude tento zaměstnanec muset přijmout za své, plnit je a řídit se jimi. Konkrétně je řeč o etických kodexech (Adamová, Dudák a Ventura, 1995, s. 125–126).

Jak tedy lze zajistit, udržet a zdokonalovat etické chování úředníků? Jak je donutit chovat se eticky? V literatuře jsou uvedeny tři způsoby: (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 143)

- **vlivem modelové role nadřízených pracovníků,**
- **přijmout písemná pravidla, zejména etické kodexy a dodržovat je,**
- **dostatečné vzdělání úředníka před jeho nástupem do veřejné služby a další průběžná školení během zaměstnání.**

Role nadřízeného pracovníka na zaměstnance má motivační účinek. Pokud se bude nadřízený chovat morálně správně, tak podřízený si z něj s největší pravděpodobností vezme příklad a bude se chovat také morálně. A pokud se vedoucí úředník tak chovat nebude, tak z jakého důvodu by se měl chovat morálně jeho podřízený, když vidí u svého nadřízeného, že to není potřeba. Když ne on, tak já také ne.

Etika ve veřejné správě je jedna z nejdiskutovanějších a nejcitlivějších témat. Vláda České republiky si je vědoma tohoto tématu, a proto také vnímá potřebu zajistit transparentní výkon veřejné správy. Dne 21. března 2001 přijala usnesení č. 270 k etickému kodexu úředníků, ve kterém schválila Kodex etiky, také uložila povinnost seznámit starosty obcí s tímto usnesením a dále doporučila hejtmanům, primátorům a starostům seznámit zaměstnance svých úřadů se zmiňovaným Kodexem. Dále jim doporučila postupovat dle Kodexu a pro budoucí potřeby vydat vlastní etické kodexy, které však musí vycházet z Kodexu schváleného vládou. Tento kodex je v současnosti minulostí, nahradil ho nový Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Byl schválen usnesením vlády ze dne 9. května 2012, č. 331, kterým bylo zároveň zrušeno předchozí usnesení vlády č. 270 (Marek, Pánková a Šimová, 2005, s. 62; Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019a).

Vzdělávání úředníků je upraveno v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů v hlavě IV. Prohlubování vzdělání úředníka poskytují jen ty osoby a organizace, které jsou uvedeny v ustanovení § 17. Jak bylo naznačeno v předchozím textu, aby bylo u úředníků zajištěno etické chování, musí být dostatečně vzdělání. Toto vzdělání lze zajistit **vstupním** a **průběžným** vzděláváním a také **účastí na přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti**.

Dalším zákonem, který upravuje vzdělávání úředníků, je zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě. V ustanovení § 13 ukládá Ministerstvu vnitra koordinovat vzdělávání státních zaměstnanců a připravovat vzdělávací programy a rámcová pravidla. Vzdělání lze zajistit

prohlubováním vzdělání, poskytnutím služebního volna ke studijním účelům jedinců a zvyšováním vzdělání (ČESKO, 2014).

1.1.5 Principy řízení etiky ve veřejné správě dle OECD

Principy řízení etiky ve veřejné správě už existují po dlouhá léta. Jsou doporučeními, která jsou adresována členským zemím Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (v dalším textu jako OECD). Obavy z korupce a úpadku důvěry lidí ve stát přinutily vlády ke změně přístupu k etice. Je však důležité zajistit, aby nebylo dosahováno zvýšení efektivity na úkor etického chování. Výbor pro řízení veřejné správy navrhnul a schválil principy řízení etiky ve veřejné správě tak, aby pomohly státům při revizi jejich institucí, mechanismů a systémů podporujících etiku. Jsou určeny pro centrální i nižší úroveň státní správy a samosprávy.

Jedná se o následujících 12 principů: (Roudný, Zilvar, 2001, s. 34–39; OECD, © 2018)

1. Etické normy by pro veřejnou správu měly být jasné

Zaměstnanci veřejné správy musí znát základní zásady a požadavky, které se od nich při jejich práci očekávají a také musí znát to, kde leží hranice přijatelného chování.

2. Etické normy by se měly odrážet v právním rámci

Legislativní rámec je základem pro předání minimálních zavazujících zásad a požadavků na chování každého zaměstnance veřejné správy. Zákony a nařízení by měly poskytovat rámec pro vedení, vyšetřování, disciplinární opatření a soudní stíhání.

3. Zaměstnancům veřejné správy by mělo být k dispozici poradenství v oblasti etiky

Profesní socializace má přispět k rozvoji úsudků a dovedností, které umožní zaměstnancům uplatňovat etické zásady v konkrétních situacích. Školení usnadňuje si uvědomovat etiku a rozvíjet dovednosti etické analýzy a morálního uvažování. Zaměstnancům ve veřejné správě je třeba nabídnout interní poradenské mechanismy, které jim pomohou uplatňovat základní etické zásady na pracovišti.

4. Zaměstnanci veřejné správy by měli znát svá práva a povinnosti při odhalování nezákonného chování

Zaměstnanci musí mít povědomí o svých právech a povinnostech, pokud jde o protiprávní jednání uvnitř veřejné správy. Měla by být stanovena pravidla a postupy, kterými se budou zaměstnanci řídit, pokud odhalí protiprávní jednání. Proto také potřebují vědět, jakou ochranu budou mít v těchto případech k dispozici.

5. Politická angažovanost v etice by měla posílit etické chování zaměstnanců veřejné správy

Politici činitelé jsou zodpovědní za dodržování vysoké úrovně korektního chování při výkonu svých povinností. Svou angažovanost potvrzují konkrétními příklady a přijímáním kroků, které jsou v kompetenci jen na úrovni politické. Např. vytvoří legislativní opatření, která posilují etiku jednání a vytvářejí sankce za protiprávní jednání.

6. Rozhodovací proces by měl být průhledný a přezkoumatelný

Veřejnost má právo vědět, jak veřejné instituce využívají své pravomoci a zdroje, které jim byly svěřeny. Veřejná kontrola by měla být usnadněna transparentními a demokratickými procesy, dozorem vykonávaným legislativou a přístupem k veřejným informacím.

7. Pro styk mezi veřejným a soukromým sektorem by měla existovat jednoznačná pravidla

Pravidla, která by stanovila požadavky na etiku, vyžadují požadavek věnovat více pozornosti hodnotám veřejné správy a vyžadují také respektování těchto hodnot od externích partnerů.

8. Řídící pracovníci by měli demonstrovat a podporovat etické chování

Organizační prostředí má přímý vliv na uplatňování hodnot a etických zásad veřejné správy. Řídící pracovníci mají v tomto ohledu důležitou roli. Ve svých pracovních vztazích jdou z pohledu etiky příkladem s politickými představiteli a dalšími zaměstnanci veřejné správy.

9. Politika, postupy a metody řízení by měly posilovat etiku jednání

Zásady a metody řízení by měly prokazovat, že organizace je schopna dodržovat etické normy. Když je zaveden pouhý systém plnění požadavků, některé zaměstnance by mohl neúmyslně vést k jednání na hranici zneužití úřední pravomoci a k tvrzení, že neporušují zákon, ale jednají eticky.

10. Podmínky ve veřejné správě a personální řízení by měly podporovat etiku jednání

Podmínky, jako jsou možnost kariérního postupu, osobní rozvoj, přiměřené odměňování a politika personálního řízení, by měly utvářet prostředí přispívající k etice jednání.

11. Měly by být zavedeny adekvátní mechanismy odpovědnosti

Zaměstnanci veřejné správy by se měli ze svých činů zodpovídat nadřízeným pracovníkům a v širším slova smyslu celé veřejnosti. Mechanismy, které podporují odpovědnost, mohou být navrženy tak, aby zajišťovaly potřebnou kontrolu, a přitom umožňovaly pružnost řízení.

12. Pro případ zneužití pravomoci by měly existovat vhodné postupy a sankce

Mechanismy odhalování a nezávislého vyšetřování protiprávního jednání, jako je korupce, jsou nutnou součástí etické infrastruktury. Je nutno mít k dispozici spolehlivé postupy a zdroje pro monitorování, ohlašování a vyšetřování porušení pravidel veřejné správy a je zapotřebí, aby existovaly odpovídající administrativní či disciplinární sankce, které by odrazovaly od zneužití pravomocí.

1.2 Morálka

Dalším pojmem, který je z důvodu zaměření práce nutné představit, je morálka. Morálka je obdoba ke slovu etika. Oba pojmy jsou na sobě závislé.

„Tradiční definice morálky vychází z toho, že jde o soubor pravidel, hodnot, ale i postojů a přesvědčení, které ovlivňují a regulují lidské jednání.“ (Bohatá, Seknička a Šemrák, 2001, s. 9) Další definice zní následovně: *„Morálka sestává z toho, co by člověk měl dělat, aby jednal ve shodě se společenskými normami chování.“* (Bohatá, 1997, s. 6–7) O morálce lze také hovořit jako souboru standardů uznávaných jedinci dané kultury. Špatnou morálkou, která je vnímána v dnešní době, se rozumí jednání a chování lidí, které překračuje meze. Morálka však neznamena jen uvědomění si toho, co je vžité, obvyklé a ve společnosti fungující, ale znamená i to, že by lidé měli umět tento horizont vžitých a obvyklých věcí překonat a mířit ještě dál, k „žádoucím“, nebo i k ideálu (Bohatá, Seknička a Šemrák, 2001, s. 9–10; Bohatá, 1997, s. 6).

Základním ukazatelem pro uvažování o člověku jako mravním subjektu je skutečnost, že se hodnotí na základě důsledků jeho chování, konání, rozhodování a uvažování. Důsledky tohoto chování jsou pojaty z širšího časového a prostorového horizontu, tudíž nelze hovořit o důsledcích jediného či několika konání. Jde o celý řád konání, který vypovídá o určitém mravním charakteru člověka (Gluchman, 1997, s. 18).

Na závěr je vhodné akcentovat, že etika je vědní disciplínou, která zkoumá morálku a morálka představuje to, jak se lidé chovají.

1.3 Korupce

Dalším základním pojmem, který je nutno si vysvětlit, je korupce. U tohoto slova lze jednoznačně říci, že ho už každý jedinec ve společnosti minimálně jednou zaslechl, a pokud ne, určitě ho to v nejbližší době nemine. Je to velmi diskutované téma a závažný problém dnešní doby. Korupce úzce souvisí s etikou. Lze ji považovat za neetické jednání, jak v soukromém či veřejném sektoru. Objevuje se velmi často.

1.3.1 Co je korupce?

Slovní základ slova korupce vychází z latinského slova „rumpere“. Do českého jazyka přeloženo jako zlomit, rozlomit, či přetrhnout. Při definici pojmu se vychází z latinského výrazu „corruptus“, v překladu zkažený, zvrácený, zvrhlý, podplacený. Zpravidla zahrnuje všechny projevy, které se týkají neoprávněného prospěchu. Může být nepatrná či obrovských rozměrů, nebo také určitým způsobem organizovaná a neorganizovaná (Volejníková, 2007, s. 14). Korupci lze interpretovat jako: „*souhrnné označení pro jednání, při kterých je pomocí hmotného obohacení nebo zvýhodnění ovlivňována osoba pověřená vykonáváním určitého (často veřejného) zájmu.*“ (Horník, Žufanová, 2014, s. 33)

Existuje hned několik dalších definic, které vysvětlují korupci. Mezi často citované patří definice dle Josepha Samuela Nye, OSN, vlády České republiky či dle Transparency International (v příštím textu jako TI). Pro korupci i přesto neexistuje zcela jednoznačná definice, která by byla všeobecně přijata odbornou i laickou veřejností. Jedná se o mnoho rozmanitých jevů, které nelze tak snadno pojmenovat jednotně. O korupci se hovoří v užším a širším slova smyslu. V prvním případě si pod korupcí lze představit uplácení, ve druhém případě do ní spadá klientelismus, nepotismus a prodeje pozic, dále také zpronevěření veřejných finančních prostředků či zneužití postavení a moci ke svému prospěchu (Volejníková, 2007, s. 14–16, 56).

Korupce vyjadřuje vztah dvou lidí, obecněji subjektů, z nichž jeden nabízí a i poskytuje odměnu za slib či zaručení budoucí neoprávněné výhody. Druhá strana může poté očekávat přislíbenou a neoprávněnou odměnu v materiální či nemateriální podobě. Toto chování je protiprávní a má svoje místo v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník České republiky (v dalším textu jako ČR). Řeč je o trestném činu. Účast v tomto trestném činu je vyjádřením neetického a nemorálního jednání. Lze hovořit o etickém a mravním selhání jednotlivců a v tom spočívá podstata této trestné činnosti. Pokud by každý jednatel měl u sebe nastavené etické hodnoty tak, aby se korupce či jakýchkoli jiných protiprávních činností

nedopouštěl, nemuselo by se tomuto tématu korupce a boji proti ní tolik věnovat (Volejníková, 2007, s. 14, 56; Horník, Žufanová, 2014, s. 28).

Mnohdy je obtížné korupci odhalit. Dá se říci, že dnes je tato nekalá praktika používána téměř denně, a proto její účastníci ví, jak se zachovat, co udělat pro to, aby jejich jednání nebylo odhaleno. Z tohoto důvodu je nejen v ČR zřízeno hned několik orgánů a institucí veřejné správy, které se touto problematikou zabývají. Hlavním problémem korupce je to, že technicky „správně a dobře“ provedená korupce není prokazatelná u soudu. Oběť není fyzicky přítomna na místě činu a chybí důkazní materiály (Kohout, 2011, s. 8).

V českém právním řádu není pojem definován, je však v některých právních předpisech používán. O korupci se lze dočíst v trestním zákoníku. Jde o zákon č. 40/2009 Sb. Je stěžejním právním předpisem a základním právním rámcem, který upravuje všechny trestné činy s ní spojené (Policie České republiky, © 2018; Horník, Žufanová, 2014, s. 34).

Trestné činy spojené s korupcí jsou zakotveny ve druhé části (Zvláštní část), hlava X. trestního zákoníku pod názvem „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“. Podle dílu 3 s názvem „Úplatkářství“ jde o **§ 331 Přijetí úplatku**, **§ 332 Podplacení** a **§ 333 Nepřímé úplatkářství** (ČESKO, 2009).

V ustanovení § 334 se nachází vysvětlení pojmů „úplatek“, „úřední osoba“ a „obstarávání věci obecného zájmu“.

Definice úplatku zní: „*Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*“ (ČESKO, 2009) Vedle úplatkářství v zákoně lze nalézt i další trestné činy, které souvisí s korupčním chováním. Hrozba korupce se vyskytuje především v moci zákonodárné a moci soudní, proto zákon myslí i na takzvané „Trestné činy úředních osob“. Ty se nachází v části druhé, hlavy X. dílu 2. Jde o: (ČESKO, 2009)

- „**§ 329 Zneužití pravomoci úřední osoby**,
- **§ 330 Maření úkolů úřední osoby z nedbalosti.**“

Dalšími trestnými činy, které se řadí mezi činy spojené s korupčním chováním, jsou: (ČESKO, 2009)

- „**§ 180 Neoprávněné nakládání s osobními údaji**,
- **§ 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku**,

- *§ 256 Zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě,*
- *§ 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži,*
- *§ 258 Pletichy při veřejné dražbě.“*

Úřední osobou se podle trestního zákoníku § 127 rozumí „*člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci*“.
(ČESKO, 2009)

Korupci lze najít i v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Tam je používána v § 71a: Vybraný útvar policie může pro účely trestního řízení nebo pro účely jeho zahájení zažádat od správce daně informace, je-li to nezbytné pro výkon úkolů v oblasti boje proti korupci (ČESKO, 2008).

V souvislosti s korupcí existují také jevy, které s ní souvisejí, avšak svojí podstatou za ni považovány nejsou. Jde o **střet zájmů** a **lobbying**. **Střet zájmů** se vyskytuje tam, kde se způsob a výkon určitého zaměstnání či funkce dostává do konfliktu se soukromými zájmy osoby, která toto zaměstnání či funkci vykonává. Jak už bylo řečeno, střet zájmů sám o sobě není korupčním chováním, ale i přesto je tu skoro stoprocentní šance, že se při tomto stavu riziko korupce zvýší. **Lobbying** prosazuje a uplatňuje zájmy užší skupiny lidí například při schvalování zákonů a rozhodnutí výkonné moci. Přesto, že lobbying je v mnoha demokratických zemích legální činností, existuje zde riziko, že ti, kteří lobbují, se dostanou do styku s korupcí a budou ji používat při svých postupech, aby dosáhli svých úmyslů. Proto ve výše zmíněných demokratických zemích mají zakotvená pravidla, podle kterých se tito lidé se musí řídit tak, aby svou činnost provozovali transparentně a aby tato činnost byla kontrolovatelná.

Mezi opatření, která zajistí transparentnost a kontrolovatelnost činnosti patří: (Volejníková, 2007, s. 20) **povinná registrace profesionálních lobbyistických skupin, oznamovací povinnost, která se týká příjmů lobbyistů a dodržování etických kodexů apod.**

1.3.2 Formy korupce

Formy korupce jsou klasifikovány zejména v zahraniční literatuře na základě hlediska: (Volejníková, 2007, s. 21–22)

- **intenzity páčání, rozsahu a závažnosti,**

- **oblasti výskytu.**

V české literatuře lze najít i následující hlediska, a to: (Volejníková, 2007, s. 21–22)

- **kritérium existence dohody mezi aktéry korupce,**
- **charakter subjektů korupčního vztahu,**
- **četnost korupčních vztahů,**
- **původ aktérů korupce,**
- **teritoriální kritérium.**

U kritéria **existence dohody mezi aktéry korupce** se korupce člení na přímou a nepřímou. Dále se korupce posuzuje podle **charakteru subjektů korupčního vztahu**. Tam obě strany, jak poskytovatel úplatku i jeho příjemce může být jeden jediný člověk, anebo poskytovatelem a příjemcem úplatku je skupina subjektů. V prvním případě se zde hovoří o tzv. základní, individuální korupci. V případě druhém se jedná o organizovanou korupci. Ta v sobě nese vyšší závažnost korupčního jednání. S tímto členěním na jedince a skupiny subjektů úzce souvisí počet neboli **četnost korupčních vztahů**. Korupční vazby mnohdy probíhají jako nahodilé, příležitostné, ojedinělé, mimo to se vyskytují i vazby recidivující. U těchto vazeb je účastníci využívají systematicky a soustavně.

Dalším hlediskem, jak klasifikovat korupci je **původ aktérů korupce**. Lze hovořit o domácí korupci a importované. Za domácí lze považovat takovou formu korupce, která je určena místní kulturou, zvyklostmi a tradicemi. Importovaná korupce představuje vše, co je dovezeno z jiných států.

Posledním hlediskem je **teritoriální kritérium**. To zahrnuje místní (regionální) korupci, národní (celostátní) a mezinárodní. U tohoto kritéria záleží na teritoriálním vymezení pomyslných hranic, ve kterých se korupce děje a kam až je schopna „dosáhnout“ (Volejníková, 2007, s. 21–22).

Pro větší přehlednost jsou v následující tabulce zachycena kritéria, podle kterých se člení jednotlivé formy korupce.

Tabulka 1: Přehled kritérií, podle kterých se člení jednotlivé formy korupce

Kritérium, dle kterého se člení formy korupce	Forma korupce
Intenzita páchání, rozsah a závažnost korupce	malá velká
Oblast výskytu korupce	vnitřní, politická, ve státní správě, v municipalitách, korupce ve veřejném a soukromém sektoru, v médiích
Existence dohody mezi aktéry	přímá nepřímá
Charakter subjektů korupčního vztahu	základní organizovaná
Četnost korupčních vztahů	ojedinělá recidivující
Původ aktérů korupce	domácí importovaná
Teritorium rozsahu korupce	regionální národní mezinárodní

Zdroj: upraveno podle (Volejníková, 2007, s. 26)

Následující text je zaměřen na první dvě kritéria. Už bylo naznačeno, že prvním je **kritérium intenzity páchání, rozsahu a závažnosti**. Dle tohoto kritéria se rozlišuje **malá** (bagatelní, méně závažná) a **velká** (závažná, organizovaná) korupce.

Malá korupce zasahuje do každodenního života. Bývá podmínkou pro činnost korupce velké. Do malé korupce spadají drobné, možná bezvýznamné úplatky. Pod drobným úplatkem si lze představit podplacení policistů či úředníka na úradě, který zastává nižší pozici. Malá korupce není označována jako nebezpečná forma korupce, nicméně svým počtem výskytů ve společnosti může způsobit mnohdy značnější škody než korupce velká. Typy spadající do malé korupce jsou následující: (Volejníková, 2007, s. 21–23) **podplácení úředníků, nepřehledná regulace, špatná organizace a zatemňování pravidel**, a jako třetí **zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy**.

Organizovaná, neboli velká korupce představuje takové chování, ze kterého vyplývají vysoké zisky. Účastní se jí i vysoce postavení a uznávaní veřejní činitelé. Tuto formu korupce lze jen těžko odhalit. Jak naznačuje název této formy, organizovaná znamená určitým

způsobem promyšlená, uspořádaná. Účastníci se subjekty musí vynaložit své úsilí, aby vše spojené s korupcí vymysleli a zorganizovali do nejmenšího detailu tak, aby se nikdo nic nedozvěděl, aby nic nevyšlo najevo. Typy spadající do velké korupce jsou následující: (Volejníková, 2007, s. 21–23) **zpronevěřování veřejných zdrojů, jejich nehospodárné využívání, soukromý prospěch z převodu veřejného majetku na soukromý (privatizace), zneužívání úřední moci spojené s udělováním veřejných zakázek, a jako poslední nepotismus, klientelismus a prodej pozic.**

Kritérium oblasti výskytu je o něco obsáhlejší než první zmiňované kritérium. Důvodem je právě oblast, ve které se korupce může objevit. Jelikož je spatřována jako závažný problém, lze na ni narazit ve své podstatě všude. Pod toto kritérium spadá vnitřní korupce, politická, korupce ve státní správě, v municipalitách, korupce ve veřejném sektoru, v soukromém sektoru a v médiích. **Vnitřní korupci** svým výskytem lze řadit do veřejné správy. Vyskytuje se v komunikaci mezi úřady veřejné správy (státní správy a samosprávy). Za úřednické záměry není považováno obohacování se peněžním ziskem, ale dosáhnout lepšího pracovního postavení. Velmi často se tedy pojí s politickou korupcí. Dohromady jsou spojovány z toho důvodu, že veřejné funkce souvisí s politickou mocí. **Politická korupce** se objevuje ve vztazích veřejné moci a soukromého sektoru. Se soukromým sektorem je spojována tehdy, pokud se jedná například o zadávání veřejných zakázek. **Korupce vyskytující se ve státní správě** zahrnuje korupční případy, ve kterých se manipuluje se státním majetkem a případy, které se týkají samotné státní správy. Případy souvisí s celní oblastí, s oblastí správy daní, nebo případy vyskytující se na úřadech práce. **Municipální**, neboli obecní korupce spadá do samosprávy. Samosprávou jsou orgány obcí a krajů. Korupční chování se zde může vyskytnout při volení starosty, hejtmana, tajemníka, členů zastupitelstva (místostarostové) a dalších zaměstnanců úřadu. Jelikož některé obce vykonávají přenesenou působnost delegovanou od státní správy a zastupitelé jsou svým způsobem politici, souvisí tato korupce s korupcí ve státní správě a s politickou korupcí. Na oblasti, na kterých má celá společnost zájem, se vztahuje **korupce ve veřejném sektoru**. Na mysli je zdravotnictví, policie, armáda, justice a školství. Důsledky korupce ve veřejném sektoru dopadají na široký okruh daňových poplatníků. **Korupce vzkvétající v soukromém sektoru** je součástí nekalého jednání. Pokládá se za běžnou součást konkurenčního boje mezi subjekty. V těchto případech, kdy se subjekty nechovají podle pravidel, které mají dodržovat, zasahuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Soukromý sektor zahrnuje například i sport, ve kterém dochází ke značné, a v poslední době razantně větší korupci. Důsledky korupce v soukromém sektoru

dopadají „pouze“ na majitele společností, akcionáře či zákazníky daného podnikatelského subjektu. V otázce důsledků je tedy mezi veřejným sektorem a soukromým sektorem značný rozdíl. **Mediální korupce** se také postupem času rozšiřuje čím dál více. Vliv médií na společnost je obrovský. Někdo může podplatit média, aby mu prodala informace, poté s nimi může manipulovat a využije je například k získání či posílení své politické moci.

1.3.3 Index CPI

Index CPI, z anglického Corruption Perceptions Index, česky Index vnímání korupce, patří mezi nejznámější indexy, podle kterých lze měřit míru korupce. Existují i další indexy, ale ty pro účely bakalářské práce nejsou využitelné. Index vnímání korupce (v následujícím textu jako CPI) hodnotí korupci ve veřejné správě, a protože tato bakalářská práce je zaměřena na veřejnou správu (v dalším textu jako VS), je pro ni tedy zásadní. Index vnímání korupce patří do skupiny složených indexů – jsou složeny z několika již existujících indikátorů korupce. CPI je mezinárodně uznávaný. „*Pro účely konstrukce indexu CPI je korupce definována jako zneužívání veřejné pravomoci k osobnímu prospěchu.*“ (Volejníková, 2007, s. 38) CPI každoročně měří instituce Transparency International. Její počátky sahají už do roku 1993, kdy ji založil bývalý ředitel Světové banky ve východní Africe pan Peter Eigen v Berlíně. TI je nevládní nezisková organizace, jejímž úkolem je mapovat stav korupce zhruba ve 180 zemích po celém světě včetně České republiky. Transparency International svou činností aktivně přispívá k omezování korupce.

Mezi hlavní činnosti této organizace patří: **provádět analýzy korupčního jednání a vydávat publikace**, dále **poskytovat právní poradenství a odborné konzultace zdarma** a také **vytvářet a prosazovat nově vznikající protikorupční zákony** (Transparency International, b. r.).

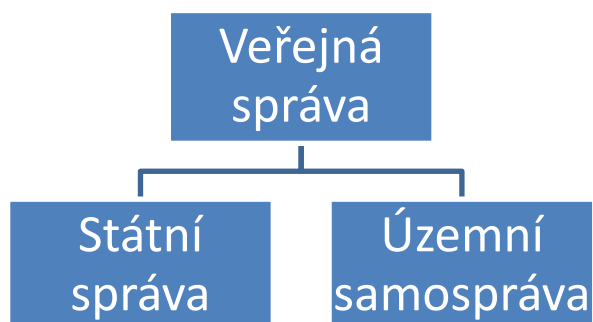
Mezi další činnosti TI patří tvorba protikorupčních strategií a auditů, pořádání seminářů a školení a také spolupráce se zahraničím. Je důležité znát, jak se protikorupční nástroje osvědčily v jiných státech. Z toho lze poté čerpat cennou inspiraci pro svoji zem (Kohout, 2011, s. 39; Volejníková, 2007, s. 38–39, 266; Transparency International, b. r.; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018).

Transparency International dříve aplikovala hodnotící stupnici 0 až 10. V současnosti používá pro hodnocení vnímání korupce stupnici 0 až 100. Nula značí velmi zkorumpovaný stát, sto zas naopak absolutně nezkorumpovaný.

1.4 Veřejná správa

Veřejná správa se dá pojmut **materiálně** a **formálně**. **Materiální** podstatou veřejné správy jsou aktivity státu, které jsou financovány z veřejných rozpočtů a lze je považovat za výkony plněné ve veřejném zájmu. Dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ustanovení § 4, odstavce 1: „*Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“ (ČESKO, 2004) **Formální** podstatou veřejné správy je skutečnost, že je uspořádána jako soustava institucí veřejné správy a rozdělení moci mezi legislativu, exekutivu a judikaturu v rámci poskytování služeb. Instituce státu jsou tu pro lidi, nelze si tuto myšlenku vykládat opačně, že lidé tu jsou pro stát. Veřejné služby stát pro své občany zabezpečuje přímo a nepřímo pomocí svých orgánů (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 2).

Veřejnou správu v České republice tvoří orgány státní správy a územní samosprávy. Mají mezi sebou významně vzájemné vazby.



Obrázek 1: Členění veřejné správy

Zdroj: zpracováno dle (Provazníková, 2009, s. 24)

Státní správu řídí přímo, nebo zprostředkovaně ústřední vláda. Ta představuje nejvyšší orgán moci politické a výkonné. Má všeobecnou působnost, tudíž má v kompetenci koordinovat a kontrolovat činnost ministerstev a dalších úředních orgánů státní správy. Státní správa vykonává činnosti na celorepublikové úrovni. K tomu jí dává povolení zákon. Ve státní správě funguje vertikální hierarchická struktura. To znamená, že vyšší orgán je nadřízený orgánu na nižší úrovni a naopak – nižší orgán je podřízen vyššímu.

Vedle státní správy stojí územní samospráva. Do územní samosprávy České republiky jsou řazeny obce pod označením základní územní samosprávné celky (ZÚSC) a kraje jako vyšší územní samosprávné celky (VÚSC). U těchto pojmů už nelze hovořit o hierarchii nadřízenosti a podřízenosti, i přesto, že by se slovo „vyšší územní samosprávný celek“ mohl

zdat nadřazen „základnímu“. Každý kraj a každá obec jsou na stejné úrovni. Jsou si rovni, protože mají svůj samostatný rozsah činností a oprávnění, ke kterému jsou zmocněny zákony. Konkrétně zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). V obou zákonech je toto zakotveno už v § 1. Zjednodušeně řečeno se „spravují samy“. Pro oba pojmy je společné, že mají vlastní příjmy a majetek, s nimiž hospodaří v rámci zákona. Obce k tomu navíc vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou za ně odpovědnost (Provazníková, 2009, s. 24–25, 27–28; ČESKO, 2000a; ČESKO 2000b).

1.5 Úředník

Pojem „úředník“ se vyskytuje v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon upravuje pracovní poměr, na který se vztahuje zákoník práce. Zákon o úřednících upravuje pouze specifické odlišnosti pracovního poměru úředníků od obecného režimu, který upravuje zákoník práce (Marek, Pánková a Šimová, 2005, s. 56).

Kdo je úředníkem, je zakotveno v § 2, odstavec 4: *„Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností.“* (ČESKO, 2002)

Jednotlivec, který se uchází o pracovní místo úředníka, musí splňovat několik základních požadavků dle ustanovení § 4, odstavce 1: *„Úředníkem se může stát fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt, dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.“* (ČESKO, 2002)

1.6 Zaměstnanec veřejné správy

Zaměstnanec veřejné správy lze nazvat „státním zaměstnancem“. Vymezení tohoto pojmu je umístěno v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě v první části, hlavy II. (Základní ustanovení). Zákon definuje státního zaměstnance v ustanovení § 6 takto: *„Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5.“* (ČESKO, 2014)

Tyto činnosti vymezuje v zákoně o státní službě § 5 odst. 1 - Služba a obory služby. V tomto ustanovení jich je celkem 20. Služba dle § 5 odst. 1 pro přiblížení zahrnuje: (ČESKO, 2014)

- a) „přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti,*
- b) přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace,*
- c) přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů,*
- d) řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady,*
- e) vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů,*
- f) státní statistickou službu,*
- g) správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníckým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána,*
- h) ochranu utajovaných informací,*
- i) zabezpečování obrany státu,*
- j) zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti.“*

2 PROTIKORUPČNÍ NÁSTROJE SLUŽEBNÍHO CHARAKTERU

Protikorupční nástroje se zabývají otázkou, jak lze (úspěšně) bojovat proti korupci. „*Základním předpokladem pro řádné fungování jakékoliv demokracie jsou kromě jiného svobodné volby, jasné dělení odpovědností mezi moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, dělení rolí mezi vládu a opozici a soudní kontrola moci výkonné v rámci správního soudnictví a moci zákonodárné v rámci ústavního soudnictví.*“ (Štička et al., © 2013, s. 19) Tyto předpoklady demokratického státu lze považovat za výchozí požadavky v boji proti korupci. Působí preventivně v oblasti kumulace moci. Pokud není výkon moci kontrolován, dá se považovat za hlavní spouštěč korupčního jednání. Dále je třeba, aby se v boji proti korupci vedle obecných předpokladů uplatňovaly konkrétní nástroje.

V následujícím textu se bude jednat o protikorupční nástroje služebního charakteru, jako jsou **etické kodexy, výběr kandidátů a jejich kariérní postup, systémy odměňování a vzdělávání** a také **nástroje týkající se přijímání darů a střetu zájmů** (Štička et al., © 2013, s. 53–63). Tyto nástroje jsou vnímány jako vhodné pro boj s korupcí ve veřejné správě.

2.1 Etické kodexy

Etický kodex je interním dokumentem úřadu a jiných institucí veřejné správy, ve kterém se objevuje soubor hodnot, procesů a cílů. K plnění etického kodexu se dobrovolně přihlásily všechny instituce VS (Štička et al., © 2013, s. 55).

Etické kodexy jsou velmi důležitými dokumenty ve veřejné i soukromé sféře. Má se za to, že vznikly na podnět vzrůstajících požadavků veřejnosti na efektivnost, odpovědnost, požadavků na určité standardy a zejména na porozumění úředníků občanům. Většina vyspělých demokratických států tyto kodexy přijala za své bez ohledu na to, zda v jejich zemi současně existuje či neexistuje zákon o státní službě.

Pod pojmem etický kodex si lze tedy představit dokument, který zpracoval a vydal pověřený orgán jakékoliv organizace. V praxi mají etické kodexy široké rozmezí, co se rozsahu týče. Rozsahem je myšlena skutečnost, kolikastránkový dokument to je. Záleží na tom, jak moc podrobný a specifický je, nebo musí být. Některé země vydaly etické kodexy, kterými se musí řídit všichni pracovníci veřejné správy, v jiných zemích jsou vydávány speciální kodexy, které spadají do kompetencí například jednotlivých ministerstev, či dalších orgánů veřejné správy.

„Kodexy etiky v obecné podobě mohou například obsahovat minimální standardy chování týkající se těchto otázek: (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 143–144)

- *přijímání darů a jiných požitků, jako odměn, plateb, pohoštění,*
- *využívání úředních informací,*
- *užívání služebního majetku či zařízení,*
- *práce mimo veřejnou službu,*
- *zvláštních podmínek (povolení) při odchodu z veřejné služby do ziskového sektoru,*
- *konfliktu zájmů.*“

Mezi přednosti kodexů lze zařadit to, že kodex dává celé organizaci (ve významu firmě) vodítko či nástroj, jak upevňovat firemní kulturu. Zlepšuje také svou dobrou pověst u svých zákazníků a veřejnosti. Když má firma etický kodex, lze o něm hovořit o jakési ochraně firmy, pokud ji někdo obviní z nějakých důvodů z neetického jednání. Představuje snahu firmy jednat v souladu s platnými normami a dobrými mravy. Etický kodex také zvyšuje loajalitu zaměstnanců, hrdost být zaměstnán u dané firmy, a tím usnadňuje získávání kvalitních pracovníků. Pomáhá vytvářet příjemné pracovní klima, urychluje pozitivní změny a také pomáhá vyjádřit zájmy organizace. Zabraňuje nadřizeným pracovníkům, aby se dožadovali nesprávného jednání po podřízených. V neposlední řadě etický kodex zvyšuje výkonnost firmy a konkurenceschopnost – zlepšuje komunikaci s partnery. Na druhou stranu jsou etické kodexy také kritizovány. Mezi hlavní námitky lze považovat tato tvrzení: (Bohatá, Seknička a Šemrák, 2001, s. 113–114)

- **jsou to pouze fráze a krásná slova,**
- **jsou příliš obecné a měly by poskytovat konkrétní příklady,**
- **nemají smysl, pokud neobsahují sankce,**
- **chování jednotlivců na jakékoli úrovni je určováno hodnotami osvojovanými si od dětství, ne tedy ledajakými psanými kodexy.**

Nový etický kodex zaměstnanců veřejné správy České republiky se skládá z Preambule, Článků a Závěrečných ustanovení. V Preambuli se nachází úvodní ustanovení, které čtenáře zasvětí do problematiky. Je v ní vymezen účel etického kodexu, na koho se vztahuje a jaké hodnoty uznává.

V etickém kodexu se nachází 13 článků. Hlavními hodnotami jsou: **zákonnost, rozhodování, profesionalita, nestrannost, rychlost a efektivita, mlčenlivost, informování veřejnosti, veřejná činnost, reprezentace a uplatnitelnost a vymahatelnost**. Kodex upravuje také **střet zájmů a korupci**. V dalším textu je blíže představen článek 7 Kodexu. Upravuje korupci, která úzce souvisí s tématem bakalářské práce, a která také souvisí s protikorupčním nástrojem služebního charakteru – Omezení přijímání darů a jiných zvýhodnění. Nástroj se nachází v textu kapitoly 2.4. Dále je v článku 7 poukázáno na typy korupce klientelismu a nepotismu. V závěrečném ustanovení se nachází text, ve kterém se kodex obrací k etickým zásadám, etickému jednání a protikorupčnímu prostředí (Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019b).

2.1.1 Funkce etického kodexu

„Smyslem etického kodexu je zavést pravidla, která jsou platná pro všechny zaměstnance orgánů státní správy.“ (Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, © 1995-2018)

Je tedy vhodné stanovit pokyny zaměstnancům, aby věděli, jak mají jednat v těžkých situacích. Tyto zmíněné situace se vyskytují i v každodenní opakující se činnosti. Pokud je etický kodex vytvářen, nutí vedoucí pracovníky se zamyslet nad způsobem, jakým úřad veřejné správy či podnik funguje a jak dbají o hodnoty, které daná společnost uznává. Etický kodex je nástrojem, který pomáhá zajistit, aby všechny aktivity ve veřejné správě, jednání a chování zaměstnanců VS odpovídaly stanoveným zásadám. Existence etických kodexů slouží k prosazování etického chování a rozhodování a také pomáhá zlepšovat prostředí v rámci celé veřejné správy. Dále působí preventivně v otázce boje proti korupci.

Písemný kodex dává najevo, že subjekt, který ho vytvořil společně s jeho zaměstnanci usilují o etické postupy. Vymezení žádoucího chování stanovuje i jasné hranice, které zaměstnancům nedovolují, aby případné neetické chování dokázali sami před sebou odůvodnit jako přijatelné. Etický kodex má jednoznačně vymezené zásady při správních činnostech, proto usnadňuje orientaci a usměrňuje chování zaměstnanců (Dolista, 2006, s. 61, 65–66).

„Přispívají k tvorbě takového prostředí, které zabraňuje vzniku korupčního chování a střetům zájmů.“ (Štíčka et al., © 2013, s. 56)

2.2 Výběr kandidátů v orgánech veřejné správy a jejich kariérní postup

V mnoha vyspělých zemích pro výkon služebních funkcí právní předpisy vyžadují při **výběru kandidáta** v první řadě odbornost a jeho bezúhonnost. Velmi často se požaduje po kandidátovi, aby prošel výběrovým řízením, ve kterém se posuzuje i jeho morální způsobilost plnit svěřené úkoly. Tato opatření mají za úkol zajistit, aby pozice ve veřejné správě nebyly obsazovány nevhodnými, např. trestanými kandidáty.

„V případě kariérního postupu pak platí, že je především nutné stanovit průhledným způsobem kritéria kariérního postupu (ať už na principu seniority, či na základě zásluh).“
(Štička et al., © 2013, s. 53)

2.3 Systém a výše odměňování zaměstnanců a systém vzdělávání, který obsahuje i prvky etické výchovy

Spolehlivá zbraň proti rozšíření korupce ve veřejné správě je dostatečné **platové ohodnocení** úředníků. Ve studiích však závěry jednoznačně nepoukazují na skutečnost, že by nízké platy úředníků podporovaly korupci. I přesto část studií prokázala, že vyšší příjmy mají pozitivní vliv na nízkou míru korupce. Existují také výzkumy, které žádný vztah mezi mírou korupce a výší platu neprokázaly. Data využitá ve studiích nezahrnují nepeněžité výhody a další zvýhodnění úředníků, tudíž lze předpokládat, že výsledky studií mohou přinést pouze zkreslené informace. Z těchto důvodů lze velmi těžko určit, zda existuje vztah mezi výší odměňování a mírou korupce ve veřejné správě.

Systém vzdělávání je také důležitým protikorupčním nástrojem. Obsahuje i prvky etické výchovy. *„Součástí systému vzdělávání by měl být i kurz, týkající se etiky práce ve veřejné správě (není-li etické vzdělávání součástí školení etického kodexu).“* (Štička et al., © 2013, s. 63) Další text o vzdělávání úředníků se nachází v subkapitole 1.1.4.

2.4 Omezení přijímání darů a úprava střetu zájmů

V mnoha zemích je omezeno **přijímání darů** jak u zaměstnanců veřejné správy, tak u představitelů samospráv, v souvislosti s jejich výkonem veřejné funkce. Pro úředníky by měl obecně platit striktní zákaz přijímání darů a výhod, kdežto u volených zástupců je takový zákaz složitější. Ti se mohou snadněji setkat se situací, ve které jim bude nabídnut dar a bude tu existovat možnost, že by se dal chápat jako něco, co by mohlo ovlivnit jeho rozhodování.

Je tedy důvodné zavést pravidla, která těmto situacím zamezí. Pravidla nemají za úkol dary zcela zakázat, ale zabránit tomu, aby dary ohrozily výkon funkce voleného zástupce nebo vyvolaly pochyby o nestrannosti, a tím byla ohrožena důvěra společnosti ve veřejný orgán.

V případech spolupráce veřejného a soukromého sektoru se stává problémem střet zájmů. *„Střet zájmů nastává tam, kde se způsob výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává.“* (Štíčka et al., © 2013, s. 64) Sám o sobě se střet zájmů nepovažuje za korupční jednání. Je to stav, ve kterém se korupce zvyšuje. V situaci, kdy není řešen, vyvolává podezření a ohrožuje důvěru, jako tomu je u přijímání darů.

3 ETICKÝ KODEX ÚŘEDNÍKŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Praktická část bakalářské práce se zabývá etickými kodexy z roku 2001 a 2012. Etické kodexy jsou podrobeny komparaci. Práce se tedy snaží popsat rozdíly mezi nimi, dále porovnává, v čem spočívá jejich kritika, hodnotí jejich efektivitu. Z podstaty věci lze vyvodit, že starý kodex byl nahrazen novým z důvodu, že se předchozí etický kodex neprokázal jako účinný, a proto byla přijata opatření ke zlepšení a navržen a schválen kodex nový. Kapitola se zmiňuje i o funkci etického kodexu ve veřejné správě.

3.1 Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě

Pro pozdější komparaci starého a nového etického kodexu je nutno nejdříve podrobně rozebrat starý i nový etický kodex. Etický kodex z roku 2001 je v současné době dostupný na webových stránkách vlády České republiky v sekci vládních dokumentů. K dispozici jsou usnesení včetně všech příloh. Úplné znění tohoto etického kodexu se nachází v příloze B bakalářské práce.

Dne 21. března 2001 vláda ČR v čele s předsedou Ing. Milošem Zemanem schválila usnesení č. 270, ve kterém se nacházela také příloha „Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě“ (dále jen „Kodex“). Kodex se skládal z Preambule, základních ustanovení a pěti článků. Chyběl zde článek se závěrečnými ustanoveními. Kodex upravoval pojmy jako **střet zájmů, politická nebo veřejná činnost, dary a jiné nabídky, zneužití úředního postavení a oznámení nepřipustné činnosti**.

Kodex měl za účel podporovat žádoucí standardy zaměstnanců veřejné správy. Svou formou se jeví jako zákon, leč to právní předpis není. Kritika kodexu vycházela ze skutečnosti, že byl velmi obecný ve srovnání s novým (Vláda ČR, © 2009-2019).

V Preambuli tohoto dokumentu byly upraveny dvě základní hodnoty každého zaměstnance veřejné správy. Těmi jsou konkrétně **zákonnost** při rozhodování v rámci výkonu své funkce a **rovný přístup** ke všem fyzickým a právnickým osobám. Protože je zaměstnancům veřejné správy v tomto Kodexu vštěpován zájem na efektivním výkonu veřejné správy, jsou vedeni ke vzdělávání, čímž si prohlubují svou odbornost.

Do základních ustanovení spadala skutečnost, že Kodex byl pouze doporučením (ne však závazným předpisem) pro zaměstnance správních úřadů a územních samosprávných celků. V dokumentu byla také zmiňována Ústava České republiky, zákony a právní předpisy, se

kterými musel být výkon práce zaměstnanců v souladu a zároveň nesměl být v rozporu s Kodexem.

V obecných zásadách byl upraven výkon veřejné správy, který je definován jako služba veřejnosti. Tato služba je vykonávána na vysoké odborné úrovni v návaznosti na průběžné vzdělávání zaměstnanců veřejné správy. Zmiňované vzdělávání je prohlubováno se slušností, porozuměním a ochotou, bez předsudků. Dále Kodex zaměstnancům doporučuje jednat korektně s jinými zaměstnanci ve své i v dalších institucích veřejné správy. Jedinec má jednat objektivně a bez zbytečných průtahů. Kodex mu doporučuje jednat podle práva a oprávněných zájmů občanů.

Článek 3 upravoval jednu ze dvou forem korupce, které se ale svojí podstatou jako korupce nepovažují. Jedná se o pojem střetu zájmů. Zaměstnanec v žádném případě nepřipustí situaci, ve které by došlo ke střetu soukromých zájmů s postavením zaměstnance ve veřejné správě. Soukromý zájem je dále definován jakýmkoliv zvýhodněním pro sebe, rodinu, příbuzné a blízké osoby a také osoby, se kterými měl nebo má obchodní či politické vztahy. Zaměstnanec se neúčastní činností, které jsou v rozporu s řádným výkonem pracovních věcí. Pokud by si nebyl jist, zda tato skutečnost nastala, poradí se s nadřízeným pracovníkem.

Zaměstnanec musí při své práci jednat nestranně. Zároveň by neměl vykonávat činnosti, které by mohly narušit důvěru občanů v otázce jeho nestrannosti.

Jako úplatky se dají nazvat dary a jiné nabídky z článku 5. Zaměstnanec takovéto „úplatky“ nepřijímá. Mohly by totiž ovlivnit jeho rozhodování, narušit jeho profesionalitu anebo by mohly být považovány za něco, co se jeví jako odměna za práci, která je však jeho povinností. S tím je spojeno i to, že by se zaměstnanec mohl dostat do situace, ve které by byl zavázán oplatit vynaloženou laskavost. Pokud by k takové úplatě přeci jen došlo, odmítá ji a oznámí skutečnost nadřízenému.

Zneužití úředního postavení bylo upravováno v článku 6. Pro svůj soukromý zájem by úředník neměl využívat ani poskytovat dalším osobám žádné výhody či informace, ke kterým má při výkonu své funkce přístup. S takto získanými informacemi má za úkol nakládat tak, aby byla zajištěna důvěrnost a ochrana dat. Zároveň dbá na právo na informace veřejnosti, které je upravováno zákony, konkrétně zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Poslední článek Kodexu pojednával o vymáhaném úsilí zaměstnance zajišťovat efektivní a ekonomickou správu a využití peněžních prostředků, zařízení i služeb, které mu byly

svěřeny veřejnou správou. V situaci, kdy zaměstnanec zjistí ztrátu či újmu na majetku státu či na majetku samosprávných celků, nebo zjistí podvodné a korupční jednání, neprodleně skutečnost nahlásí nadřízenému zaměstnanci, případně příslušnému orgánu zabývajícím se trestním řízením. V případě, že by po zaměstnanci bylo požadováno jednání neslučující se s právní úpravou, takové jednání odmítá a opět oznámí nadřízenému (Vláda ČR, ©2009-2012).

3.2 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Následující text se věnuje novému etickému kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012. Úplné znění je k dispozici v příloze A bakalářské práce.

Kodex byl schválen usnesením vlády ČR dne 9. května 2012 a zároveň jím bylo zrušeno předešlé usnesení vlády, vydané ke Kodexu etiky z roku 2001 (Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019a).

Etický kodex má za úkol zvýšit kvalitu služeb poskytovaných občanům a také má zajistit ochranu zaměstnancům a úředníkům veřejné správy při případném oznámení korupce. Za to by jim neměly vznikat negativní důsledky v pracovněprávních vztazích, neměla by jim tedy hrozit výpověď z pracovního poměru. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy je součástí vládní protikorupční strategie. Ta musí být ještě doplněna o další body. Kodex by jako samostatný nástroj problém korupce nevyřešil (Vláda ČR, © 2009-2019).

Usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 ukládá povinnost členům vlády, vedoucím ústředních správních úřadů a jiných úřadů aplikovat Kodex pro vytvoření vlastního etického kodexu a tento vydat vnitřním předpisem. Ukládá povinnost ministru vnitra, aby zveřejnil Kodex takovým způsobem, který umožní vzdálený přístup a také, aby zajistil uveřejnění tohoto usnesení včetně přílohy ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. V neposlední řadě vláda doporučuje hejtmanům, primátorům a starostům použít Kodex pro vytvoření svého etického kodexu a tento obecný vydat ve svých úřadech jako vnitřní předpis (Ministerstvo vnitra, © 2012).

3.2.1 Obsah etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy

V Preambuli Kodexu se nachází povinnost úředníků a zaměstnanců veřejné správy dodržovat a ctít zákonnost a rovný přístup. Vymezuje také účel tohoto Kodexu, tedy určit a podporovat obecně uznávané postupy chování úředníků ve vztahu ke spolupracovníkům a veřejnosti.

První článek Kodexu upravuje základní hodnotu, kterou by měli zaměstnanci veřejné správy uznávat, a tou je zákonnost. Zákonností se rozumí plnění úkolů svěřených veřejnou správou do rukou úředníka, a to v souladu s ústavním pořádkem, dalšími zákony a předpisy a v neposlední řadě s evropským právem a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Při své práci dále úředník jedná jen v rozsahu, který mu předal orgán veřejné správy.

V článku 2 je úředník vyzván činit tak, aby jeho řešení bylo nejvhodnější v rámci veřejného zájmu a okolností daného případu. Jeho rozhodnutí by nemělo být nikým vnímáno jako nespravedlivé. Při rozhodování je úředník vyzván k respektování i vnitřních předpisů úřadu. Pokud musí zasáhnout do práv jiných osob, činí tak jen v rámci nutného rozsahu a za podmínek, které mu určuje zákon. Tímto případným zásahem do práv jiných osob činí ve veřejném zájmu.

Ve třetím článku je upravována vlastnost, bez které se žádný úředník ve své práci neobejde. Řeč je o profesionalitě. Zde je upravováno vzdělávání úředníků, spojené se slušností, porozuměním a ochotou, v souladu se zásadou rovných příležitostí, ve kterých se nepřipouští diskriminace ani obtěžování. Za kvalitu práce a sebe rozvíjení je zodpovědný sám úředník. Dále úředník respektuje své spolupracovníky, zaměstnance jiných orgánů a respektuje i jejich vědomosti a zkušenosti. K veřejnosti se úředník chová zdvořile, vstřícně, ochotně a bez předsudků.

Další vlastností, kterou má úředník mít, je nestrannost. Musí se tedy rozhodovat absolutně nestranně a objektivně. Nesmí upřednostňovat své osobní zájmy a ani se nesmí nechat ovlivnit kladnými či zápornými vztahy ke konkrétním osobám. Při rozhodování ve stejných nebo podobných případech úředník jedná tak, aby mezi nimi nevznikaly skutečnosti, které pak úředník nebude schopen objektivně obhájit.

Pátý článek obsahuje text o skutečnostech, ve kterých zaměstnanec veřejné správy pracuje zodpovědně, bez průtahů a v zákonných lhůtách. Také má za úkol pracovat tak, aby nikomu ze zúčastněných nevznikaly další náklady.

Článek 6 upravuje jednu z forem korupcí, a to konkrétně střet zájmů. Střet zájmů souvisí s článkem 4 z hlediska osobních zájmů. Úředník předchází střetu svých zájmů se zájmy výkonu své funkce. V rámci střetu zájmů se také nesmí „schovávat“ za svou funkci v případech, kdy bude nucen vykonávat činnosti nesouvisející se svou pozicí ve veřejné

správě. Článek ve svém znění navazuje na zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů a v něm na § 3, odst. 1 až 3.

V článku 7 Kodexu se hovoří o korupci a přijímání darů. Zaměstnanec veřejné správy nesmí dopustit, aby dar přijal a tím ovlivňoval plnění svých povinností a objektivní rozhodování. To však neplatí pro dary a výhody poskytované zaměstnavatelem. Zároveň se zaměstnanec nemá dostat do situace, ve které by byl, nebo se cítil být zavázán oplatit službu. Úředník se vyhýbá vztahům, jako je klientelismus a nepotismus. Korupci a další korupční jednání je povinen oznámit nadřízenému či orgánu činnému v trestním řízení. To platí i pro nabídku nebo získání neoprávněné výhody. Pokud vzniknou u těchto případů pochybnosti, úředníci informují nadřízeného a dále postupují dle jeho pokynů.

Článek 8 obsahuje dispoziční se svěřenými finančními prostředky. Úředník zajišťuje efektivní a hospodárné využívání těchto peněz a majetku, které mu byly svěřeny. Od úředníků je vyžadováno s nimi nakládat hospodárně.

Další článek Kodexu upravuje mlčenlivost. Úředník má za úkol mlčet o skutečnostech, které se dozví v rámci své práce, pokud by tyto informace mohly poškodit zaměstnavatele. Dále má za úkol mlčet ve věci osobních nebo utajovaných údajů, jež se dozvěděl při výkonu své práce. Jiný případ by to byl, kdyby této povinnosti mlčet byl úředník zproštěn v souladu s právními předpisy. Mlčenlivost se nevztahuje na korupční chování.

Ve své funkci zaměstnanci poskytují pravdivé a úplné informace a sdělují je jen pověřením zaměstnanci. Při výkonu veřejné správy jednájí politicky nestranným způsobem. Na druhou stranu nevykonávají činnost, která by mohla narušit důvěru v jejich nestrannost. V soukromém životě se vyvarují činnostem, které by mohly snížit v očích veřejnosti důvěru.

Článek 12 upravuje etiketu oblékání. Zaměstnanci oblékají oděv odpovídající jejich funkci a vážnosti úřadu. S lidmi jednájí ohleduplně a dbají na jejich důstojnost.

Poslední článek hovoří o uplatnitelnosti a vymahatelnosti. Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců, které jsou uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Porušení kodexu je posuzováno jako porušení výše zmíněných předpisů.

Závěrečná ustanovení jsou posledním článkem kodexu. Úředník je povinen dodržovat a respektovat etické zásady, podporovat etické chování a v neposlední řadě vytvářet prostředí, ve kterém se korupce nevyskytuje. Selhání jedince má dopad na celou veřejnou správu, a proto by měl jít ostatním příkladem. V případě, že úředník poukáže na neetické chování, nebude mít jeho jednání vliv na pracovněprávní vztah. Bez dodržování Kodexu úředník

a zaměstnanec veřejné správy nemůže dostát své profesionalitě (Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019b).

Celý smysl etického kodexu by se dal jednoduše shrnout přesně tak, jak zní služební slib dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, který o něm pojednává v usnesení § 32 odst. 2: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Svě povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.*“ (ČESKO, 2014)

3.2.2 Funkce etického kodexu

A jaká je funkce tohoto etického kodexu? Dle literatury lze soudit, že etický kodex by měl mít především funkci usměrňovací. Zaměstnanci veřejné správy by měli uznávat základní hodnoty, jako je například rovnost, zákonnost, pravda, či ctnost. Měli by mít povědomí o neetických projevech chování, které představuje například korupce. Také by měli vědět, že pokud v minulosti slíbili, že budou uznávat výše zmíněné hodnoty a nedodržují je, poruší tím zmiňovaný etický kodex.

Nový etický kodex České republiky má za cíl vymezit jasná pravidla, v jakých situacích se úředníci mohou dostat do střetu zájmů. Je potřebné, aby věděli, jak se v takovém případě zachovat (Vláda ČR, © 2009-2019).

Nový etický kodex byl okomentován následovně: „*Smyslem Kodexu je, aby úředníci, kteří pracují nejenom pro stát, ale i pro občany, věděli, jaké jsou jejich limity, co mohou a nemohou dělat.*“ (Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019b)

3.3 Porovnání etických kodexů

Starý etický kodex upravuje pojem zaměstnanec VS a zaměstnanec samosprávných úředních celků, kdežto nový už i úředníka. V usnesení č. 270 z roku 2001 vláda uložila povinnost přednostům okresních úřadů s kodexem seznámit své zaměstnance a povinnost seznámit starosty v obvodu své působnosti s tímto usnesením. Vláda pouze doporučila představitelům samosprávných celků postupovat dle Kodexu a pro budoucí potřeby mohly samosprávy vydat vlastní etické kodexy. I přesto by tyto specifické kodexy jednotlivých orgánů měly vycházet z kodexu, který schválila vláda. V této době se ještě hovoří o okresních úřadech. Ke dni 31. 12. 2002 však okresní úřady v České republice zanikly. Na tuto skutečnost navazuje vznik

zákona o úřednících. Uvádí se, že zavedení zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, účinného od 1. 1. 2003 způsobil právě zmíněný zánik okresních úřadů. Do roku 2002 v České republice zákony neupravovaly pojem úředník. V právním řádu je tedy nově definován úředník. Do této doby se právní postavení zaměstnanců řídilo pouze zákoníkem práce, doplněným o některé zvláštnosti upravované zákony o obcích, krajích a o hlavním městě Praze. Jelikož se veřejná správa dělí na státní správu a samosprávu, byl pojem zaměstnanec zachován pro zaměstnance státní správy a nový pojem úředník byl použit pro zaměstnance územních samosprávných celků na základě přijetí zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících (Spolek JURISTIC, 2003).

V Preambuli obou kodexů jsou uváděny základní hodnoty **zákonnosti a rovného přístupu**. Nový etický kodex specifikuje zákaz diskriminace, který je také velmi důležité v oblasti veřejné správy zmínit. V novém kodexu se v Preambuli navíc nachází věrnost úředníka zásadám práva a spravedlnosti, které vyplývají z evropského historického a kulturního dědictví. Do roku 2004 Česká republika nebyla členem Evropské unie, nemusela se tedy zavazovat k jejímu právu. Dále úředník chová úctu a věrnost k České republice.

Skutečnost, že zaměstnanci jednají korektně s ostatními lidmi, je upraveno v obou kodexech, v novém je blíže specifikováno a doplněno o zdvořilé chování k veřejnosti. Oba dva kodexy obsahují skutečnost, že úředník činí bez zbytečných průtahů. V obou je dále zachován samostatný článek o střetu zájmů. Upravují stejné náležitosti, nový kodex je ale v otázce střetu zájmů více specifický a podrobnější. Článek o korupci je zachován v obou kodexech, nový navíc zmiňuje klientelismus a nepotismus. Ve starém kodexu není mlčenlivost dostatečně specifikována. Hovoří se v něm jen o tom, že zaměstnanec nevyužívá informace získané při výkonu své práce a definuje, jak s informacemi úředník nakládá. Nový kodex tuto skutečnost rozvedl o informace získané při výkonu funkce o svém zaměstnavateli. Informace nesmí použít, pokud by mohlo dojít k ohrožení či poškození činnosti zaměstnavatele. Kodex obsahuje oproti starému legislativní opatření, která od této chvíle budou zahrnovat povinnosti ostatních orgánů zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex.

Autorka bakalářské práce shrnula přínosy nového etického kodexu: (Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019b; Vláda ČR, ©2009-2012)

- **ochrana oznamovatelů korupce,**
- **je více specifický,**
- **důraz na korupční jednání,**

- **zmiňuje diskriminaci,**
- **poskytování informací,**
- **úprava postupu při rozhodování,**
- **etiketa oblékání,**
- **úprava nákladů řízení.**

Novinkou, kterou vláda České republiky považuje za nejpřínosnější, je **ochrana oznamovatelů** korupce. Za přínos nového etického kodexu lze dále považovat skutečnost, že je oproti starému více **specifický a podrobnější**. Upravuje více informací, které jsou důležité pro správné fungování veřejné správy a pro korektní chování úředníků. Kodex se více věnuje **korupčnímu jednání**. Blíže upravuje střet zájmů a s tím související nestrannost. Specifikuje také **diskriminaci**, která je dle autorky bakalářské práce velmi důležité v oblasti veřejné správy zmínit. Nově upravuje skutečnosti, ve kterých je úředník povinen **poskytovat informace**. Informace úředník poskytuje v souladu s právními předpisy. Tato povinnost poskytnutí informací je zmiňována na základě zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Kodex oproti starému upravuje **rozhodování zaměstnanců a úředníků** veřejné správy. To má vždy vést k uplatňování takového postupu, který podporuje veřejný zájem. Nově kodex do svého obsahu zahrnul **etiketu oblékání** úředníků v rámci reprezentace svého úřadu. Upravuje **náklady** spojené s plněním povinností úředníka. Ten má postupovat tak, aby zúčastněným stranám ani úřadu, pro který vykonává funkci, nevznikaly náklady vyšší, než je třeba. Etický kodex dává více prostoru pro jednotlivé záležitosti tím, že jsou ze starého kodexu vyčleněny a v novém kodexu rozebírány v samostatných článcích. Ty jsou podrobnější než ve starém kodexu.

I přesto je nový kodex kritizovaný. V případě korupce na pracovišti ji dle Kodexu má úředník nahlásit svému nadřízenému. Jak ale vyřešit situaci s neetickým jednáním, pokud korumpuje právě nadřízený? Porušení etického kodexu v této situaci není možné, úředník splnil povinnost ukládanou Kodexem. Nový etický kodex sám na ochranu oznamovatelů nestačí, jak se domnívali představitelé vlády České republiky. V předchozím textu bylo zmíněno, že nový kodex vznikl právě na podnět, který má zaručit ochranu oznamovatelů před následky výpovědi v pracovně právních vztazích. Už v roce 2013 se usilovalo o schválení zákona o ochraně whistleblowerů, neboli oznamovatelů korupce. Zákon však nebyl přijat. V roce 2019 se o tomto zákoně znovu jedná. Zákon je aktuální i v návaznosti na dění v Evropské unii. Ta také projednává návrh o ochraně osob, které oznámí porušení práva Evropské unie.

Český zákon musí být předložen již v souladu s evropským návrhem (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019g; OUR MEDIA a.s., © 2009-2019).

V situaci, kdy úředník oznámí korupci svého nadřízeného, se tedy nabízí otázka, jak se k tomu postaví nadřízený, když může rozhodnout o výpovědi svého podřízeného. Takový případ se už v České republice objevil. Šlo o případ Libora Michálka. Zajímá se o boj proti nekalým praktikám. Pracoval v investiční společnosti, ze které byl v roce 1994 propuštěn. Nechtěl provádět nekalé praktiky s akciemi na burze. O dva roky později veřejně upozornil na chybné postupy v privatizaci a musel tak opět odejít ze zaměstnání ve Fondu národního majetku. Do povědomí českých občanů se dostal v roce 2010. Pracoval na pozici ředitele Státního fondu životního prostředí, a jak už bylo zakotveno v Kodexu z roku 2001, úředník má svému nadřízenému nahlásit korupci na pracovišti. Libor Michálek tak tedy učinil, oznámil a upozornil na korupci tehdejšího ministra životního prostředí. Vše ohlásil Policii a z tohoto důvodu byl propuštěn. Přesto, že přišel o místo, byl hrdý na to, že Česká republika díky němu nepřišla o 250 miliónů Kč. Z tohoto důvodu se již ve zmíněném roce 2013 snažil o prosazení návrhu zákona o whistleblowerech. Libor Michálek nadále prosazuje aktivní a úderný boj proti korupci (Libor Michálek, © 2019).

4 ANALÝZA KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ JAKO PROJEV NEETICKÉHO JEDNÁNÍ

Praktická část se v této kapitole zabývá korupčním jednáním ve veřejné správě České republiky, které je považováno za projev neetického jednání. Bakalářská práce dále hodnotí korupci v České republice pomocí Indexu vnímání korupce v časovém vývoji od roku 1996 až do současnosti. Situace České republiky je dle indexu CPI hodnocena také v návaznosti na etický kodex, protože je to jeden z nástrojů, který je používán v boji proti korupci. Kapitola zkoumá, zda etický kodex zaměstnanců a úředníků veřejné správy byl v porovnání se starým kodexem lepší či horší, v čem konkrétně a zda se díky němu stav korupčního jednání na území České republiky změnil. V souvislosti s neetickým jednáním je zde uvedena kauza, kterou projednává Transparency International.

4.1 Index vnímání korupce v České republice

Index vnímání korupce řadí všechny zúčastněné státy v měření korupce dle stupně vnímání výskytu korupce mezi státními úředníky a politiky. Představuje názory podnikatelů a hodnocení analytiků z celého světa. CPI tedy zkoumá subjektivní vnímání prostředí odbornou veřejností, ve kterém se může nacházet korupce. Tento index sestavuje organizace Transparency International, jak už bylo zmíněno v kapitole 1.3.3 (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019a).

CPI index představuje klouzavý průměr. Transparency International poprvé tento index sestavila v roce 1995, kdy hodnotila 41 zemí. Postupem času se počet účastněných zemí zvyšoval. Do roku 2001 počet zúčastněných zemí nepřesáhl číslo 100. V roce 2002 bylo CPI hodnoceno ve 102 zemích a například v roce 2007 už byly známy výsledky vnímání korupce pro 180 států. V tuto chvíli ještě Transparency International používala k hodnocení korupce stupnici od deseti do nuly. Stát, který dosáhl hodnoty 10, byl považován za stát, v němž se korupce nevyskytuje anebo jen ojediněle. Naopak tomu bylo u států, které dosáhly opačné hodnoty 0. Tyto státy se považovaly za velmi zkorumpované. Čím menšího čísla stát dosáhne, tím větší korupce daný stát dosahuje (Transparency International, © 2018b; Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019a).

V průběhu měření vnímání korupce TI přestala využívat původní stupnici a používá novou, která v současné době dosahuje rozpětí hodnot od 0 do 100. Nula stále značí velmi zkorumpovaný stát, číslo sto zase stát zcela korupcí nezasážen.

Výši hodnoty indexu CPI ovlivňují podindexy. Index, který by měřil vnímání korupce států pouze posouzením na základě politického dění a kauz spojených s korupcí, by nebyl pro Transparency International relevantní, neboť například množství případů projednávaných před soudem spojených s korupcí nelze považovat za definitivní ukazatel úrovně korupce (Chromý, 15. dubna 2019).

4.1.1 CPI v České republice z hlediska časového vývoje

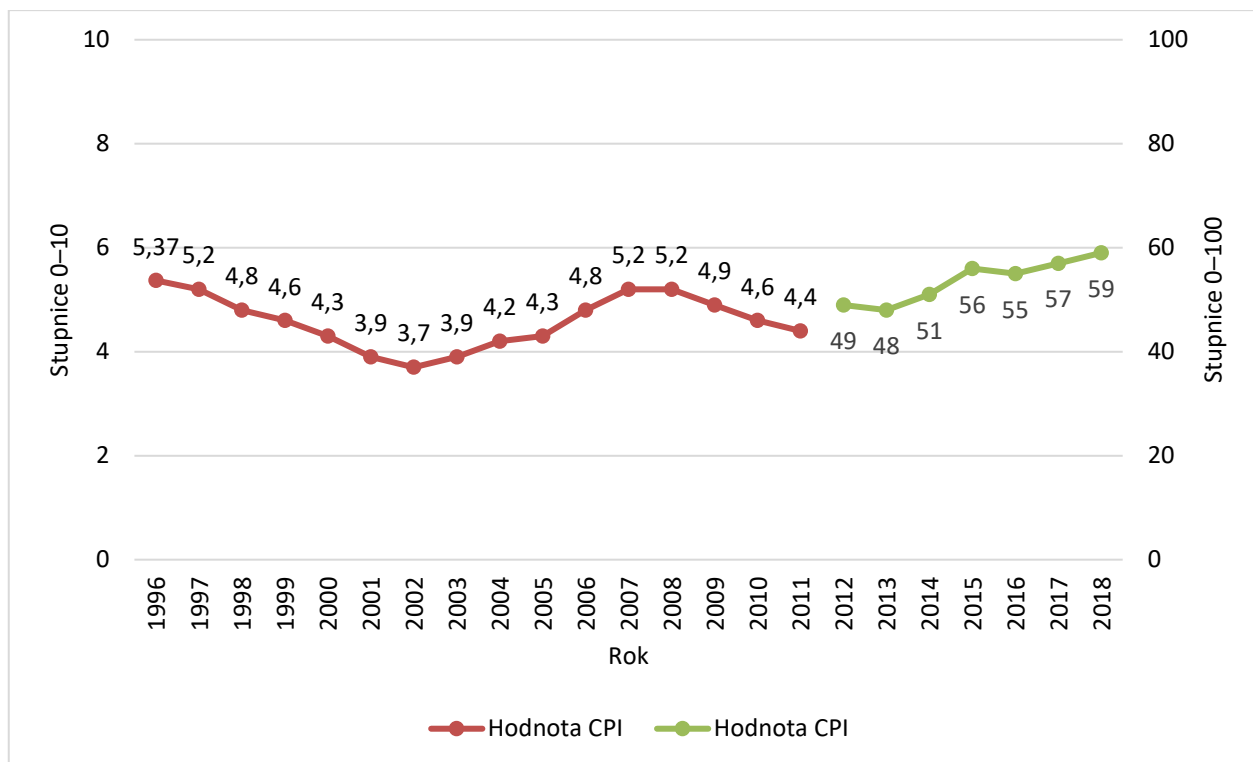
Jak už bylo řečeno v předchozím textu, CPI index se měří od roku 1995. Tento průzkum se týkal 41 zemí světa. Nejlépe hodnocenými státy se staly Nový Zéland (9,55), Dánsko, Singapur a Finsko, přesně v tomto pořadí. Dosáhly hodnoty CPI přes 9,00. Nejhůře v hodnocení dopadly státy jako je Pákistán, Čína a Indonésie (1,94).

Česká republika se v žebříčku hodnocení Transparency International poprvé objevila o rok později, tedy roku 1996. Tato subkapitola se zabývá vývojem indexu CPI České republiky od samého počátku až do současnosti.

Na začátek je nutno podotknout, že *„pozice zemí se může změnit. Do indexu totiž vstupují nové země nebo jiné index opustí. Vyšší skóre indexu je ukazatelem, že respondenti poskytli lepší hodnocení, zatímco nižší skóre naznačuje, že respondenti posouvali své vnímání směrem dolů. Meziroční změny skóre však vyplývají nejen z měnícího se vnímání výkonnosti země, ale i z měnícího se vzorku a metodiky. Některé zdroje nejsou každoročně aktualizovány a z tohoto důvodu musí být vyřazeny z CPI. Na druhou stranu jsou přidávány nové a spolehlivé zdroje. S rozdílnými respondenty a mírně se lišícími metodikami se může změna skóre země týkat také skutečnosti, že byla shromážděna různá hlediska a byly pokládány rozdílné otázky.“*¹ (Transparency International, © 2018c)

Obrázek č. 2 představuje graf hodnot Indexu vnímání korupce od počátku účasti České republiky v měření, tedy 1996 až po rok 2018.

¹ V původním textu jako: *„A country's rank can change simply because new countries enter the index or others drop out. A higher score is an indicator that respondents provided better ratings, while a lower score suggests that respondents revised their perception downwards. However, year-to-year changes in a country's score result not only from a changing perception of a country's performance but also from a changing sample and methodology. Each year, some sources are not updated and must be dropped from the CPI, while new, reliable sources are added. With differing respondents and slightly differing methodologies, a change in a country's score may also relate to the fact that different viewpoints have been collected and different questions have been asked.“*



Obrázek 2: Souhrnná data hodnot CPI v letech 1996 až 2018

Zdroj: zpracováno dle (Transparency International, © 2018a)

V prvním roce, kdy se Česká republika účastní měření korupce podle indexu CPI, dosáhla hodnoty 5,37 a vysloužila si 25. místo z 54. Pro ČR 25. místo znamená, že se umístila zhruba v polovině žebříčku a lze dovodit, že ji lze považovat za průměrně zkorumpovanou zemi.

V roce 1997 klesla hodnota na 5,20. Před rokem 1999 v České republice neexistovaly žádné zmínky o vládní politice, která by se zabývala korupcí. Historicky první vládní protikorupční strategie Česká republika přijala v roce 1999 (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019d).

V dalších letech ČR dosáhla hodnot 4,8; 4,6; 4,3; 3,9 a 3,7. Hodnota CPI klesala 5 let po sobě, konkrétně do roku 2002. Každým rokem Českou republiku vnímala veřejnost jako více zkorumpovanou. V roce 2001 se ČR umístila na 47. místě společně s Bulharskem a Chorvatskem. Rok 2002 představuje 52. pozici, na které se Česká republika umístila společně s Lotyšskem, Marokem, Slovenskou republikou a Srí Lankou. Tento rok byly hodnoty měřeny u 102 států světa. Z historického hlediska se ČR v tomto roce jeví jako nejzkorumpovanější za celé období, co se účastní měření indexu. Tento klesající trend křivky hodnoty CPI je možné přiřadit k privatizaci, která probíhala v České republice a také stále většímu přesvědčení, že ji zcela jistě doprovázelo neetické jednání, především korupce (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019d).

V roce 2003 se ČR dělila o 54. místo s Bulharskem a Brazílií, celkem ze 133 zemí. V letech 2003 až 2006 index pozvolně rostl z hodnoty 3,9 na 4,8. Zlepšení situace CPI mohly zapříčinit skutečnosti, které byly pro Českou republiku v těchto letech významné. V těchto chvílích se projednávaly poslední podrobnosti vstupu České republiky do Evropské unie. Souvisely s rozsáhlým přijímáním evropské legislativy.

Léta 2007 a 2008 zaznamenaly pro ČR hodnotu 5,2. Představuje to mírné zlepšení vnímání korupce. Česká republika přijala Strategii vlády v boji proti korupci, která byla schválena usnesením vlády ze dne 25. října 2006. Přijetím usnesení vlády byla do přípravy právních předpisů zakotvena povinnost provádět vyhodnocení dopadů (tzv. RIA). Opatření tak zabrání vytváření přebytečné byrokratické zátěže u nových právních předpisů a zároveň dopomůže k transparentnosti legislativních procesů. Ministerstvo vnitra dále zřídilo centrální protikorupční linku 199, kterou provozuje Transparency International. V neposlední řadě došlo zákonem č. 135/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) ke změně použití agenta. Policie České republiky je od této chvíle oprávněna použít agenta v případě trestných činů, které souvisejí s korupcí. Dále byl přijat zákon č. 122/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 337/1992Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, kterým se zpřísnily sazby za trestné činy, a povinně bude ukládán trest zákazu činnosti osobám, které jsou odsouzeny za korupční jednání v otázce veřejných zakázek či veřejných soutěží (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019b). Tato opatření se ve veřejné správě mohla projevit jako velmi účinné v boji proti korupci a v důsledku mohla vést ke zlepšení hodnocení České republiky v Indexu vnímání korupce.

Od roku 2009 hodnota znovu začala klesat, a to na 4,9; v roce 2010 na 4,6 a v roce 2011 až na hodnotu 4,4. V těchto chvílích část úkolů stanovených v protikorupční strategii nebyly plněny. Lze se domnívat, že z tohoto důvodu se za zhoršení situace jako nejpravděpodobnější považuje právě neplnění úkolů zakotvených ve strategii z roku 2006. Roli mohou hrát i informace o pravděpodobném korupčním jednání politiků (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019d).

Pro větší přehlednost jsou hodnoty CPI, pořadí, na kterém se umístila Česká republika a počet hodnocených zemí zachyceny v následující tabulce.

Tabulka 2: Hodnoty CPI v České republice v letech 1996 až 2011

Rok	Hodnota CPI	Umístění	Počet
1996	5,37	25	54
1997	5,20	27	52
1998	4,8	37	85
1999	4,6	39	99
2000	4,3	42	90
2001	3,9	47	91
2002	3,7	52	102
2003	3,9	54	133
2004	4,2	51	146
2005	4,3	47	159
2006	4,8	46	163
2007	5,2	41	179
2008	5,2	45	180
2009	4,9	52	180
2010	4,6	53	178
2011	4,4	57	183

Zdroj: zpracováno dle (Transparency International, © 2018a)

Tabulka je zakončena rokem 2011, protože od následujícího roku TI využívá jinou škálu stupnice. Rok 2011 byl tedy posledním rokem, v němž Transparency International hodnotila index CPI jako desetinná čísla na stupnici od 0 do 10.

V prvním roce používání nové stupnice indexu se Česká republika umístila na 54. místě z celkového počtu 176. Získala ohodnocení 49. V dalším roce se hodnota CPI zmenšila na hodnotu 48. Tento rok se měření CPI zúčastnilo 177 států.

V CPI 2011 a starších byly výsledky každé země založeny na umístění v jednotlivých podindexech. V důsledku toho byly dříve země o mnoho více závislé na tom, jak byla korupce vnímána v jiných zemích.

Pro Index vnímání korupce byl zásadní rok 2012. V tomto roce instituce Transparency International změnila od základu celou metodologii výzkumu CPI. S touto novinkou souvisela i změna škály stupnice hodnocení. Změna stupnice vedla k tomu, aby byly zcela jasné

rozlišeny CPI indexy se starou a s novou metodologií. Do roku 2012 byly součástí indexu CPI i výsledky průzkumů veřejného mínění, tedy názory podnikatelů. Po roce 2012 je Index vnímání korupce založen výhradně jen na názorech expertů a na bodovém ohodnocení. Dále je každá země hodnocena v otázce korupce sama k sobě, nikoliv k ostatním zemím, jako tomu bylo před rokem 2012. Z tohoto důvodu tedy není možné mezi sebou porovnávat výsledky CPI před a po roce 2012. Dle doporučení TI by se tyto výsledky mezi sebou porovnávat ani neměly (Chromý, 1. dubna 2019; Chromý, 15. dubna 2019).

Transparency International od roku 2012 využívá jednodušší přístup, kterým lze snadněji sledovat, pochopit a lépe zachytit změny ve vnímání korupčního jednání v čase. To je nyní možné díky vyššímu počtu a lepší kvalitě zdrojů dat, které zachycují vnímání korupce. Nová metodika byla přezkoumána a ověřena nezávislým statistickým posouzením. A z jakého důvodu se metodika v měření indexu CPI změnila? Dle Transparency International tento krok představoval závazek a povinnost neustálého zlepšování výzkumných nástrojů a metod ve své činnosti (Transparency International, © 2018e).

Hodnoty indexu České republiky dle nové hodnotící škály v letech 2012–2018 jsou zachyceny v následující tabulce.

Tabulka 3: Hodnoty CPI v České republice v letech 2012 až 2018

Rok	Hodnota CPI	Umístění	Počet srovnávaných zemí dle CPI
2012	49	54	176
2013	48	57	177
2014	51	53	175
2015	56	38	168
2016	55	47	176
2017	57	42	180
2018	59	38	180

Zdroj: zpracováno dle (Transparency International, © 2018a)

V roce 2012 ČR dosáhla hodnoty 49. O rok později se hodnota snížila na 48. Česká republika od roku 2014 zlepšuje své CPI skóre. Dosáhla hodnoty indexu 51. V roce 2015 Index dosahuje hodnoty 56. Za tímto výrazným zlepšením by oproti roku 2014 mohlo hrát roli zavedení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a novela zákona č. 106/1999 Sb.,

o svobodném přístupu k informacím. Novelu představuje zákon č. 222/2015 kterým se mění zákon o svobodném přístupu k informacím. Zavedení zákona o státní službě doprovází skutečnost, že „*ČR je poslední zemí Evropské unie, která dosud účinným zákonem o státní službě nedisponovala. Mimo jiné by mělo být jeho prostřednictvím dosaženo profesionality, transparentnosti a depolitizace státní správy. Cílem je omezení klientelismu a korupce ve správních úřadech a zvýšená výkonnost a nezávislost státní správy.*“ (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019c)

V roce 2016 se ČR umístila na 47. místě s hodnotou CPI 55. O rok později, v roce 2017 ČR přijala dvě významné novely, a to **novelu zákona o veřejných zakázkách** a **novelu zákona o střetu zájmů**.

Novinkou pro **zákon o veřejných zakázkách** je povinná elektronická komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem. Podávání nabídek bude nadále umožněno v listinné podobě, veškerá ostatní komunikace je dle novely povinna probíhat elektronicky. Dále novela zákona umožňuje zadavatelům požadovat prokázání minimálního ročního obratu, který si sami stanoví. Dodavatelé tuto ekonomickou kvalifikaci prokážou předložením výkazu zisku a ztrát (Vhodné uveřejnění, ©2016).

Další novelou uskutečněnou v roce 2017 byla novela **zákona o střetu zájmů**. Upravuje ji zákon č. 14/2017, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V zákoně se nyní nově vyskytuje odstavec 1 v ustanovení § 3, který zní: „*Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu.*“

Dále je dle § 4c „*zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) (člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.*“ (ČESKO, 2017)

Tyto přijaté novely zákonů mohly přispět ke zlepšení hodnocení České republiky v měření indexu CPI. Na závěr lze dle komentáře Transparency International odvodit, že je podle hodnocení CPI roku 2017 třeba více občanské angažovanosti. Je potřebná k tomu, aby veřejná správa a vláda hodnocených států byla odpovědná. Transparency International pak nemůže bojovat proti korupci, pokud existuje omezený prostor pro vyjádření občanů. Nemůže ani jít kupředu, pokud potlačovaná média nemohou nahlásit korupci. Aby bylo možné proti ní bojovat, je zapotřebí změnit myšlení a chování. Vlády by měly sloužit občanům a měly by být transparentní v činnostech, které pro občany vykonávají (Transparency International, © 2018d).

I přesto, že v posledních 4 letech lze považovat výsledky CPI České republiky za dobré, události roce 2018 naznačují, že zvýšené hodnoty CPI mohou být dle Transparency International do budoucna velmi nejisté. Premiér byl shledán vinným ze střetu zájmů ve vztahu k jeho médiím. Byl rovněž obviněn ze střetu zájmů ve spojení se společností, která získala miliony eur z dotací Evropské unie (Transparency International, © 2019a).

K novele zákona o střetu zájmů by bylo vhodné poukázat na kauzu spojenou se střetem zájmů. V předchozím textu bylo poukázáno na to, že příznivě stoupající hodnoty mohou znamenat nejistý vývoj v příštích letech. Zřetelně známý český premiér obviněný v roce 2018 hned z několika střetů zájmů může zahraniční analytici při jejich hodnocení situace České republiky v Indexu CPI ovlivnit, a tudíž se odrazit v horším hodnocení CPI. Na informaci naváže následující text. Současný premiér Andrej Babiš čelí několika obviněním ze střetů zájmů. Je zapleten v mnoha kauzách, většina z nich je navázána na jeho podnikání a majetek jako je např. Čapí hnízdo či majetkové vazby k holdingové společnosti Agrofert. Později Transparency International zjistila, že Babiš je zapsán ve slovenském Registru partnerů veřejného sektoru, kde je stále veden jako ovládající osoba společnosti. Svým jednáním tedy porušuje zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Dle § 4 odst. 1 jako člen vlády nesmí „*podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost*“. (ČESKO, 2006) Dále se TI zasloužila o dopis, putující k Evropské komisi, u které podala podnět, ve kterém se domnívá, že evropské dotace pro Babišův Agrofert jsou neoprávněné. Evropská komise potvrdila, že tato situace potřebuje rychlé řešení a začala jednat. Výsledky zatím nejsou známé. Dle novely zákona o střetu zájmů v ustanovení § 4c lze předpokládat, že dotace jsou zcela jistě neoprávněné (Transparency International, © 2018f; Transparency International, © 2019b).

Nejlepšího výsledku CPI Česká republika dosáhla v roce 2018 s hodnotou indexu 59. Z dlouhodobého hlediska jde o nejvyšší a nejlepší hodnotu za celých 23 let. Evropě a Evropské unii se daří lépe než zbytku světa s průměrem 38,8. Průměr Evropy dosáhl hodnoty 66 ze 100. Průměr Evropské unie je 65. Evropa má pravděpodobně vyšší průměrnou hodnotu z důvodu, že výborně hodnocené státy Švýcarsko a Norsko nejsou členy Evropské unie. Česká republika se v rámci hodnocení zemí Evropské unie umístila společně s Kypru a Litvou na 16. místě. Před Českou republikou stojí 15 členských států, které mají lepší skóre CPI. I přesto, že Česká republika v rámci Evropy dosahuje historicky nejlepších výsledků, všechny státy Evropy mají ještě dlouhou cestu k úspěšnému řešení korupce. Nedostačující upřednostňování protikorupčních reforem spolu se zvyšující se populistickou rétorikou, které způsobují oslabení demokratických institucí v mnoha zemích, totiž nepodporují úsilí, aby se korupce úspěšně dařila řešit. I přesto, že některé úkoly předchozích protikorupčních strategií nejsou i nadále plněny, Česká republika má dlouhodobý zájem na usilovném odstranění těchto nedostatků (Transparency International, © 2019a; Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019f).

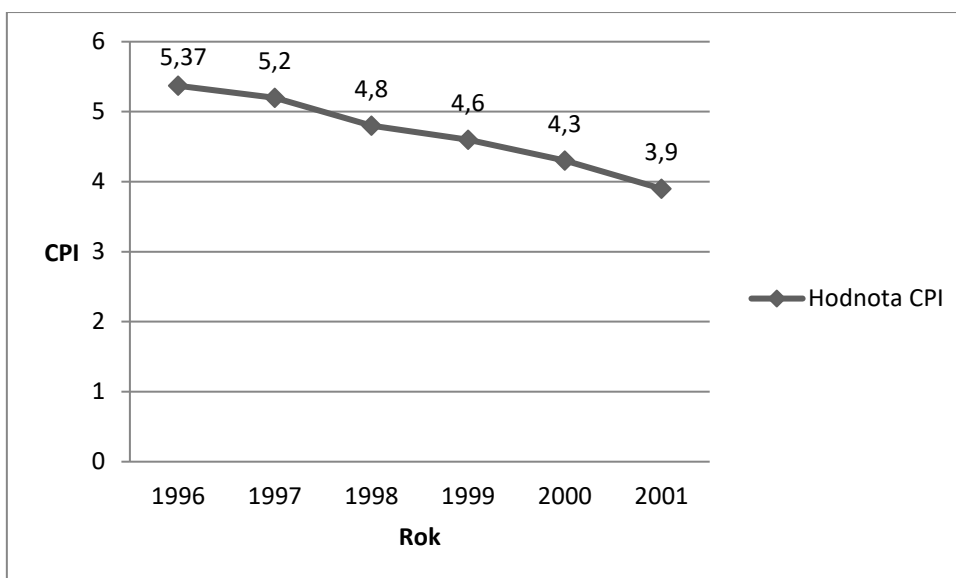
Po celé období, kdy se CPI měří, vládnou žebříčku severské země jako Finsko, Dánsko, Švédsko či Island. Dlouhodobě příznivě hodnocený je i Nový Zéland. Dánsko obdrželo hodnocení 10,0, v letech 1998 a 1999 a Finsko ho vystřídalo v roce 2000. Podle stupnice by tedy měly být obě země bez větších známek korupce. Stále tyto výsledky neznamenaají, že jsou tyto státy absolutně bez korupce. K tomu se vážně skutečnost, že může existovat jiná země, ve které se žádná korupce nevyskytuje. Nicméně pokud není zahrnuta do indexu, CPI o ní neví žádné informace. Stejně tomu tak je v opačném případě. Zemi, která se umístila na posledním místě žebříčku, nelze považovat za nejvíce zkorumpovanou. Může existovat jiný stát, který je o mnoho více zkorumpovaný, nicméně pokud není zapsán na seznam států, u kterých se CPI v daný rok měří, index vnímání korupce o něm opět nemá žádné informace.

Transparency International v posledních pár letech ke svým studiím CPI připojuje bližší informace o důvodech, které by mohly zapříčinit nižší či vyšší umístění států v žebříčku. Nutno ale znovu podotknout, že problém s nízkou hodnotou, kterou každá země obdrží v CPI indexu, neovlivňují výslovně např. skandály a záležitosti dané země, nýbrž spíše vnímání jedinců. Záleží na tom, jak oni vnímají situace v dané zemi. Jejich vnímání korupce nemusí být tedy vždy přesným a spravedlivým odrazem skutečného stavu, ale index je na jejich subjektivním vnímání postaven (Transparency International and Göttingen University, © 1996).

4.1.2 Index CPI v návaznosti na etický kodex

Z výše zjištěných výsledků indexu CPI bude tato subkapitola zjišťovat, zda se zavedení etických kodexů v České republice odrazilo v hodnocení indexu CPI. Nejprve se rozboru podrobí etický kodex z roku 2001, poté i kodex z roku 2012.

Je nutné akcentovat, že etický kodex nemá jako jediný vliv na vývoj Indexu vnímání korupce. O dalších možných vlivech pojednávala blíže předchozí subkapitola.

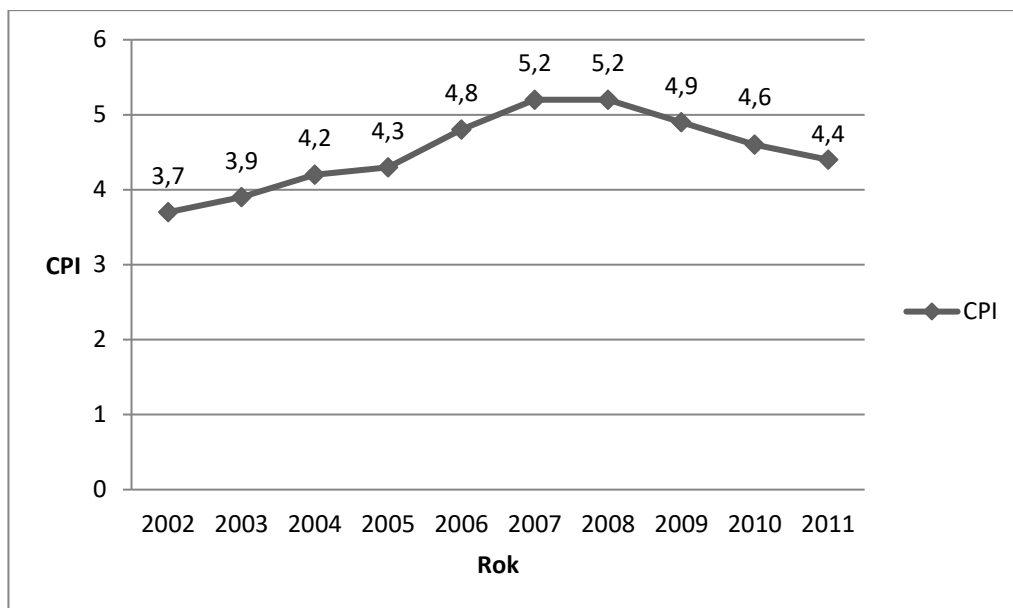


Obrázek 3: CPI v letech, kdy Česká republika neměla zavedený etický kodex

Zdroj: zpracováno dle (Transparency International, © 2018a)

Než byl zaveden etický kodex, lze z obrázku vidět, že se situace v České republice ubírala negativním směrem. V roce 1996 měla ČR nejlepší výsledek. Klesající trend by se mohl připisovat zhoršujícím se podmínkám v boji proti korupci České republiky. Také v ČR nebyla zavedena protikorupční politika. Etické kodexy jsou tak vhodným nástrojem pro boj s korupcí, avšak samotné kodexy na boj proti korupci nestačí. V roce zavedení kodexu byla hodnota CPI 3,9. Do roku 2002 na hodnoty CPI mohla mít vliv privatizace.

Následující obrázek se zabývá indexem vnímání korupce v letech, kdy fungoval starý etický kodex.



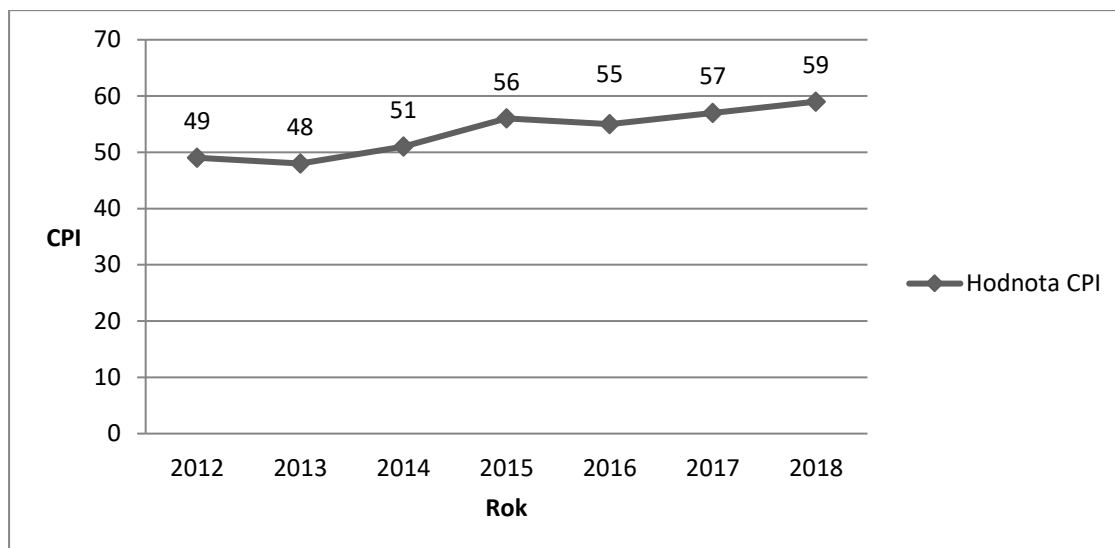
Obrázek 4: CPI v letech, kdy Česká republika má zavedený starý etický kodex

Zdroj: zpracováno dle (Transparency International, © 2018a)

V prvním roce fungování kodexu se CPI index snížil o 0,2. Etický kodex byl v České republice nový, uběhla relativně krátká doba od jeho zavedení, a proto se hodnota indexu mohla podílet na vnímání vyšší korupce. V letech 2003 až 2007 se hodnota indexu ubírala dobrým směrem, zvýšila se na 5,2. Do roku 2006 mohly na hodnoty působit skutečnosti, spojené se vstupem České republiky do Evropské unie. CPI V roce 2008 hodnota stagnuje. V České republice byla mezitím zřízena protikorupční linka. Za sedm let fungování etického kodexu se situace tedy zlepšila. Od roku 2009 se znovu začíná snižovat. Mohlo to způsobit neplnění protikorupční strategie. Ukázalo se, že kodex byl stručný, obecný a tudíž nedostatečný. Přínos pro zvýšení kvality zaměstnanců ve veřejné správě tak byl nevýznamný (Vláda ČR, © 2009-2019).

Dále se hodnota CPI zvýšila z 4,4 na 4,9. V roce 2013 znovu o 1 bod poklesla, ale v příštích letech už jen stoupá. Na závěr je nutno zdůraznit, že etický kodex mohl přispět ke zlepšení situace ve vnímání korupce z hlediska hodnot CPI České republiky.

V následujícím obrázku jsou znázorněny hodnoty CPI v letech, kdy má Česká republika zaveden nový etický kodex.



Obrázek 5: Hodnoty CPI v letech, kdy je zaveden nový etický kodex

Zdroj: zpracováno dle (Transparency International, © 2018a)

V roce 2012 vláda ČR přijala nový etický kodex. Po jeho zavedení až do roku 2015 hodnota CPI stoupá. Lze soudit, že nový etický kodex efektivně nahradil ten starý. Zároveň byl přijat zákon o státní službě a novela zákona o svobodném přístupu k informacím. Hodnota CPI v časovém vývoji stoupá i nadále. I přesto, že kodex může být mírně zastaralý, stále může mít dopad na hodnocení lepší hodnoty indexu CPI. V roce 2017 byly zároveň přijaty novely některých zákonů. V protikorupční strategii vydané na léta 2018 až 2022 se zmiňuje skutečnost, že etické zásady uplatňované ve veřejné správě začínají být nedostačující, a tudíž budou muset být přijata opatření, která by mohla znamenat vytvoření nového etického kodexu.

4.1.3 Vládní protikorupční strategie na léta 2018 až 2022

Česká republika bude i nadále proti korupci bojovat. Hlavním cílem je postupné snižování míry korupce na minimum. ČR přijala novou protikorupční strategii, schválenou Usnesením vlády ČR ze dne 17. prosince 2018. Bude mít za úkol plnit požadavky v pětiletém horizontu let 2018 až 2022. V závislosti na aktuálním vývoji korupce v České republice se vláda rozhodla zavázat ke slibu plnění závazků, které má vůči Evropské unii. Česká republika chce dále v nadcházejících letech rozvíjet protikorupční program, který se týká jednotlivých rezortů. Současně s efektivním vedením bude přispívat ke sjednocení řízení korupčních rizik při snižování administrativní zátěže.

Dále vláda v protikorupční strategii zmiňuje zlepšení etického prostředí ve veřejné správě, při kterém si stanovuje prioritně změnu pravidel etiky zaměstnanců a úředníků veřejné správy. Nově bude na doporučení Skupiny států proti korupci GRECO (Group of States against Corruption) předložen etický kodex soudců a státních zástupců. Cílem těchto opatření je vytvoření etické infrastruktury. Toto rozhodnutí by dle autorky bakalářské práce mohlo do budoucna přispět ke skutečnosti, že bude třeba předložit nový návrh etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

Ministerstvo spravedlnosti z důvodu nového kodexu soudců a státních zástupců předloží návrh novely zákona o státním zastupitelství tak, aby soudci a zástupci nemohli být politicky ovlivňováni v případech týkajících se korupčních věcí. Dále bude předložena novela zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Novela bude mít za úkol zavést transparentní způsob výběru soudců a soudních funkcionářů. Ministerstvo spravedlnosti připravuje nový trestní řád, který by měl zajistit větší efektivitu při průběhu trestního řízení. Především se jedná o snížení byrokratické zátěže orgánů činných v trestním řízení (Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019e).

5 VYHODNOCENÍ PROVEDENÉ ANALÝZY

Z komparace etických kodexů lze usoudit, že se vláda snažila o zjednodušení orientace v kodexu. Chtěla se vyvarovat případné zmatečnosti, jako tomu je už v neplatném kodexu. Nový kodex je odborníky hodnocen jako více ucelený. Upravuje informace, které ve starém kodexu chyběly, aby bylo zajištěno lepší fungování úřadů veřejné správy. Pro vládu České republiky bylo zavedení etického kodexu důležitým krokem vpřed ke zlepšení boje proti korupci. Dle subjektivního názoru autorky lze říct, že vždy je možné něco zlepšit. Etický kodex je pro situaci České republiky v roce 2012 dostatečný. Bylo pro něj nejpodstatnější, aby se jím upravila otázka oznamování neetického jednání. Zaměstnanci se tak nemusí bát o svou pracovní pozici. Pokud zjistí při své práci korupční či další nekalé jednání, při oznámení jsou chráněni etickým kodexem před ukončením pracovního poměru. Pro některé kritiky tato otázka nebyla dostatečně upravena. Usilovali proto o zavedení zákona o ochraně oznamovatelů, který by blíže upravoval problém korupce v případech, kdy například korumpuje nadřízený. Od vydání nového etického kodexu uběhlo již 7 let, a to by mohlo dle Akčního plánu boje proti korupci na rok 2019 v nejbližší době znamenat skutečnost, že etický kodex projde dalšími úpravami. Potřeba uvědomění si „reformy“ starého kodexu trvala dlouhých 9 let. Je třeba přiznat, že autorka práce souhlasí s názorem kritiků, že kodex z roku 2001 byl velmi obecný a stručný, což vyplynulo i z analýzy kodexů ve třetí kapitole. Dle dalšího názoru autorky je v pořádku, že Česká republika přistoupila na zavedení etického kodexu. Lze předpokládat, že právě zavedení kodexu představuje zájem státu na vytváření protikorupčního prostoru.

Další zkoumanou skutečností byl vliv etického kodexu na vnímání korupce. Nelze ho zcela jednoznačně a objektivně určit, zda a v jaké míře etický kodex opravdu ovlivňuje korupci v České republice. Autorka práce v této otázce vychází ze svého subjektivního názoru a pohledu, a proto konstatuje, že v určité míře etický kodex na korupci v České republice vliv měl. Pokud by etický kodex alespoň v minimální míře neměl vliv na vnímání korupce, neupravoval by znaky korupčního jednání.

Poslední zkoumanou skutečností byl vývoj Indexu vnímání korupce. Z provedené analýzy ho lze vyčíst a označit za dlouhodobě kolísavý. Pokud se do něj zahrne i možný vliv etického kodexu, je zřejmé, že dopad na vnímání korupce měl jak kodex starý, tak nový. Samozřejmě nelze zlepšení korupčního vnímání připisovat jen zmíněným etickým kodexům. Etický kodex není jediným nástrojem, jak Česká republika může bojovat proti korupci. Před zavedením

kodexu Česká republika v účasti měření CPI neměla dobré výsledky. Každým rokem hodnota klesala, a to pro vývoj hodnoty neznamenal nic dobrého. Zapříčiněno je to nejspíše skutečností, že v České republice na straně veřejné správy po dlouhá léta neexistovala žádná protikorupční politika. Rok po zavedení prvního kodexu měla dokonce Česká republika nejnižší naměřenou hodnotu. Nízké hodnoty indexu CPI lze přisuzovat privatizaci, která v České republice v této době probíhala. V dalších letech hodnota stoupá a v roce 2009 index CPI znovu klesal. Přijaté novely zákonů, nové zákony či další opatření mohou přispět jak ke zvýšení, tak i snížení hodnot indexu CPI. V roce 2012 Transparency International změnila metodiku výpočtu Indexu vnímání korupce a byl přijat nový etický kodex. Pravděpodobně mohl mít příznivé účinky na hodnocení CPI v České republice. Za příznivými hodnotami v posledních letech ale nejpravděpodobněji stojí aktivní přístup vlády České republiky v boji proti korupci, která v časovém horizontu protikorupčních strategií stále zvyšuje nároky a standardy. Hodnota CPI České republiky se podstatně vysokých čísel drží dodnes. Výsledky měření vnímání korupce za rok 2019 budou známy v prvním čtvrtletí roku 2020. Vzhledem k propracované strategii vlády České republiky na roky 2018 až 2022 a jasně stanoveným cílům autorka práce usuzuje, že příští měření indexu CPI se ponese v podobném, tedy pozitivním duchu. Na závěr lze říci, že ať bude vývoj Indexu jakýkoliv, nelze ho dopředu jednoznačně zjistit. Záleží na vnímání expertů, jak v příštích letech zhodnotí situaci korupce v České republice.

Doporučením autorky bakalářské práce je být stále cílevědomější v otázkách protikorupčního boje. Česká republika se snaží zajistit co nejvíce etické prostředí ve veřejné správě a stejně tak se snaží, aby do dalších let korupce v České republice neexistovala. Z protikorupčních strategií lze usoudit, že novely zákonů, které jsou právně vymahatelné a zabraňují tak korupčnímu jednání, jsou do jisté míry efektivní.

ZÁVĚR

Etika je velmi těžko uchopitelným pojmem. Jde o subjektivní záležitost, a proto je velmi těžké ji nadefinovat tak, aby etické chování v obecné formě přijal za své každý jedinec. Pomocí etických kodexů ve veřejné správě jej lze alespoň částečně nadefinovat tak, aby se etickými zásadami řídili představitelé veřejné moci. Etika je úzce spjata s korupcí. Etické kodexy jsou jedním z účinných nástrojů, jak proti ní bojovat a jak promítnout etické zásady chování do povědomí úředníků.

V úvodu práce byly teoreticky vymezeny základní pojmy, které bylo nutno vysvětlit za účelem pochopení tématu a celé práce. Jednalo se o pojmy etika, morálka, korupce, veřejná správa, úředník a zaměstnanec veřejné správy. Byly vysvětleny základní informace o těchto pojmech, představeny principy řízení etiky dle OECD, které by měly být jasné, pochopitelné, právně zakotvené a transparentní. Dále byly nadefinovány typy korupce, vyskytující se v široké škále literatury. Druhá kapitola pojednávala o protikorupčních nástrojích služebního charakteru. Pro bakalářskou práci je pro hodnocení korupce ve veřejné správě nejvýznamnější Index vnímání korupce. Korupce hýbe dnešním světem, i když si to často nikdo nepřipouští.

Na teoretické vymezení pojmů navazuje praktická část práce, kde byly zkoumány etické kodexy vydané vládou České republiky a také vývoj velmi důležitého a celosvětově uznávaného indexu vnímání korupce. Index je dnes rozšířen a zkoumán zhruba u 180 zemí celého světa. Povětšinou se země měření indexu CPI účastní každý rok, kdy je index sestavován. Mohou se však objevit důvody, kvůli kterým se daná země měření korupce později neúčastní. CPI index je složeným indexem, skládající se z podindexů a každý z nich se zaměřuje na jinou oblast. Z tohoto důvodu je relativně těžký na výpočet.

Dále se bakalářská práce v praktické části zajímala o protikorupční nástroje, které se využívají v boji proti korupci. Šlo především o již zmíněné etické kodexy. V České republice je mnoho zákonů, které s problematikou tématu bakalářské práce souvisejí. Jmenovitě jde o Zákon o obcích, krajích, o úřednících územních samosprávných celků, Správní řád, Zákon o střetu zájmů, o Policii České republiky, Trestní zákoník, či Zákon o státní službě. Z těchto zákonů je čerpáno v bakalářské práci. Česká republika se snaží protikorupční nástroje aktivně využívat. Etické kodexy Česká republika přijala za své poprvé v roce 2001. Pro svou přílišnou obecnost a stručnost byl nahrazen novým kodexem, a to v roce 2012. Tento kodex platí dodnes. Z nejnovější protikorupční strategie lze však odvodit, že Česká republika může do budoucna pro nedostatky etického kodexu z roku 2012 připravovat nový návrh.

Praktická část bakalářské práce zjistila, že nahrazením starého kodexu z roku 2001 vznikla nová příležitost pro upřesnění etických hodnot v kodexu novém. Z výše uvedeného kontextu byl starý kodex nedostatečný. Neupravoval specifické skutečnosti, které je nutno v činnostech veřejné správy definovat.

Českou republiku lze považovat za korektní v otázce protikorupčních strategií. Vydává je vláda ČR a existují zde od roku 1999. Lze říci, že s každou novou strategií vláda zdokonaluje jejich podrobnost a má vážný zájem o boj proti korupci na území České republiky. Index CPI měřený nevládní organizací Transparency International, za dobu působnosti České republiky v jeho měření často kolísal. Za příčinu kolísání lze označit jakákoliv opatření státu a samotné vnímání korupce experty. Od zavedení nové metodiky měření Indexu se postavení České republiky v očích expertů postupně zlepšovalo. Do budoucna lze ze snahy České republiky o prostředí bez korupce usoudit, že bude i nadále hodnocena příznivými hodnotami Indexu vnímání korupce.

SEZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH CITACÍ

- [1] ADAMOVIČ, Lenka, Vladislav DUDÁK a Václav VENTURA, 1995. *Základy filosofie etiky*. Praha: Fortuna. ISBN 80-7168-221-7.
- [2] BLAŽKOVÁ, Miloslava, 2004. *Dějiny etických teorií I: (od antiky po konec 18. století)*. Praha: Univerzita Karlova. ISBN 80-7290-164-8.
- [3] BOHATÁ, Marie, 1997. *Základy hospodářské etiky*. Praha: Vysoká škola ekonomická. ISBN 80-7079-428-3.
- [4] BOHATÁ, Marie, Pavel SEKNIČKA a Marián ŠEMRÁK, 2001. *Úvod do hospodářské etiky*. Praha: ASPI. ISBN 80-85963-40-X.
- [5] ČESKO, 2000a. Zákon č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení) In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 27.10.2018]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2000/101/zakon-128-2000-Sb-zakon-o-obcich-obecni-zrizeni-SB2000128>
- [6] ČESKO, 2000b. Zákon č. 129/2000 Sb., Zákon o krajích (krajské zřízení) In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 27.10.2018]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2000/101/zakon-129-2000-Sb-zakon-o-krajich-krajske-zrizeni-SB2000129>
- [7] ČESKO, 2002. Zákon č. 312/2002 Sb., Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 27.10.2018]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2002/301/zakon-312-2002-Sb-zakon-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku-a-o-zmene-nekterych-zakonu-SB2002312>
- [8] ČESKO, 2004. Zákon č. 500/2004 Sb., Zákon správní řád In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 27.10.2018]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2004/451/zakon-500-2004-Sb-zakon-spravni-rad-SB2004500>
- [9] ČESKO, 2006. Zákon č. 159/2006 Sb., Zákon o střetu zájmů In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 31.03.2019]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2006/151/zakon-159-2006-Sb-zakon-o-stretu-zajmu-SB2006159>
- [10] ČESKO, 2008. Zákon č. 273/2008 Sb., Zákon o Policii České republiky In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 21.3.2019]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2008/251/zakon-273-2008-Sb-zakon-o-policii-ceske-republiky-SB2008273>

- [11] ČESKO, 2009. Zákon č. 40/2009 Sb., Zákon trestní zákoník In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 27.10.2018]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2009/1/zakon-040-2009-Sb-zakon-trestni-zakonik-SB2009040>
- [12] ČESKO, 2014. Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 27.10.2018]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2014/201/zakon-234-2014-Sb-zakon-o-statni-sluzbe-SB2014234>
- [13] ČESKO, 2017. Zákon 14/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony In: *Zákony.cz* [online]. [cit. 16.04.2019]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/zakony/2017/1/zakon-014-2017-Sb-zakon-kterym-se-meni-zakon-c-159-2006-sb-o-stretu-zajmu-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-a-dalsi-s-SB2017014>
- [14] DOLISTA, Josef, 2006. *Etika zaměstnance veřejné správy*, Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice. ISBN 80-86708-20-9.
- [15] GLUCHMAN, Vasil, 1997. *Člověk a morálka*. Brno: Doplněk. Studijní texty, sv. 7. ISBN 80-85765-95-0.
- [16] HORNÍK, Jan a Hana ŽUFANOVÁ, 2014. *Základní minimum o korupci a trestním právu: pro pedagogy středních škol*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-531-3.
- [17] CHROMÝ, Marek. *Re: dotaz na index CPI v rámci bakalářské práce* [e-mailová komunikace]. 1. dubna 2019, 11:22 CET [cit. 16.04.2019]. Osobní komunikace.
- [18] CHROMÝ, Marek. *Re: dotaz na CPI* [e-mailová komunikace]. 15. dubna 2019, 14:43 CET [cit. 16.04.2019]. Osobní komunikace.
- [19] KOHOUT, Pavel, 2011. *Boj proti korupci: sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci*. Praha: Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV). ISBN 978-80-7440-053-7.
- [20] Libor Michálek, © 2019. O mně. In: *Libor Michálek* [online]. [cit. 21.04.2019]. Dostupné z: <https://libormichalek.cz/o-mne/>
- [21] MAREK, Jiří, Markéta PÁNKOVÁ a Petra ŠÍMOVÁ, 2005. *Veřejná správa v České republice*. 2., rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. ISBN 80-239-4709-5.

- [22] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019a. Na léta 2011 a 2012. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2011-a-2012/>
- [23] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019b. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2006 až 2011. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 17.04.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2006-az-2011/>
- [24] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019c. Akční plán boje s korupcí na rok 2015. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 17.04.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-az-2017/2015-2/>
- [25] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019d. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 17.04.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2013-a-2014/>
- [26] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019e. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 17.04.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>
- [27] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019f. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 18.04.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-az-2017/>
- [28] Ministerstvo spravedlnosti ČR, © 2019g. Akční plán boje s korupcí na rok 2019. In: *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. [cit. 19.04.2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>
- [29] Ministerstvo vnitra, © 2012. Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, Částka 3/2012 In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 28. 5. 2012 [cit. 30.03.2019]. ISSN 1214-2263. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vestnik-vlady-pro-organy-kraju-a-organy-obci-rok-2012.aspx>
- [30] Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019a. Poskytnutí informací - Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-verejne-spravy.aspx>
- [31] Ministerstvo vnitra České republiky, © 2019b. Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 25.03.2019].

- Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx>
- [32] OECD, © 2018. Principles for Managing Ethics in the Public Service. In: *OECD* [online]. [cit. 28.12.2018]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>
- [33] OUR MEDIA a.s., © 2009-2019. Senátor Michálek, slavný nahlašovač korupce, o Babišově "estébáctví" a nových akcích proti rozkrádání. In: *OUR MEDIA a.s.* [online]. [cit. 21.04.2019]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/politika/senat/Senator-Michalek-slavny-nahlasovac-korupce-o-Babisove-estebactvi-a-novych-akcich-proti-rozkradani-294751>
- [34] Policie České republiky, © 2018. Co je korupce. In: *Policie České republiky* [online]. [cit. 26.10.2018]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>
- [35] POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ, 2002. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.
- [36] Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, © 1995-2018. Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU. In: *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. [cit. 20.04.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=19>
- [37] PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2009. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [38] ROUDNÝ, Radim a Josef ZILVAR, 2001. *Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě*. Pardubice: Univerzita Pardubice. ISBN 80-7194-314-2.
- [39] Spolek JURISTIC, 2003. K výkladu některých základních pojmů nového zákona o úřednících územních samosprávných celků. In: *Spolek JURISTIC* [online]. [cit. 29.03.2019]. Dostupné z: http://spravni.juristic.cz/219619/clanek/j_obce.html
- [40] ŠTIČKA, Michal et al., © 2013. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. In: *Asociace krajů České republiky* [online]. [cit. 26.03.2019]. Dostupné z: <http://www.prevencekorupce.cz/uzitecne-informace/literatura/>
- [41] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018. Corruption Perceptions Index 2017. In: *YouTube* [online]. 21. 2. 2018, [cit. 26.12.2018]. Kanál uživatele Transparency International. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=oHwW27kLazg>

- [42] Transparency International, © 2018a. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. In: *Transparency International* [online]. [cit. 29.03.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/research/cpi>
- [43] Transparency International, © 2018b. A short methodological note. In: *Transparency International* [online]. [cit. 29.03.2019]. Dostupné z: https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2004/0
- [44] Transparency International, © 2018c. Frequently Asked Questions. In: *Transparency International* [online]. [cit. 29.03.2019]. Dostupné z: https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2004/0
- [45] Transparency International, © 2018d. EUROPE AND CENTRAL ASIA: MORE CIVIL ENGAGEMENT NEEDED (PART I). In: *Transparency International* [online]. [cit. 16.04.2019]. Dostupné z: https://www.transparency.org/news/feature/europe_and_central_asia_more_civil_engagement
- [46] Transparency International, © 2018e. WHAT IS THE CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX? In: *Transparency International* [online]. [cit. 16.04.2019]. Dostupné z: https://www.transparency.org/cpi2012/in_detail
- [47] *Transparency International* [online]. b. r. [cit. 27.12.2018]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/>
- [48] Transparency International, © 2018f. Andrej Babiš. In: *Transparency International* [online]. [cit. 30.03.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/kauzy/andrej-babis/>
- [49] Transparency International, © 2019a. Corruption Perceptions Index 2018. In: *Transparency International* [online]. [cit. 30.03.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2018/>
- [50] Transparency International, © 2019b. Dopis Evropské komise potvrzuje, že na základě podnětu TI byla zahájena auditní šetření střetu zájmů Andreje Babiše. In: *Transparency International* [online]. [cit. 30.03.2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/dopis-evropske-komise-potvrzuje-ze-na-zaklade-podnetu-ti-byla-zahajena-auditni-setreni-stretu-zajmu-andreje-babise/>

- [51] Transparency International and Göttingen University, © 1996. TI Corruption Perception Index 1996. In: *Transparency International and Göttingen University* [online]. [cit. 29.03.2019]. Dostupné z: https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_early/0
- [52] Vhodné uveřejnění, ©2016. Změny, které přinese zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Vhodné uveřejnění* [online]. [cit. 29.03.2019]. Dostupné z: <https://www.vhodne-uverejneni.cz/zmeny-ktere-prinese-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek>
- [53] Vláda ČR, ©2009-2012. USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 21. března 2001 č. 270 + P ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě. In: *Vláda ČR* [online]. [cit. 28.03.2019]. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2001&03-21
- [54] Vláda ČR, © 2009-2019. Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání. In: *Vláda ČR* [online]. [cit. 30.03.2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>
- [55] VOLEJNÍKOVÁ, Jolana, c2007. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting. ISBN 978-80-7259-055-1.

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha A Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy
- Příloha B Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě
- Příloha C Osobní komunikace s Transparency International 1. 4. 2019
- Příloha D Osobní komunikace s Transparency International 15. 4. 2019

Příloha A – Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům. Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

Článek 1

Zákonnost

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.
- (2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

Článek 2

Rozhodování

- (1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.
- (2) Při volbě nejvhodnějšího postupu úředník a zaměstnanec veřejné správy respektuje v mezích právních předpisů též koncepce, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřazených vydané v souladu s tímto kodexem.

Článek 3

Profesionalita

- (1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje.
- (2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst.

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

Článek 4

Nestrannost

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

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

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

Článek 5

Rychlost a efektivita

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

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

Článek 6

Střet zájmů

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

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

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

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

Článek 7

Korupce

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

výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.

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

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

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

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

Článek 8

Nakládání se svěřenými prostředky

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

Článek 9

Mlčenlivost

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

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

Článek 10

Informování veřejnosti

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

Článek 11

Veřejná činnost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává veřejnou činnost,

kteřá by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly veřejné správy.

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

Článek 12

Reprezentace

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

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

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

Článek 13

Uplatnitelnost a vymahatelnost

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

Článek 14

Závěrečná ustanovení

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

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

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

Příloha B – Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě

K o d e x etiky zaměstnanců ve veřejné správě

Preambule

Základními hodnotami, které má každý zaměstnanec veřejné správy ctít a vytvářet tak základ pro vybudování a udržení důvěry veřejnosti, jsou zákonnost při rozhodování a rovný přístup

ke všem fyzickým i právnickým osobám. Zaměstnanec veřejné správy má zájem na efektivním výkonu veřejné správy, a proto si dalším vzděláváním prohlubuje svoji odbornost. Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.

Článek 1

Základní ustanovení

1. Kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků (dále jen „zaměstnanec“).
2. Zaměstnanec vykonává svou práci ve shodě s Ústavou České republiky, zákony a dalšími právními předpisy a zároveň činí vše nezbytné pro to, aby jednal v souladu s ustanoveními Kodexu.

Článek 2

Obecné zásady

1. Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.
2. Zaměstnanec jedná korektně s ostatními zaměstnanci úřadu i se zaměstnanci jiných úřadů veřejné správy.
3. Zaměstnanec činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem, a bez zbytečných průtahů. Nejedná svévolně k újmě jakékoliv osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

Článek 3

Střet zájmů

1. Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.
2. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.
3. Pokud si není zaměstnanec jist, zda jde o činnost slučitelnou s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

Článek 4

Politická nebo veřejná činnost

1. Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem.
2. Zaměstnanec nebude vykonávat takovou politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

Článek 5

Dary a jiné nabídky

1. Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, služby, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.
2. Zaměstnanec nedovolí, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním ve veřejné správě dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplatit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.
3. Pokud je zaměstnanci v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoli výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.
4. Zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohlo snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.

Článek 6

Zneužití úředního postavení

1. Zaměstnanec nevyužívá výhody vyplývající z jeho postavení, ani informace získané při výkonu veřejné správy pro svůj soukromý zájem. Je jeho povinností vyhnout se konfliktům zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou podezření z konfliktu zájmů vyvolat.
2. Zaměstnanec nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoliv způsobem spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje.
3. Zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl ani veřejnost ani ostatní zaměstnance v úřadu.
4. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy zaměstnanec nakládá s potřebnou důvěrností a poskytuje jim příslušnou ochranu. Přihlíží přitom náležitě k právu veřejnosti na přístup k informacím v rozsahu daném příslušnými zákony.

Článek 7

Oznámení nepřípustné činnosti

1. Zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. V případě, že zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví nebo na majetku ve vlastnictví územních samosprávných celků, podvodné či korupční jednání, oznámí tuto skutečnost nadřízenému vedoucímu zaměstnanci, popřípadě příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.
2. V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, odmítne takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.

Příloha C – Osobní komunikace s Transparency International 1. 4. 2019

Marek Chromý [redacted] 1. 4. 2019, 11:22
Komu: [redacted]

✉ RE: dotaz na index CPI v rámci bakalářské práce ☆


Dobrý den,

v roce 2012 se neměnila jen stupnice hodnocení CPI, ale změnila se celá metodologie výzkumu jako taková - před rokem 2012 byly součástí CPI i výsledky průzkumů veřejného mínění, po změně je CPI založen výhradně na expertních názorech. Z tohoto důvodu není možné mezi sebou porovnávat výsledky CPI před a po této změně.

V případě jakýchkoliv dalších dotazů se na mne samozřejmě neváhejte obrátit.

S přáním hezkého dne a zdárně ukončeného studia

Marek Chromý
Analytik

 *Transparency International – Česká republika, o. p. s.*

Příloha D – Osobní komunikace s Transparency International 15. 4. 2019

Marek Chromý [redacted] 15. 4. 2019, 14:43
Komu: [redacted]

✉ RE: dotaz na index CPI ☆

Dobrý den,

tak tedy k odpovědím:

1. Ano i ne. V současné době procházíme přechodem na nové webové stránky a ještě mají své mouchy. Novinka o tom, jaký je výsledek CPI 2012 tam je, je v ní obsaženo, že se změnila metodologie, odkazy na dokumenty (tisková zpráva, FAQ, tabulka výsledků), ale zatím nefungují.
2. V CPI 2011 a starších byly výsledky každé země založeny na umístění v jednotlivých podindexech, nikoliv na bodovém ohodnocení, jako je tomu teď. Díky tomu byly dříve země daleko více závislé na tom, jak je korupce vnímána v jiných zemích, toto dnes zcela odpadá, neboť každá země je hodnocena sama k sobě, nikoliv k ostatním. Ke změně stupnice došla kvůli tomu, aby byly na první pohled rozlišeny CPI indexy se starou metodologií a s novou (osobně si myslím, že je metodologicky špatně poměřovat indexy se starou metodologií i mezi sebou)
3. Mám-li si pod výrazem "zkreslení" představit situaci, kdy jsou výsledky průzkumů veřejného mínění mimo 90% interval pravděpodobnosti hodnocení země, pak se dá na vaši otázku odpovědět pouze kvantitativní analýzou výsledků podindexů ze všech CPI indexů se starou metodologií (1995- 2011). Nevím o nikom, kdo by takovou analýzu dělal, já na ni bohužel nemám čas ani prostor, nicméně pokud se do ní pustíte vy, velmi rád si přečtu výsledek.
4. To mi prosím upřesněte, nevím, co myslíte termínem "podrobnější brožura"
5. Každý z miniindexů CPI se zabývá jinou otázkou (například svoboda tisku; otevřenost trhu pro vstup zahraničních investorů a pravděpodobnost, že při tomto procesu bude společnost čelit výzvě k úplatku), proto Vám doporučuji si nastudovat jednotlivé indexy (jejich seznam najdete v datasetu, který je na našich stránkách zveřejněn), abyste měla konkrétní obrázek. Index, který by měřil země na základě politického dění a kauz spojených s korupcí by nebyl relevantní, neboť např. množství případů projednávaných před soudem propojených s korupcí opravdu nelze brát jako definitivní indikátor úrovně korupce.