Etika ve veřejné správě

Bc. Tarina Divisová

Diplomová práce
2013

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta humanitních studií

INSTITUT
MEZIOBOROVÝCH STUDIÍ BRNO

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Institut mezioborových studií Brno
akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	**Bc. Tarina DIVISOVÁ**
Osobní číslo:	**H118404**
Studijní program:	**N 7507 Specializace v pedagogice**
Studijní obor:	**Sociální pedagogika**
Téma práce:	**Etika ve veřejné správě**

Zásady pro vypracování:

Zadané a zvolené téma bude zpracováno podle pokynů obsažených v materiálu IMS "Metodika psaní odborného textu a výzkum v sociálních vědách". Případně podle dalších materiálů, z nichž některé jsou obsaženy v literatuře připojené k tomuto studijnímu textu. Zejména bude dbáno na dodržování zásad publikační etiky a pravidel společensko-vědního výzkumu. Průběžné výsledky práce budou pravidelně konzultovány s vedoucí diplomové práce. S vědomím těchto zásad a pravidel a po konzultaci s vedoucí bude práce zaměřena na:
- veřejnou správu v průběhu století
- etiku z pohledu historie
- uplatňování etiky ve veřejné správě
- morální kodex na pracovišti, firemní kulturu, postoj vedoucích pracovníků
- sociální kompetence zaměstnance, úroveň komunikace, odbornost, změny v legislativě, vzdělávání zaměstnanců.
Součástí diplomové práce bude empirický výzkum zaměřený na analýzu uplatňování etických zásad v praxi.

Rozsah diplomové práce:

Rozsah příloh:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

1. Bakošová, Z. Sociální pedagogika jako životní pomoc. Bratislava: Public promotion, 2008.
2. Brooks, I. Firemní kultura. Brno: Computer Press, 2003.
3. Henning, G., Pelz G. Transakční analýza. Praha: Grada Publishing, 2008.
4. Křivohlavý, J. Psychologie moudrosti a dobrého života. Praha: Grada Publishing, 2009.
5. Lahnerová, D. Asertivita pro manažery. Praha: Grada Publishing, 2009.
6. Mikuláštík, M. Komunikační dovednosti v praxi. Praha: Grada Publishing, 2003.
7. Rolný, I. Etika v podnikové strategii. Ostrava: Key Publishing, 2007.
8. Schelle, K. Vývoj české veřejné správy. Ostrava: Key Publishing, 2008.
9. Vodák, J., Kucharčíková, A. Efektivní vzdělávání zaměstnanců. Praha: Grada Publishing, 2011.
10. Vodáková, A. Viníci a soudci. Praha:Slon, 1999.

Další literatura bude obsažena v Projektu diplomové práce a průběžně doplňována během práce na tomto textu.

Vedoucí diplomové práce: **PhDr. Alena Plšková**
Katedra sociální pedagogiky

Datum zadání diplomové práce: **30. listopadu 2011**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2013**

V Brně dne 30. listopadu 2011

INSTITUT MEZIOBOROVÝCH STUDIÍ BRNO IČO: 60535670 Stud. administrativa

L.S.

prof. PhDr. Pavel Mühlpachr, Ph.D.
vedoucí ústavu

PhDr. Miloslav Jůzl, Ph.D.
vedoucí katedry

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby [1)];
- beru na vědomí, že diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí;
- na moji diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3 [2)];
- podle § 60 [3)] odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- podle § 60 [3)] odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že

- elektronická a tištěná verze diplomové práce jsou totožné;
- na diplomové práci jsem pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.

TARINA DIVIŠOVÁ
.....
Jméno, příjmení studenta

V Brně 15. 10. 2013

.....
Podpis

---

1) zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevýdělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

2) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacího zařízení (školní dílo).

3) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá etikou ve veřejné správě, cílem práce je návrh na efektivnější uplatňování etiky v praxi při rozhodování a jednání s občany. Teoretická část nabízí stručný historický přehled, vymezení pojmu a kompetencí veřejné správy a snaží se nastínit její etické problémy. Praktická část je zaměřena na výsledky provedeného empirického šetření prováděného mezi úředníky státní správy v městě Brně.

Klíčová slova

veřejná správa, úředník, etika, morálka, korupce, firemní kultura, hodnoty.

Abstract

This thesis examines ethics in public administration; goal is to suggest a more effective application of ethics in practice, decision-making and dealing with citizens. The theoretical part provides a brief historical overview, definition and competence of public administration and attempts to outline its ethical problems. The practical part is focused on the results of the empirical survey conducted among civil servants in Brno.

Keywords

public administration, clerk, ethics, morality, corruption, corporate culture, values.

Poděkování

Děkuji vedoucí diplomové práce PhDr. Aleně Plškové za čas, názory, podněty a velmi užitečnou metodickou pomoc, kterou mi poskytla a směřovala tak mou práci k cíli. Děkuji také mému manželovi Petru Hrubanovi za morální podporu, které si nesmírně vážím, konzultace a pomoc v oblasti technického zpracování diplomové práce.

Také bych chtěla poděkovat úředníkům státní správy, kolegům za vyjádřené názory a účast formou vyplňování dotazníků. Bez jejich pomoci by nemohla být zpracována praktická část mé diplomové práce.

Prohlášení

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD **8**

1. VEŘEJNÁ SPRÁVA **10**

1.1 Vymezení pojmu veřejná správa 10

1.2 Vývoj moderní české veřejné správy 14

1.3 Etické aspekty veřejné správy z pohledu historie 19

2. ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ **22**

2.1 Sociální etika 22

2.2 Etika ve veřejném sektoru 24

2.3 Etické hledisko jako problém v praxi 27

2.4 Korupce ve státní správě a její příčiny 30

3. ETICKÝ PROFIL ZAMĚSTNANCE **36**

3.1 Osobnostní předpoklady a nároky na pracovníka veřejné správy 36

3.2 Etické problémy v práci vedoucích pracovníků 39

3.3 Vzdělávání zaměstnanců 41

4. FIREMNÍ KULTURA **45**

4.1 Krize institucí 45

4.2 Etický kodex firmy 47

4.3 Osobní morálka jednotlivce a hodnoty organizace 51

4.4 Princip proporcionality při výkonu státní správy 54

5. PRAKTICKÁ ČÁST **57**

5.1 Metody, cíle výzkumu a stanovení hypotéz 57

5.2 Vlastní výzkum 58

5.3 Prezentace výsledků výzkumu 60

5.4 Návrh na efektivnější uplatňování etických zásad, vypracování etické směrnice 68

ZÁVĚR **70**

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY **72**

SEZNAM PŘÍLOH **76**

ÚVOD

Velmi dobře si uvědomuji, že psát v současné době, která je zmítána politickými skandály v nejvyšších kruzích, o etice ve veřejné správě, je trochu kontroverzní téma. Již dlouho se volá po nápravě věcí veřejných, ovšem současné dění předčilo všechna očekávání. Kde začít? Co změnit, když je v nás hluboce zakořeněno jakési přesvědčení, že naše malé síly na změnu společnosti nestačí a drobné výhody jsou vlastně jakýmsi oceněním naší snahy, práce, vyjádření loajality a není na nich nic špatného. Je naše společnost skutečně hluboce zasažena neetickým chováním, klientelismem, korupcí a dopady jen dokreslují kolorit naší národní povahy? Jsou tyto jevy její součástí, kdy jde jen o širší sociální vazby a je třeba jen změnit úhel pohledu a rozšířit příliš těsně nastavené normy pro jednání, které lze ještě považovat ve společnosti za etické? Tak jako jsou různí lidé a různé sociální skupiny, jsou různé názory na to co korupce je a co již není. Jaká je v tomto ohledu česká kultura?

Veřejná správa, správa věcí veřejných, služba občanům, v zájmu jednotlivce, ve veřejném zájmu, to vše v mezích zákona a zákonným postupem. Tyto pojmy v mnohém z nás vyvolají rozporuplný pocit chaotické mašinerie, kde se služba nezřídka mění v pouhé striktní nařízení odosobněných úředníků, kteří ze své pozice neslyší na co se ptáte a reagují pouze na vyplněné formuláře.

Požadavky na zákonnost rozhodnutí se skloňují ve všech pádech. O pojmech: dobré mezilidské vztahy, etika, tradice, čest, morálka, slušnost, se hovoří ve smyslu, že se jich v dnešní společnosti nedostává, ačkoli se jejich existence předpokládá jako samozřejmost. Pracuji delší dobu ve státní správě jako referentka přestupků v městské části Brno–Žabovřesky. Sama si musím položit otázku, jakým přičiněním má veřejná správa v současně době tak nelibý zvuk a zda svým osobním příkladem a zkušenostmi mohu k její nápravě pomoci.

Morální citlivost každého úředníka by měla být jedním ze základních předpokladů pro úspěšné jednání s občany. Domnívám se, že čestné, přímé jednání při uplatňování nepříjemných opatřeních a rozhodnutích je tímto způsobem mnohem přijatelnější, než strohý zákaz. Etika v této profesi by měla znamenat vztah k občanovi, vyloučení

diskriminace, respektování osobnosti každého člověka, jeho důstojnosti a vyjádření ohleduplnosti k jeho základním právům.

Literatury zabývající se etikou a fungováním podniku existuje velké množství, rovněž jsou vypracovány etické kodexy pro různé sféry služeb. Přesto se vyskytují ve státní správě případy chování, které lze jen stěží považovat za etické a jsou právem podrobovány kritice široké veřejnosti.

Veřejná správa má více než stoletou tradici, existuje v různých státních zřízeních a v různých podobách. Ve své práci bych chtěla nastínit formování moderní české veřejné správy, a to od jejího počátku do současnosti. Zaměřila bych se na pojem etiky a obtížnost jejího uplatňování ve veřejné správě, přičemž stranou by neměly zůstat požadavky kladené na osobnost úředníka, vedoucího pracovníka a firemní kulturu. Problém bych řešila z pohledu pracovníka státní správy.

Cílem práce by byl návrh na efektivnější uplatňování etiky v praxi při rozhodování a jednání s občany. K naplnění cíle bude diplomová práce rozdělena do dvou částí, teoretické a praktické. První kapitoly nabídnou historický průřez dějinami české státní správy, přiblížení problematiky státní správy a samosprávy a její historické etické aspekty.

V druhé kapitole se zaměřím na etické problémy v praxi veřejného sektoru, na příčiny jejich vzniku a dotknu se okrajově i otázky korupce.

Vzhledem k tomu, že tyto jevy přímo souvisí s morálními kvalitami jedinců, neopomenu osobnostní předpoklady a kvality pracovníků veřejné správy. Etický profil zaměstnance nastíní kapitola třetí. Celkový profil zaměstnance ovlivňuje nepochybně kultura firemní. Bylo by chybou nezabývat se i tímto prostředím. Toto téma by bylo rozpracováno v kapitole čtvrté.

Praktická část bude prezentována v kapitole páté. Zde by byl přiblížen současný stav spokojenosti zaměstnanců veřejné správy a prezentovány výsledky provedeného výzkumu.

Při zpracování diplomové práce bude vycházeno z obsahové analýzy dostupné literatury z oblasti filozofie, etiky, psychologie, řízení lidských zdrojů, historie veřejné správy, správního práva a v neposlední řadě i z pramenů práva České republiky, dále bude využito informací z internetu.

1. VEŘEJNÁ SPRÁVA

1.1 Vymezení pojmu veřejná správa

Veřejná správa je správou veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu. Je realizována veřejnoprávními subjekty jako povinnost uložená zákonem, povinnost vyplývající přímo z Ústavy ČR. (zákon č.1/1993 Sb.) Pochopení systému státní správy se jeví jako složité a komplikované. Má určité specifické rysy a formy, měla by být cílevědomá, přehledně strukturovaná a organizovaná. Svoji moc by měla uplatňovat jen v mezích zákona a působit by měla také jen v mezích zákona.

Vznik veřejné správy je možno spojovat z historického hlediska se vznikem států, tedy se vznikem organizovaných společenství lidí, národů či kmenů, kteří zanechali kočovného způsobu života a trvale se usídlili na ohraničeném území. Existence soustavy orgánů vykonávajících státní moc patří k základním náležitostem fungujícího státu. Rozsah pravomocí a kompetencí státní moci lze vymezit územím, státními hranicemi a odvíjí se i od počtu občanů. Obsahem státní moci jsou pak jednotlivé oblasti života občanů, do kterých stát zasahuje.

Představy, nakolik má stát do oblastí života svých občanů zasahovat, se liší. Někteří preferují svobodné pojetí, kdy je odpovědný každý sám za sebe, musí se postarat sám o sebe a stát dohlíží pouze nad dodržováním zákonů. Mnozí se zpětně přiklání k variantě, kdy stát ovládá, organizuje a zasahuje do všeho dění, řídí kompletně celou ekonomiku a považuje za státní povinnost pečovat o všechny své občany.

Dříve se lamentovalo nad centralizovaným řízením státu z jednoho centra, kdy územní celky měly jen malé pravomoci. Z organizačního hlediska se ovšem jednalo o výhodnou jednotnou a přehlednou strukturu řízení.

V 90. letech minulého století došlo k tolik žádané decentralizaci veřejné moci, kdy stát svěřil značnou část své moci a správy samosprávným územím a celkům (zákon č.1/1993 Sb.) a ponechal si jen rozhodování o významných celostátních záležitostech. Je otázkou, zda přenesení moci na více orgánů v duchu Ústavy svým způsobem nenarušuje jednotné řízení.

V rámci dělby státní moci a kompetencí dochází občas k nesrovnalostem a některé činnosti státních orgánů se vykonávají zbytečně duplicitně. Pro občana se vyřízení žádosti stává nadlidským výkonem a k úřadu přistupuje, bohužel, jako k nutnému zlu, které je spíše na obtíž než ku prospěchu. Občan až na výjimky nerozlišuje činnost státní správy od samosprávy a chápe její fungování jako celek.

Trendem posledních let bylo v duchu Ústavy přibližování orgánů státní správy co nejblíže občanovi. „*Veřejné záležitosti by měly být vykonávány přednostně těmi úřady, které jsou nejblíže občanovi. Alokace kompetence jinému úřadu by měla zohledňovat rozsah a povahu úkolů a požadavky na efektivnost a hospodárnost.*" (Špaček, 2006a, s. 5)

Tento trend se ovšem nejevil jako příliš ekonomický a docházelo ke slučování agend v obcích samotných. Mezi obcemi byly uzavírány veřejnoprávní smlouvy o výkonu určitých agend pro obce sousední, kde se samostatně vedené agendy finančně nevyplácely. Občané měli na místní úřad v obci blíže, nestáli ve frontách u přepážek. Vyřizování žádostí probíhalo v klidu a porozumění, nespěchalo se. Na druhou stranu nutno doznat, že tím někteří úředníci, a to nejen na malých obcích, nebyli zcela vytíženi a mnohdy vykonávali v pracovní době i činnosti, které nebyly v souladu s jejich zaměstnáním. Zrušením okresních úřadů a sloučením krajů nastal chaos v samotných agendách i mezi občany, kteří za vyřízením žádostí míří do sousedních městysů a obcí. Stojí v dlouhých frontách, lamentují a tyto kroky vnímají jako jednostranný projev autority státu.

Není divu, že státní správa nemá libý zvuk a jako formální organizace nemá nejlepší pověst. Úředník je za přepážkou ke spokojenosti vedoucích vytížen, ovšem vytrácí se lidský prostor pro pochopení občana. Na komunikaci o problému není čas, zdržuje to další čekatele v pořadí. Formuláře k vyplnění jsou k dispozici na chodbě.

Podle českého správního práva lze na veřejnou správu nahlížet z pohledu:

1) materiálního
2) formálního

Materiální pojetí zahrnuje veškerou činnost, obsah náplně orgánů státní správy. Po formální stránce je například chápána jako činnost konkrétních nositelů veřejné správy, které lze následně dělit na subjekty státní správy a subjekty samosprávy. V současné praxi

došlo k uplatnění jakéhosi smíšeného modelu, tudíž bývá problém jednotlivé kompetence oddělit a vyspecifikovat.

Mezi základní účel veřejné správy a jako důležitý aspekt pro hodnocení jejího fungování patří definování základních cílů a prostředků k jejich dosažení. Je žádoucí, aby si veřejná správa sama v mezích zákona, cíle a úkoly specifikovala, přičemž zohledňovala nejen ekonomická hlediska, ale využívala i nejnovější poznatky společenských věd. Jen tak by mohla být chápána jako účelné lidské konání ovlivňující činnost řízeného systému. (Špaček, 2006a, s. 3)

Veřejnou správu je ovšem nutno chápat jako spojení dvou doplňujících se oblastí:

1) státní správu
2) samosprávu

Činnost státní správy lze charakterizovat jako činnost mocenského charakteru, kdy je stát nadřazen občanovi. Ze zákona může rozhodovat o právech a povinnostech občanů, předvolávat je k řízením, ukládat pokuty.

Samospráva řeší záležitosti na nižší úrovni, zahrnuje kraje a obce jako územně správní celky. Poskytuje služby občanům, zabývá se více jejich podněty na zlepšení situace v obci, městě či městské části.

Podle Průchy je samospráva veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem a je svébytným druhem společenského řízení. Představuje výkonné působení a ovlivňování veřejného života jinými, nestátními prostředky. V tomto smyslu nemůže být samospráva v působení chápána stejně jako výkon státní správy s ohledem na mocenský charakter státní správy. Na uskutečňování veřejných záležitostí se však státní správa i samospráva spolupodílí. Samospráva je založena na partnerském vztahu státu a subjektů samosprávy. Tato idea je slučitelná jen v podmínkách demokracie při existenci plurality společenských a politických zájmů. Základní odlišností fungování státní správy a samosprávy je rozdílnost metod a forem působení na spravované záležitosti. Samospráva v určitém ohledu nese znaky soukromé správy. Má blíže ke správě soukromé, neboť si spravuje sama své vlastní záležitosti, ale druhostranně souvisí se státní správou, neboť tyto záležitosti jsou záležitostmi veřejnými. (Průcha, 2007, s. 64-69)

„*Svoje historické kořeny má současná moderní samospráva v samosprávě středověkých měst a středověkém cechovním zřízení, přičemž k jejímu kvalifikovanějšímu postižení a vyjádření, a to zejména pokud jde o samosprávu územní, došlo v období tzv. liberálního právního státu.*" (Průcha, 2007, s. 64)

Evropská charta místní samosprávy přiznává samosprávě větší volnost a možnost zavádění nových prvků. Samosprávu chápe jako právo a schopnost uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost, ve vlastním zájmu. (Špaček, 2006a, s. 5)

V praxi to znamená, že obce mohou například ve své vlastní kompetenci vydávat nařízení obecné povahy, vyhlášky a reagovat tak těmito závaznými opatřeními na konkrétní potřeby obce. Zejména se může jednat o problematiku veřejného pořádku, která obce tíží nejen například v příhraničních oblastech s Německem či na Šluknovsku. Občané takto postižených obcí právem volají po zákonných opatřeních vedoucích k nastolení pořádku, ochrany majetku a jistot pro klidné soužití.

Obdobným příkladem může být vyhláška statutárního města Brna upravující pohyb psů nebo konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích. Často mění přílohy, doplňuje se podle aktuálních potřeb v reakci na vytvářející se problémy.

Problémem zůstává důsledné vyhodnocování, zda nejsou tyto vyhlášky mnohdy v rozporu s vyššími právními předpisy, nad rámec zákona. Na jedné straně je zde potřeba pružně reagovat na interní potřeby obce, na straně druhé existence příliš velkého množství různorodých vyhlášek v různých obcích způsobí spíše legislativní chaos a odpor ze strany občanů. Je málo pravděpodobné, že by občan přijíždějící do vesnice „B" na dovolenou nejprve navštívil místní úřad a seznámil se s aktuálním zněním místních vyhlášek. Je třeba si uvědomit, že hybným faktorem, impulzem změn, je samotné chování občanů obce, na které samospráva ve vlastním zájmu reaguje. Občan jako volič může přímo vyjádřit spokojenost svým zvoleným zastupitelům. Obecní samospráva pro něj není něco vzdáleného, jsou to konkrétní lidé, konkrétní sousedé.

Veřejná správa má mnoho podob. Na jednu stranu je vrchnostenská a působí z pozice moci, jindy má k občanovi blíž a má pomáhací tendence.

Zejména problematika zaměření samosprávy na sebe sama a řešení svých vlastních záležitostí a souběžně spolupodílení se samosprávy na veřejných záležitostech je v praxi pro mnohé otázkou těžce pochopitelnou. Prolínání prvků soukromé a veřejné správy s politickým pojmem samosprávy, to vše s příslušným rozsahem veřejné moci, bývá právě velmi diskutovaným oříškem při realizaci veřejné správy ve prospěch občana. Právě z důvodu nepochopení samotné podstaty fungování veřejné správy a samosprávy není vytvářen soulad a souběh tohoto výkonu v zájmu veřejné správy občanů, nýbrž jsou upřednostňovány prvky správy soukromé.

Pro státní správu i samosprávu by mělo být na prvním místě charakteristické, že se vždy bude jednat o správu veřejnou, veřejně čitelnou, v zájmu občanů, a to za všech okolností.

1.2 Vývoj moderní české veřejné správy

Ve většině evropských států lze počátky vytváření základů moderních politických a státních systémů zařadit do období pozdního feudalismu, kdy se v rámci státní správy začala čím dál více projevovat potřeba přebudování zastaralého feudálního aparátu. Za vlády Marie Terezie směřovaly změny proti stavům a jejich vliv byl nahrazován nově se formující byrokracií. Absolutistický stát prováděl postupně reformy a nutně potřeboval orgány, které by tyto reformy byly schopny zabezpečovat. V důsledku reforem došlo k postátnění správy v zemích i krajích, kdy se státní správa postupně profesionalizovala a byly na ni kladeny vyšší nároky. Obdobně jako dnes se u stále širšího okruhu zaměstananců státní správy vyžadovalo odborné vzdělání. Právnické vzdělání bylo například nutné u všech správních odvětví, kde se úředníci zabývali takzvanými konceptními pracemi. V roce 1781 byla zvedena tzv. konduita, kterou se udržovala disciplina úřednictva a sledoval se výkon, píle a schopnosti každého jednotlivce.

Instrukce pro úřednictvo z roku 1783 přímo očekávala, že všichni úředníci se budou bez výjimky snažit pochopit smysl a podstatu panovníkova nařízení a budou se pokládat za jeho spolupracovníky. Záměrem nebylo mechanické úřadování, naopak zde byla snaha o odstranění zbytečné byrokracie. (Schelle, 2008, s. 7-8)

„*Pro české země měla zásadní význam především Haugwitzova reforma ústřední správy z roku 1749. Správa se měla centralizovat, zbavit vlivu stavovských korporací a zkvalitnit dosazením odborně vzdělaných úředníků.*" (Schelle, 2008, s. 8)

V letech 1783 byly v zemské správě uskutečněny reformní kroky, kdy došlo zejména ke zrušení stavovských výborů a jejich agendu převzala tzv. gubernia. Zanikl i soudní senát českého gubernia a stal se jen správním úřadem. Zemští úředníci v Čechách tak přestali být členy gubernia a na stavy měla tato skutečnost velký dopad. Jejich úřady se staly totiž pouhými čestnými hodnostmi a kompetence přešly na úřady zcela byrokratické. Další změny ve správní organizaci nastaly v počátcích vlády Františka I. v letech 1792-1814 s nástupem tzv. policejního absolutismu. Docházelo k experimentování a opětnému spojení politické a finanční správy a navíc šlo o spojení politické správy a soudnictví.

Počátky vytváření základů moderní státní správy sahají do období osvícenství a doznívá v nich revoluční myšlení roku 1848. Zásadní vliv na formování státní správy měla Marie Terezie, která postátnila zemskou i krajskou správu. Na tyto změny navázal její syn Josef II., jehož činnost vyvrcholila podrobením nejnižších instancí veřejné správy státnímu dozoru. V důsledku zrušení nevolnictví starý systém ztratil své opodstatnění. Okresy byly vytvářeny podle jednotných hledisek, aby se příliš nelišily co do počtu obyvatel a rozlohy. Okresní úřad se nazýval hejtmanstvím, přebíral politickou agendu i někdejších krajských úřadů a patrimonií. V čele úřadu stál hejtman a měl poměrně rozsáhlé pravomoci. Vztahovaly se jak na všechny veřejné potřeby, tak i na politické záležitosti. Do jejich agendy náležela např. správa evidence obyvatel, matrik, zajišťování statistických otázek, zdravotnictví, živnostenské a obchodní záležitosti, disponování četnictvem, péče o silnice a vodní cesty, podpora důchodkových orgánů. Mimo jiné po roce 1850 vznikl požadavek na oddělení soudnictví od politické správy, kdy obě funkce měly být na sobě nezávislé.

Počátky územní samosprávy souvisí přímo s revolucí v roce 1848. Vrchnostenská správa nebyla zrušením nevolnictví zapotřebí a na jejím místě se začala vytvářet nová organizace samosprávy založená na revolučních myšlenkách o existenci přirozených práv územních společenských útvarů jako obdoba přirozených práv člověka. Občanům těchto samosprávných celků mělo náležet právo si určité věci spravovat nezávisle a samostatně, přijímat členy do obecního svazku, svobodně si volit své zástupce, spravovat si vlastní

jmění a řídit místní policii. Současně již i toto obecní zřízení rozeznávalo dvojí působnost obcí. Přirozenou a přenesenou, tak jak je tomu například v systému současné veřejné správy.

Již v roce 1849 se však začínají objevovat výroky, že politické okresy musí být většího rozměru, protože jen tehdy, když je spojeno více obcí společnými zájmy, jsou schopnou reprezentací. Postupně dochází k opuštění myšlenky na vytvoření samosprávných okresů a začínají převažovat centralistické tendence. Rovněž ve své podstatě dochází opět ke sloučení soudnictví se správou. Vzniká požadavek na to, aby těžiště politické správy spočívalo v krajských vládách. Kraje vznikají, lépe řečeno jsou obnovovány pouze v Čechách a na Moravě, nikoli v tehdejším Slezsku. Činnost krajských vlád se potýkala s těžkopádností v souvislosti s velikostí jednotlivých území a některými kompetenčními nejasnostmi. Vše měla změnit reforma v roce 1855.

V důsledku změny politické situace na počátku padesátých let došlo k obnovení absolutistického režimu. Byla zrušena ústava a nahrazena "Zásadami o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařského státu". Podle těchto zásad politickou správu obstarávaly v okresech okresní úřady, krajské úřady ve větších zemích a místodržitelství v zemích. Samospráva byla ponechána jen ve státních úřadech a místních obcích. Koncem padesátých let se začaly jevit krajské úřady jako nadbytečný článek mezi okresními a zemskými úřady.

Po pádu bachovského absolutismu koncem padesátých let byla opět zavedena ústavnost. Byly vypsány volby do obecních výborů obcí a měst, podle provizorního zákona, městských statutů a nařízení. Až do roku 1862 pracovaly obecní výbory a představenstva podle provizorního obecního zřízení.

Za zmínku stojí i problematika statutárních měst. V porevoluční organizaci veřejné správy s ní bylo počítáno a bylo řečeno v provizorním obecním zákoně z roku 1849, že některá města obdrží zvláštní statuty a nebudou se řídit obecním zřízením. Na Moravě mezi tato města patřilo i Brno či Olomouc jako sídla budoucí krajské vlády. (Schelle, 2008, s. 12-41)

Do čela veškerého politického dění se v roce 1918, po vzniku samostatného Československa, postavil národní výbor. Stal se ústředním orgánem pro moc výkonnou i zákonodárnou. Dosavadní státní aparát sympatizující s postoji v habsburské monarchii

ztratil autoritu. Vedle národních výborů např. v Praze a v Brně se vytvářely okresní a místní národní výbory a národní rady, které na čas přebraly do svých rukou prakticky veškerou státní správu. Okresní národní výbory však mnohdy zasahovaly samovolně do dosavadní organizace veřejných úřadů, sesazovaly úředníky a vyvolávaly nejistoty. Vnášely do veřejné správy zmatek a tehdejší vláda nemohla za správu odpovídat. Koncem roku 1918 došlo k zániku národních výborů, kdy byla postupně omezována jejich pravomoc a vznikly různé občanské sbory, především okresní demobilizační výbory. (Schelle, 2008, s. 56-114)

„*Dlouhodobým nedostatkem veřejné správy byla její značná nákladnost, komplikované úřadování, zdlouhavé řízení a neúsporný postup při spisové agendě.*" (Schelle, 2008, s. 249) Hledala se úsporná opatření ke zjednodušení a zlevnění správy, počty státních zaměstnanců se redukovaly. Přípravy k reformě byly zdlouhavé a k tzv. unifikaci kancelářské služby a určitému sjednocení systému došlo až s reformou organizace státní správy v roce 1928. Do té doby fungovala dvoukolejnost a z habsburské monarchie převzatý správní dualismus. Veřejná správa ve třicátých letech byla poznamenána počínající hospodářskou krizí a předmětem pozornosti se opět stala otázka reorganizace z hlediska úspor a problematika racionalizace veřejné správy. Byly navrhovány nové metody práce, zaváděny nové tiskopisy, hovořilo se o plánování práce v úřadech a sledování výkonnosti úředníků. (Schelle, 2008, s. 249-305)

Mnichovská dohoda způsobila v roce 1938 v politickém životě chaos a v podstatě ukončila parlamentní demokracii. Ve všech oblastech v celostátním měřítku docházelo k postupné fašizaci. „*Stát se dostal do hluboké krize státní, vnitropolitické, ideové a morální.*" (Schelle, 2008, s. 359) Státní správa v Protektorátu byla vykonávána ve shodě s politickými, vojenskými a hospodářskými potřebami Říše. Zároveň byli odstraňování nepohodlní čeští úředníci, docházelo k propouštění, zatýkání gestapem. V oblasti státní správy se okupantům podařilo vybudovat silný centralizovaný aparát, přizpůsobený německému vzoru.

V poválečném období se nabízela myšlenka obnovení státní správy v návaznosti na období první republiky, ale zvítězila myšlenka obnovy tradice národních výborů. Národní výbory plnily různé úkoly, mimo jiné měli za úkol očistit stát od zrádců a kolaborantů, vybírat

a navrhovat osoby do funkcí soudců, žalobců a podobně. Národní výbory měly kompetence k navrhování majetků ke konfiskaci, podílely se na řešení národnostní otázky, odsunu německého obyvatelstva, osídlování pohraničí, spolupůsobily při provádění pozemkové reformy, prováděly očistu kulturního života a uskutečňovaly první kroky k jeho demokratizaci. Únor 1948 však na čas zastavil jakékoli demokratické diskuze a zlikvidoval systém parlamentní demokracie u nás na dobu několika desetiletí. (Schelle, 2008, s. 359-385)

Veřejná správa se ve druhé polovině padesátých let opět potýkala s těžkopádností a neefektivitou výkonu své agendy. Sílila kritika centralistického přístupu. I přes veškerou snahu státního aparátu a převedení kompetencí v některých oblastech, které byly doposud řízeny centrálně, např. řízení některých podniků, místních kulturních záležitostí, hospodaření s byty, rozšíření kompetencí ve školství na národní výbory byla hodnocena spolupráce s občany jako jedno ze slabých míst. (Špaček, 2006b, s.30)

V roce 1968 v politickém vývoji tehdejšího Československa došlo k určitému posunu kompetencí a zvýšení pravomocí zejména nižších stupňů národních výborů tak, aby v jednom článku, v jednom aparátu, či u jednotlivce nedocházelo k soustřeďování moci. Byl zájem, aby národní výbory pokračovaly v pokrokových tradicích místní a lidové samosprávy a objevovaly se demokratické tendence.

Od roku 1972 začal pozvolný proces posilování úlohy orgánů Československé federace. Struktura federálních orgánů byla v v průběhu 70. a 80. let několikrát změněna, upravovaly se kompetence v rámci jednotlivých orgánů federativních republik. V konečném důsledku došlo k posílení vlivu federálních institucí na činnost vládních orgánů obou republik. Činnost národních výborů byla podřízena republikovým orgánům, což mělo vliv na rozdílný vývoj územní státní samosprávy v ČR a SR.

Co se týče dalšího vývoje veřejné správy po roce 1989, lze konstatovat, že docházelo k přestavbě centralizované státní správy v decentralizovanou, nutností se stala přestavba právních řádů, ale i reforma samotných činností, výměna či přeškolování úředníků. Bylo zapotřebí změnit chování a návyky zděděné z dob totality. Reforma veřejné správy byla součástí transformace celé společnosti a procházela překotným obdobím, nebyly

zpracovány jasné strategie, což vedlo k dalším změnám již přijatých zákonů a reforem. (Špaček, 2006b, s. 30-70)

Čtenáři, který se orientuje v problematice veřejné správy a její organizace, naznačený vývoj např. v období revolučních změn Marie Terezie připomíná změny, kterými prochází i současná veřejná správa a má pocit, že dějiny se neustále opakují. Vznikají nové úřady, nové instituce, mění se dosavadní státní koncepce, zákony, právní výklady a komentáře. Krize ekonomické i politické mají svůj vliv na početnost státního aparátu i celkové přerozdělování finančních prostředků do samosprávných celků. Z výše uvedeného je patrno, že i veřejná správa se chová jako živý organismus, který hledá optimální podmínky pro své fungování, reaguje na změny a potřeby občanů, neustále se vyvíjí a přetváří. Politické změny se promítají do organizace fungování státu a doposud nebyl nalezen model optimální jak z pohledu ekonomičnosti, tak z pohledu funkčnosti veřejné správy.

1.3 Etické aspekty veřejné správy z pohledu historie

Historické změny se neodehrávají v prázdnotě a každé státní zřízení má svá specifika. Rovněž vývoj veřejné správy je závislý na minulosti a nutno podotknout, že Česká republika s nálepkou postkomunistické společnosti si nese své dědictví. Objevuje se spousta otázek, proč jednoduše nepřevezmeme modely fungujících, svým způsobem vyspělejších okolních zemí. Proč se snažíme formulovat své zákony, přepisovat trestní zákoníky, občanské zákoníky a proč pouze neimplementujeme to, co jinde po staletí dobře funguje? Je třeba si v kontextu uvědomit, že se nelze odpoutat od dějinných souvislostí.

Také etické koncepce jsou utvářeny pod vlivem dobových událostí a ovlivňují je jednotlivé ideologie, například fašismus, komunismus, liberalismus či sociální demokracie. (Plhoňová, 2013, s. 9)

V meziválečném období, za první republiky, došlo k obrovským majetkovým změnám, znárodnily se různé instituce, založily se nové průmyslové oblasti. Hlavně se zkonfiskovalo a přerozdělilo velké množství zemědělské půdy. I tyto změny provázely korupční skandály. Například hlavními body tehdejší protikorupční kampaně byla reforma volebního systému, usnadnění vyloučení poslanců z parlamentu, zákon o střetu zájmů,

jímž se poslancům nebo ministrům nedovolovala účast ve firmách, které získaly veřejné zakázky.

Válka poškodila důvěru v zavedené instituce, mezilidské vztahy a zasáhla vnímání hodnot. Pokřivila lidské charaktery a pravděpodobně usnadnila cestu různým utopistickým ideologiím. (Frič, 1999, s. 130-134)

V období nacistické okupace byli z úřadů odstraňováni nespolehliví čeští zaměstnanci, a to především z vedoucích míst, nepohodlní úředníci byli nasazování v říši nebo do vojensky důležitých odvětví v protektorátu. Po válce bylo zapotřebí napravit křivdy způsobené okupanty, zrušit okupační opatření. Došlo k odškodnění zaměstnanců, kteří utrpěli újmu na svých právech a současně byla veřejná správa očištěna od osob, které kolaborovaly s okupanty. (Hendrych a kol., 2006, s. 576)

Únor 1948 přinesl znárodnění průmyslu a další křivdy. K moci se dostala elita, která vlastnila politickou i ekonomickou moc. Stavěla na lidských ideálech, po kterých tehdejší společnost postižená válečnými událostmi toužila. Peníze se odsouvaly v potřebách člověka do pozadí, pravými hodnotami byla smysluplná práce pro válkou otřesenou společnost, obětavost, lidská sounáležitost, pomoc, kolektivní život. Vznikala nová koncepce veřejného blaha. (Frič, 1999, s.134-136)

Podle Hendrycha období totality znamenalo mj. postátnění veřejné služby cílené podřízení státní správy ideologii a politice vládnoucí komunistické strany. Opět zde docházelo k čistkám a bylo třeba zlikvidovat úřednická práva a privilegia. Úředníci byli nahrazování uvědomělými kádry a tisíce nepohodlných státních úředníků byly převedeny do výroby. Probíhaly politické prověrky, demokratické instituty byly nahrazeny kádrovou politikou. Vedoucí funkce byly obsazovány členy vládnoucí strany. (Hendrych a kol., 2006, s. 475)

Frič se domnívá, že přímým výsledkem normalizace byla korupce celého systému. Stát jako monopolní vydavatel sociálních zdrojů, výsad, blahobytu, výjezdních doložek, možnosti vysokoškolského studia si mohl podmanit jednotlivce i sociální vrstvy. Jako jedinou protihodnotu požadoval pouze loajalitu, poslušnost a jistou konformitu. (Frič, 1999, s. 137)

V každém z těchto období muselo nutně docházet k poškozování lidských práv a pokřivování charakterů. Co se týče vztahu k úřadům a veřejné správě jako takové, působila spíše mocensky, člověk nebyl svobodný ve svých rozhodnutích, bál se pronásledování za projev svého odlišného názoru, nebyl si jistý vztahy se svým nejbližším okolím. Křivdy byly napravovány dašími křivdami. Vytrácely se základní morální hodnoty. Klasické hodnoty křeťanství byly nahrazeny komunistickými ideály.

Po listopadu 1989 byla opět nezbytná reforma veřejné služby. Oslabení tradiční morálky si vynutilo určitou kompenzaci v podobě etických kodexů, občanské charty nebo kodexu chování veřejných zaměstnanců. Byl zřízen institut Veřejného ochránce práv, což prohloubilo kontrolu veřejné správy. (Hendrych a kol., 2006, s. 476)

Současná veřejná správa stojí opět na prahu změn. Mimo jiné ji čekají technické změny v rámci elektronizace a modernizace. V této souvislosti jsou zmiňovány jak změny v legislativě, budování informačních systémů, jejich ochrana, ale hovoří se i o lidských zdrojích a jeho vzdělávání. Příprava reformy veřejné správy a zákon o úřednících prošel několikaletou peripetií a byl poznamenán pádem Nečasovy vlády i personálními změnami na ministerstvu vnitra. (Veřejná správa 3/2013, s. 1-2)

Nevyskytuje se na tak malý stát, jakým je Česká republika, na časové ose relativně mladé historie příliš mnoho změn?

2. ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

2.1 Sociální etika

„*Etymologicky je slovo etika odvozeno od řeckého ethos, zvyk, obyčej, charakter. Téměř stejný význam má latinský termín mos, od něhož je morálka.*" (Adamcová, Dudák, Ventura, 2007, s. 125)

Etiku můžeme rozčlenit podle základních otázek, kterými se zabývá. Individuální etika již podle názvu, narozdíl od etiky sociální, zkoumá morální otázky jednotlivce. Etika sociální zkoumá mravní život a nomy v různých společenstvích, jakými jsou například rodina, politika, ekonomie, ale i společenské činnosti, mezi které lze řadit komunikaci, mezinárodní vztahy, otázky míru, či ekologie. Teoretická etika řeší otázky filosofického charakteru. Konkrétním situacím a mravním jednáním i přímé aplikaci mravních norem se věnuje etika praktická. Dnes se čím dál více mluví o etice v podnikání, etice sdělovacích prostředků, lékařské etice, etice ve veřejné správě a rozpracovávají se etiky profesní, které odrážejí etické problémy jednotlivých oborů. (Adamcová, Dudák, Ventura, 2007, s. 126)

V této kapitole se zaměříme na etiku z mého pohledu skutečně sociální, tedy ve smylu problematiky spojené s výkonem pomáhajících profesí. S výkonem pomáhajících profesí, zejména v oblasti sociální práce a sociálních služeb, je spojena řada etických problémů a rizik. Od pracovníků se automaticky očekává tzv. prosociální chování a chápání etického rozměru lidského života v širších souvislostech. Jistým předpokladem pro výkon této profese je skutečné nasazení a zájem o člověka, který potřebuje pomoc, ochota pomáhat druhým a dát k dispozici svoji sféru prožívání.

Člověka nelze chápat jako pouhý soubor funkcí. O to nesnadnější jsou pak situace, kdy je potřeba zaujímat odpovědné postoje při výkonu pomáhajících profesí. Jedním z charakteristických rysů současné doby je pluralita názorů, postojů, hodnocení. Před každým se otevírají rozmanité možnosti a zdá se, že díky moderním technologiím člověk může vše. Je však třeba chápat souvislosti a jednat odpovědně, neboť ne všechno, co člověk například díky vědě může, také současně smí. V oblastech vědy, lékařství, sociální péče je svět navíc provázán ekonomicky, politicky. Vyvstávají zcela nové etické otázky. (Jankovský, 2003, s. 10-11)

V pomáhajících profesích je důležitým ukazatelem osobní svědomí. Dobré svědomí je projevem profesionality takového pracovníka a také barometrem jeho spokojenosti při výkonu povolání. Pokud má člověk osobní dispozice pro výkon takového povolání, je dostatečně integrovanou osobností, nebude mu činit potíže jednat mravně správně, bez následných frustrací. (Jankovský, 2003, s. 112-113)

Ideálním pracovníkem pomáhající profese je podle Krause prosociálně orientovaná osobnost, která si je dobře vědoma svého životního směřování a má dobré sebepojetí. Je otevřená k podnětům, ochotna se neustále vzdělávat a procházet pravidelně supervizemi. Tato osobnost by měla být schopna respektovat zavazující étos pomáhajících profesí a řadu norem, které musí při svém výkonu dodržovat. K etice pomáhajících profesí náleží mimo jiné i rovina osobních postojů, kdy velice záleží na vlastních limitech pracovníka v akceptování a přijetí klienta bez negativních emocí. (Kraus, 2001, s. 178-179)

Jistě se shodneme na tom, že základní hodnotou pro člověka je život. Vztah člověka k životu se v jednotlivých epochách v dějinách lidstva měnil a vyvíjel. Diskutuje-li se o lidském životě, nejde jen o zdravé a silné jedince, ale zahrnujeme do této otázky i lidi postižené, nemocné a staré. Současná společnost je liberální, klade důraz na osobní svobodu a autonomii a spíše než život samotný ji zajímá jeho kvalita. Prosazuje se etický pluralismus, umožňující zastávat různým společenským skupinám různé názory a jejich etické postoje. (Jankovský, 2003, s. 112-113)

Z hlediska výkonu pomáhajících profesí je třeba vždy respektovat životní orientaci a přesvědčení klienta. Nic mu neupírat ani nevnucovat. (Jankovský, 2003, s. 142-143)

Výkon pomáhajících profesí může být spojen s řadou úskalí, potíží a zejména zklamání. Služba druhým vyžaduje osobnostní nasazení a samozřejmě určité schopnosti pro výkon povolání. Dobrým pracovníkem v takových službách se nestanete jen příslušným vzděláváním v oboru a praxí. Je třeba určitých vrozených dispozic. V každém člověku je třeba vidět jedinečnou osobnost, znát sociokulturní prostředí, ze kterého pochází, aby mu mohla být věnována individiální péče.

Obory zaměřené na práci s lidmi, policisté, vojáci, soudci, novináři, učitelé nemají bohužel po zkušenostech z minulých období potřebnou prestiž. Není to jen nízkým finančním

ohodnocením, ale zejména degradací těchto profesí v období tzv. reálného socialismu. (Jankovský, 2003, s. 157)

Sociální etika staví na faktoru skutečného lidského porozumění, altruismu, službě pro druhé. Naproti tomu etiku ve státní správě vnímáme spíše jako správnost zvolených postupů, rovný přístup k občanům, striktní dodržování zákonnosti.

2.2 Etika ve veřejném sektoru

Etika má v moderní veřejné správě svůj opodstatněný význam. Hovoří se o její potřebnosti. Někteří se ovšem domnívají, že se jedná o pozůstatek z náboženství či historie. Její absence v politice a ekonomice by mohla vést k nebezpečným důsledkům pro společnost. „*Etická (správná, řádná, zákonná) veřejná správa je předpokladem prosperity společnosti*." (Skulová, 2012, s. 1)

Pojem etika se používá spíše pro vědní disciplínu, která se zabývá morálními projevy. Morálka je obsahem etiky a zahrnuje vše, o čem člověk přemýšlí a dělá v hlubší rovině svého bytí k uskutečňování dobra. Etika nepopisuje jen mravní jednání, rozhodování a obsah těchto hodnot, ale naráží i na to, že existují i určité normy, bez nichž by lidský život a lidské vztahy byly chaotické, neukotvené. Etika tak formuje lidské chování a stává se normativní vědou. Nehledě na různé světové názory, existuje jakási shoda v chápání lidské důstojnosti, svobody, práv i mravních hodnot. (Adamcová, Dudák, Ventura, 2007, s. 125-127)

Kritické aspekty veřejné správy:

- Dochází k rozvoji veřejných služeb, s čímž je spojeno zvyšující se přerozdělování veřejných prostředků.
- Správní orgány a jednotliví úředníci mají velký rozsah rozhodovacích pravomocí o vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů, ať už se jedná o státní rozpočty, rozpočty obcí a krajů, nebo o evropské fondy či veřejné zakázky.
- Veřejná správa má značnou diskreční pravomoc při rozhodování o přístupu občanů k veřejným statkům, může zasahovat do jejich práv, ukládat jim povinnosti. Navíc disponuje osobními údaji všech občanů, s obchodními údaji právnických osob a s dalšími citlivými údaji. (Skulová, 2012, s. 1)

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že veřejná správa disponuje velkým množstvím kompetencí, financí z veřejného rozpočtu a rozhodovacích pravomocí, přičemž správnost rozhodnutí závisí na jednotlivci a jeho morálních vlastnostech.

„*Ve vyspělých státech je věnována velká pozornost regulaci chování úředníků prostřednictvím etiky, jako doplněk regulace právní.*" (Skulová, 2012, s. 1)

K hodnocení činnosti úředníka z hlediska etičnosti zde dochází relativně pravidelně a ustáleným způsobem. Výsledek hodnocení tak ovlivňuje nositele této činnosti a dochází k morální regulaci jeho chování.

V angloamerické literatuře se používá pojem integrita úředníka. Jde o osobnostní, morální integritu – čestnost, principiálnost, odolnost.

V našich podmínkách by mohlo jít zejména o podporu žádoucího chování a jednání úředníků v souvislosti s principem tzv. dobré správy. Hlavní oblasti, kde je potřeba se zaměřit na morální regulaci, jsou zejména místa střetu soukromých a veřejných zájmů.

Podle Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) existují tři základní oblasti, ve kterých lze uplatňovat nástroje na ovlivňování a minimalizaci nežádoucího jednání – tzv. etická infrastruktura:

- kontrola v co nejširší míře, formalizovaná, institucionovaná, ze strany samotných občanů i občanských sdružení, s možností sankcí
- vedení – podpora žádoucího chování ze strany přímých nadřízených i mezi politickými špičkami
- řízení – kontrola etického chování jako součást řídící práce, osobního hodnocení (Skulová, 2012, s. 1-3)

Regulace morální a právní se mohou vzájemně doplňovat, prolínat a posilovat. Při uplatňování rozhodovacích kompetencí ve státní správě lze velmi dobře využít i obecné právní principy:

- princip spravedlnosti
- princip rovnosti před zákonem
- princip právní jistoty
- princip humanismu

- princip zákonnosti
- neznalost práva neomlouvá

Právní principy se neváží absolutně k právním normám, ale patří k pomyslným záchytným bodům pro orientaci a výklad práva. Jsou pojmovým vyjádřením přirozeného práva.

Princip je jakýsi standard, který se má podle Dworkina dodržovat nikoli proto, že to pomůže zajistit něco lepšího z pohledu jedince či skupiny, ale proto, že to požaduje spravedlnost, slušnost nebo některé dimenze morálky.

Bez spravedlnosti chybí důvěra v právo, stát, který nerespektuje své vlastní zákony není oprávněn spravedlivě požadovat jejich plnění po svých občanech. (Právní principy, http://www.pf.upol.cz)

„*William l. LaCroix nachází zdroj mravních konfliktů v podnikatelské sféře ve vzájemném tlaku dvou zákadních stránek etického myšlení:*

1) *Individuální etiky, která je osobní mravností našeho charakteru, omezuje naše konání, vede k seberegulaci, ale zapříčiňuje i to, že každý stejnou situaci prožívá různě.*

2) *Sociální etiky prospěšnosti celku, která omezuje druhy aktivit ovlivňující společenský život pouze na ty, které jsou pro společnost obecným přínosem.*

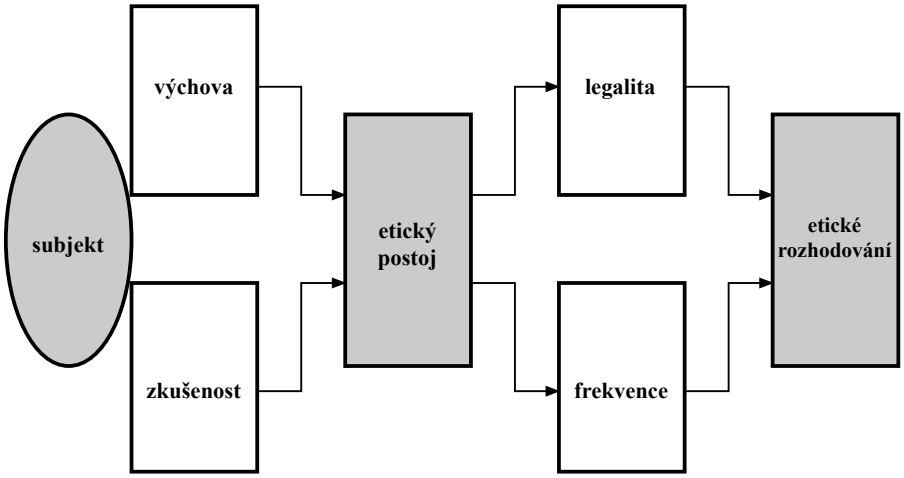
Vztah jednotlivce a společnosti, shoda nebo střet jejich zájmů, je skutečně výchozím hlediskem při posuzování mravních konfliktů a dilemat v podnikání." (Rolný, 2007, s. 17)

„*Etická moudrost se vytvářela v myšlení lidstva, filosofiích i náboženstvích v průběhu dějin. Znát tyto kořeny, z nichž dodnes čerpáme, ověřovat je zkušeností, klást nové otázky- to je úkol současné etiky. V celosvětové etické diskusi se skutečně vede rozhovor spojující myšlenková úsilí náboženská i nenáboženská o projektu světového étosu, hledá se překrývající konsenzus, to, co je všem společné. Shody jsou překvapující: Důraz na lidskou důstojnost, nedotknutelnost svobody, rovnost, spravedlnost, solidaritu, lidská práva.*" (Adamová, Dudák, Ventura, 2007, s. 127)

2.3 Etické hledisko jako problém v praxi

Etické myšlení jako takové má obecně normativní charakter. V situaci, kdy se rozhodujeme a jsme postaveni před morální volbu, snažíme se postihnout obecné hledisko problému, nemáme na zřeteli pouze vlastní situaci, ale hledáme řešení, které by se jevilo jako eticky správné nejen pro nás, ale pro každého, kdo by se ocitl v obdobné situaci. Ovšem každý z nás je jiný, každý jsme svým založením jedinečný. Máme svůj charakter, svoje předsudky, svoji osobnost, což již přímo vylučuje možnost objektivního vnímání. Tento způsob uvažování je však jediný možný v okamžiku, kdy zvažujeme dopady svých rozhodnutí a činů i pro okolí. Neexistujeme sami, musíme brát do úvahy i vliv na druhé, naše potřeby a náš zájem bývá určitým způsobem spjatý se zájmy ostatních. V morální oblasti jde tedy o vzájemnou provázanost vztahu jedince a společnosti a dokládá nutnost obecného charakteru etického hlediska. (Rolný, 2007, s. 13-14)

Obr. č.1 – Faktory ovlivňující etické rozhodování subjektu



Zdroj: Rolný, 2007, s.14

Naši osobnost ovlivňuje hned několik faktorů, determinantů, např. dědičnost, prostředí...

„*Člověk je osobností tehdy, když má svou tvář, když je autorem svých činů, když nekopíruje, když nenapodobuje, ale když odpovědně stojí za tím, co dělá, když jedná s vědomím svých činů. Osobnost je dána především tím, jak dovede kontrolovat svou činnost svým svědomím a tím, jak uvědoměle, odpovědně a ohleduplně řeší úkoly svého života.*" (Říčan, 2007, s. 11)

Je potřeba při rozhodování získat odstup od problému a podrobit jej kritické analýze.

„*Etické hledisko samo o sobě ještě neklasifikuje zamýšlený způsob konání jako dobrý nebo špatný. Pouze vyjasňuje problém a vytváří tak podmínky pro kvalifikovanější a spravedlivější rozhodnutí*." (Rolný, 2007, s. 14)

Etická rovina různých rozhodnutí, které musíme denně řešit, má několik úhlů pohledu.

1) Etické rozhodnutí – řešíme-li problém týkající se jednotlivce, o kterém se předpokládá, že má možnost svobodného rozhodnutí, lze jej nazvat etickým problémem. Rozhodnutí má konečnou podobu ano-ne a problém řeší většinou s konečnou platností. Tyto problémy jsou obecného charakteru, lze je snadno pojmenovat a vyskytují se téměř ve všech typech zaměstnání. Příkladem etického problému je například otázka, zda může zaměstnanec používat telefon zaměstnavatele k soukromým účelům.
2) Etické dilema je druhý typ konfliktu, jehož řešení bude mít dopad na více lidí. Řešení má více alternativ buď-anebo, nejde jen o to rozhodnutí realizovat, ale i přijmout důsledky s vědomím všech dopadů na okolí. Příkladem může být zvažování, zda upřednostnit okamžitý ziskový zájem při zavádění nového ekologicky závadného výrobku na trh, při enormním zájmu spotřebitelů, nebo obecné zájmy ve vztahu k přírodě. (Rolný, 2007, s. 14-16)

Ve státní správě je denně řešena řada různých případů, je vydáváno nesčetné množství rozhodnutí. Správní řád klade důraz na to, aby při rozhodování bylo úředníky v obdobných věcech postupováno obdobně. Každý případ však s sebou nese jistou specifičnost a o záležitostech na různých koncích státu rozhodují různě smýšlející úředníci. Není ani potřeba chodit dále než za hranice kraje, kdy v rámci odvolacího řízení je ve věci rozhodnuto diametrálně odlišně. Byť oba úředníci dodržují tytéž zákony, mají obdobné podklady, respektují specifika a nároky případu, mohou ve výsledku rozhodnout ve věci zcela jinak.

Příčin může být několik, i když se při rozhodování řídí základními znaky:

1) analýzou důsledku konání
2) nestranností
3) empatií do pozice oběti

Analýza spočívá v logické úvaze, jaké dopady bude mít rozhodnutí na všechny účastníky řízení z dlouhodobého pohledu. Požadavek nestrannosti je vyvozen z obecných lidských práv a svobod, lidé jsou si rovni a požadavky všech účastníků by se měly hodnotit jako stejně důležité. Upřednostňování zájmů jednoho na úkor druhého není přípustné. Empatie má rovněž velký význam, neboť kromě racionálního výčtu újmy oběti budeme schopni lépe vyhodnotit závažnost situace a mravní újmy, která by zde mohla vzniknout. (Rolný, 2007, s. 14.-15)

V praxi se jedná o téměř neřešitelný problém. Každý jednotlivý úředník může tedy situaci v mezích zákona vyhodnotit jinak právě s ohledem na vlastní etický postoj a vyhodnocení kritérií. Rozhodnutí tedy může být vydáno v souladu se zákonem, nicméně se může jevit účastníku řízení jako neetické. Další zajímavou otázkou je samotná právní rovina vydávaných rozhodnutí. Přistupuje-li se k obdobným záležitostem z pohledu státní správy různě, dochází k nabourání jistoty občanů ve funkčnost tohoto systému. Možná je to také zapříčiněno tím, že neexistuje žádná centrální evidence případů a rozhodnutí vydávaných v rámci státní správy. Je prakticky nemožné a rovněž nežádoucí libovolně poskytnout informace o průběhu a výsledku řízení jinému úřadu bez souhlasu konkrétních účastníků tak, aby v obdobných věcech bylo rozhodováno obdobně. Důvodem je ochrana citlivých údajů, a jak již bylo naznačeno, nelze jednotlivé případy paušalizovat. Naopak je nutné respektovat jejich zvláštnosti.

Obdobnou otázkou se zabývá i Kodex úředníků a zaměstnanců státní správy. „*Ve shodných nebo podobných případech jedná úředník a zaměstnanec státní správy tak, aby mezi jednotlivými postupy nevznikaly rozdíly, jež není možno odůvodnit objektivními skutečnostmi, zejména konkrétními okolnostmi daného případu*.” (usnesení vlády č. 331/2012)

Odůvodňování objektivních skutečností ovšem opět provádí konkrétní zaměstnanec s vlastním etickým či jiným náhledem na věc a s vlastní osobní odpovědností. Záleží tedy zejména na morálních kvalitách každého jednotlivce, jaký obraz o rozhodování ve státní správě se bude v rámci veřejného mínění tvořit.

„*Svoboda spočívá ve vůli, ve schopnosti se rozhodovat. Často je to hluboký vnitřní zápas mezi různými tendencemi v člověku. Víme, co je správné, ale nějaká jiná motivace nás*

strhuje k opaku. V počátcích takového rozhodování jsme svobodní, můžeme volit. Váháme-li však a pohráváme si s negativní motivací, slábne vůle a svoboda je spoutávána tlakem situace. Svoboda je jedním z nejcharaktinističtějších rysů lidské existence. Skutečně jsme tím, k čemu se svobodně rozhodujeme. Touha po svobodě ve všech sférách, vnitřní i politické, je silou pozitivního vývoje lidské osobnosti, tak i dějin." (Adamová, Dudák, Ventura, 2007, s. 133)

2.4 Korupce ve státní správě a její příčiny

„*V očích běžného člověka korupci vždy doprovází stigma zlomu ve věrnosti ideálům a mravním principům, zrady ctnosti a závazků vůči celku. Laické vnímání korupce se ovšem pohybuje v hodně širokém pásmu.*" (Frič, 1999, s. 12)

Podle Friče se „*největší úplatky mohou uskutečnit tam, kde stará pravidla přestávají platit a nová dosud nebyla zavedena*" (Frič, 1999, s. 130) a „*příležitost pro korupci nastává všude tam, kde jsou veřejným činitelům svěřovány pravomoc*i." (Frič, 1999, s. 36)

Velice zajímavé by bylo nahlédnutí na chápání korupce z pohledu historických období v různých zemích. Například ve středověké Anglii se prodávaly úřady, v habsburské monarchii existovalo úplatkářství a v carském Rusku bylo potřeba svoji žádost podpořit odpovídající bankovkou. To všechno jsou historické jevy, které jsou dnes hodnoceny jako nežádoucí a trestné. Ve své době však byly zcela legitimní a nebylo třeba je tajit před zákonem. „*Vyžadování úplatků od zahraničních firem se v některých rozvojových zemích považuje za součást role státního úředníka.*" (Frič, 1999, s. 11)

Vzniknou-li při práci úředníka jakékoli pochybnosti o tom, zda svoji činnost vykonává v souladu s etickým kodexem, je na něj např. vyvíjen nátlak při rozhodování ze strany jiných osob ve smyslu ovlivňování výsledku, jsou-li mu nabízeny různé výhody, nebo mu je naopak vyhrožováno, měl by tyto skutečnosti neprodlenně oznámit svému nadřízenému. (usnesení vlády č. 331/2012)

V praxi však je zvykem takové příjemné či nepříjemné skutečnosti spíše bagatelizovat. Je to způsobeno i tím, že strana, která vyvíjela nátlak, vyhrožovala či slibovala výhody, tyto záležitosti v případě, že vyjdou najevo, zapře. Důkazní nouze, tvrzení proti trvzení.

Další velice nepříjemnou zkušeností z praxe je neopodstatněné obecné obviňování z přijímání úplatků, či výhod ze strany klientů, kterým nebylo v řízení vyhověno. Argumenty, že jsou všichni úředníci stejní, že všichni berou úplatky, se v poslední době, díky současné politické situaci a kauzám, které pronikají napovrch, bohužel stávají běžnou součástí úředního života. Způsobují úředníkům různé frustrace, jelikož každé, i neopodstatněné označení ze strany klienta, je třeba prošetřit. Očernění osoby, která ve věci bude rozhodovat, se může zdát jako snadný prostředek pro získání vlastních výhod. Vydáním rozhodnutí v neprospěch takového klienta by se třeba úředník v očích ostatních nezúčastněných osob mohl dopustit podjatosti. Stížnost, ať již opodstatněná nebo smyšlená, by mohla být důvodem nevyhovění záležitosti, nikoli samotný zjištěný stav věci. Taková očernění nestojí klienty žádné peníze a zároveň mohou mít stejný vliv na činnost úředníka i na jeho samotnou pověst. I v případě, že je známo, že osoba činí tato oznámení zcela záměrně, s cílem pouze pošpinit, nebo rovněž tímto způsobem získat výhody, nejsou většinou podnikána žádná protiopatření vůči takovému oznamovateli. Případ se prošetří, uzavře. Jde o zachování určitého nadhledu na věc, udržení profesionálního přístupu.

Na druhou stranu, jestliže nebudou tato bezdůvodná oznámení o údajné korupci trestána, nahrává to pouze obecnému názoru, že se oznámení vlastně mohla zakládat na pravdě.

Je třeba zamyslet se nad tím, jaké prostředí nahrává různým korupčním tlakům a co jsou jeho příčiny. Již sama komplikovanost státní správy a mnohdy i její nepružnost nahrává tomu, že se uvedené faktory zvyšují. Systém pravidel a norem státní správy je pro mnohé nejasný, nepřehledný.

Úředníci mohou být nedostatečně kvalifikovaní či málo oddaní své práci. Může to být způsobeno několika faktory:

- nezájmem z vlastní strany
- nezájmem ze strany zaměstnavatele
- celkově špatnou náladou ve společnosti
- frustracemi z neustále se měnících zákonů a přístupů způsobujících chaos ve společnosti
- polarizací společnosti, kdy jsou příslušníci státního aparátu vnímáni jako příživníci a byrokrati
- nízkým ohodnocením

- nežádoucím chování politických špiček ve společnosti

Bývalý ministr zahraničních věcí a šéf strany TOP 09 Karel Schwarnzenberg se vyjádřil ke skandálům, které vedly na jaře tohoto roku k pádu vlády Petra Nečase. Nepokrytě uvedl, že korupce je v České republice rozšířenější než například v Rakousku a děje se zcela bezostyšně. Některým politikům nedochází, jaká pokušení je ve funkcích čekají. (http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/310939)

Průběžně dochází k rozkrývání starých údajně korupčních kauz, např. z roku 2006, v souvislosti s rozšířením průmyslové zóny Joseph na Mostecku, kde došlo ke znehodnocení jedné z nejkvalitnějších zemědělských půd. Detektivové z protikorupčního útvaru řeší úplatkářskou aféru při prodeji menšinového státního podílu tehdejší Mostecké uhelné společnosti a hovoří se o divoké privatizaci. (http:/www.novinky.cz/krimi/309059) To jsou jen krátké utržky a obrázky naší doby.

Objevují se i názory, že by politici měli změnit, tedy upřesnit Ústavu. Tedy lépe řečeno ji dopracovat pro naše české poměry, v nichž lze zneužít a využít naprosto všeho. Ústava se zdá v mnohém obecná, nepříliš důkladně formulovaná, kdy nepředepisuje žádné lhůty a bylo možno po dlouhá léta spoléhat na jisté ústavní zvyklosti.

Domnívám se, že tento chaos je důsledkem obecné krize mezilidských vztahů, odraz etiky a morálky ve společnosti jako takové.

„*Veřejná moc slouží všem občanům. Tato zásada, zakotvená rovněž v čl. 2 odst.3 Ústavy vyžaduje, aby veřejní úředníci byli chráněni před nepatřičným ovlivňováním ve prospěch úzce stranických zájmů. Ochrana veřejné služby před politizací patří k základním požadavkům, kladeným na systém veřejné služby v demokratickém právním státě.*" (Hendrych a kol., 2006, s. 462)

Tato otázka však v praxi není zcela jednoduše realizovatelná, neboť nelze oddělovat politiku od veřejné správy. Činnost úředníků nelze redukovat jen na odborný výkon stojící mimo politické zájmy.

… „*Úředníci musí dostát nejen standardům správy, ale musí být citliví k politickému mínění vyjádřenému Parlamentem, v médiích nebo v dopisech, adresovaných ministrovi.*

Správa může být teoreticky oddělena od politiky, to ji však nezbaví politické agendy." (Hendrych a kol., 2006, s. 465)

Funkce ministrů jsou funkcemi politickými. Jsou ústavně odpovědní za činnost ministerstev a jejich efektivitu. Logicky plynoucí nutností tedy je, aby veřejná správa byla pod politickou kontrolou. K realizaci dochází prostřednictvím rozhodování zejména vyšších úředníků, na nichž leží úkol odborného zajišťování politiky dané vlády. Veřejná služba plní nelehké úkoly, neboť by měla být stabilizujím prvkem, který vyvažuje střídání politiků. O politické kultuře svědčí i to, že někteří úředníci zůstávají ve svých funkcích i po více vládních odbobí. Jejich hodnota spočívá v nashromážděných zkušenostech v daném resortu, což může být na stranu druhou i jistým rizikem. (Hendrych a kol., 2006, s. 465)

Komplikovanost státní správy a pro občana nesnadná orientace v jejím fungování při vyřizování běžných záležitostí nahrává i nižším formám korupce, tzv. klientelismu. Podle Friče je klientelismus nejběžnější formou instituonalizace korupce. Jde o průnik příbuzenských a přátelských vztahů do fungování veřejné správy. Pravidla pro volené zástupce obcí, oprávněné úřední osoby či zaměstnance veřejné správy se svým způsobem odosobňují, přičemž se na straně druhé posilují vztahy důvěry.

Snižuje se riziko vzniku nedorozumění a porušování dohodnutých pravidel při provádění korupčních transakcí. Vše zůstává pomyslně v „rodině", nic není třeba kontrolovat. Přátelé a rodina se vzájemně kryjí, pomáhají si. Přátelské klima a „rodinné vztahy" navozují pocit intimity, jisté zavázanosti a možnost zapojení do neetického až korupčního jednání. Při průniku takovýchto vztahů do vyšších politických kruhů hrozí i vyšší riziko a důsledky pro společnost, že mohou být přijaty pro širokou společnost nevýhodné zákony a opatření. Politická korupce má poté podobu kolektivního rozhodování a kolektivní odpovědnosti. (Frič, 1999, s. 27-31)

Důvěru lze podle mého názoru, opět chápat dvojím způsobem. Každý občan příchozí na úřad vyřizovat si své záležitosti raději uvítá přátelské prostředí, které v něm vzbuzuje důvěru a pocit pochopení jeho problému. Jím zvolení zástupci obce mají tendenci mu vyjít vstříc, totéž úředníci za přepážkou. Úřad v tu chvíli není ta neosobní studená instituce a v takovém prostředí se vyřizují žádosti snáze. Není to žádaná situace? Nevolí každý z nás raději snadnější a příjemnější variantu při jednání s úředníky? Nejednáme raději s tím, kdo

nám byl doporučen naším známým s vidinou, že nám žádost nebude zamítnuta? Neuchylujeme se sami k takovým praktikám i v případech, kdy se o nic závažného nejedná?

Sekot řadí korupci mezi aktuální sociálně patologické problémy. Sociální patologie je široký pojem zahrnující nezdravé, nenormální, obecně nežádoucí společenské jevy, společensky nebezpečné a současně negativně sankcionované formy nežádoucího chování. Zamýšlí se nad tím, zda se jedná o poruchy dědičnosti, zda se jedná o důsledky globalizace, extrémní psychické zátěže nebo jde již o naučené sociální chování. Zabývá se novými formami kriminality a organizovaného zločinu, kdy snahou je zisk bez investic práce či kapitálu prostřednictvím zneužívání legislativních mezer, používání korupce a politického lobbingu. Prostřednictvím korupce dochází k porušování platných právních předpisů, nedodržování norem životního prostředí, porušování hygienických pravidel, dodávání nekvalitního zboží a narušování tržního prostředí. Hlavní úlohu při porušování zákonů a obcházení pravidel hrají úředníci státní správy, kteří zneužívají veřejnou pozici pro osobní zájem a prospěch. Rozšiřuje se úplatkářství jako odměna za jiný výklad či změnu rozhodnutí, zvýhodňování na základě příbuzenských vztahů. (Sekot, 2009, s. 83-85)

V kontextu sledovaných mezinárodních standardů je naše republika relativně vysoce korupční. Zneužití moci a korupci napomáhá tzv. překrývání státu, města se soukromými zájmy. Dochází k mrhání veřejnými prostředky na stavbu zbytečných sídel, nevýhodné pronájmy státem svěřených objektů, přidělování zakázek rodinným příslušníkům a podobně. Jako příčiny korupce jsou zde uvedeny: zisk, hmotný prospěch, profesní kariéra. Korupce v našich podmínkách je specifická. Lidé se obecně domnívají, že je zlá a nelze ji vykořenit. Zřejmě je to způsobeno dlouholetým fungováním socialistického systému a tím, že některé aspekty v nás přetrvávají. Nedostatkové zboží či protekce byl zdroj korupčních příležitostí, a tento fenomén byl přenesen do mocné státní správy rozhodující o velkých majetkových přesunech, veřejných zakázkách a státních dotacích. (Sekot, 2009, s. 85-89)

Podle Friče záleží na příležitostech a složitosti organizace veřejné správy. Domnívá se, že čím je zapotřebí více administrativy, více státních regulací a čím je vyřizování žádostí občanů vrstevnatější, tím je více možností pro korupci a skryté rozhodování. Svou roli

může sehrát výše nabízené odměny ve smyslu, že každý člověk má svoji cenu a od určité hranice lze těžko odolat. Nepružnost normativního systému, špatný až alibistický systém kontroly, nedokonalost zákonů postihujících korupci a kvalifikovaná výkonná moc jako chybějící účinný protikorupční nástroj, chudoba versus kult rychlého zbohatnutí, nízká kvalita politické participace či přímo korupční vzory patří mezi příčiny vzniku korupce a silného korupčního klimatu. (Frič, 1999, s. 36-38)

Frič naráží na problematiku tzv. byrokratické kultury ve smyslu nedostatečného pocitu poslání a nízké distance od klientů. (Frič, 1999, s. 37)

K tomuto problému je podle mého názoru nutno podotknout, že mnoho občanů si tuto distanci vysvětluje jako projev arogance státních úředníků, nezájem a naopak jistou osobní empatii a zainteresovanost pro řešení svého problému vítá. Vyváženost osobního přístupu, získání odstupu a nadhledu je opět věcí osobní a morální zralosti každého úředníka a zaměstnance a věcí jeho individuální volby.

3. ETICKÝ PROFIL ZAMĚSTNANCE

3.1 Osobnostní předpoklady a nároky na pracovníka veřejné správy

Práce s lidmi vyžaduje trpělivost, toleranci, takt, osobní zkušenosti, nadhled a současně zainteresovaný, vstřícný přístup k řešení problémů. Způsobilost k výkonu práce s lidmi nelze získat jen studiem odborné literatury či dlouhodobou praxí. Záleží také na tom, jak je konkrétní pracovník k výkonu určitého typu povolání osobnostně vybaven a jaká je míra jeho psychické odolnosti.

Důvěryhodnost pracovníka veřejné správy je jedním ze žádaných atributů a je veřejností citlivě vnímána. Je ovlivněna jeho osobním vystupováním, vhodným, upraveným zevnějškem, lze ji vytvářet například i tím, že prezentuje poctivé informace, hledá a říká pravdu, nepřekrucuje svědectví, nesnaží se nikoho uvést v omyl. Rozlišuje vlastní názory od skutečné pravdy, jako absolutní hodnoty, což by mělo být z jeho strany samozřejmostí stejně jako předkládání dokladů o pravdivosti těchto tvrzení. (Mikuláštík, 2003, s. 70)

Nároky kladené na osobnost pracovníka jako řadového zaměstnance jsou bezpochyby velké. Je nutné si ovšem přiznat, že více než u řadových zaměstnanců záleží na osobnostních předpokladech jednotlivých vedoucích pracovníků. V jejich případě jako by důraz na osobnostní kvality překračoval psychologický přístup označující za osobnost každého člověka. Od nich se pro výkon funkce očekávají mimořádné kvality. Důvod je zcela logický. Lidé ve vedoucích funkcích mohou pozitivně ovlivňovat nejen svůj osobní rozvoj, ale působí především při své činnosti na další subjekty. Podstatu vyjímečnosti lze nalézt v neustálém směřování k ideálnímu stavu. Rozvoj osobnostních předpokladů vyžaduje flexibilní sebereflexi a pozitivní přístup k práci na sobě samém v zájmu dosažení lepší kvality, než je ta dosavadní. Aktuální osobnostní kvalitu můžeme vnímat jako odraz toho, co doposud na jedince působilo živelně. Lze sem zahrnout schopnosti, dosavadní dovednosti, vědomosti, zkušenosti, ale i zaměřenost osobnosti, temperament, postoje a charakter. Tyto vlastnosti se odrážejí na způsobu, jakým se jedinec hodnotí sám, jakým způsobem reflektuje parametry své osobnosti a jak je schopen tuto zpětnou vazbu promítnout do následných změn. (Bedrnová, Nový a kol., 2007, s. 272-274)

Základním předpokladem pro vytváření pozitivních a uspokojujících vztahů s lidmi je pozitivní vnímání sebe sama. Důležité je poznat nejprve sám sebe, své hodnoty a pak se vymezit a zaměřit na hlubší poznávání svého okolí. „*Většina lidí má pozitivní sebepojetí a vyžaduje, aby takto pozitivně byli pojímáni jinými lidmi, aby lidé reagovali souhlasně*." (Mikuláštík, 2003, s. 49) Naše pozitivní vědomí o sobě v sociálním kontextu nám přináší jakousi psychologickou jistotu, a ta se stává důležitou potřebou. Logicky tedy vyhledáváme spíše lidi, kteří se přizpůsobují nám nebo jsou pro nás nějak zařaditelní do struktury potencionálních vztahů. (Mikuláštík, 2003, s. 48-49)

Projev osobní kvality souvisí především s tím, co je člověk ochoten dávat jakoby navíc, čím je schopen přispět k lepší kvalitě práce jednotlivého úseku či organizace. Jak již bylo uvedeno, vedoucí pracovník výkonem své funkce ovlivňuje činnost dalších jedinců. Opět je zde kladen důraz na kvalitu komunikace. Vedoucí pracovník by měl být schopen:

- jasně, stručně formulovat cíl, požadavky, stanoviska
- zřetelně vyjadřovat zadání, příkazy, přání, náměty, myšlenky
- rozhodovat i ve složitých situacích
- akceptovat názory svých podřízených, hovořit s nimi o problematice
- poskytovat zpětnou vazbu zaměstnancům a také ji od nich přijímat
- pružně reagovat v nových situacích
- orientovat se v odborné problematice práce svých zaměstnanců
- dobře organizovat jejich práci a průběžně úkoly kontrolovat
- jednat ve shodě se svým morálním přesvědčením, čestně, spravedlivě
- zvládat náročné psychické situace bez zjevných výkyvů a emocí
- být důsledný a odpovědný za svoji práci

Pokud vezmeme v potaz, že mimo osobnostní kvality zde hrají roli sociální podmínky řízení a vývoj situací na pracovišti, můžeme vymezit požadavky na vedoucí pracovníky například následovně:

- pracovní a osobní kompetence pro uplatnění se v konkrétním pracovním zařazení
- sociální kompetence umožňující se prosadit v sociálních vztazích
- proaktivní a pozitivní přístup k řešení problémů
- zájem o práci, vysoká výkonostní motivace
- schopnost sebekontroly a volního úsilí

- rozvinuté etické, estetické cítění, tvořivost
- smysl pro humor, pochopení, tolerance
- způsobilost neustále na sobě pracovat (Bedrnová, Nový a kol., 2007, s. 272-275)

K požadavkům na osobnost manažera náleží podle Owena mimo jiné přirozená inteligence, zdravý rozum, schopnost řešit problémy, analytická schopnost, podnikatelský úsudek, schopnost pronikat do podstaty věci. Vzhledem k tomu, že mezi důležité požadavky na manažera patří schopnost dělat věci prostřednictvím jiných lidí a zabezpečování toho, aby se něco udělalo, hledá většina podniků někoho s dobrými interpersonálními dovednostmi. Další schopnosti budou tedy mít podobu týmové práce, charismatu, adaptability, interpersonální efektivnosti. Tato kritéria však pro úspěch nestačí. V současné době je žádaná i schopnost porozumět politickým souvislostem a z toho vyplývající znalost, jak získat a používat moc k uskutečňování cílů. (Owen, 2008, s. 14-16)

Kvalitami vedoucích pracovníků a vysoce výkonných lidí se ve své publikaci zabývá i Covey. Věnuje se paradigmatům založených na principech a návykům, které je třeba si osvojit, aby etika osobnosti vedoucích pracovníků nebyla jen prázdným příslibem. Etiku charakteru či etiku osobnosti, chápe jako sociální paradigma, kdy je třeba, aby postoj člověka, jeho chování, bylo v souladu s jeho vnímáním. Což není jednoduché, připustíme-li, že se na svět díváme přes optiku svých dosavadních zkušeností.

Principy:

- slušnosti (z něj vychází celé pojetí rovnosti a spravedlnosti),
- lidské důstojnosti (právo na život, svobodu a štěstí),
- bezúhonnosti a čestnosti (tvoří základ důvěry a spolupráce),
- služby, přispění,
- kvality a výtečnosti,
- uvolňování potenciálu a růstu (rozvíjení talentu ve směru jako je trpělivost, potřeba o někoho pečovat, povzbuzovat),

jsou něco jako přírodní zákony a jsou neodmyslitelnou součástí lidského vědomí i svědomí. Covey nabízí nový přístup k osobní výkonnosti a k efektivnosti mezilidských vztahů, přičemž jádro změny se nachází v samotné změně myšlení a vyžaduje obrovské úsilí. (Covey, 2004, s. 23-44)

Velmi zjednodušeně řečeno, mezi důležité kompetence vedoucích pracovníků patří schopnost podat efektivní výkon, schopnost rozhodovat, dovednosti vztahující se k rozvoji sebe i ostatních, k motivaci ostatních, ke schopnosti přesvědčovat a vytvářet prostředí dlouhodobé důvěry.

3.2 Etické problémy v práci vedoucích pracovníků

Problematikou manažerské etiky se začala na počátku šedesátých let zabývat podnikatelská etika jako interdisciplinární věda. Kolébkou sociologických výzkumů se stala Amerika. Byla zde snaha formou rozsáhlých sociologických výzkumů postihnout celou šíři nejčastěji se vyskytujích etických problémů středního a vrcholného managenentu a zejména najít a pojmenovat jejich příčiny. Jedním ze zásadních faktorů etického managementu je zde opět morální kvalita každého jednotlivce. Důležitou roli vedle prostředí, které manažera formuje, zastává jasné vymezení jeho funkce a poslání. Mnozí se domnívají, že hlavní úlohou manažera je poroučet lidem. Funkci manažera lze svým způsobem definovat jako funkci velitele odpovědného za práci svých podřízených a tomu by měla odpovídat i jeho veškerá činnost. Hlavním smyslem je racionální funkce podnikového systému, což neznamená nadvládu managementu, který by si ji nárokoval z titulu postavení nadřízeného. Je třeba si uvědomit, že etické řízení všech aktivit managementu přispívá k vytváření příznivého klimatu ve firmě i navenek. Stává se základem pro budování dobré pověsti. Management má jít svou odpovědností a veškerou činností svým podřízeným příkladem. Má jim být oporou, jeho chování by mělo být čitelné, seriózní a nikoli morálně proměnlivé. (Rolný, 2007, s. 82-84)

„*Morálka je jen výchozí složkou manažerské etiky. Patří do ní obecné zásady morálky, respektování zákonných a společenských norem, historické a lokální zvyklosti v mezilidských vztazích a především vnitřní přesvědčení manažera o úloze morálky*.“ (Dytrt a kol., 2011, s. 99)

Vedoucí pracovníci se potýkají při své práci s řadou nepopulárních opatřeních, které musí v rámci svých kompetencí na svých podřízených aplikovat. S tím vyvstávají i etické problémy a dopady. Morální dilemata souvisí například s přijímáním a propouštěním pracovníků, s hodnocením práce zaměstnanců, s odměňováním.

Každý zaměstnance by měl znát jasná kriteria oceňování své práce. Neměl by mít pocit, že hlavními měřítky jsou osobní sympatie či vazby. V neposlední řadě chování a rozhodování vedoucích pracovníků přispívá k ovlivňování podnikové kultury a hodnot organizace. Touto otázkou se budeme zabývat v samostatné kapitole později.

„*Střední management se daleko častěji setkává s etickými problémy, protože pracuje takřka v první linii, je každodenním problémům firmy nejblíže, a proto také nese nejvíce rizik jednat neeticky. Jeho morální prohřešky však mají lokální charakter a důsledky poškodí zpravidla dotyčného samého, ale nemohou ohrozit kredit podniku jako celku. Toto nebezpečí hrozí u vrcholového managementu. Jeho rozhodnutí mají koncepčně zásadní charakter a orientují hlavní směr vývoje podniku. Vrcholový management si velice dobře uvědomuje, že míra odpovědnosti v jeho rozhodnutích je nesrovnatelně vyšší. Díky rizikům, která s tím bezprostředně souvisejí a vrcholový management přímo existenčně ohrožují, jej často vedou k obecné tendenci převádět tuto odpovědnost na střední management tím, že jej tlačí do tzv. šedých oblastí, což jsou eticky nepřehledné situace, v kterých je velmi těžké se orientovat a jednat, aniž by nebyla porušena legalita a moralita samotných akcí.*" (Rolný, 2007, s. 84)

Tyto nátlaky známe z běžné praxe a zcela jistě se každý z čitatelů s obdobnou situací setkal. Kolikrát jsme již při zadávání úkolů ze strany nadřízených slyšeli: „Pokud se ti to nelíbí, můžeš jít jinam!" Budují v nás pocit, že každý z nás jsme nahraditelný. Další informace, které rebelující zaměstnanec obdrží, jsou typu, že na jeho místo čeká v pořadí několik dalších uchazečů o zaměstnání. Při řešeních obtížných problémů očekává zaměstnanec od nadřízeného aspoň jakousi morální podporu, ale stává se, že když nadřízený nezná výchozí řešení, přenese svoji odpovědnost na podřízené způsobem, že jednoduše řekne: „Podívej, udělej to jak chceš, ale do týdne to musí být hotové." To znamená, že prostředky k cíli pak pomyslně volíme sami na základě svého morálního kreditu a může vzniknout morální dilema. V obzvláště závažných případech je tlak zvyšován tím, že je například vyzdvihována časová tíseň a nutnost urychleného řešení ve veřejném zájmu. Je to rafinovaný způsob nátlaku a snaha o udržení jisté loajality.

Do jisté míry může být vrcholový management svým sebevědomím izolován od středního managementu a ostatních pracovníků podniku. O řadě rozhodnutí pak ani nepochybuje, že

jsou morálně správná, i když to jejich podřízení chápou jako nátlak na porušování etických zásad. Tento fakt může být signálem narušení zdravé komunikace mezi středním a vrcholovým managementem. (Rolný, 2007, s. 84)

Aplikováno do problematiky řízení ve veřejné správě to znamená, že vrcholný management podléhá určitému specifiku. Často se mění v závislosti na trvání volebního období. Za toto krátké období nemá možnost důkladně se seznámit s pravidly pro správný chod státní správy v kontextu s řízením samosprávy. Každá nově příchozí garnitura má tendenci měnit stávající stav, jelikož se domnívá, že nefunguje, a má svoji představu, jak by věci fungovat měly. Chybí tedy mnohdy dlouhodobá koncepce vedení a řízení, což se může promítat i do podmínek pro zadávání veřejných zakázek či formování etických zásad a priorit. K narušení komunikace mezi středním a vrcholovým managementem tedy dochází z logického hlediska pravidelně ve čtyřletých obdobích. Časté změny ve vedení úřadu a z nich vyplývající změny koncepcí mohou způsobovat komplikace v rozhodování úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

Při výkonu své práce mají postupovat nejen v mezích zákona, ale mají respektovat i cíle koncepce a priority úřadu. (usnesení vlády č.331/2012)

Druhostranně i vědomí krátkodobého působení ve vrcholných funkcích může ovlivňovat určité morální postoje jednotlivců a jejich osobní kredit a může zvyšovat tlak na korupční jednání.

3.3 Vzdělávání zaměstnanců

„*V podmínkách globalizovaného a liberalizovaného trhu, na kterém se podniky pohybují platí, že kapitál je možné si půjčit, lze ho získat na kapitálovém trhu, techniku a technologii lze koupit, ale lidské zdroje je třeba mít.*" (Gregar, 2008, s. 7)

Kvalifikovanou, odbornou a motivovanou sílu není jednoduché na dnešním pracovním trhu získat. Příprava pro výkon konkrétní pracovní pozice je časově náročná a nákladná. „*Kvalita lidských zdrojů může proto představovat jedinou oblast, ve které má firma konkurenční výhodu*." (Gregar, 2008, s. 7) Můžete mít vypracovanou jakoukoli strategii, ale pokud na místech chybí správní lidé, nepomůže žádný systém řízení. (Gregar, 2008, s. 7)

Pokud i ve vedoucích funkcích působí správní lidé, uvědomují si nutnost investovat do odborného vzdělávání svých zaměstnanců. Vzdělávání v soukromé sféře i ve státní správě se v současné době stává celoživotním procesem. V důsledku změn v legislativě, s nástupem elektronizace, modernizace státní správy, vývojem technologií je potřeba, aby zaměstnanci byli vždy v předstihu a na změny pružně reagovali.

Také požadavky na dovednosti a znalosti zaměstnanců se neustále mění. Moderní doba sebou nese neustálé procesy změn a aby byl člověk zaměstnavatelný, musí své dosavadní získané znalosti neustále prohlubovat a rozšiřovat. Základem úspěchu jakékoliv organizace je její pružnost a připravenost. Pružnost organizace úzce souvisí s pružností, připraveností a kvalitou jejích zaměstnanců, rozvojem jejich schopností a dovedností. Většinou již nestačí tradiční způsoby vzdělávání, jakými jsou zácvik, přeškolování či doškolování. Do popředí se dostávají rozvojové aktivity zaměřené na širší spektrum znalostí, než je konkrétní zastávané pracovní místo, a to na utváření osobnosti pracovníka, na formování jeho hodnotových orientací a přizpůsobování se podnikové kultuře. (Koubek, 2001, s. 237)

Důvodů, proč by se úspěšné organizace měly o vzdělávání zaměstnanců zajímat, je několik. V první řadě vývoj technologií způsobuje, že nabyté zkušenosti velice rychle zastarávají a firma se stává nekonkurenceschopnou. Mění se lidské potřeby, hodnoty, organizační změny v podnicích jsou častější, firmy musí reagovat na změny v podnikatelském prostředí. V neposlední řadě se mění i životní styl a orientace na kvalitu pracovního života, což se projevuje zvýšenou potřebou samotných zaměstnanců se vzdělávat. Formování osobnosti zaměstnance je orientováno na kariéru zaměstance, ne jen na znalosti týkající se momentálně vykonávané práce. Tím se rozvíjí jeho celkový pracovní potenciál a z jedince se vytváří pro organizaci adaptabilní pracovní zdroj. Nepochybně tak formování osobnosti zaměstnance lépe přispívá k plnění cílů organizace a zlepšování mezilidských vztahů. (Koubek, 2001, s. 237-242)

Mezi základní formy vzdělávání náleží podle Gregara:

- individuální vzdělávání (studium odborné literatury)
- interní vzdělávání (školení, kurzy, semináře)
- externí vzdělávání (odborné akce s využitím cizích vzdělávacích institucí). (Gregar, 2008, s. 68)

I podle Mikuláštíka je „*školení a výcvik zaměstnanců nezbytnou součástí zvyšování efektivnosti práce a neustálé adaptace na měnící se podmínky a inovační procesy. Svůj význam mají i z hlediska motivačního působení.*" (Mikuláštík, 2003, s. 340)

„*Východiskem plánovaného a systematického vzdělávání pracovníků je analýza vzdělávacích potřeb organizace, tj. stanovení toho, jaké vědomosti a dovednosti by jednotlivé kategorie pracovníků měli v budoucnosti mít ve srovnání s tím, jaké vědomosti a dovednosti mají v současnosti*." (Vízdal, 2007, s. 216) Vzdělávání má širší význam, nejde jen o to, aby si pracovníci doplnili chybějící vědomosti. Mělo by se včas rozpoznat, jaké mají zaměstnanci rozvojové potřeby, cílem by mělo být uspokojení potřeb učení a příprava zaměstanců na to, aby byli schopni a ochotni brát na sebe další povinnosti a vyšší úroveň odpovědnosti. (Vízdal, 2007, s. 216)

Problémem, který vyvstává, je následné zjišťování efektivity vzdělávání. Vliv vzdělávání se projevuje se zpožděním. Povinností každého úředníka je absolvovat odborné vzdělávání v celkové míře 18 dní za tři roky. (zákon č. 312/2002) Každý zaměstnanec si například vede svůj plán vzdělávání, který schvaluje vedoucí odboru a posléze je vyhodnocován tajemníkem úřadu. Nabídka seminářů se však každoročně opakuje a školení v městě Brně provádí několik školících center současně. Na první pohled se může zdát, že tato nabídka je dostatečně pestrá a široká. Začínající pracovník státní správy bez zkušeností ji jistě ocení. Zaměstnanci s praxí se však zdráhají absolvovat již pátým rokem po sobě školení se stejnou tematikou. Tolik zásadních změn v legislativě, které by vyplnily téma celodenního semináře, se například konkrétně v oboru přestupků či správního řádu neuskutečnilo. Že se nejedná jen o individuální pocit, dokládal v minulém roce fakt, že řada seminářů byla pro malý zájem účastníků rušena a překládána. Školení zaměstnanců není levnou záležitostí, školící centra v současnosti svádí boj o státní aparát v podobě nabídek 1+1 zdarma. Na vzdělávání zaměstanců při tom Evropská unie každoročně uvolňuje nemalé dotace a neplnění vzdělávacího plánu je možno klasifikovat jako porušení pracovních povinností zaměstnance státní správy. Nabízí se otázka, zda jsou tyto prostředky využívány efektivně a nejedná se jen o formální plnění nařízení, bez reálné potřeby, nutnosti a touhy zaměstnance se skutečně v daném oboru vzdělávat.

Rozhodujícím činitelem v procesu identifikace potřeby vzdělávání zaměstnanců by měli být vedoucí pracovníci. Právě oni by měli určovat, kdo a v jaké oblasti by měl být vzděláván, v jakém časovém horizontu a měli by se podílet na výběru vhodných metod vzdělávání. Při vlastní realizaci vzdělávání na nich leží zodpovědnost za průběh i obsah vzdělávání na pracovišti. „*Role vedoucích pracovníků v oblasti vzdělávání, zejména ve fázích identifikace potřeby, plánování a vyhodnocování, se zvyšuje v organizacích uplatňujících koncepci řízení pracovního výkonu.*" (Koubek, 2007, s. 281)

Senge se zamýšlí nad vztahem mezi osobním učením a organizačním učením. Cílevědomé učení a rozvoj dospělých považuje za cestu k jejich nejvyšším aspiracím. V případě, že organizace nepodněcuje v tomto směru růst svých lidí, dojde snadno k tomu, že do podniku nastoupí bystří, vzdělaní lidé s touhou vyniknout a „*když dosáhnout třicítky, jen pár z nich se pohybuje po rychlé dráze vzhůru, zatímco ostatní věnují čas činnostem, jež jsou pro ně důležité a které provozují o víkendech. Ztrácejí nadšení, cit pro poslání i zaujetí, s nímž nastupovali svoji pracovní dráhu.*" (Senge, 2007, s. 25)

4. FIREMNÍ KULTURA

4.1 Krize institucí

Krize institucí souvisí obecně s krizí mezilidských vztahů. Současná společnost se potýká s konzumním chováním. To se neprojevuje jen v ekonomice, politice, managementu, ale hlavně v našem myšlení. Výsledným jevem je celková apatie k řešení společenských nešvarů, tolerance ke korupci, formální přístup k práci i osobnímu životu. Velký vliv na tento neuspokojivý stav mají i sdělovací prostředky, které nás neustále zahlcují negativními informacemi a pokřivenými hodnotami.

Převaha konzumního myšlení se dá nazývat jako záporná hodnota etiky, která se projevuje chováním a jednáním jednotlivce, stává se součástí rozhodovacího procesu managementu organizací o jejich budoucím vývoji. Olivňuje soukromé i tržní prostředí, jelikož vycházíme z premise, že všichni touží po blahobytu a existenci bez dalšího progresivního vývoje pracovního nasazení v duševní i fyzické oblasti.

Existují různé verze politické ekonomie, kdy je kladen důraz spíše na spotřebu a spotřebitele, než na výrobu a výrobce. Podle jedné verze je nadbytečná spotřeba klíčem k obecnému blahobytu, druhá verze požaduje rozsáhlou vládní regulaci, která by nutila firmy fungovat v zájmu spotřebitele. Obě tyto verze našly ve třicátých letech v USA své uplatnění a spojily se v konzumeristický systém myšlení. Bylo nutné čelit hospodářské krizi a nadbytečná konzumace byla chápána jako východisko vedoucí k opětné prosperitě firem. Opatření se odrážela v přímé souvislosti mezi prací a příjmem, výrazně se zvýšila produktivita práce. Materiální nadbytek byl vnímán jako předpoklad demokracie. (Dytrt a kol., 2011, s. 55-56)

Lze se domnívat, že i nedávná ekonomická krize, která započala v minulých letech, má zásadní vliv na současné chování lidí a firem. V konečném důsledku nechceme uspokojit jen své vlastní běžné potřeby, toužíme po společenském uznání, chceme se zviditelnit, odlišit, možná i oddělit od ostatních.

Hodnotové orientace jsou podobné s některými tzv. dominantními zájmy. Stane-li se dominantní zájem součástí životního stylu, určuje jeho hodnotovou orientaci.

„*Rozlišení mezi pouhým silným zájmem a hodnotovou orientací je v tom, že hodnota je přijímána jako norma, má normativní aspekt. Člověk, který je výrazně hodnotově orientován určitým směrem, považuje za rozumné, dobré a koneckonců mravné pro všechny lidi, aby byli orientováni podobně. Jeho hodnotová orientace zároveň určuje jeho morálku*." (Říčan, 2007, s. 106)

Dytrt nachází spojitost mezi konzumním myšlením a chováním podnikatelů či rozhodováním jednotlivců, které hodnoty jsou pro ně důležité a v konečném důsledku uspokojí jejich ambice. Vychází z předpokladu, že nositeli etiky jsou především lidé, kteří o sobě podle svého vlastního přesvědčení rozhodují i v zaměstnání. Na naše jednání má vliv i síla okolí, vzory osobností i jejich názory. „V *tom hraje velkou úlohu legislativa, která by měla být srozumitelná, relativně stručná, aby byla transparentní, dále nesporně výchova v rodinách, posléze školách a rozhodně i v zaměstnání.*" (Dytrt a kol., 2011, s. 61)

Odpovědnost samotného člověka je zde však nezastupitelná. Globální krize víc než kdy jindy prověří kvalitu charakteru jednotlivců, managementu i firem, protože pro mnohé je to boj o přežití. Je celkem pochopitelné, že když jde firmě o udržení se na trhu, uplatní investici, která se jeví jako méně nákladná a jednodušší, než tu, která by byla správná a etická.

S ohledem na zvyšující se životní úroveň a dynamiku společenského vývoje se zaměstnanci mnohdy nespokojují jen s uspokojováním nezbytných potřeb. Věda a technika nám umožňují vyšší požitky a zvyšují nároky i na sociální rozvoj. Člověk pak začíná požadovat určitý nadstandard, kterým by si usnadnil a zpříjemnil činnosti související s uspokojováním nezbytných potřeb. Může se tak stát, že požadavky na nadstandard neodpovídají pracovní produktivitě pracovníka a v souhrnu nepřispívají ani kvalitnějšímu uspokojování potřeb a zájmu podniku. Úsilí na získání svých nadstandardních potřeb může tedy začít uspokojovat jinou cestou než je tvořivá, etická a produktivní práce. (Dytrt a kol., 2011, s. 61-65)

Tato problematika se netýká jen fungování soukromých firem, ale může jednoduše prolnout i do veřejné správy. Stačí se zamyslet jakým způsobem jsou ovlivňovány a udělovány veřejné zakázky, když je potřeba neustále řešit společenské vztahy a odpovědnost za fungování a udržení životaschopnosti firmy na straně jedné a touha po

udržení a získání víc než nezbytných potřeb na straně druhé. Existují mechanismy a nástroje, kterými lze neetickému a konzumnímu chování zaměstnanců předcházet?

4.2 Etický kodex firmy

„*Kodexem obecně rozumíme systematicky zpracovaný soubor norem a předpisů, které vymezují a upravují vztahy mezi členy určité komunity. Specifikem etických kodexů je jejich zásadní, univerzalistický charakter.*" (Rolný, 2007, s. 59)

Jedním z obecných požadavků na kodex je jeho mravnost, obsahuje tedy obecnou teorii etiky, která je základem, ze kterého se později vlivem dějin a specializace různých profesí vyprofilovaly jejich různé etiky. V USA jsou podnikové etické kodexy nejrozšířenějším nástrojem ovlivňování chování zaměstnanců a vytváření podnikové kultury. Firma Johnson & Johnson používá dodnes etický kodex zpracovaný koncem roku 1940 Robertem Wood Johnsonem. Je to zřejmě proto, že přesně vymezil odpovědnosti a morální zásady, ke kterým se firma hlásila, jak vůči spotřebitelům, spolupracovníkům, tak vůči veřejnosti i akcionářům. (Rolný, 2007, s. 59-60)

Problematikou etiky obchodování v USA se zabýval i kolektiv autorů Pride, Hughes, Kapoor. Obchodní etika zahrnuje v jejich podání vztahy mezi firmami, investory, zákazníky i zaměstnanci, kdy není pro vedoucí management vždy jednoduché splnit očekávání těchto zúčastněných v etických rozměrech. Praxe bývá složitá, mohou nastat okolnosti, ve kterých jsou etická chování firem a managementu jen kompromisem. Problémy vyvstávají zejména při obchodování se zahraničím, kde jsou nekalé praktiky akceptovány jako součást obchodování. Většina autorit souhlasí s tím, že je zde prostor ke zvýšení etiky, na druhé straně připouští diskutabilní otázku, zda může být obchod víc etický ve skutečném, reálném světě. Nejefektivnější cestu a řešení vidí v povzbuzování etického chování formou obecných, jednoduchých „Korporátních kodexů etiky", neboť nelze obsáhnout s ohledem na různost asociací všechny situace. V konečném důsledku upozorňuje, že úroveň etiky obchodování může být vysoká jen do té míry, jak vysoká je osobní etika zaměstnanců a obchodních partnerů. (Pride, Hughes, Kapoor, 1988, s. 57-59)

Dobře připravený firemní kodex může vedení i managementu firmy pomoci při řešení konkrétních problémů. Zejména půjde o eliminaci nežádoucích praktik, které jsou

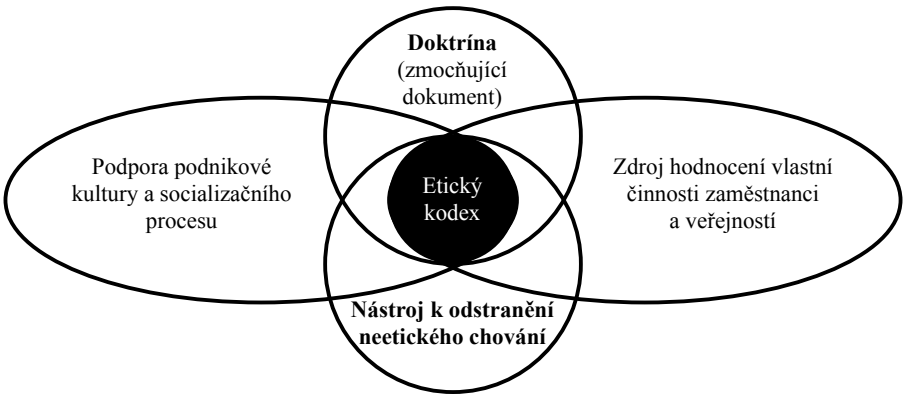
z dlouhodobého pohledu pro firmu nežádoucí a způsobují negativní mínění veřejnosti i zaměstnanců. Mohou objasnit postoj firmy v morálně problematických otázkách, kterými je například zacházení s důvěrnými informacemi, přijímání pozorností od jiných subjektů a podobně. Jasně stanovenými pravidly lze posílit podnikovou disciplínu, zamezit nadřízeným zneužívání svého postavení vůči ostatním zaměstnancům a v konečném důsledku lze tímto pozitivně motivovat všechny zaměstnance a posilovat jejich sebevědomí, že pracují v etickém prostředí s jasnými pravidly. Interní kodex může být důležitým vodítkem pro všechny úseky podniku a mít vliv na jejich rozhodování. Do etického kodexu by se měly promítnout cíle, strategie, jasně formulované konkrétní priority, závazky, požadavky či deklarované hodnoty podniku. Kodex by měl pamatovat i na mechanismus řešení konfliktů, i když nemůže zahrnovat vše a být příliš detailní. Měl by také poskytovat možnost ustanovení výjimek pro důvody morálního charakteru v případech onemocnění zaměstnance, změny stavu a pod. (Rolný, 2007, s. 60-62)

Vhodně sestavený kodex může sloužit firmě mimo jiné také jako zdroj k hodnocení vlastní činnosti ze strany zaměstnanců i veřejnosti. Ovšem bez aktivního přístupu všech složek, zaměstnanců, řídícího managementu na všech úrovních se může stát etický kodex pouhým listem papíru a pozbyde smyslu. Samo zveřejnění kodexu neznamená automaticky, že se lidé začnou chovat na vyšší mravní úrovni. Důležité je však to, že si budou díky kodexu morální nároky více uvědomovat a k práci přistupovat s vyšší mírou osobní i společenské odpovědnosti. (Rolný, 2007, s. 63-64)

V etickém chování jedince při jeho rozhodování půjde tedy v optimálním případě o spojení objektivních pravidel vyplývajících z etického kodexu firmy a současně i jeho subjektivního pocitu, že je správné a žádoucí se v té či jiné konkrétní situaci takto chovat.

„*Etický kodex je obecně považován za nástroj, který napomáhá k tomu, aby podnikové aktivity a chování zaměstnanců byly v souladu se stanovenými zásadami.*" (Dytrt a kol., 2011, s.106) Jedná se o pravidla vycházející z předem určených hodnot a principů, které podnik zastává, a tím v podstatě klade důraz na svoji profesionalitu. (Dytrt a kol., 2011, s. 106)

Obr. č. 2 – Obecné funkce etického kodexu firmy



Zdroj: Rolný, 2007, s. 61

Jedním z konkrétních smyslů Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy je vytvářet a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Zahrnuje základní zásady práva a spravedlnosti vyplývající z evropského kulturního a historického dědictví.

Dytrt uvádí, že „*etické chování mělo patřit k základnímu vybavení politiků a úředníků vždy, v době krize je to ale ještě podstatnější. v situaci sociálního napětí, znejistění a posilování strachu z budoucnosti, a to i u skupin, které se dříve počítaly mezi ty úspěšné, je nutné posílit důvěru v politiky, v profesionalitu státní správy a v racionalitu rozhodování. Tohoto není možné docílit bez kvalitního systémového nastavení a bez dodržování základních principů etiky.*" (Dytrt a kol., 2011, s. 106)

„*Většina základních etických hodnot v etických kodexech různých států je obdobná. Mezi základní hodnoty, které se vyskytují v etických kodexech úředníků členských států patří např:*

- *nestrannost*
- *legalita*
- *integrita*
- *transparentnost*
- *efektivita*
- *rovnost*
- *odpovědnost*
- *spravedlnost*
- *objektivita*

- *otevřenost*
- *kompetentnost*
- *profesionalita*

V České republice byl etický kodex úředníků veřejné správy poprvé přijat usnesením vlády č.270/2001. Nový dokument byl přijat usnesením vlády ze dne 9.května 2012 č.331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy." (Skulová, 2012, s. 3-4)

Etické kodexy existují v oblasti souromých firem, podnicích, zájmových sdruženích a také ve sféře státních služeb, ve veřejném sektoru. Každý úřad má možnost implementovat do svých interních předpisů obecné morální zásady vyplývající z Etického kodexu přijatého usnesením vlády. Ačkoli morální zásady a etika jsou společným jmenovatelem při tvorbě těchto kodexů, lze mezi kodexy v soukromém sektoru a státní sféře nalézt některé rozdíly.

Základním pravidlem pro formování profesní etiky či etiky veřejné odpovědnosti by měla být zásada primum non nocere – vědomě neškodit. (Drucker, Maciariello, 2009, s. 145)

Soukromý sektor se řídí jinými pravidly a co je ve sféře soukromého sektoru dovoleno, není možno plošně aplikovat i ve sféře veřejného sektoru. Veřejné úřady jsou totiž ztělesněním povinností a závazků, které odrážejí složitou soustavu ústavních, právních a politických odpovědností v chování veřejné správy. Pronikání prvků soukromého sektoru do veřejné správy je přirozeným vývojem a jakousi snahou o modernizaci veřejné správy. (Pellar, http://www.transparency.cz)

„*Ústřední myšlenkou integrace etiky do podnikové strategie je teze, že morální kvalita jednání podniku netkví ve sledování kvantifikace zisku, ale ve volbě prostředků, jakými lze zisku dosáhnout.*" (Rolný, 2007, s. 64) Etické kodexy jsou vhodným doplněním práva tam, kde je jeho aplikace obtížná. (Rolný, 2007, s. 65)

V soukromém sektoru je výsledný finanční zisk a ekonomický přínos zpětnou vazbou pro správné fungování podniku, jeho strategií a morálního kreditu.

Výkon státní správy a její etičnost může být také hodnocena podle různých kritérií, a to například také z pohledu její ekonomické efektivnosti, z pohledu ceny, kterou platí občan, z míry spokojenosti široké veřejnosti s celkovou úrovní či dostupností poskytovaných služeb.

4.3 Osobní morálka jednotlivce a hodnoty organizace

„*Kultura firmy je souhrn představ, přístupů a hodnot ve firmě všeobecně sdílených a relativně dlouhodobě udržovaných.*" (Pfeifer, Umlaufová, 1993, s. 19)

Existuje zde totiž určitá souvislost mezi úspěšností firmy a její vnitřní kulturou, z čehož vyplývá potřeba se touto problematikou zabývat, zjišťovat za jakých okolností se tvoří, mění, co příznivému klimatu ve firmě prospívá. Výsledná kultura je produktem myšlení lidí, řídí se jejich mezilidskými vztahy, představami o vlastní práci, o jejím smyslu, poslání firmy. Kultura se po dlouhá léta vžívá do prostředí a bývá tendence ji považovat za nepsanou samozřejmost. O změně kultury se nelze s kolegy a nadřízenými jednoduše dohodnout, změna vyžaduje dlouhodobé dobrovolné sdílení nových cílů, rozvíjení nových představ, přístupů a hodnot. (Pfeifer, Umlaufová, 1993, s. 12-25.)

„*Ctnost je celkové zaměření člověka k dobru, pozitivní rys charakteru, dobré bytí člověka jak v rovině osobní tak i společenské. V antice si cenili čtyř základních ctností: rozumnosti, schopnosti řídit se rozumem, statečnosti, s níž člověk žil svobodně beze strachu a přes všechny překážky usiloval o dobro, uměřenosti, jež znamenala vytvořený celostný pohled na svět a rozhodnutí brát život se vší vážností, spravedlnosti, upravující vyvážené vztahy ve společnosti a v lidských vztazích*."(Adamová, Dudák, Ventura, 2007, s. 127)

Křivohlavý se domnívá, že hodnotová orientace osobnosti člověka souvisí s tím, jak člověk vnímá sebe sama a jaké má sebepojetí. Moudrá, zralá osobnost směřuje k hodnotám, které přesahují jeho osobní zájmy a snaží se akceptovat i zájmy druhých. (Křivohlavý, 2009, s. 66-67)

„*Existence silných sociálních norem, které jsou v souladu s cíly organizace jako celku a s cíli pracovní skupiny a vyhovují i osobnostnímu zaměření jednotlivců, je sice velmi náročnou, ale současně i velmi efektivní stránkou řídící činnosti.*" (Bedrnová, Nový a kol., 2007, s. 123) Vzniká tak pozitivní sociální klima ve skupině, které má zásadní vliv na pracovní výkon jednotlivce. (Bedrnová, Nový a kol., 2007, s. 123)

Hodnotový systém je vytvářen individuálním hodnotovým systémem každého jednotlivce a je základem jeho myšlení. Ovlivňuje tak přirozeně rozhodovací procesy ve všech oblastech, jak při vyhodnocování cílů, volbě priorit, stanovení alternativ, kontrole

a hodnocení. Vlastní hodnotový systém tedy v konečném důsledku ovlivňuje posuzování reálných možností, což se nejlépe projeví například v rozhodování vedoucího pracovníka v krizových situacích. (Horák, Krč, Ondruš, Danielová, 2004, s. 28-29)

Obecně se dá říci, že hodnoty jsou skutečnosti, které jsou skupinou považovány za důležité, mají společně s normami a pravidly regulující funkci, neboť určují jak se mají členové této skupiny v určitých situacích chovat. Pokud je řešení situace vnímáno jako úspěšné, skupina tento význam zafixuje do sdílené hodnoty. Hodnoty fungují na vědomé úrovni a pokud nejsou uvnitř firmy tzv. zvnitřněny, zůstanou hodnotami navenek pouze deklarovanými, tedy takovými, které jsou v protikladu se skutečným chováním firmy. (Lukášová, Nový a kol., 2004, s. 27)

Hodnoty organizace a firemní kulturu ovlivňují různé faktory, jedním z nich je nepochybně i samotné chování vedoucích pracovníků.

Pokud ovšem mají mít morální příklady vedoucích pracovníků nějaký význam, měly by mít podobu praktických činů, ne jen prázdných výzev a kázání. Mezi základní hodnoty organizace patří zejména soustředění na výkonnost. Jsou to tedy vysoké normy výkonu, které platí jak pro jednotlivce, tak i pro firmu. Interní rozhodnutí týkající se zaměstnanců, např. zvýšení platu, pracovního zařazení, ukončení pracovního poměru, by měla vyjadřovat hodnoty a přesvědčení firmy. V neposlední řadě musí vedoucí pracovníci ve svých rozhodnutích týkajících se zaměstnanců prokazovat, že si plně uvědomují, že morální bezúhonnost je neodmyslitelným požadavkem, který se týká nejen každého vedoucího pracovníka, ale i každého zaměstnance, a že jde o důležitý charakteristický rys, který si musí do firmy přinést s sebou, neboť nelze očekávat, že jej získá v průběhu praxe. (Drucker, Maciariello, 2009, s. 119)

Collins podrobil studii několik firem, které se tzv. „z dobrých staly skvělými". Podle jeho názoru je vše dobré nepřítelem skvělého, ať je to ve vztahu k úrovni školství, zdravotnictví, podnikání, osobního života či politiky. Základem skvěle fungujícího podniku je kultura disciplíny (nikoli tyranie): disciplinovaní lidé, disciplinované myšlení, disciplinované jednání. Nestačí mít jen podnikovou kulturu. Pokud jsou na místech disciplinovaní, správní lidé, není třeba složité hierarchie, disciplinované myšlení odstraní byrokracii a při disciplinovaném jednání není třeba rozsáhlých kontrolních mechanismů.

Skvělého výkonu lze jednoduše dosáhnout, spojí-li se kultura disciplíny s etikou podnikání. (Collins, 2001, s. 1-13)

Dalším předpokladem k vytváření skvělé firmy je vytváření kultury, ve které lidé mají možnost být slyšet, což není totéž jako možnost vyjádřit svůj názor. Díky této atmosféře a těmto možnostem je skutečně slyšet pravda a jsou konfrontována i tvrdá, často nepříjemná fakta. Hlavní myšlenkovou osou podnikové kultury by měla být svoboda a současně odpovědnost v systémovém rámci. Pro tuto kulturu je třeba od počátku vybrat vhodné lidi se sebekázní, kteří jsou ochotni udělat vše, co je v jejich silách pro splnění svých povinností. Tito lidé totiž nepotřebují být neustále kontrolováni a řízeni, v rámci takové kultury mají potřebnou svobodu a zmíněnou odpovědnost a vytváří se tak soudržný systém s jasně určenými omezeními. (Collins, 2001, s. 74-125)

Zajímavé zjištění přinesl Collinsův výzkum zaměřený na zjišťování základních hodnot organizací, které se staly z jeho pohledu skvělými, trvale předstihovaly běžný trh, měly vysoké zisky. Zajímalo ho, co je základní ideologií sestávající ze základních hodnot a základního účelu, nad rámec pouhého finančního zisku. Paradoxně nešlo o to, jaké základní hodnoty trvale úspěšná firma měla, ale že vůbec nějaké měla a že si tyto své základní hodnoty a účel zachovala, i když donekonečna měnila svoji koncepci a obchodní strategie. Nejdůležitější je ovšem vědět, jaké základní hodnoty to jsou, inspirovat jimi zaměstnance, otevřeně je zabudovat do své organizace a zachovat je v i průběhu času a nejrůznějších změn. (Collins, 2001, s. 193-198)

I když se Collins pohyboval při svých zjištěních na půdě soukromého sektoru, domnívám se, že obdobná pravidla lze uplatňovat i v sektoru veřejném. Možná právě pocit absence základních, obyčejných hodnot ve stále se měnící koncepci státní správy způsobuje, že právě proto nemá tolik potřebnou důvěru občanů a libý zvuk. Možná stále neznáme odpověď na otázku, co jsou základní kvality státní správy. Je to respekt vůči jednotlivci, či nadšený zájem, práce ve prospěch občana, zákonnost, rovnost, spravedlnost nebo třeba sociální zodpovědnost?

Při hledání a formování základní firemní ideologie by mělo být jedním z vodítek nepsané pravidlo, že jestliže budou zájmy a hodnoty jednotlivce v souladu s hodnotami organizace, pravděpodobně tato firma snáze docílí kultury, na kterou bude posléze hrdá nejen ona, ale

i její zaměstnanci. Každý zaměstnanec pak také na otázku, zda je náležitě na svoji práci hrdý, zcela jistě odpoví, že ano.

„*Je takřka nemožné představit si organizaci, která by si udržovala určitou míru významnosti a velikosti – bez cílů, hodnot a poslání, které by byly v celé organizaci hluboce sdíleny*." (Senge, 2007, s. 26)

4.4 Princip proporcionality při výkonu státní správy

„*Princip proporcionality vyžaduje, aby prostředky byly přiměřené k účelu, pro nějž jsou použity, a přijatá opatření byla zaměřena k vyvážení střetu veřejných a soukromých zájmů a nezasahovala do práv soukromých osob nad nezbytnou míru*." (Průcha, Pomahač, 2002, s. 351)

Jde o neustálé vyhodnocování, přiřazování hodnot jednotlivým zájmům a balancování na hranách, kdy je jaké opatření dostatečně restriktivní, výchovné, a současně nejméně bolestivé, zda je toto opatření skutečně nezbytné a získaný užitek úměrný vynaloženým nákladům. Z pohledu tohoto principu jde o překročení klasického zaručení práva na rozumné rozhodnutí. (Hendrych a kol., 2006, s. 801)

Odhlédněme od právní specifikace tohoto principu a pokusme se vnímat tento problém očima běžného úředníka a člověka, v běžných pracovních činnostech, situacích a vztazích.

Scott nabádá k tomu, že je třeba si uvědomit rozdíl mezi tím, co je etické a co je legální. Vyskytnou-li se podle něj neočekávané příležitosti, je mnohdy lepší udělat to, co je účelné a dodržovat jen to, co je zákonné, nehledě na to, co je považováno za etické a brát při tom v úvahu morální zásady. Někdy jsou totiž správné věci správné pouze v teoretické rovině. (Scott, 2006, s. 96-97)

Úředníkům státní správy je často vytýkáno, že se chovají jako únavní byrokraté, že více lpí na formálnostech postupů a zákonnosti rozhodnutí než na samotných faktech jeho rozumnosti. Tedy, že samotné respektování norem a zákona zůstává teoreticky vyhranou bitvou na poli, které je z praktického hlediska pro občana nepochopitelné.

Podle Vodákové může právě byrokratické pojetí některých oficiálních norem způsobovat odpor, neboť dochází spíše k potlačení jejich původního smyslu a jeví se lidem jako

samoúčelné. V posledních stoletích se v naší kulturní oblasti tvoří lidová varianta normativity, kdy se kritéria rozumnosti přiklánějí na stranu změkčování norem. (Vodáková, 1998, s. 75)

Jak tedy nahlížet na hledisko rozumnosti rozhodnutí?

Rožnák se domnívá, že racionalita rozhodnutí je v podstatě totéž co legalita. Byrokraté tedy podle jeho názoru rozšiřují pravidla, kterými jsou zákony a při jejich tvorbě se neohlížejí na jednotlivé občany. Zaměřují se spíše na hledání spravedlivého výroku a pravdy než na emoce. Byrokracie svým způsobem dbá na vládu zákonů (nikoli lidí) a upřednostňuje při své činnosti v první řadě právní hodnoty, poctivost, spravedlnost. Herbert Alexander Simon se v roce 1978 zabýval mimo jiné výzkumem státní správy i výzkumem rozhodovacích procesů uvnitř organizací, přičemž vyspecifikoval kategorii „ohraničená rozumnost a uspokojenost". Administrativní rozhodnutí může být účinné a správné za předpokladu, že se použije v samotném procesu uspořádaný soubor poznatků.

Mezi tyto kroky náleží:

1) identifikace a poznání faktů
2) zjištění možností a jejich důsledků
3) srovnání správnosti, výkonnosti a důsledků

Stěžejním problémem je však skutečnost, že jednotlivec nebo organizace nemohou poznat všechny alternativy a všechny důsledky z nich vyplývající. Jak lze tedy správně vyhodnotit efektivitu rozhodnutí, racionalitu, účelnost vynaložených nákladů, když komplexní poznání stavu věci je prakticky nemožné? (Rožňák, 2012, s. 112-116)

Aplikace práva, morálky a současně zdravého selského rozumu je v praxi, a to bez jakékoli výmluvy, při veškeré snaze o pochopení, velice obtížná. I přes jakoukoli složitost státní správy by nám v její činnosti měly nadále zůstávat morální hlediska na dobro a zlo v jejich prostosti a jednoduchosti. Ve veřejné správě by se tak mohly slučovat pohledy odbornosti s výběrem, z morálního hlediska, dobrých a horších variant. Hledání správného, vyváženého rozhodnutí ve všech ohledech bude tedy opět záviset na individuálním přístupu jednotlivce a hodnotách nastavených v organizaci. Princip proporcionality by mohl být tedy vnímán jako jedno ze základních, uznávaných hodnot ve státní správě a mohl by se stát součástí osobnostní kultury každého úředníka. Této kultuře je třeba se

učit, osvojit si ji tak, aby se promítala do hodnot, symbolů a pomáhala vytvářet společný rámec jednání státní správy, které budí důvěru a přirozený respekt.

5. PRAKTICKÁ ČÁST

5.1 Metody, cíle výzkumu a stanovení hypotéz

Pro výzkum v diplomové práci bude zvolena kvantitativní forma a jí odpovídající způsob sběru dat, a to metoda zcela anonymního, stručného dotazníku s jednoznačně formulovanými otázkami uzavřeného typu. Tento typ dotazníku bude zvolen zcela záměrně. Vzhledem k tomu, že je časově nenáročný, nabízí pouze tři varianty rozhodnutí, předpokládám, že většina oslovených respondentů nebude mít problém dotazník vyplnit. Z praxe jsem obeznámena se skutečností, že dotazy ohledně tvrdých dat týkajících se zjišťování věku, pohlaví, zastávaného pracovního místa, neposkytují respondentům dostatečnou míru anonymity a pro vlastní výzkum byly vyhodnoceny jako nadbytečné. Otázky byly formulovány a minimalizovány s ohledem na citlivost tématu, současně se předpokládá, že objasní určitá fakta související s cílem výzkumu.

Pro účely výzkumu budou do dotazníku zařazeny otázky zjišťující nejvyšší dosažené vzdělání, délku praxe, hodnocení vztahů na pracovišti, spokojenosti s pracovní náplní i finančním ohodnocením, dotknou se i otázek zvýhodňování, neetického jednání či korupce.

Domnívám se, že spokojenost zaměstnance úzce souvisí s kvalitou výsledných služeb, firemní kulturou a hodnotami organizace, které se následně promítají do utváření celkového obrazu o činnosti české veřejné správy. Předpokládám, že kultura v organizaci je současně produktem myšlení zaměstnanců, zrcadlí představy o jejich práci, jejím smyslu či poslání.

Cílem výzkumu je tedy zjistit současný stav uvnitř státní správy, spokojenost úředníků, úroveň firemní kultury a navrhnout taková opatření, aby mohlo docházet k optimálnímu rozvoji etických postojů úředníků státní správy, posílení kvality rozhodovacích procesů a jednání s občany.

Stanovení hypotéz

Hypotéza 1

Předpokládám, že většina respondentů není spokojena s platovým ohodnocením své práce.

Hypotéza 2

Předpokládám, že atmosféru na pracovišti respondenti hodnotí jako přátelskou.

Hypotéza 3

Domnívám se, že podle respondentů výše platu má vliv na způsob jednání s občany.

Hypotéza 4

Domnívám se, že většině respondentů nepřináší výkon činnosti osobní naplnění.

Hypotéza 5

Předpokládám, že většina respondentů nemá osobní zkušenost s korupčním jednáním.

Hypotéza 6

Předpokládám, že většina respondentů není hrdá na svoji práci.

5.2 Vlastní výzkum

Za účelem výzkumu, ke zjištění současného stavu spokojenosti úředníků a úrovně firemní kultury, byli osloveni úředníci státní správy v městě Brně. Z důvodu získání optimálních, co nejméně zkreslujících dat bylo konkrétní šetření provedeno na ÚMČ Brno–Žabovřesky, na ÚMČ Brno–Židenice, na Magistrátu města Brna a na Krajském úřadu Jihomoravského kraje.

ÚMČ Brno-Žabovřesky nemá vypracovaný vlastní Etický kodex. V interní směrnici tajemníka č. 5/2012 se odkazuje na usnesení vlády č. 331/2012. Krajský úřad Jihomoravského kraje ošetřil tuto problematiku zveřejněním Kodexu etiky Jihomoravského kraje a Etickým kodexem zaměstnanců Jihomoravského kraje na webových stránkách úřadu (www.kr-jihomoravsky.cz) a je zde k dispozici i protikorupční portál. Na stránkách Magistrátu města Brna nalezneme odkaz na protikorupční linku MMB, etické kodexy zveřejněny nejsou.

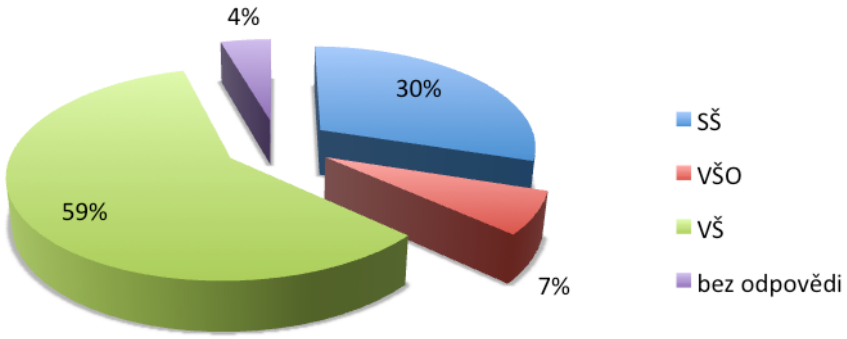
Přes snahu o co nejobjektivnější přístup k výběru respondentů se nejedná o zcela reprezentativní vzorek. Město Brno zahrnuje celkově 29 městských částí. Výběr respondentů byl prováděn náhodně, celkově bylo osloveno 90 respondentů.

Empirické šetření probíhalo v měsíci září a říjnu roku 2013. Oslovení úředníci byli při zadání požádáni, zda by se zúčastnili dotazníkového šetření a i v případě odmítavého stanoviska vhodili nevyplněný dotazník do připravené zapečetěné schránky. S ohledem na sběr citlivých dat, byli úředníci ubezpečeni, že se jedná o zcela anonymní dotazník. Na Magistrátu města Brna a na Krajském úřadu Jihomoravského kraje byl sběr dat proveden do týdne od předání dotazníků. Na ÚMČ Brno–Žabovřesky a na ÚMČ Brno–Židenice sběr dat probíhal v kratších časových intervalech. Závěry vyplývající z praktické části se budou týkat pouze veřejné správy ve městě Brně.

Ačkoli sběr dat probíhal na různých úsecích státní správy (úřad městské části, magistrát, krajský úřad), nebudou tyto jednotlivé úseky v praktické části samostatně analýzovány a vzájemně komparovány. Následná interpretace se bude týkat státní správy v městě Brně jako neoddělitelného celku. Důvodem je dodržení etického hlediska prováděného výzkumu a důsledné zachování anonymity použitých dat.

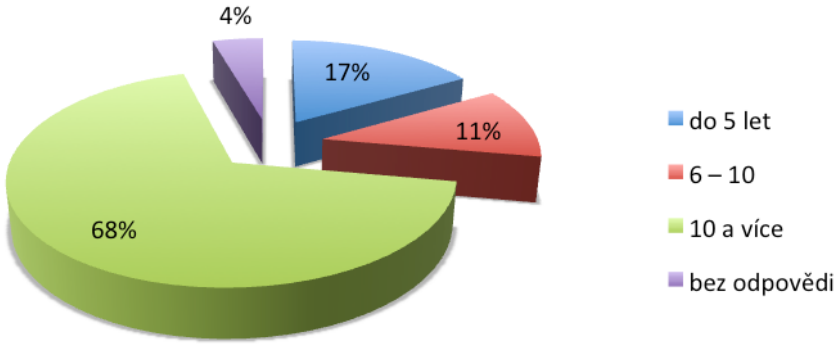
5.3 Prezentace výsledků výzkumu

1. Nejvyšší dosažené vzdělání (graf č. 1)



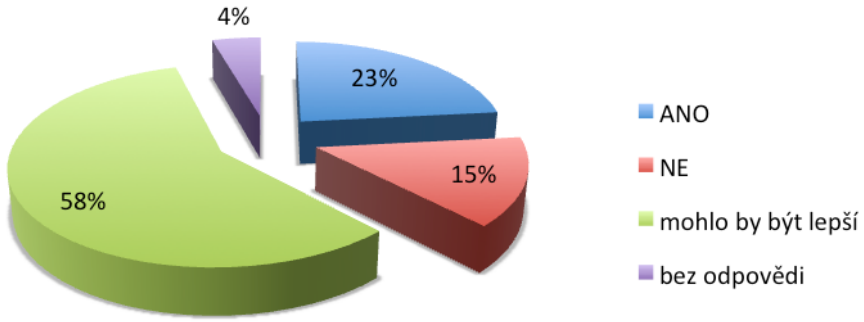
Výkon státní správy v městě Brně zastává 30% středoškolsky vzdělaných respondentů, vyšší odborné vzdělání je zastoupeno ze 7%, 59% jsou úředníci s vysokoškolským vzděláním, 4% neodpověděla.

2. Délka zaměstnání (graf č. 2)



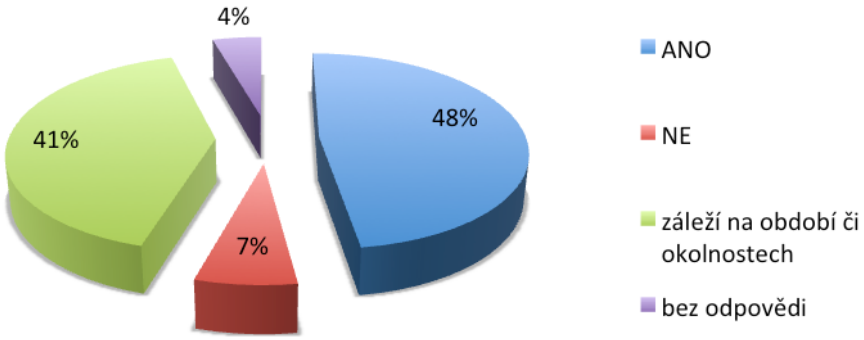
17% respondentů jsou začátečníci do 5 let praxe, 11% tvoří respondenti zaměstnáni ve státní správě v rozmezí 6-10 let a 68% respondentů jsou zkušení úředníci s minimální délkou praxe 10 a více let. Bez odpovědi 4%.

3. Spokojenost s platovým ohodnocením (graf č. 3)



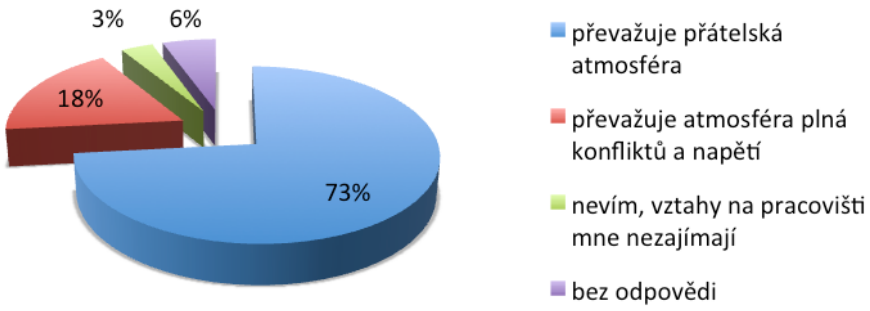
Z provedeného výzkumu vyplynulo, že pouhých 23% respondentů je spokojeno s platovým ohodnocením. 73% respondentů má, co se týče financí, jiné představy, z toho 15% není se svým platem spokojeno vůbec a 58% uvedlo, že by mohlo být platové ohodnocení lepší, 4% neodpověděla.

4. Spokojenost s pracovní náplní (graf č. 4)



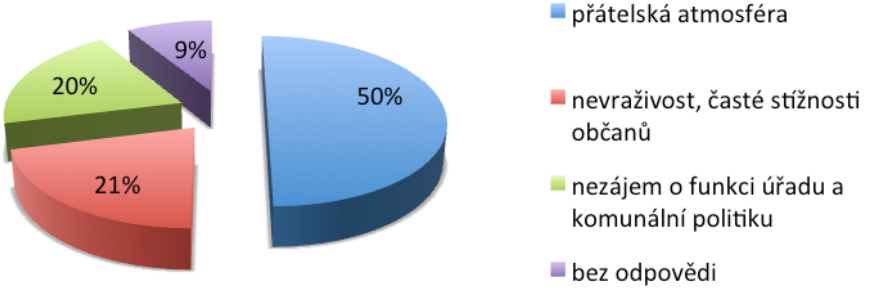
48% respondentů je spokojeno s pracovní náplní, 7% je zjevně nespokojeno s obsahem své pracovní činnosti a spokojenost 41% respondentů ovlivňují okolnosti a nápor v určitých obdobích. 4% respondentů neodpověděla.

5. Hodnocení celkové atmosféry na pracovišti (graf č. 5)



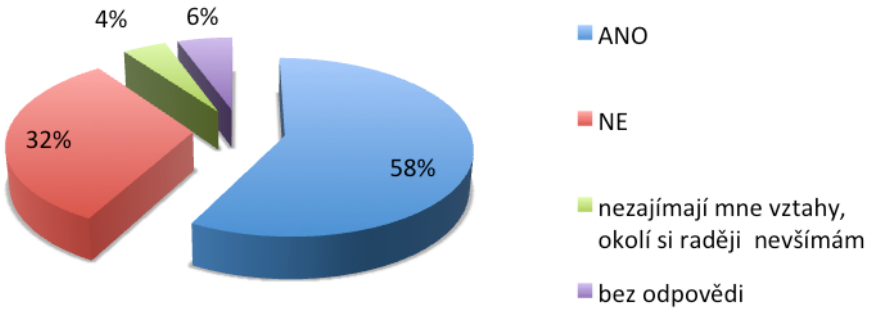
Pracovní atmosféra uvnitř státní správy je hodnocena kladně 73% respondentů, z velké většiny převažuje přátelské klima. 18% respondentů se nachází v konfliktním prostředí, 3% se o své okolí nezajímá a 6% neodpovědělo.

6. Vnímání vztahů úřadu s okolím (graf č. 6)



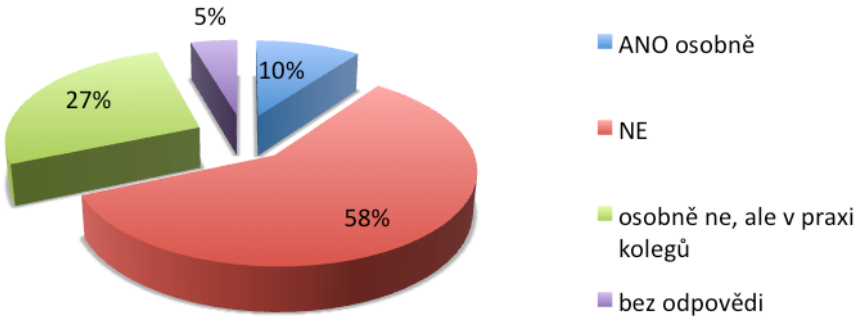
Rovněž vnější vztahy orgánů státní správy s okolím jsou hodnoceny z 50% jako pozitivní, 21% zažívá časté projevy nespokojenosti občanů a o 1% méně, tedy 20% oslovených respondentů, vnímá vztahy spíše jako nezájem občanů o funkci úřadu či komunální politiku. 9% respondentů na dotaz neodpovědělo.

7. Zkušenost s neetickým chováním na pracovišti (graf č. 7)



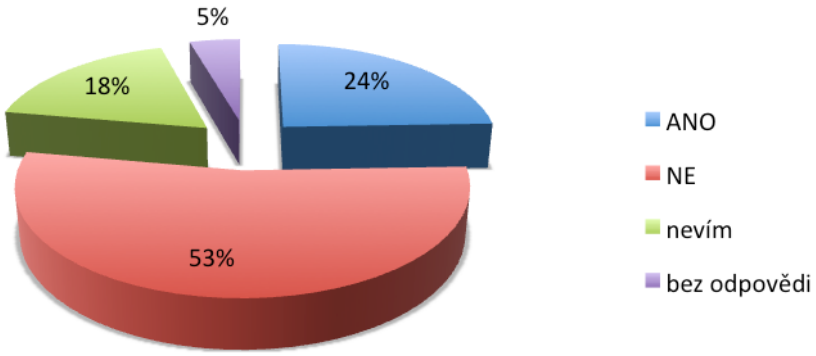
I když 73% respondentů uvedlo, že v zaměstnání převažuje přátelská atmosféra (viz. graf č.5), přesto 58% těchto respondentů mělo zkušenost s neetickým chováním na pracovišti zahrnujícím zvýhodňování, protekce či mobbing. 32% respondentů tyto zkušenosti buď nemá nebo se ve 4% o vztahy nezajímá. 6% se k otázce nevyjádřilo vůbec.

8. Zkušenost s korupčním jednáním na pracovišti (graf č. 8)



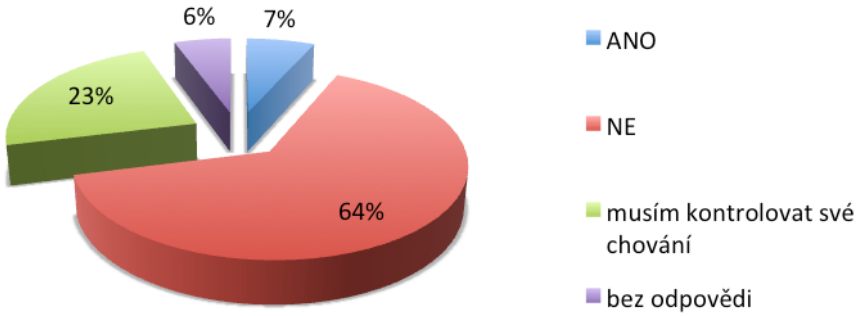
Přímo s korupčním jednáním se osobně setkalo pouze 10% dotázaných respondentů. 58% tuto zkušenost nemá. 27% má tuto zkušenost zprostředkovaně, kdy o ní ví z praxe svých kolegů. 5% respondentů se k otázce nevyjádřilo.

9. Vliv výše platu na způsob jednání s občany (graf č. 9)



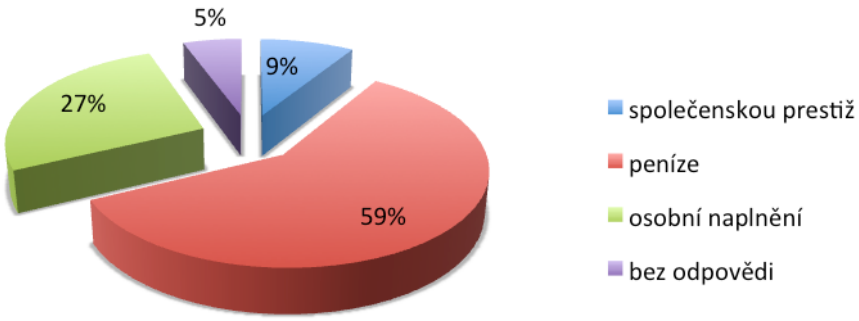
Výše platu má podle názoru 24% dotázaných respondentů vliv na způsob jednání úředníků státní správy s občany, 53% se naopak domnívá, že výše platu jednání s občany neovlivňuje. 18% respondentů k této otázce využilo možnost neurčité odpovědi, 5% neodpovědělo.

10. Neshody na pracovišti ovlivňují jednání ve vztahu k občanovi (graf č. 10)



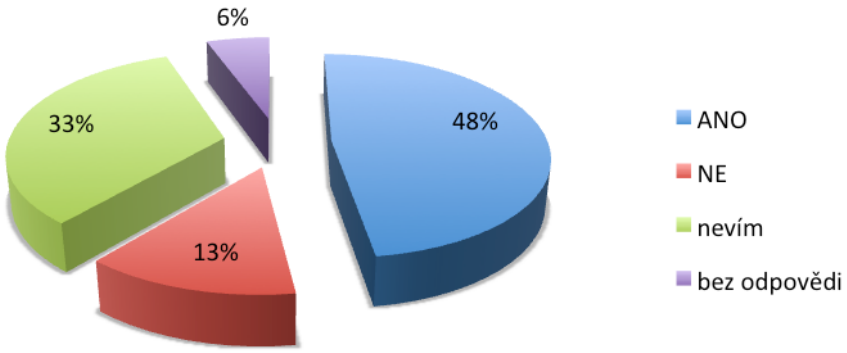
Z výzkumu také vyplynulo, že u 7% respondentů neshody na pracovišti ovlivňují jejich jednání s občany. 64% respondentů odpovědělo, že neshody na pracovišti jejich vztah k občanovi neovlivňují. Je to však způsobeno i tím, že v městě Brně převažuje vnímání interní atmosféry ve státní správě jako přátelské (viz. otázka č. 5). Většina respondentů tedy není neshodám na pracovišti vystavena. Dalších 23% v rámci zachování profesionality své jednání musí ovládat. 6% se k dotazu nevyjádřilo.

11. Práce přináší (graf č. 11)



Pouhých 9% dotázaných se ztotožnilo s tím, že jim práce úředníka přináší společenskou prestiž. Peníze jsou hlavním důvodem pro výkon činnosti pro 59% dotázaných respondentů, práci ve státní správě jako osobní naplnění vnímá 27% a 5% nezvolilo žádnou z variant.

12. Hrdost na svou práci (graf č. 12)



48% respondentů se ke své práci hrdě hlásí a jsou na ni pyšní, 13% respondentů není hrdo na práci, kterou zastává a početná skupina 33% zvolila raději únikovou vyhýbavou odpověď, 6% neodpovědělo.

Zhodnocení praktické části a ověření hypotéz

V praktické části bylo celkově osloveno 90 respondentů. Pouze 4 respondenti dotazník nevyplnili.

Hypotéza 1

Předpokládám, že většina respondentů není spokojena s platovým ohodnocením své práce.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 3, graf č. 3 byla **hypotéza verifikována.**

Hypotéza 2

Předpokládám, že atmosféru na pracovišti respondenti hodnotí jako přátelskou.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 5, graf č. 5 byla **hypotéza verifikována.**

Hypotéza 3

Domnívám se, že podle respondentů výše platu má vliv na způsob jednání s občany.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 9, graf č. 9 byla **hypotéza falzifikována.**

Hypotéza 4

Domnívám se, že většině respondentů nepřináší výkon činnosti osobní naplnění.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 11, graf č. 11 byla **hypotéza verifikována.**

Hypotéza 5

Předpokládám, že většina respondentů nemá osobní zkušenost s korupčním jednáním.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 8, graf č. 8 byla **hypotéza verifikována.**

Hypotéza 6

Předpokládám, že většina respondentů není hrdá na svoji práci.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 12, graf č. 12 byla **hypotéza falzifikována.**

Výsledky výzkumu nelze ovšem chápat plošně a prezentovat je jako obecný stav státní správy. K jiným zjištěním by mohlo dojít za předpokladu, že by do výzkumu byly zahrnuty menší obce, či jiné město. Je to z důvodu, že každý kraj a každé uskupení má svá specifika

a zvyklosti. Výzkum může ovlivňovat demografické složení a tomu odpovídající požadavky či přístupy občanů, které do jisté míry ovlivňují i vnitřní prostředí státní správy.

K zajímavému zjištění by mohlo dojít i komparací získaných dat, např. v porovnání názorů úředníků státní správy zaměstnaných na úřadech městských částí s porovnáním názorů jejich kolegů na magistrátě a na krajském úřadu. Jak bylo ovšem zmiňováno v úvodu praktické části, tato komparace nebyla záměrem a byla by v rozporu s tím, co bylo deklarováno v úvodu dotazníku. Výzkum v této oblasti skýtá určité nevyužité rezervy.

Porovnání a zamyšlení se nabízí k otázkám č. 3 a č. 11. Většina respondentů v dotazníku uvedla, že by jejich finanční ohodnocení mohlo být lepší (58%). Současně se většina respondentů vyjádřila (59%), že jim práce přináší spíše peníze. Lze tudíž dovodit, že výkon funkce úředníka státní správy není ztotožňován s naplňováním vyšších aspirací, ale se zaměstnáním omezujícím se na plnění funkce ekonomického příjmu.

Dále lze dovodit z odpovědí na otázku č. 11 a č. 12, že jsou v dnešní době finance pro většinu respondentů natolik prioritní, že hrdost na výkon povolání ustoupila do pozadí. Pouze 48% respondentů uvedlo jasnou odpověď, zbývajících 52% má o otázce hrdosti na povolání jiné představy.

Porovnáním otázek č. 3, č. 9 a č. 11 vyplývá fakt, že ačkoli je pro většinu úředníků otázka peněz důležitá, výše platu nemá přímý vliv na jednání ve vztahu k občanovi.

Zřejmě vlivem médií či doby samotné ustoupilo i vnímání povolání úředníka jako prestižního zaměstnání do pozadí. Pouze 9% respondentů spojuje výkon tohoto povolání s jakousi společenskou prestiží.

Zajímavá skutečnost se objevuje při porovnávání odpovědí na otázky č. 7 a č. 8. Z výzkumu vyplývá, že 58% respondentů mělo zkušenost s neetickým chováním na svém pracovišti, s protekcí, zvýhodňováním a současně shodné procento respondentů uvedlo, že se osobně nesetkalo s korupcí. Fenomén korupce není tedy mezi úředníky státní správy v městě Brně výrazně rozšířen natolik, aby tato skutečnost bila na poplach. Nicméně zarážející zůstává zbývající procento respondentů, tedy 42%, z nichž 37% o korupci ví od svých kolegů, 10% se s ní samo osobně setkalo a 4% je mlčící částí, která se nevyjádřila.

Výsledky výzkumu také ukázaly, že většina respondentů 73% (viz. otázka č. 5) je spokojena s atmosférou panující na pracovišti a hodnotí ji kladně, jako přátelskou, nicméně 58% respondentů se na pracovišti setkalo s neetickým chováním, protekcí či zvýhodňováním. (viz. otázka č. 7)

Shrneme-li výsledky výzkumu, je možné dojít k závěru, že otázka spojená s financemi a platovým uspokojením úředníků státní správy bude i do budoucna otázkou velmi diskutabilní. Souvisí to mimo jiné i s vnitřním ztotožněním a osobním naplněním vyplývajícím z obsahu pracovní činnosti, se kterou není část úředníků spokojena. Celková atmosféra na pracovišti a vztahy orgánů státní správy s okolím jsou vnímány většinou kladně. Nešvarům, jako je zvýhodňování a protekce se zřejmě nevyhneme, nicméně vnímání pozitivní atmosféry na pracovišti to výrazně neovlivňuje. Faktory nespokojenosti s platovým ohodnocením, výkon činnosti zejména z finančních důvodů a existence neetického chování v praxi, v prostředí státní správy, však nahrává korupčním tlakům, a to je potřeba si i v tomto měřítku uvědomit.

Pozitivní by mohlo být konstatování, že státní správa disponuje z větší části kvalifikovaným, vysokoškolsky vzdělaným personálem a zkušenými odborníky s délkou praxe nad 10 let.

5.4 Návrh na efektivnější uplatňování etických zásad, vypracování etické směrnice

Interní prostředí, tedy celková atmosféra na pracovištích ve státní správě je samotnými respondenty, úředníky hodnocena jako přátelská. Pozitivně vnímané vnitřní prostředí je důležitým ukazatelem stavu firemní kultury. I když je situace uspokojivá, nelze se ve vývoji zastavit, ale naopak je třeba na rozvoji firemní kultury pracovat a prohlubovat sounáležitost jednotlivců s cíli státní správy. Cesta není jednoduchá, test osobní hrdosti na výkon úřednického povolání ukázal, že máme v tomto směru značné rezervy.

Každý jednotlivý úředník je součástí soukolí státní správy, vnímané jako obrovská mašinerie. Doporučením je: „Začněme nápravu od sebe". Je tedy na každém jednotlivci, jak vysoké je jeho morální cítění a co je ochoten dát své práci pomyslně navíc. Ačkoli je etika ve státní správě vnímaná spíše jako důsledné dodržování zákonů a správnost

rozhodnutí, mohla by do ní alespoň malou částí prolnout, prostřednictvím osobního přístupu každého zaměstnance, právě etika sociální.

Efektivnější uplatňování etických zásad je možné. Je však potřeba zaměstnance v tomto směru informovat a proškolit, co lze ještě na poli etiky považovat za správné a co za nevhodné chování. Nabízí se možnosti nových témat školení a seminářů, ohledně problematiky korupce, etiky, sociálního cítění. Dalšími opatřeními může být ošetření platových tarifů, spravedlivé nastavení finančního odměňování, motivace starších zaměstnanců, úřednická definitiva.

Je také třeba neustále upevňovat, posilovat kladné vnímání okolím, pozitivní prezentací činnosti úřadů v médiích „Public relations".

Důležitým, neopominutelným faktorem je stabilizace politického prostředí a další nástin vývoje státní správy s očekávanou reformou i elektronizací státní správy. Přílišnou elektronizací postupů však hrozí, podle mého názoru, odcizení vztahů mezi občanem a úředníkem. Je třeba se zamyslet nad otázkou, zda je elektronizace ve všech směrech přínosem jak mezilidským, mezioborovým, tak i ekonomickým. Zda tento krok nebude vnímán ze strany občanů jako další restriktivní, nevýhodné a zbytečně finančně nákladné opatření.

Dobré zázemí tvoří dobrý základ pro etické rozhodování a posilování jistot. Bude-li kvalitní vnitřní prostředí a příznivé vnější podmínky, včetně rozumné legislativy, nebude problém aplikovat rozumná a etická rozhodnutí v praxi ani při jednání s občany.

Etická směrnice přímo pro potřeby ÚMČ Brno–Žabovřesky by byla vypracována podle potřeby zaměstnavatele. Kodex je v současné době obecným, dostačujícím mechanismem. Obsahuje základní zásady, které by se měly dodržovat. Je však třeba důsledně, ale nenásilně dbát na zvnitřnění těchto deklarovaných principů mezi samotnými úředníky, aby se mohli při příštím vyplňování dotazníků hrdě hlásit ke své práci a znovu vnímat službu pro stát a jeho občany jako společensky žádoucí a prestižní.

ZÁVĚR

Cílem práce byl návrh na efektivnější uplatňování etiky při rozhodování a jednání s občany. Abychom mohli lépe pochopit podstatu fungování veřejné správy, je třeba krátce nahlédnout do historie jejího formování a seznámit se s našimi českými zvláštnostmi, které tvoří její základ. Moderní českou veřejnou správu provází množství systémových i personálních změn, které se vždy dotýkaly obyčejného občana.

Je třeba vzít v potaz náš, z dob totality, hluboce zakořeněný odpor k autoritativním nařízením a doporučením, národní specifika odrážející se ve fungování státní správy, sklon k německé preciznosti, slovanskou otevřenost a družnost i další české specifikum hledání kliček, výhod a osobního prospěchu za všech okolností. Bojujeme s pocitem, že jsme byli v období minulých režimů ochuzeni o možnost svobodného projevu, přístupy k penězům a demokracie se nám zdá bezbřehá. Vše nelze pojmout do zákonných norem. Stáváme se moderní různorodou společností, která může časem zcela postrádat obyčejné základní vnímání principů dobra a zla v jejich základní přirozenosti.

Etické principy je potřeba neustále upevňovat a prosazovat navzdory tomu, že praxe bývá různá a vidina zisku může mnohdy morální smýšlení jednotlivců upozadit. Velký prostor pro pozitivní ovlivňování a motivování zaměstananců k etickému chování mají jejich přímí nadřízení, střední management i samotné vedení úřadů státní správy. Zde bych viděla možnosti uplatnění pro sociální pedagogiku. Výchova je o snaze přibližování se k ideálnímu stavu. Nejedná se jen o metody osobního příkladu, ale systematickou výchovu a vzdělávání lidských zdrojů, aplikaci nových metod řízení lidí, řízení jejich výkonu, zvyšování efektivity práce, kvality prostředí, důslednou kontrolu a podobně.

Budeme-li obeznámeni s riziky, které nám přináší naše individuální vnímání situací a současně individální rozdíly našich osobností, můžeme volit vhodnější, eticky ukotvené, objektivnější přístupy a zkvalitňovat rozhodovací procesy.

Kultura orgánů státní správy úzce souvisí s tím, jak jsou určité hodnoty vedoucími pracovníky těchto orgánů prezentovány, vyžadovány, dodržovány a do jaké míry jsou sdíleny jejich zaměstanci. Zvnitřnění základních etických principů a hodnot do myšlení a hlavně chování a rozhodování zaměstanců vytváří celkový obrázek o tom, jaké je

prostředí uvnitř státní správy a zda není jen formálně deklarováno navenek. Etické kodexy jsou jen obecným vodítkem, přičemž nejdůležitější změny v postojích každého jedince probíhají z vnitřního přesvědčení o jejich nutnosti.

Výzkum odpovídá současné situaci v konkrétním prostředí. Vlivem vývoje a posunu hodnot ve společnosti v návaznosti na další blížící se změny pod taktovkou Evropské unie je možné, že se příští dotazovaní respondenti budou vyjadřovat jinak. Uvidíme, co přinese očekávána změna státní správy, tzv. definitiva. Zda a do jaké míry změní očekávání samotných úředníků a názory občanů na efektivní fungování státní správy jako celku.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1) Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR
2) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků
3) Usnesení vlády č. 331/2012, o *Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy*
4) ADAMOVÁ, L., DUDÁK, V., VENTURA, V. *Základy společenských věd*. 4. vyd. Praha: Fortuna, 2007. 149 s. ISBN 80-7168-905-X
5) BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I. a kol. *Psychologie a sociologie řízení*. 3. vyd. Praha: Management Press, 2007. 798 s. ISBN 978-80-7261-0
6) COLLINS, J. *Good to Great.* 1.vyd. New York: Harper Collins Publishers, 2001. 300 s. ISBN 0-06-662099-6
7) COVEY, S. R. *The 7 Habits of Highly Effective People.* New York: Free Press, 2004. 372 s. ISBN 978-0-7432-6951-3
8) DRUCKER, P., F., MACIARIELLO, J. *Drucker na každý den.* (Přel. Grusová, I.) 1.vyd. Praha: Management Press, 2009. 431 s. ISBN 978-80-7261-140-9
9) DYTRT, Z. a kol. *Manažerská etika*. 1.vyd. Brno: Computer Press, 2011. 200 s. ISBN 978-80-251-3344-6
10) FORET, M. *Jak komunikovat se zákazníkem*. 1. vyd. Praha: Computer Press, 2000. 200 s. ISBN 80-7226-292-9
11) FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob.* 1. vyd. Praha: G. plus G., 1999. 302 s. ISBN 80-86103-26-9
12) GADIESH, O., MacARTHUR, H. *Private Equity.* (Přel. Hrabětová, L.) Bratislava: Eastone Books, 2011. 142 s. ISBN 978-80-8109-179-7
13) HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 6.vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2
14) HENNING, G., PELZ, G. *Transakční analýza*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2008. 320 s. ISBN 978-80-247-1363-2
15) HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R., DANIELOVÁ, L. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou srávu.* Praha: Linde, 2004. 407 s. ISBN 80-7201-471-4
16) JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. 1. vyd. Praha: Triton, 2003. 223 s. ISBN 80-7254-329-6
17) KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů*. 3. vyd. Praha: Management Press, 2001. 367 s. ISBN 80-7261-033-3

18) KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů.* 4. vyd. Praha: Management Press, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7261-168-3

19) KRAUS, B., POLÁČKOVÁ, V. *Člověk, prostředí výchova*. 1. vyd. Brno: Paido, 2001. 199 s. ISBN 80-7315-004-2

20) KŘIVOHLAVÝ, J. *Psychologie moudrosti a dobrého života*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2362-4

21) LAHNEROVÁ, D. *Asertivita pro manažery*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 160 s. ISBN 978-80-247-2892-6

22) LUKÁŠOVÁ, R., NOVÝ, I. a kol. *Organizační kultura.* 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2004. 176 s. ISBN 80-247-0648-2

23) MIKULÁŠTÍK, M. *Komunikační dovednosti v praxi*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2003. 368 s. ISBN 80-247-0650-4

24) OWEN, J. *Tři pilíře úspěšného manažera.* (Přel. Koubek, J.) 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2008. 224 s. ISBN 978-80-247-2400-3

25) PFEIFER, L., UMLAUFOVÁ, M. *Firemní kultura.* Praha: Grada, 1993. 144 s. ISBN 80-7169-018-X

26) PLHOŇOVÁ, V. *Etické jednání a společenská odpovědnost*. 1. vyd. Znojmo: Soukromá vysoká škola ekonomická, 2013. 96 s. ISBN 978-80-87314-35-7

27) PRIDE, W., M., HUGHES, R., J., KAPOOR, J., R. *Business*. 2. vyd. Boston: Houghton Mifflin Company, 1988. 713 s. ISBN 0-395-35674-1

28) PRŮCHA, P. *Správní právo*. 7. vyd. Brno: Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0

29) PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s. ISBN 80-7208-314-7

30) PUTNOVÁ, A., SEKNIČKA, P. *Etické řízení ve firmě*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007. 168 s. ISBN 978-80-247-1621-3

31) ROŽŇÁK, P. *Politologie v kostce.* 2.vyd. Brno: Václav Klemm, 2012. 187 s. ISBN 978-80-904083-6-4

32) ROLNÝ, I. *Etika v podnikové strategii*. 3.vyd. Ostrava: Key Publishing, 2007. 111 s. ISBN 978-80-87071-45-8

33) ŘÍČAN, O. *Psychologie osobnosti*. 5. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007. 200 s. ISBN 978-80-247-1174-4

34) SENGE, P., M. *Pátá disciplína. Teorie a praxe učící se organizace.* (Přel.Grusová, I.) 1.vyd. Praha: Management Press, 2007. 439 s. ISBN 978-80-7261-162-1

35) SCHELLE, K. *Vývoj české veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2008. 431 s. ISBN 978-80-87071-92-2

36) SCOTT, G., G. *Průvodce náročnými pracovními vztahy.* (Přel. Vaňková, K.) 1. vyd. Praha: Portál, 2006. 184 s. ISBN 80-7367-074-7

37) ŠIGUT, Z. *Firemní kultura a lidské zdroje*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2004. 88 s. ISBN 80-7357-046-7

38) ŠTĚPANÍK, J. *Umění jednat s lidmi 3*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2008. 168 s. ISBN 978-80-247-1527-8

39) VODÁKOVÁ, A. *Viníci a soudci*. 1. vyd. Praha: Slon, 1998. 109 s. ISBN 80-85850-52-4

40) GREGAR, A. *Řízení lidských zdrojů.* Brno: Institut mezioborových studií, 2008.101 s.

41) SEKOT, A. *Aktuální problémy sociální patologie.* Brno: Institut mezioborových studií, 2009. 106 s.

42) VÍZDAL, F. *Psychologie řízení*. Brno: Institut mezioborových studií, 2007. 223 s.

43) SKULOVÁ, S. *Přednáška Etika ve veřejné správě - teze,* Brno: MU Právnická fakulta, 29.11.2012

44) ŠPAČEK, D. *Studijní podklad k předmětu Veřejná správa České republiky* - blok č. 1, Brno: Katedra veřejné ekonomie MU září 2006

45) ŠPAČEK, D. *Studijní podklad k předmětu Veřejná správa České republiky* - blok č. 2, Brno: Katedra veřejné ekonomie MU září 2006

46) Veřejná správa online č. 3/2013, příloha časopisu Obec a finance

47) Právní principy [online] [cit. 2013-09-23]. Dostupné z: http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry//teorie-prava/Pravni_principy_01.ppt

48) Transparency international [online] [cit. 2013-08-21]. Projekt Viva etika, Pellar, M. Aplikace etických kodexů ve státní správě v České republice. Dostupné z: http://www.transparency.cz/aplikace-etickych-kodexu-statni-sprave-ceske-republice/

49) About idnes.cz [online] [cit. 2013-07-30]. Dostupné z: http//www.novinky.cz/krimi/309059

50) About idnes.cz [online] [cit. 2013-08-19]. Dostupné z: http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/310939

51) Krajský úřad Jihomoravského kraje [online]. Dostupné z: http//www.kr-jihomoravsky.cz/

52) Magistrát města Brna [online]. Dostupné z: http//www.brno.cz/

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1 – Dotazník

Příloha č. 1 - Dotazník

DOTAZNÍK

Vážená paní, vážený pane,
jmenuji se Tarina Divisová a jsem posluchačkou II. ročníku navazujícího magisterského studia Fakulty humanitních studií Univerzity Tomáše Bati. Zpracovávám diplomovou práci na téma “Etika ve veřejné správě”. Dovoluji si Vás tímto požádat o vyplnění krátkého dotazníku. Odpovědi budou zpracovány a následně interpretovány v mé diplomové práci. Dotazník je anonymní.

Děkuji za Váš čas a spolupráci
Bc. Tarina Divisová

Vyberte prosím vždy jednu odpověď a označte křížkem.

1. Vaše nejvyšší dosažené vzdělání:
- ☐ SŠ
- ☐ VŠO
- ☐ VŠ

2. Délka zaměstnání:
- ☐ do 5 let
- ☐ 6-10
- ☐ 10 a více

3. Jste spokojeni s platovým ohodnocením své práce:
- ☐ ano
- ☐ ne
- ☐ mohlo by to být lepší

4. Jste spokojeni se svojí pracovní náplní:
- ☐ ano
- ☐ ne
- ☐ záleží na období či okolnostech

5. Jak hodnotíte celkovou atmosféru na pracovišti:
- ☐ převažuje přátelská atmosféra
- ☐ převažuje atmosféra plná konfliktů a napětí
- ☐ nevím, vztahy na pracovišti mne nezajímají

6. Jak vnímáte vztahy Vašeho úřadu s okolím:

- ☐ přátelská atmosféra
- ☐ nevraživost, časté stížnosti občanů
- ☐ nezájem o funkci úřadu a komunální politiku

7. Setkal(a) jste se s neetickým chováním na pracovišti (protekce, zvýhodňování, šikana apod.):

- ☐ ano
- ☐ ne
- ☐ nezajímají mne vztahy, okolí si raději nevšímám

8. Setkal(a) jste se s korupčním jednáním na pracovišti (úplatky, ovlivňování veřejných zakázek, nátlak apod.):

- ☐ ano, osobně
- ☐ ne
- ☐ osobně ne, ale v praxi kolegů

9. Domníváte se, že výše platu má vliv na způsob jednání s občany:

- ☐ ano
- ☐ ne
- ☐ nevím

10. Ovlivní Vás neshody na pracovišti při jednání ve vztahu k občanovi:

- ☐ ano
- ☐ ne
- ☐ musím kontrolovat své chování

11. Práce Vám přináší:

- ☐ společenskou prestiž
- ☐ peníze
- ☐ osobní naplnění

12. Jste hrdý na svou práci:

- ☐ ano
- ☐ ne
- ☐ nevím