



CV Mgr. Petr Urban, Ph.D.
Vystudoval filozofii na
univerzitách v Praze,
Berlíně a Lovani. Od roku
2004 působí jako vědec-
ký pracovník Filosofic-
kého ústavu AV ČR. Byl
také starostou jihočeské
obce Bednárec.

Petr Urban: Etika ve veřejné správě zasluhuje zvýšenou pozornost

Někdy to vypadá, že se kolem etiky a její úlohy v české veřejné správě chodí po špičkách. Nebo se vedou nekonečné hovory o její samozřejmosti a potřebnosti. Vědecký pracovník se zkušeností starosty obce se věnuje výzkumnému projektu zaměřenému na její stav.

Jiří Chum

Byl jste starostou obce. Jakou jste si z vnitřních a vnějších činností jejího úřadu odnesl zkušenost se stavem etiky?

Působil jsem v období 2010–2013 jako starosta malé jihočeské obce a byla to velmi cenná zkušenost. Pochopil jsem, jak hodně závisí kvalita veřejné správy na odhodlání a odpovědnosti jednotlivců, kteří jsou ochotni věnovat nemalou část svého času a energie péči o společné záležitosti. Uvědomil jsem si také, jak důležitá je dobrá komunikace mezi zastupiteli a vstřícný přístup směrem k občanům. To vše, i když to tak na první pohled nemusí vypadat, patří k tématu etiky ve veřejné správě.

Když se začne hovořit o etice ve veřejné správě, zaznívá často názor, že její úloha je dávno ošetřena etickými kodexy. Co si o tomto názoru myslíte?

Je dobře, že máme etické kodexy pro zaměstnance ve veřejné správě a že některé úřady mají i své vlastní úpravy etických kodexů. Je to pozitivní signál směrem k veřejnosti a užitečné vodítko pro zaměstnance úřadů. To, že etické kodexy máme, ale ještě neznamená, že se nám daří v praxi dodržovat jejich pravidla a naplňovat smysl v nich vyjádřených hodnot. Není bohužel ani výjimkou, že přijetí etického kodexu slouží jako zá-

minka k tomu, abychom nemuseli v této oblasti nic dalšího dělat – vždyť máme etický kodex, tak co po nás ještě chtějí?

Potřebují stávající kodexy revizi?

Oprávněná otázka! Je to vlastně podobné jako se zákony. To, že máme zákony, ještě neznamená, že je dobře známe a všichni dodržujeme. Neznamená to ani, že by byla zbytečná diskuse o potřebné změně a novelizaci stávajících zákonů. Etické kodexy jsou řekněme cosi jako jeden kámen v mozaice. Pokud je vhodně spojíme s etickým vzděláváním zaměstnanců, s etickým vedením ze strany představených, s péčí o bezpečnou, otevřenou a důvěrnou atmosféru na pracovišti, zvýší to naše šance na dobrý a spravedlivý výkon veřejné správy a také na lepší pracovní podmínky na našich úřadech.

Úvahy o etice ve veřejné správě jsou mnohdy označovány za akademické a odtržené od praxe. Jaký je skutečný stav etiky ve veřejné správě?

Je nepochybně lepší, když se o etice ve veřejné správě uvažuje a mluví na základě znalosti praxe. Zkušenosti zaměstnanců z jejich působení na úřadech jsou nedocenitelným zdrojem informací o tom, s jakými etickými otázkami a problémy se při výkonu veřejné správy skutečně setkáváme. V etice, jakkoli to může znít překvapivě, nejde o něco abstraktního, ale naopak o naši každodenní praxi, o to, jak se rozhodujeme v konkrétních životních a pracovních situacích, jak třeba utváříme konkrétní vztahy s klienty a kolegy na pracovišti. Proto pokud chceme zjistit, jaký je skutečný stav etiky ve veřejné správě a zda by bylo dobré s ním něco dělat, měli bychom se vypravit na jednotlivé úřady a mluvit s konkrétními lidmi z praxe.

Na to se zaměřil váš výzkumný projekt?

Ano. Pod názvem Nástroje rozvíjení etické kultury v české státní správě

(2018–2021) jej spolu s Alicí Koubovou a Jurajem Hvoreckým řešíme s podporou Technologické agentury České republiky na Ministerstvu dopravy. Naše poznatky stejně jako poznatky kolegů a kolegů, kteří se zajímají o stav etiky napříč českou veřejnou správou, ukazují, že etice ve veřejné správě se u nás věnuje mnohem méně pozornosti, než by bylo třeba pro její úspěšný dlouhodobý rozvoj. Z rozhovorů s jednotlivci i skupinami zaměstnanců vyplývá, že jim často záleží na etické kvalitě výkonu veřejné správy a dobré etické kultuře na jejich úřadu a že se k tomu snaží vlastním působením přispět. Navzdory tomu ale většinou na úřadech chybí jakýkoli systematický způsob ošetření a rozvoje etiky. Etické vzdělávání je okleštěno na několik formálních otázek v rámci úřednické zkoušky. Zaměstnanci, kteří se dostanou do obtížné etické situace, se obvykle nemají s kým na svém úřadě poradit, komu se svěřit; vedoucí pozice jsou nezdárně obsazovány osobami, které neplní roli pozitivního příkladu a nepřispívají k uskutečňování a šíření hodnot dobré správy. Etika v české veřejné správě proto rozhodně zasluhuje zvýšenou pozornost a dlouhodobou podporu. Ta by měla přijít jak ze strany úřadů samotných, tak z nejvyšších pater české exekutivy a legislativy.

Svoji roli ve vnímání etiky má rovněž rozostřené vnímání „běžné“ etiky a etiky profesní. Jak je lze rozlišit?

U některých profesí, typicky například u lékařské profese, očekáváme, že ti, kdo je vykonávají, se budou řídit nejen platnými zákony, ale i hodnotami a pravidly, na kterých je založeno to, čemu se říká „profesní čest“. Hodnoty a pravidla, kterými se má řídit lékař při výkonu své profese, jsou shrnuty v „lékařském slibu“, který musí složit každý absolvent medicíny před nástupem do praxe. Lékařská profesní etika se liší od obecné etiky jednak tím, že její pravidla se týkají situací a dru-

hů jednání, do nichž se člověk mimo lékařské povolání běžně nedostává, a také tím, že vyplývají z přijetí určité společenské role, pro kterou se člověk vědomě rozhodl. To platí například pro pravidlo, že lékař má mlčet o tom, co se dozví v průběhu léčení, nebo že se ve svém jednání a rozhodování má řídit výhradně blahem nemocného. Stejně tak i výkon veřejné správy má svá pravidla a hodnoty, na nichž je založená „profesní čest“ úředníka a které vyplývají z přijetí role „správce věcí veřejných“, například povinnost chránit veřejný zájem či přijímat nestranná a transparentní rozhodnutí. V paralele k „lékařské etice“ zde můžeme mluvit o „správní či služební etice“.

Liší se zásadněji etika volených představitelů a úředníků?

Rozdíl mezi nimi není nijak velký. Liší se ale každopádně v důrazu na hodnotu politické nezávislosti, která je důležitým předpokladem nestranného a profesionálního výkonu úřednické profese, zatímco u volených politiků ji samozřejmě nemůžeme vyžadovat.

Jaký je rozdíl mezi disciplinárním a aspirativním přístupem k etice ve veřejné správě?

Jde o dva různé přístupy, které se v praxi mohou dobře doplňovat. Vyjdeme-li z pojmu „profesní cti“ a díváme-li se na služební etiku jako na soubor hodnot a pravidel, jejichž cílem je pomáhat naplňovat poslání úředníka a správce věcí veřejných, jde o „aspirativní přístup“ k etice ve veřejné správě. Aspirativní se mu říká proto, že se v něm soustředíme na ideály a cíle, o které je třeba při výkonu veřejné správy usilovat. Pro tento přístup jsou klíčové například vzdělávání zaměstnanců, důraz na pozitivní příklad a motivaci ze strany vedoucích pracovníků, péče o bezpečné a otevřené prostředí na pracovišti. Disciplinární přístup naopak klade důraz na dodržování stanovených etických povinností úředníka a formuluje postihy za jejich případná porušení. Vychází z logiky, podle které je pro vybudování důvěryhodné veřejné správy zásadní, aby žádné závažné porušení služební etiky nezůstalo bez odpovědi. Nedáv-

ná analýza etických kodexů veřejné správy v několika desítkách zemí světa ukázala, že země s vyspělou demokratickou kulturou volí spíše aspirativní přístup, zatímco země s dlouhou historií nesvobody a totalitarismu využívají spíše disciplinární přístup, v němž jde více o dodržování základních pravidel. Pro rozvíjení etiky ve veřejné správě je vhodné, jak už jsem naznačil, vyvážené kombinování obou přístupů. Výsledky našeho projektu ukazují, že v podmínkách české veřejné správy by bylo vhodnější zaměřit se nyní více na přístup aspirativní.

„Pokud se podřízení setkávají u svého vedoucího se spravedlivým a otevřeným přístupem, s ochotou naslouchat druhým a brát vážně odlišný názor, je velká šance, že se takové chování rozšíří i mezi členy pracovního týmu a promítne se do jejich chování vůči klientům a kolegům.“

Může být profesní etika součástí snahy o vytváření účinných pojištění proti korupčnímu jednání a zneužívání pravomocí?

Korupce a zneužívání pravomocí kvetou často na pracovištích, kde se obecně tolerují různé „menší nešvary“, jako je diskriminace, netransparentnost a klientelismus, a také tam, kde se loajalita k nadřízeným a krytí jejich případných problémů cení více než věrnost hodnotám veřejné služby, jako je nestrannost, otevřenost či veřejný zájem. Pro účinný boj proti korupci proto rozhodně nestačí trestání nejkřiklavějších případů korupčního jednání. Zásadní je investovat do dlouhodobé proměny onoho podhoubí, z něhož korupční jednání vyrůstá. A právě to je cílem rozvoje etické kultury ve veřejné správě. Vlastně je to podobné jako s péčí o lidské zdraví – pro společnost je dlouhodobě výhodnější zaměřit se na pozitivní motivaci občanů ke zdravému životu a prevenci chorob než in-

vestovat do drahé léčby nemocí vzniklých rozšířením nezdravého životního stylu.

V prostředí, které je rozhodujícím způsobem založené na hierarchickém řízení, má zásadní vliv kvalita a úroveň vedoucích pracovníků. Co jim má být z hlediska etiky nejvlastnější?

Ano, role vedoucích pracovníků je pro rozvoj etiky ve veřejné správě zcela zásadní. Podřízení bedlivě vnímají chování svého vedoucího a přizpůsobují se, často nevědomě, standardu, který vedoucí svým vlastním příkladem nastavuje. Pokud má vedoucí například oblibu v sexistických narážkách, stanou se takové komentáře v každodenním životě daného týmu standardem a vytvoří podhoubí pro toleranci závažnějších typů jednání, jako je třeba genderová diskriminace. A naopak, pokud se podřízení setkávají u svého vedoucího se spravedlivým a otevřeným přístupem, s ochotou naslouchat druhým a brát vážně odlišný názor, je velká šance, že se takové chování rozšíří i mezi členy pracovního týmu a promítne se do jejich chování vůči klientům a kolegům. Vedoucí k tomu může zaměstnance motivovat i pomocí diskusních setkání a zpětné vazby, kterou jim pravidelně poskytuje. Je ovšem zcela klíčové, aby sám jednal v souladu s tím, co „hlásá“. Také je ale třeba zároveň dodat, že odpovědnost za kvalitu etického prostředí v týmu neleží jen na bedrech vedoucího jako jedince. Důležitou roli hraje nastavení správných institucionálních mechanismů, které mají vedoucímu napomáhat v etickém vedení týmu. Vedoucí by například měli mít možnost získávat doplňující vzdělání v oblasti etiky, konzultovat obtížné etické otázky s pověřenou osobou v daném úřadu, dostávat pravidelnou zpětnou vazbu od svých nadřízených a měli by být za své příkladné chování odměňováni.

Jak má vnější prostředí ideálně ovlivňovat rozvoj kvalitního etického prostředí ve veřejné správě?

Uvedu konkrétní příklad z nedávné minulosti. Vysoký státní úředník uspěje ve výběrovém řízení na post, který je podřízený jeho dosavadní pozici, z níž

// **Také výkon veřejné správy má svá pravidla a hodnoty, na nichž je založená „profesní čest“ úředníka a které vyplývají z přijetí role „správce věcí veřejných.“**

se rozhodl ještě před koncem svého funkčního období odejít. Výběr provede komise složená ze státních zaměstnanců, kteří dříve spadali pod služební hodnocení dotyčného úředníka. Zákon takový postup umožňuje. Z hlediska služební etiky se ale zjevně jedná o porušení hodnoty nestrannosti a navození situace střetu zájmů. Když k něčemu takovému dojde a státní správa na to sama nezareaguje, je důležitou rolí médií, neziskových organizací a občanských iniciativ, aby tento a podobné případy nenechaly spadnout pod stůl a věnovaly jim odpovídající pozornost. Když veřejnost vyjadřuje svá očekávání s ohledem na standardy dobré správy věcí veřejných a reaguje na případy jejich hrubého porušení, které by jinak zůstaly bez povšimnutí, napomáhá tak ke zlepšení etického prostředí ve veřejné správě. Jakkoli může být taková aktivita veřejnosti pro některé úřady a úředníky nepřijemná, měli bychom ji v naší společnosti vítat a podporovat.

Lze se v proměnách etiky v české veřejné správě inspirovat zahraniční dobrou praxí?

Určitě ano. Například země jako Nizozemsko či Finsko, kromě celé řady dalších zemí v Evropě i jinde, se zabývají rozvojem etiky ve veřejné správě již několik desetiletí a věnují tomu značnou energii a prostředky. Výsledkem této práce je eticky zralé prostředí ve veřejné správě, které nejen působí preventivně vůči korupci, ale vytváří i atraktivní a příznivé pracovní podmínky pro zaměstnance veřejné správy. Mám-li uvést jeden příklad za všechny, zmíním ustavení národního koordinačního orgánu, který má za úkol monitorovat stav etiky ve veřejné správě, vyhodnocovat její, navrhnout potřebné nástroje jejího rozvoje, poskytovat poradenskou službu a zajišťovat vzdělávání. V zemích

srovnatelné velikosti s Českou republikou je na tuto činnost vyčleněn obvykle tým o několika málo zaměstnancích. Zkušenost z těchto zemí ukazuje, že investice do takové koordinační skupiny se společnosti mnohonásobně vrací. Nedávno se touto cestou vydalo i sousední Slovensko, které se rozhodlo ustavit nadstranickou Radu pro státní službu, která se zabývá zejména otázkami služební etiky. Mluvíme-li o zahraničních zkušenostech, nelze také opomenout významnou roli mezinárodních organizací, jako je OECD, které věnují etice ve veřejné správě velkou pozornost a kromě pravidelně aktualizovaných doporučení nabízejí svým členským státům zdarma i podporu a spolupráci v oblasti etiky ve veřejné správě. Česká republika této podpory dosud využívá jen minimálně a má v tomto ohledu za jinými státy regionu střední a východní Evropy co dohánět.

Je vztah mezi zákony, které upravují činnosti veřejné správy, a etikou dostačující? Ovlivnil postavení profesní etiky v ústředních institucích státu zákon o státní službě? Na co by se ve vztahu k etice měly soustředit jeho následné novelizace?

Zákon o státní službě přinesl pozitivní změnu v tom, že se dodržování pravidel etiky státních zaměstnanců stalo součástí zákonných povinností státního zaměstnance. Zákonodárce tím dal jasně najevo, že služební etika není jen nějaký zbytečný luxus, ale patří do centra dobrého a kvalitního výkonu státní služby. Ze stávajícího znění služebního zákona ale také vyplývá, že hrubé porušení etiky státních zaměstnanců může vést až k zahájení kárného řízení a případnému ukončení služebního poměru. Z hlediska disciplinárního přístupu ke služební etice to dává dobrý smysl, ale jak už jsem naznačil, v českých podmínkách bychom se potřebovali soustředit více na aspirativní přístup, na pozitivní motivaci zaměstnanců k etickému jednání, na etické vzdělávání a práci s vedoucími. To by bylo vhodné promítnout do budoucí novelizace služebního zákona. Kromě toho bychom potřebovali také zevrubně novelizovat etický kodex státních zaměstnanců. Jeho stávající

verze z roku 2015 je značně nevyhovující, zužuje oblast etiky na boj proti korupci a úplatkářství a velká část jejích ustanovení dubluje platné zákonné normy. Měl jsem možnost zúčastnit se práce na revizi tohoto etického kodexu v minulých dvou letech. Výsledný návrh jeho nového znění leží na sekci pro státní službu Ministerstva vnitra. Pevně doufám, že nový náměstek pro státní službu již brzy předloží tento návrh k veřejné diskusi a meziresortnímu připomínkovému řízení.

Jakou zkušenost jste získal s proměnami veřejné správy v eticky uvažující a jednající systém? V kterém státním resortu se postupuje nejrozhodněji?

Během posledních tří let, kdy se věnuji problematice etiky ve veřejné správě, jsem se na českých úřadech setkal s řadou skvělých osobností, kterým kvalita etického prostředí ve veřejné správě není lhostejná a které jsou odhodlány zasadit se o její rozvoj. Za všechny bych rád vyzdvihl zaměstnance Ministerstva dopravy v čele se státním tajemníkem Martinem Vavřinou a členy jeho kanceláře pod vedením Michala Svěráka, kteří mne jako první v této věci oslovili a umožnili realizaci našeho výzkumného projektu v prostředí Ministerstva dopravy. Pochopení a chuť pro změnu jsou patrné i u některých pracovníků sekce pro státní službu na Ministerstvu vnitra. Zatím se jedná ale spíše jen o dílčí iniciativy a signály pozitivního vývoje. V současné době jednáme s představiteli Senátu Parlamentu České republiky o zorganizování veřejného senátního slyšení k tématu služební etiky na jaře 2021. Věřím, že se nám touto cestou podaří, aby téma etiky ve veřejné správě získalo v České republice co nejdříve pozornost a podporu, kterou si zaslouží.

A vaše sdělení pro čtenáře?

Protože jsme se zatím museli z časových důvodů omezit na práci s ústředními orgány státní správy, budu velmi vděčný, když se na mne obrátí kdokoli z krajských, městských či obecních úřadů, kdo by měl zájem sdělit nám své podněty či se dozvědět o naší práci víc. ■