

# **Etika vo verejnej správe v kontexte uplatňovania etických kódexov**

## **Ethics in Public Administration in Connection with an Application of Codes of Ethics**

**Ondrej Mital'**

### **Abstract**

Thinking about ethical management in context of public administration has recently become a field of professional interest of more and more thinkers and specialist. Codes of ethics are one of the most important and one of the most frequently used tools of ethical management in public administration. The basis of ethics in public administration is closely related to philosophical and ethical theories mentioned in this contribution. The contribution will also try to highlight the importance of public administration ethics. The present contribution is mainly focused on analysing selected codes of ethics focused on employees in the conditions of Slovak Republic. In the contribution there will also be used the synthesis and the comparison method.

**Keywords:** code of ethics, ethical management, employees, ethical theories

### **Úvod**

Verejná správa ako správa vecí verejných vykonávaná vo verejnom záujme musí spĺňať viaceré kritériá, vďaka ktorým je možné túto činnosť vykonávanú v prospech občanov hodnotiť. Požiadavky kladené na verejnú správu sa v súčasnom globalizovanom svete neustále zvyšujú. Nejde však len o narastajúce množstvo verejných služieb a statkov vyžadovaných občanmi štátu, ale aj o požadovanú kvalitu, v ktorej by mali byť poskytované. Dôraz je pritom kladený aj na profesionálnu stránku správy vecí verejných zo strany zamestnancov organizácii verejnej správy.

Požiadavky na činnosť verejnej správy možno vnímať vo viacerých rozmeroch. Predovšetkým musí byť verejná správa vykonávaná v súlade s platnou legislatívou. Možno teda hovoriť o povinnosti súladu činnosti orgánov verejnej správy s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a podzákonnými právnymi predpismi. Zároveň je v rámci verejnej správy v posledných desaťročiach na pozadí zvyšujúcich deficitov štátnych rozpočtov reflektovaná snaha o ekonomickú efektívnosť reprezentovanú princípom 3E, ktorý je podstatou koncepcie New Public Management.

Verejná správa nepochybne musí byť vykonávaná v súlade so zákonom a rovnako dôležité je zohľadňovanie ekonomických ukazovateľov. Právo ako normatívny systém, keďže je výtvorom človeka, však zďaleka nie je dokonalým nástrojom regulácie ľudských vzťahov. Rovnako trhový mechanizmus, ktorého tvrdošť verejná správa prostredníctvom stanovených opatrení sektorových politík zmierňuje nie je dokonalý. Korupcia, nepotizmus, neprofesionálny prístup alebo neefektívne a netransparentné vynakladanie verejných prostriedkov sú len niektoré z problémov, ktoré možno pozorovať aj v rámci verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky.

V kontexte uvedených myšlienok by preto malo byť súčasťou verejnej správy vo vyspelých štátoch západnej civilizácie rovnako dôležité aj sledovanie etického rozmeru správy vecí verejných. Otázka implementácie etiky do fungovania verejnej správy je teda aktuálnym a relevantným problémom, ktorým má význam sa zaoberať. Ide hlavne o zavádzanie nástrojov etického manažmentu, medzi ktoré patrí aj etický kódex upravujúci správanie sa zamestnancov

v organizáciách verejnej správy. Podstata etického manažmentu spočíva v takom spôsobe riadenia organizácií verejnej správy, ktorý je v súlade so všeobecnými princípmi a hodnotami reprezentujúcimi dobro a humánnosť v ľudskom bytí. Tieto princípy a hodnoty možno vyvodiť z filozoficko-etického myslenia západnej civilizácie, ktoré má svoj ideový základ v dielach mysliteľov antického Grécka.

## 1. Filozoficko-etický základ etiky vo verejnej správe

Hodnotenie dobrého a zlého, správneho a nesprávneho je súčasťou ľudského rozhodovania a to robí človeka jedinečným. Podoba ľudskej spoločnosti je výsledkom pôsobenia človeka, a ako taká nie je dokonalá. Preto možno naprieč dejinami filozoficko-etického myslenia badať snahu o zdefinovanie ideálu, respektíve v etickom ponímaní toho čo má byť. V tejto súvislosti možné spomenúť výstižný postreh V. Bilasovej: „*Posudzovanie ľudských záležitostí z hľadiska dobra či zla a tlak záväzku uprednostniť správne konanie a vyvarovať sa jeho opaku, súvisí so svedomím a slušnosťou, ktoré sprevádzajú civilizáciu počas celého jeho vývoja*“ (Bilasová, 2008, s.10).

Spoločenská realita je v každom období ľudskej histórie charakteristická určitými negatívnymi javmi. Práve to je dôvod, prečo zväčša filozofi a teoretici prichádzajú s myšlienkami ako zmeniť status quo, teda to čo je k lepšiemu. Tento rozpor medzi tým čo je a tým čo by malo byť, medzi realitou a ideálom možno sledovať už v Platónovej koncepcii dualizmu alebo v Kantovom Sollen.

Vnímanie dvojdimenzionálnosti dobra a zla možno aplikovať aj správu vecí verejných, ktorá má byť vykonávaná vo verejnom záujme. Či sú naplnené ekonomické ukazovatele stanoveným spôsobom možno zistiť na základe manažérsko-finančnej analýzy. Čo je v súlade s právnymi predpismi určuje príslušná legislatíva v konkrétnych právnych predpisoch. Samotní zamestnanci organizácií verejnej správy sa však dostávajú aj do situácií, ktoré v právnych predpisoch nemusia byť upravené. Napriek tomu sa od nich vyžaduje primeraná reakcia, ktorá je v súlade s etickými princípmi.

Súhrne možno povedať, že viacero mysliteľov dejín filozoficko-etického myslenia sa snažilo o vymedzenie určitého ideálneho spoločenského usporiadania, podoby sveta alebo medziludských vzťahov. Práve o to ako by to malo byť, o rozmer dobra, o ideálny stav by sa mala etika vo verejnej správe snažiť.

Humánnosť, snaha o ľudskosť a dobrý život v spoločnosti by mala byť cieľom aj vo verejnej správe. V snahe priblížiť sa k ideálnemu stavu, keďže jeho dosiahnutie v reálnych podmienkach je náročné ak nie nemožné, možno z hľadiska predmetnej problematiky zohľadniť predovšetkým dva prístupy. Správnosť alebo nesprávnosť konania ľudí môže byť vo všeobecnosti, teda aj s aplikáciou na sféru verejnej správy, posudzované predovšetkým z dvoch uhlov pohľadu. Možno len súhlasiť s tvrdením D. Ondrovej, že určujúcimi etickými tendenciami súčasnosti sú deontologická a teleologická teória. V súvislosti so skúmanou problematikou je dôležité vnímať aj fakt, že obe dominujúce teórie sú aplikovateľné aj vo sfére verejnej správy. (Ondrová, 2012)

Veľmi hodnotne vystihli **podstatu deontologickej koncepcie** A. Lawton, J. Rayner a K. Lasthuizen, ktorí poznamenávajú, že konanie je chvályhodné vtedy, ak nie je vykonané pre sebecké dôvody a ani v dôsledku prirodzenej dispozície. Morálny kredit určuje súlad s povinnosťou, ktorá nie je založená na intuícii, svedomí alebo užitočnosti. Nevýhodou deontologickej teórie je, že jednotlivé povinnosti sa navzájom nemôžu dostať do vzájomného rozporu. Otázkou je, či jedinec, ktorý verí, že svojim konaním môže vykonať dobro alebo odvrátiť škodu bude aj napriek tomu dodržiavať pravidlá. (Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013) To značí, že oproti teleologickej teórii nie je sledovaný konečný účel a úžitok. Jediným a smerodajným kritériom etickosti je súlad s povinnosťou.

Najčastejšie sa v s deontologickou teóriou spája Immanuel Kant a jeho kategorický imperatív, v súvislosti s ktorým autor viacerých filozofických publikácií P. Hlavinka vyslovil myšlienku, že ako jediný je všeobecne platný a ničím nepodmienený. Jedinci sú tak povinný podľa neho konať bez akejkolvek náklonnosti alebo vzdoru. Na druhej strane to znamená absenciu dôvodu alebo objektu

konania. Kategorický imperatív nehovorí čo má byť dôsledkom konania, ale ako je potrebné sa zachovať. (Hlavinka, 2014)

Vzhľadom na množstvo príkazov a zákazov v dnešnej spoločnosti je nekonfliktnosť pravidiel a povinností, ktorými sú jednotlivci zväzovaní veľmi ťažko dosiahnuteľná. Z pohľadu zamestnancov vo verejnej správe konfliktnosť povinností spravidla neprichádza v oblasti legislatívy. Právne predpisy, o ktoré opierajú svoje rozhodnutia sú v rozpore len výnimočne. Ak však takáto situácia nastane je vyriešená najbližšou novelou. Aj prípadnú konfliktnosť povinností v právnom slova zmysle iného druhu možno relatívne ľahko vyriešiť a teória aj prax pozná veľmi jednoduché riešenia. Predovšetkým, ide napríklad o prerušenie konania alebo riešenie kompetenčných konfliktov. Riešenie etickej dilemy však už také jednoduché nie je. Práve tu je dôležité vyzdvihnúť do popredia Kantovu ideu kategorického imperatívu a praktického rozumu, ktorého význam a postavenie je z tohto pohľadu nenahraditeľný.

Význam Kantovho kategorického imperatívu v prostredí verejnej správy spočíva v jeho podstate, ktorá vychádza z praktického rozumu. Východiskom Kantovej etickej teórie je práve praktický rozum. Ten je autoritou, ktorá stojí oproti sebeckým záujmom jednotlivcov, teda v súvislosti so skúmanou problematikou oproti súkromným alebo skupinovým záujmom zamestnancov organizácií verejnej správy. Ako v tejto súvislosti poznamenáva M. Muránsky, Kantova teória stavia morálku na možnosti nezištného konania. To z nej však nerobí výnimočný zjav v dejinách. Inovatívnou myšlienkou je práve fakt, že východiskom a garantom nezištnosti je praktický rozum. (Muránsky, 2008)

**Teleologická etická koncepcia** je rovnako ako deontologická etická teória zameraná na spôsob akým sa má jednotlivec, respektíve zamestnanec verejnej správy rozhodnúť. Za kritérium etického konania nie je výlučné sledovanie splnenia povinnosti, ale konečný dôsledok a účel konania. Prioritou tejto koncepcie vychádzajúcej z utilitarizmu je dosiahnutie užitočnosti a spokojnosti čo najširšieho počtu ľudí.

J. Bentham mal ako zakladateľ utilitarizmu veľa pokračovateľov už medzi rovesníkmi a jeho učenie má význam aj dnes. Podľa českého filozofa J. Sokola spočíva najsilnejšia stránka utilitarizmu v hodnotení ľudského konania z hľadiska objektívnych parametrov, ktoré sú pre všetkých vymedzené rovnakým spôsobom. Nevýhoda spočíva práve v prílišnom zovšeobecnení. Reálnym vyjadrením je napríklad nie len hodnotenie HDP, ale napríklad aj hodnotenie kvality života prostredníctvom indexu HDI. (Sokol, 2010)

V kontexte verejnej správy sa teleologická koncepcia často sústreďuje na dosahovanie cieľov prepojených s verejnými statkami a verejnými službami, ktoré sú poskytované. Rovnako je samozrejme dôležitá aj spokojnosť občanov konkrétnej krajiny alebo obmedzenie osobného vplyvu na úradníkov. (Pops, 2001)

Poskytovanie verejných služieb a statkov je jedným zo základných atribútov fungovania verejnej správy. Keďže obyvatelia obce, mesta, mestskej časti nie sú ani zďaleka rovnorodým celkom, ich potreby sa samozrejme odlišujú. V kontexte utilitaristickej teórie by malo byť snahou verejnej správy poskytnúť verejné služby prinášajúce čo najväčší úžitok čo najväčšiemu počtu ľudí. Nejde pri tom len o zabezpečenie dostatočného úžitku z jedného druhu verejného statku. Dôležité je poskytovať viacero druhov verejných statkov s takým stupňom úžitku, ktorých kombinácia bude vyhovovať čo najširšiemu počtu ľudí.

Aj keď sú deontologická etická teória spolu s teologickou etickou teóriou dominantnými, predsa len nie sú jedinými. Na výslnie sa opäť dostáva aj **etika cnosti**. Hodnotným spôsobom konfrontujú etiku cnosti s deontologickou a teologickou etickou teóriou M. S. de Vries a P. Suk Kim v knihe Value and Virtue in Public Administration. Autori zastávajú názor, že z filozofického hľadiska je aplikácia teórie cnosti problematická, pretože v situácii, keď je jedinec konfrontovaný s etickou dilemou neodpovedá na to ako by mal konať. Ak by mal jedinec konať v súlade s etikou cnosti, mal by konať tak, aby sa cítil komfortne, respektíve tak, ako by konal niekto koho obdivuje. (de Vries, Suk Kim, 2011)

Z tohto pohľadu to však neznamená neaplikovateľnosť teórie etiky cnosti. Zároveň však nemožno povedať, že ide o jednoduchú záležitosť. V podmienkach verejnej správy to kladie veľký dôraz napríklad na vedúceho. Ten by mal vytvárať vhodnú etickú klímu v organizácii ako celku. Zároveň je však na neho kladená požiadavka, aby sám išiel príkladom svojim zamestnancom a teda bol cnostným človekom. V takom prípade je takýto vedúci ideálnym príkladom pre svojich podriadených, ktorý je hodný nasledovania.

Podobným smerom rozvíja svoje uvažovanie o etike cnosti aj emeritná profesorka filozofie na Univerzite v San Franciscu B. MacKinnon. Etika cnosti nie je podľa nej zameraná na to, čo by sme mali robiť, ale na to akými by sme mali byť. Etika cnosti sa zaoberá takými charakterovými črtami, ktoré robia jedinca dobrým človekom. (MacKinnon, 2009)

Aj keď sa etika cnosti znova dostáva do popredia, jej súčasný hlavný predstaviteľ A. MacIntyre vyslovuje v súvislosti s existujúcou spoločenskou realitou určité znepokojenie. Súčasná politika totiž podľa neho neprávom odmieta tradíciu cnosti. Spravodlivosť, ktorú už ako hlavnú cnosť fungujúceho spoločenstva uvádza Aristoteles, je v súčasných spoločnostiach na okraji záujmu. (MacIntyre, 2004)

Ako v súvislosti s celou tradíciou etiky cnosti poznamenáva vo svojom diele Prístupy k etike český filozof Š. Špínka, etika nemôže byť vystavaná na zelenej lúke. Musí vychádzať predovšetkým z toho, čo je nadobudnuté výchovou a vlastným úsilím. Až z takto osvojených základov sa dokáže jedinec ďalej kriticky rozvíjať. (Špínka, 2014)

Vzhľadom na diskrečnú právomoc, ktorou zamestnanci verejnej správy pri rozhodovaní disponujú, je potrebná aj iná regulácia tejto činnosti ako len povinnosť alebo skrývanie sa za verejný záujem. Dôležitá je morálna autorita nachádzajúca sa vo vnútri jednotlivca, ktorá je postupne osvojovaná a zároveň cielene a systematicky rozvíjaná. Mnoho etikov, predovšetkým prívržencov teórií súhrnne tvoriacich etiku cnosti sa prikláňajú k názoru, že profesijným cnostiam sa možno naučiť. Práve z tohto dôvodu majú etické normy vo verejnej správe svoj význam a idea vyplývajúca z etiky cnosti môže byť v tejto dobe vnímaná ako podpora pri stanovovaní dobrého príkladu.

Deontologickú etickú teóriu, teleologickú etickú teóriu a etiku cnosti možno z hľadiska verejnej správy a súčasných tendencií považovať za dominantné teórie. Uvedené etické teórie samozrejme majú svoje klady a zápory. Ich aplikovanie vo sfére verejnej správy nie je možné v plnom rozsahu a je dôležité vyňať z každej teórie to, čo napomôže verejnej správe stať sa etickejšou v idealistickom slova zmysle.

## **2. Etika vo verejnej správe a etický kódex**

Vybrané spomenuté etické teórie vytvárajú určujúci filozoficko-etický základ pre uvažovanie o etike vo verejnej správe. Sledovanie verejného záujmu, plnenie povinností a disponovanie vhodnými profesionálnymi cnosťami by malo byť základnými požiadavkami na každého zamestnanca organizácie verejnej správy.

Možno hovoriť o nespornej spoločenskej potrebe regulovať narábanie s verejnou mocou prostredníctvom pravidiel. Konanie toho kto disponuje mocou a právom rozhodovať o iných ľuďoch, by malo byť nie len zákonné, ale aj slušné a čestné. Pravidlá by si malo určiť podľa svojich potrieb samo spoločenstvo. V prípade, že nemá spoločenstvo stanovené čo je správne môže len veľmi ťažko dospieť k svojmu zdokonaleniu. (Briestenský, 2000)

V tejto súvislosti narastá význam etického manažmentu, ktorý je chápaný ako súhrn aktivít smerujúci k zohľadňovaniu etických princípov a etických hodnôt pri riadení jednotlivých organizácií verejnej správy. **V oblasti verejnej správy má etický manažment narastajúci význam.** Výsledkom je zohľadňovanie etických dopadov správy veci verejných pri súčasnom dodržiavaní zákonnosti a efektívnosti. Donald C. Menzel (2007) veľmi hodnotne pojednáva o štyroch základných zásadách etického manažmentu vo verejnej správe, ktorými sú najímanie, efektívnosť, tréning a audit. Zamestnávaním správnych ľudí, ktorých je možné etickým tréningom postupne zdokonaľovať dosiahne organizácia verejnej správy vyššiu efektívnosť. V záujme jej udržateľnosti je však dôležité jej neustále vyhodnocovanie a následné zlepšovanie. Menzelova interpretácia

etického manažmentu výrazne korešponduje s teóriou etiky cnosti, ktorá je založená na tom, že profesionálne cnosti potrebné k výkonu určitého povolania je možné cielene a systematicky získavať.

Uplatnením nástrojov etického manažmentu možno v konečnom dôsledku dosiahnuť nie len vyššiu transparentnosť fungovania verejnej správy ako celku, ale aj súlad konania zamestnancov s etickými princípmi, etickými normami, etickými hodnotami a špecifickými požiadavkami. Súbor uplatňovaných etických nástrojov sa súhrnne nazýva etickou infraštruktúrou, ktorá sa v závislosti od jednotlivých krajín odlišuje. S odvolaním sa na myšlienku R. Gefferta ani dokonalá etická infraštruktúra, ktorá je komplementárne budovaná spolu s normatívnymi systémami napriek tomu ešte stále nie je zárukou jej dokonalého fungovania. Rovnako dôležitá je aj vnútorná spoluúčasť každého vedúceho pracovníka a zamestnancov v organizáciách. (Geffert, 2009)

**Základný nástroj etického manažmentu, ktorý organizácie verejnej správy využívajú je etický kódex.** Predstavuje prvý krok vedúci k zlepšeniu integrity v organizácii a je významnou súčasťou etického programu. Aj keď etický kódex nedokáže v plnej miere zaručiť morálne zlepšenie, je veľmi ťažké predstaviť si zohľadňovanie etických aspektov verejnej správy bez jeho existencie. (Ondrová, 2013)

Etický kódex predstavuje súbor požiadaviek na správanie a konanie, ktoré musia byť dodržiavané určitou skupinou ľudí. Obsah etických kódexov sa v závislosti od skupiny ľudí, pre ktorú sú určené odlišuje. Etický kódex formuje morálku a má vplyv na interpretáciu všeobecne platných princípov vo vzťahu ku konkrétnej profesii. (Pritchard, 2012)

Etický kódex by mal reflektovať nie len požiadavky stanovené teóriou, ale aj praxou a v konečnom dôsledku samotnou organizáciou verejnej správy. Vo všeobecnej rovine možno súhlasiť s charakteristikami, ktoré vymedzili A. Putnová a P. Seknička. Každý etický kódex musí byť zrozumiteľný, jednoznačný a musí mu porozumieť každý užívateľ. Formulácia jednotlivých ustanovení nesmie pripustiť možnosť odlišného výkladu. Text etického kódexu by mal byť výstižný. Súčasne by však nemal byť príliš stručný. (Putnová-Seknička, 2007)

Články etického kódexu nadobúdajú z tohto uhla pohľadu dôležitý význam. Schopnosť jednotlivých ustanovení vedúca k určitej miere samostatnosti zamestnanca, môže mať vplyv na plnenie jeho úloh a v konečnom dôsledku aj úspešnosti implementovanej politiky a kvality rozhodovacej činnosti.

**Komplexnosť aktivít verejnej správy spôsobuje ťažkosti pri vypracovaní etického kódexu, ktorý by bol univerzálny a všeobecne aplikovateľný.** Tento problém je možné identifikovať vo viacerých rovinách. Ide napríklad o rozpor článkov etického kódexu s inými pravidlami a normami, čo môže spôsobovať problémy súvisiace s vymožiteľnosťou ustanovení kódexu. Do konfliktu sa môžu dostať povinnosti zamestnancov a ich individuálne práva. Zamestnanci sa zároveň môžu odvolávať na to, že čo nie je zakázané je povolené. Z toho dôvodu musia byť etické kódexy jasné, konzistentné a harmonizované s existujúcou legislatívou. (Lawton-Rayner-Lasthuizen, 2013)

Zvýšený záujem o etiku vo verejnej správe možno badať nielen v odborných kruhoch. Prax v predmetnej problematike nezaostáva za teóriou až takým výrazným spôsobom ako je tomu pri iných problémoch, ktoré sa teoretici snažia napraviť. Potvrdením je práve prijímanie etických kódexov rôznych subjektov verejnej správy, ide napríklad o mestá, mestské podniky, mestské zastupiteľstvá, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Sociálna poisťovňa a mnohé ďalšie. Z hľadiska nasledujúcej časti príspevku je dôležité spomenúť klasifikáciu etických kódexov podľa osôb, na ktoré sú zamerané. V tejto súvislosti sa v praxi vyskytujú etické kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov samospráv a etické kódexy regulujúce správanie volených predstaviteľov samospráv.

### **3. Analýza vybraných etických kódexov vzťahujúcich sa na zamestnancov**

Veľkosť jednotlivých samospráv ovplyvňuje ich schopnosť úspešne aplikovať moderné nástroje riadenia. Predovšetkým samosprávy so statusom miest disponujú finančnou aj personálnou kapacitou, ktorá pri menších mestách chýba. Ide nie len o aplikáciu moderných metód plánovania,

marketingových nástrojov, či schopnosti úspešne podnikat', ale aj o aplikáciu nástrojov etického manažmentu. Z toho dôvodu práve väčšie samosprávy disponujú etickým kódexom zameraným na správanie sa ich zamestnancov. Nasledujúca časť príspevku bude venovaná analýze vybraných etických kódexov. Konkrétne ide o **Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici** a **Etický kódex zamestnanca Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy**. Predmetné etické kódexy majú ako jedny z mála na Slovensku prepracované fungovanie osobitnej funkcie dbajúcej na dodržiavanie ustanovení etického kódexu. Tento fakt predstavuje jeden zo základných predpokladov dosiahnutia cieľov vytýčených etickým kódexom. V oboch prípadoch ide o krajské mestá, ktoré poskytovaním verejných služieb a verejných statkov ovplyvňujú veľké množstvo fyzických a právnických osôb v rámci územia mesta, ale aj mimo neho.

**Platnosť a účinnosť** možno identifikovať u oboch etických kódexov priamo z ich textu a možno ich datovať od roku 2013. Banská Bystrica má tento najčastejšie využívaný nástroj etickej infraštruktúry od septembra. Vypracovaný bol etickým komisárom, pričom ide o revidovanú verziu etického kódexu z roku 2012. Bratislava má etický kódex vzťahujúci sa na zamestnancov od novembra a jeho obsah bol predložený na pripomienkovanie odborným útvarom hlavného mesta SR Bratislavy a zástupcom zamestnancov. Z obsahu oboch analyzovaných kódexov jasne vyplýva, že ide o záväzné normy správania sa pre všetkých zamestnancov, na ktorých sa vzťahujú.

Nepovinnou, ale takmer neoddeliteľnou súčasťou etických kódexov je **preambula** nachádzajúca sa v ich úvode. Ide o deklaráciu zostavovateľov, respektíve osôb, ktorým je kódex určený. Najčastejšie sa v nej vyjadruje stotožnenie s obsahom kódexu, prípadne jeho cieľ a účel. Rovnako je tomu tak aj v rámci predmetných etických kódexov.

Podmienkou účinnosti etických kódexov vo všeobecnosti je vymedzenie **okruh osôb, na ktoré sa etický kódex vzťahuje**. Analyzované etické kódexy sa tejto dôležitej otázke venujú stručne, ale zároveň jasne hneď vo svojom úvode. Banskobystrický kódex je záväznou normou správania sa zamestnanca mesta s výkonom pracovných povinností na Mestskom úrade v Banskej Bystrici. Na druhej strane bratislavský etický kódex vymedzuje okruh osôb prostredníctvom pracovnoprávneho vzťahu s hlavným mestom.

Vymedzenie okruhu osôb, na ktoré sa etické kódexy vzťahujú je dôležité z pohľadu jeho aplikácie a následnej kontroly jeho dodržiavania. Prostredníctvom vymedzenia okruhu osôb je možné určiť, ktorý jedinec musí dodržiavať povinnosti ustanovené jednotlivými článkami kódexu. Obe analyzované etické normy jasne určujú kto sa nimi má riadiť. Ide o základný predpoklad vymožitelnosti povinností ukladaných nasledujúcimi ustanoveniami prostredníctvom napríklad disciplinárneho opatrenia.

Len ak je správne vymedzený okruh zamestnancov možno kontrolovať dodržiavanie jednotlivých článkov a ustanovení etických kódexov, medzi ktorými majú fundamentálne postavenie **základné princípy**. Úvodné časti etických kódexov prostredníctvom stanovených základných princípov obsahujú deklaráciu konania zamestnancov v súlade s etickými princípmi. Stanovenie princípov nie je len akýmsi automatickým krokom. Práve naopak, ide o veľmi dôležitú súčasť etického kódexu, ktorá určuje celý jeho význam a spôsob výkladu jednotlivých ustanovení. Základné princípy, ktoré sú v oboch kódexoch zároveň určujú celkový charakter nasledujúcich ustanovení.

Etický kódex v Banskej Bystrici vymedzuje v rámci základných princípov princíp zákonnosti, odbornosti, slušnosti, svedomitosti, objektívnosť a spravodlivosť. Bratislavská etická norma stanovuje ako základné princípy princíp zákonnosti, otvorenosti, slušnosti, odbornosti, objektívnosti a rovnosti. Okrem toho obe kódexy zhodne ukladajú zamestnancom povinnosť zdržať sa konania, ktoré by poškodilo dobré meno alebo vážnosť jeho pozície a samosprávy ako celku.

Prvým z princípov je zákonnosť, ktorá musí byť zamestnancom samosprávy bezpodmienečne dodržaná. V zásade sa analyzované etické kódexy v pri vymedzení spomenutých základných princípov určujúcich ráz celého nasledujúceho obsahu neodlišujú. Rozdiel možno pozorovať len v určitých špecifických ustanoveniach. Banskobystrický etický kódex v závere článku venovanému základným princípom obsahuje komunikačné frázy, ktoré je zamestnanec povinný dodržať pri osobnom alebo telefonickom kontakte. Bratislavský etický kódex na druhej strane prikazuje

zamestnancovi dbať o zásady slušného a spoločenského odievania na podujatiach, na ktorých reprezentuje svojho zamestnávateľa. Tieto špecifické oblasti, ktoré sú v predmetných etických kódexoch uvedené v závere základných princípov možno na základe uváženia zakomponovať aj do iných noriem. Z hľadiska prehľadnosti by bolo vhodnejšie tieto špecifické povinnosti rozpracovať napríklad v rámci pracovného poriadku. Ak však tvorca etického kódexu považoval za dôležité venovať sa týmto oblastiam v rámci základných princípov nemožno to považovať za negatívum.

**Konflikt záujmov** je vo verejnej správe vo všeobecnosti charakterizovaný ako moment, keď pri plnení úloh a pracovných povinností zamestnanca dochádza ku konfliktu so súkromným záujmom. Podobná charakteristika konfliktu záujmov je obsahom aj článkov venovaných tomuto problému v oboch predmetných normách. Bratislavský kódex navyše v rámci tohto ustanovenia obsahuje zdôraznenie potreby sledovania verejného záujmu.

Súhrnne možno povedať, že predmetné etické kódexy ukladajú zamestnancom povinnosť predchádzať, respektíve povinnosť nepripustiť konflikt súkromného záujmu s postavením zamestnanca v samospráve. Povinnosť oznámiť čo i len prípadný konflikt záujmov ukladajú svojim zamestnancom obe samosprávy. Pozitívne je potrebné hodnotiť fakt, že zamestnanec musí oznámiť už potenciálny konflikt záujmov na dvoch inštanciách. Ide o priameho nadriadeného a príslušnú súčasť organizačnej štruktúry sledujúcu na dodržiavanie etického kódexu ako celku. Takýto postup je nie len v prospech ochrany verejného záujmu, ale aj v prospech zamestnanca samotného.

Ďalšou významnou časťou etických kódexov vo všeobecnosti a analyzovaných kódexov nevynímajúc je **problematika prijímania darov a iných výhod**. V týchto ustanoveniach ide samozrejme o dary a iné výhody, ktoré súvisia s plnením pracovných úloh. Túto časť kódexov je možné upraviť rôznym spôsobom od možnosti prijímania darov do určitej stanovenej hodnoty až po ich striktné odmietanie.

Podstatne odlišným spôsobom sú formulované ustanovenia týkajúce sa prijímania darov a iných výhod v oboch analyzovaných etických kódexoch. Kým etická norma v meste Banská Bystrica ukladá povinnosť zamestnancovi nevyžadovať a ani neprijímať dary a iné výhody, zamestnanec hlavného mesta dary prijímať môže. Ak sa zamestnanec s výkonom pracovných povinností na Mestskom úrade v Banskej Bystrici dostane do pozície, kedy mu je ponúknutý dar alebo iná výhoda, je povinný informovať nadriadeného a etického komisára. Oveľa liberálnejším spôsobom avšak za prísnych podmienok je upravené prijímanie darov v etickom kódexe Bratislavy. Zamestnanec je povinný bezodkladne ohlásiť prijatie daru od tretích osôb svojmu nadriadenému a etickému kancelárovi, ktorý zároveň vedie register darov. Takto prijaté dary sú však chápané ako majetok samosprávy. Výnimku tvoria ocenenia zamestnancov za ich pracovný výkon alebo dary do hodnoty 50€. Zamestnanec bratislavskej samosprávy má zároveň možnosť dar odmietnuť. Zároveň vedie zoznam podujatí neorganizovaných verejnou správou, na ktorých sa z titulu jeho funkcie zúčastnil a na mesačnej báze ho predkladá svojmu nadriadenému a etickému komisárovi.

Súhrnne možno povedať, že ustanovenia týkajúce sa prijímania darov a iných výhod sú liberálnejšie a slobodnejšie vymedzené v bratislavskom etickom kódexe. Na druhej strane kódex v Banskej Bystrici striktné zakazuje prijímanie darov. Pozitívne možno v oboch kódexoch vnímať povinnosť oznámiť takúto situáciu nadriadenému a príslušnému etickému orgánu. Je však na dlhú odbornú diskusiu, ktorý etický kódex upravuje túto oblasť správania sa zamestnancov lepšie. Kým striktné odmietanie darov môže viesť k ďalšiemu zatajovaniu, vnímanie daru od hodnoty 50 eur a vyššie tak isto nie je príliš šťastné.

Zamestnanci samospráv by si mali plniť svoje úlohy v súlade s platnou a účinnou legislatívou a etickými princípmi vymedzenými v etickom kódexe. Svoje postavenie zamestnanca a výhody súvisiace s plnením pracovných povinností by nemali žiadnym spôsobom zneužívať. Odlišnú úpravu možno sledovať pri súbore povinností súhrnne nazývaných **zneužitie úradného postavenia**. Podstatou je povinnosť nezneužívania výhod vyplývajúcich z pracovného postavenia v prospech zamestnanca. Po obsahovej stránke takto formulované ustanovenia obsahujú obe

kódexy. Rozdiel spočíva v ich vymedzení, a síce banskobystriický kódex túto formuláciu zahŕňa v rámci článku venovaného prijímaniu darov a iných výhod. Bratislavský etický kódex zneužitiu úradného postavenia venuje spolu s poskytovaním informácií osobitný priestor. **Poskytovanie informácií** je vymedzené len v rámci Etického kódexu Hlavného mesta SR Bratislavy. Zamestnanec nemôže zadržiavať informácie, ktoré majú byť riadne zverejnené a zároveň je povinný zachovávať mlčanlivosť o stanovených skutočnostiach. Zamestnanec rovnako nešíri nepravdivé, zavádzajúce, neúplne alebo skresľujúce informácie. Striktným spôsobom je upravená komunikácia zamestnancov samosprávy v Bratislave s médiami. S médiami komunikujú predovšetkým útvary na to určené, respektíve vedúci zamestnanci alebo nimi poverení zamestnanci. V rámci časti etického kódexu venovaného poskytovaniu informácií pôsobí pomerne zmätočne ustanovenie, v ktorom je vedúcemu zamestnancovi ukladaná povinnosť vyžadovať od svojich podriadených len plnenie pracovných úloh súvisiacich s jeho náplňou práce.

Pokiaľ ide o úpravu oznamovania neprípustnej činnosti a celkovej kontroly dodržiavania ustanovení kódexov, možno vo všeobecnosti hovoriť o najslabších súčastiach etických kódexov vo verejnej správe na Slovensku. Napriek tomu, že existuje mnoho nástrojov a možností kontroly v podobe etických splnomocnencov, etickej rady alebo etických splnomocnencov ich uplatnenie v praxi je nedôsledné a výrazne zaostáva za teóriou.

**Oznamovacia povinnosť** musí byť v rámci etického kódexu vymedzená jednoznačným spôsobom. V opačnom prípade je z pozície zamestnanca táto povinnosť veľmi ťažko dosiahnuteľná. V oboch analyzovaných etických kódexoch je stanovená povinnosť oznámenia neprípustnej činnosti, respektíve činnosti v rozpore z etickým kódexom priamemu nadriadenému a príslušnému splnomocnencovi pre etiku.

Na dodržiavanie analyzovaných etických kódexov dbajú etický kancelár v Bratislave a etický komisár v Banskej Bystrici. **Etický kancelár v Bratislave** dbá o nezávislý a nestranný výkon samosprávy v súlade s verejným záujmom. Túto funkciu vykonáva mestský kontrolór a prislúchajúcu agendu vedie Útvar mestského kontrolóra. Úlohy vyplývajúce z tejto funkcie vymedzuje etický kódex len demonštratívne. Predovšetkým ide o prijímanie oznámení o konflikte záujmov a neprípustnej činnosti alebo vedenie registra darov. Etický kancelár Bratislavy zároveň aktívne kontroluje dodržiavanie etického kódexu a podáva jeho výklad. **Etický komisár v Banskej Bystrici** a jeho zástupca sú zamestnancami mesta. Činnosť a kreovanie funkcie je v etickom kódexe vymedzené oveľa podrobnejšie. Etického komisára si volia zamestnanci mesta, na ktorých sa etický kódex vzťahuje a menuje ho primátor na funkčné obdobie 3 roky po predchádzajúcom súhlase dotknutého zamestnanca. Etický kódex určuje aj spôsob zániku funkcie etického komisára. Ide o prípady písomného vzdania sa funkcie, ukončenie pracovného pomeru s mestom a odvolaním z funkcie primátorom mesta. Kódex ďalej doslovne hovorí o tom, že ide o čestnú funkciu bez nároku na finančné ohodnotenie. Etický komisár je povinný zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie a nesmie byť zo strany zamestnávateľa žiadnym spôsobom znevýhodňovaný. Činnosť etického komisára je rovnako ako v predchádzajúcom prípade vymedzená len demonštratívnym výpočtom. Usmerňuje zamestnancov pri plnení svojich pracovných povinností v súlade s etickým kódexom, komunikuje so zástupcami zamestnancov a vedúcimi zamestnancami, upozorňuje zamestnávateľa na nedodržiavanie etického kódexu, prešetruje podnety na porušenie povinností vyplývajúcich z kódexu.

Predmetné etické kódexy veľmi správne len demonštratívnym spôsobom určujú povinnosti etického komisára a etického kancelára. Umožňuje to flexibilné reakcie týchto súčastí jednotlivých samospráv. Proces kreovania funkcie, ktorá je zodpovedná za dodržiavanie kódexu je viac vyprecizovaný v Banskej Bystrici. Banskobystrického etického komisára si volia zamestnanci spomedzi seba, pričom ho následne môžu aj odvolať. Etický kancelár nadobúda svoju funkciu z titulu postavenia mestského kontrolóra. Aj keď ani možnosť voľby nezaručuje kompetentnosť etického komisára, ide predsa len o lepšie riešenie kreovania funkcie dozerajúcej na dodržiavanie etického kódexu.



Etický komisár v Banskej Bystrici na základe ustanovení etického kódexu z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetov prešetruje porušenia etického kódexu a podáva štatutárovi oznámenia o porušení s návrhmi na **disciplinárne opatrenie**. Bratislavský etický kódex v tomto smere obsahuje len formuláciu, že za jeho dodržiavanie zodpovedajú vedúci zamestnanci a etický kancelár. Navyše neobsahuje žiadnu zmienku o postupe, ktorý nasleduje po zistení porušenia čo možno považovať za podstatný nedostatok.

## Záver

Etika verejnej správy má svoj základ vo filozofických a etických teóriách. Najvýznamnejšie z nich, deontologická etická teória, teleologická etická teória a etika cnosti, boli rozpracované v úvode príspevku. Spoločne tvoria filozoficko-etické východisko pre uplatnenie etiky a etického manažmentu a jeho nástrojov v konkrétnych organizáciách verejnej správy. Najčastejšie využívaným nástrojom etického manažmentu je v podmienkach Slovenskej republiky etický kódex. Etický kódex je jedným z možných nástrojov etického manažmentu, prostredníctvom ktorého možno regulovať správanie zamestnancov organizácií verejnej správy.

V príspevku boli analyzované etické kódexy Banskej Bystrice a Bratislavy vzťahujúce sa na zamestnancov samospráv. Vzhľadom na veľkosť vybraných miest možno hovoriť o uspokojivom spracovaní predmetných etických kódexov. Z analyzovaných noriem správania majúciich záväzných charakter je možné jednoznačne identifikovať ich platnosť, účinnosť, ako aj okruh osôb, na ktoré sa ustanovenia etického kódexu vzťahujú. V rámci základných princípov určujúcich celkový charakter správania sa zamestnancov sa skúmané etické kódexy podstatne neodlišujú. Vymedzujú princípy ako napríklad zákonnosť, otvorenosť, odbornosť, slušnosť alebo ochranu dobrého mena samosprávy. Veľmi pozitívne je potrebné hodnotiť fakt, že oba etické kódexy ukladajú zamestnancovi povinnosť oznámiť nie len reálny, ale aj potenciálny konflikt záujmov, pričom táto povinnosť zamestnancovi vzniká voči priamemu nadriadenému aj voči príslušnému funkcionárovi zodpovednému za dodržiavanie etického kódexu. Prijímanie darov a iných výhod je v rámci analyzovaných etických kódexov upravené odlišne. Kým v Banskej Bystrici etický kódex prijímanie darov striktnie vylučuje, etický kódex v Bratislave prijímanie darov umožňuje. Zároveň je však kódexom ukladaná povinnosť vedenia registra darov, ktorých hodnota presahuje hodnotu 50 eur. Riešenie situácie prijatia daru nižšej hodnoty však kódex výslovne nerieši. Otázna je rovnako situácia prijatia viacerých darov, ktorých hodnota jednotlivo nepresahuje stanovenú čiastku, avšak sčítaním ich hodnôt ju môže prekročiť. Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici aj Etický kódex zamestnanca Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy majú v porovnaní s inými samosprávami prepracovanú problematiku funkcie, dohliadajúcej na dodržiavanie ustanovení etického kódexu. V Banskej Bystrici existuje funkcia etického komisára a v Bratislave funkcia etického kancelára. Napriek odlišnému procesu nadobudnutia funkcie je ich úlohou dbať na dodržiavanie etického kódexu ako celku, prijímanie potrebných opatrení a prešetrovanie obdržaných podnetov. Banskobystrický etický komisár navyše disponuje právomocou predložiť zamestnávateľovi návrhy na disciplinárne opatrenie. Toto vyvodzovanie následkov plynúce z nedodržania ustanovení etického kódexu však v etickom kódexe Bratislavy chýba, čo možno považovať za jeho najväčší a podstatný nedostatok.

Prijatie etického kódexu by však nemalo byť cieľom, ale len prostriedkom k dosiahnutiu cieľov vytýčených v rámci etického manažmentu. Etický kódex je správnym krokom, po ktorom musia nasledovať ďalšie opatrenia. Tie by mali smerovať k rozvíjaniu vhodných profesionálnych cností zamestnancov verejnej správy a celkovej etickej kultúry s dôrazom na plnenie povinností a sledovanie verejného záujmu.

## Literatúra

BILASOVÁ, V. 2008. Výzvy pre etiku v súčasnosti. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity. 2008, 204 s.

BRIESTENSKÝ, L. 2000. Etické štandardy pre miestne samosprávy. Pezinok: EQ KLUB. 2000, 72 s.

De Vries, S. M. – SUK KIM, P. 2011. Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective. London: Palgrave Macmillan. 2011, 327 s.

Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: [www.banskabystrica.sk/download\\_file\\_f.php?id=302475](http://www.banskabystrica.sk/download_file_f.php?id=302475).

Etický kódex zamestnanca hlavného mesta SR Bratislavy. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: [http://www.bratislava.sk/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=700000&id\\_dokumenty=11039344](http://www.bratislava.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11039344).

GEFFERT, R. 2009. Verejná správa a etické kódexy v Slovenskej republike. In: Teória a prax verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2009, s. 151-156.

HLAVINKA, P. 2014. Dobro a cnosť pohľadom etických a náboženských koncepcií. Praha: TRITON, 2014, 213 s.

LAWTON, A. – RAYNER, J. – LASTHUIZEN, K. 2013. Ethics and Management in the Public Sector. Abingdon: Routledge. 2013, 184 s.

MaCINTYRE, A. 2004. Ztráta ctnosti: k morálnej krizi súčasnosti. Praha: OIKOYMENH. 2004, s. 332.

MaCKINON, B. 2009. Ethics: Theory and Contemporary Issues. Belmont: Wardsworth Cengage Learning. 2009, s. 528.

MENZEL, D. C. 2012. Ethics Management for Public Administrators: Leading and Building Organizations of Integrity. Abingdon: Routledge. 2012, 304 s.

MURÁNSKY, M. 2008. Kantova deontologická etika. In: REMIŠOVÁ, Anna (eds.). 2008. Dejiny etického myslenia: V Európe a USA. Bratislava: KALLIGRAM. 2008,

ONDROVÁ, D. 2012. Ethical Decision Models and Public - Service Ethics. In: Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy. Košice: TypoPress. 2012. s. 21-32.

ONDROVÁ, D. 2013. Ethics, Law and Ethical Conduct of Behavior. In: Konsenzus v práve, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2013, s. 170-178.

POPS, M. G. 2001. A Teleological Approaches to Administrative Ethics. In: COOPER, L. Terry (eds.). Handbook of Administrative Ethics. New York: CRC Press. 2001, s. 195-206.

PRITCHARD, J. 2012. Codes of ethics. In: CHADWICK, R. (eds.): Encyclopedia of Applied Ethics Ethics. 2012. London: Elseiver. 2012, s. 494-499.

PUTNOVÁ, A - SEKNIČKA, P. 2007. Etické řízení ve firmě. Praha: GRADA Publishing. 2007, 168 s.

SOKOL, J. 2010. Etika a život. Praha: Vyšehrad. 2010, 240 s.

**Adresa autora**

PhDr. Ondrej Mital'

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Interný doktorand na Katedre verejnej politiky a teórie verejnej správy

Popradská 66, 04132 Košice 1

E-mail: [ondrej.mital@gmail.com](mailto:ondrej.mital@gmail.com)