

Komplementárne pôsobenie etického a právneho normatívneho systému

The Complementarity of Ethical and Legal Normative System

Ondrej Mital*

Abstrakt

Zohľadňovanie etického aspektu praxe verejnej správy je dôležitou súčasťou správy veci verejných v demokratických spoločnostiach. Predkladaná štúdia sa pokúša obohatiť diskusiu týkajúcu sa významu etických noriem vo sfére verejnej správy. Súčasne štúdia skúma, za využitia deduktívno-induktívneho postupu, výhody a limity etických noriem ako regulátora správania sa zamestnancov verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Úvodná časť je venovaná najdiskutovanejším názorom, ktoré súvisia so skúmanou problematikou. Kľúčová časť štúdie upriamuje pozornosť na aktuálnu prax, pričom dôraz je kladený na etické normy prijaté v rámci štátnej správy a územnej samosprávy. Za hlavný prínos štúdie možno považovať zistenie, že etické normy môžu byť významným faktorom, prostredníctvom ktorého je možné ovplyvniť správanie sa zamestnancov a mali by byť využívané ako komplementárny a dodatočný regulátor popri platnej a účinnej legislatíve. Záver predkladanej štúdie obsahuje diskusiu zameranú na predpoklady a odporúčania súvisiace s potenciálnym kvalitatívnym zlepšením skúmanej problematiky.

Kľúčová slova

Etika vo verejnej správe; etický normatívny systém; právny normatívny systém; etické kódexy; komplementárne pôsobenie.

Abstract

Considering ethical aspect of public administration practice is an essential part of public administration in democratic countries. The presented study tries to enrich discussion about the importance of ethical norms in the sphere of public administration. Besides that, the study examines, with the help of deductive and inductive method, the benefits and limits of ethical norms as a regulator of public administration employee's behaviour in the conditions of Slovak Republic. The introductory part of presented text is devoted to the most discussed theoretical opinions linked to the examined issue. The core part of study concentrates its attention on the current state of practice with emphasize on ethical norms adopted by state administration and local self-government units. The main benefit of this paper is based on the finding that ethical norms could be important factor, which could influence the behaviour of employees and should be used as a complementary and additional regulator along with the legislative. Finally, the study ends with a discussion of the assumptions and suggestion connected with potential of qualitative improvement of examined issue.

Keywords

Public Administration Ethics; Ethical Normative System; Legal Normative System; Codes of Ethics; Complementary Effect.

* PhDr. Ondrej Mital, PhD, výskumný pracovník, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika / Researcher, Faculty of Public Administration, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Slovak Republic / E-mail: ondrej.mital@upjs.sk / ORCID: 0000-0003-3773-8714

Úvod

Súčasná spoločnosť je vďaka svojej komplexnosti, dynamickosti a zdanlivo nekonečnému rozmachu spútaná niekedy až príliš veľkým množstvom predpisov, pravidiel či obmedzení. Schopnosť ľudstva komplikovaným spôsobom riešiť jednoduché záležitosti trefne popisuje D. Graeber slovami, že pokiaľ sa vytvorí byrokratická štruktúra majúca za úlohu vysporiadať sa s nejakým objektívne existujúcim problémom, táto začne vytvárať ďalšie problémy, ktoré možno riešiť len ďalšími byrokratickým prostriedkami.¹ Napriek tomu možno hovoriť o potrebe cielenej regulácie ľudskej činnosti, pretože obzvlášť v oblasti správy vecí verejných sa to zdá byť za účelom dosiahnutia verejných záujmov priam nevyhnutné. Rovnako ako v iných oblastiach spoločenského života, tak aj vo verejnej správe možno identifikovať dvojdimenzionálnosť, ktorá nadobúda atribúty správnosti alebo nesprávnosti. Existujú situácie, v rámci ktorých dokážeme jasne rozlíšiť čo je správne a čo je nesprávne, ale komplexnosť súčasnej spoločnosti spôsobuje miešanie týchto protipólov a zahmlievanie rozdielov medzi týmito zdanlivo odlišnými antagonizmami.² Pre sféru verejnej správy je prioritne správne a želateľné to, čo je obsiahnuté v platných a účinných právnych predpisoch. Právo je ako normatívny systém relatívne samostatné a autonómne, pričom jeho spoločenská rezonancia, efektivita a legitimita prioritne závisí na jazykovej interpretácii a konceptuálnej schematizácii.³ Zároveň je však potrebné vnímať existenciu iných normatívnych systémov. Právne, morálne, religiózne a iné typy spoločenských noriem totiž predstavujú prostriedky, prostredníctvom ktorých je uskutočňovaná regulácia správania sa a interakcie ľudí, pričom tieto v konečnom dôsledku vyjadrujú objektívnu potrebu usporiadania vzťahov členov spoločnosti prostredníctvom nevyhnutných pravidiel.⁴ Mimo hraníc Slovenska je v teoretickej aj praktickej rovine často diskutovaný význam etického normatívneho systému. Etika je normatívny systém, ktorý je vďaka svojej rôznorodosti a komplexnosti plne aplikovateľný na súčasnú spoločnosť.⁵ Etický normatívny systém by v načrtnutom zmysle nemal byť vnímaný ako produkt ďalších pravidiel, ale skôr ako zhmotnenie dlhoročných overených všeľudských etických hodnôt a etických princípov, ktoré je potrebné aplikovať vo svetle súčasných problémov praxe verejnej správy.

1 GRAEBER, David. *Utopie Pravidel: O technologii, stupidite a skryté přitažlivosti byrokracie*. Praha: Prostor, 2017, 284 s. ISBN 978-80-7260-352-7.

2 FISHER, Anthony. Bioethics after Finnis. In: KEOWN, John a ROBERT P. GEORGE (eds.). *Reason, Morality, and Law: The Philosophy of John Finnis*. Oxford: Oxford University Press, 2015, 615 s. ISBN 978-0-19-873810-7.

3 HARVÁNEK, Jaromír a JAN STEJSKAL. Stát a právo v éře postmoderní komunikace. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010, roč. 18, č. 2, s. 111–117. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/6484>

4 KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 428 s. ISBN 978-80-7552-331-0.

5 SINGER, Peter. *Practical ethics*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 356 s. ISBN 978-0-321-70768-8.

Ambíciou predkladanej štúdie je prispieť do ambivalentnej diskusie týkajúcej sa významu a postavenia noriem etického charakteru vo sfére verejnej správy. Domáci a zahraniční odborníci upriamujú svoju pozornosť na prieniky a komplementárnosť pôsobenia etického a právneho normatívneho systému. Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného bola stanovená nasledovná výskumná otázka: Aké sú výhody a limity komplementárneho pôsobenia noriem etického charakteru ako regulátora správania sa zamestnancov pre oblasť správy vecí verejných v podmienkach Slovenskej republiky. Nadväzne sa stanovena hypotéza opiera o tvrdenie, že etické normy disponujú potenciálom regulovať správanie sa ich adresátov. Predkladaná štúdia sa zároveň pokúša poskytnúť odpovede na parciálne výskumné otázky: Aký je stav normatívneho rozmeru zohľadňovania etického aspektu aktuálnej praxe vo verejnej správe? Akým spôsobom sú koncipované etické kódexy vo verejnej správe na Slovensku? Ako možno zlepšiť aktuálnu prax zohľadňovania etického aspektu vo verejnej správe v podmienkach Slovenskej republiky?

Súčasne je potrebné poznamenať, že pozornosť predkladanej štúdie bude upriamená prioritne na štátnu správu a územnú samosprávu. Kľúčovou časťou vypracovania štúdie je analýza etických kódexov regulujúcich správanie sa zamestnancov vybranej oblasti verejnej správy. Predmetom analýzy budú normy etického charakteru, ktoré sú riadnym spôsobom zverejnené a voľne prístupné širokej verejnosti. Táto podmienka je totiž nevyhnutným predpokladom realizácie dohľadu verejnosti nad dodržiavaním stanovených etických požiadaviek. Súčasťou spracovania predkladanej štúdie je aj práca s relevantnými právnymi predpismi. Využitím induktívno-deduktívneho prístupu sa predkladaný text pokúša v jeho závere formulovať odporúčania v zmysle stanovenej výskumnej otázky.

Aktuálnosť skúmanej problematiky je reflektovaná v teoretickej rovine predovšetkým zahraničnými odborníkmi, kde je veľmi často diskutovaná v spojitosti s transparentnosťou vo verejnej správe, etickým pracovným prostredím, etickou kompetentnosťou jednotlivcov alebo je vnímaná v kontexte mechanizmov boja proti korupcii. Opodstatnenosť vedeckého bádania zameraného na normatívny rozmer zohľadňovania etického aspektu správy vecí verejných je podporená existenciou a reálnym uplatňovaním noriem etickej povahy vo vyspelých demokraciách, ako aj na platforme nadnárodných inštitúcií svetového alebo európskeho charakteru. Zámerom predkladaného textu je preto predovšetkým v teoretických súvislostiach rozpracovať perspektívy a východiská smerujúce k obohateniu diskusie týkajúcej sa predmetnej interdisciplinárnej problematiky.

1 Význam komplementárneho pôsobenia etického a právneho normatívneho systému

Očakávania týkajúce sa promptnosti reakcií na meniace sa prostredie sú v súčasnosti zo strany občana veľké, avšak v niektorých prípadoch je nutné poznamenať, že aj oprávnené. Zmeny po roku 1989 so sebou priniesli aj problémy, o ktorých diskutuje odborná

ale aj laická verejnosť.⁶ Ak chce verejná správa plniť účel, na ktorý bola zriadená, musí reflektovať výzvy nastoľované spoločnosťou. Organizácie verejnej správy sú na druhej strane limitované platnou a účinnou legislatívou, pretože s odvolaním sa na text Ústavy Slovenskej republiky môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Úloha zamestnanca verejnej správy býva v kontinentálnej Európe zakotvená v zákonoch, ktoré sú spravidla prostredníctvom vnútorných predpisov bližšie konkretizované.⁷ Preto je právo ako normatívny systém bytostne s verejnou správou prepojené. Z tohto dôvodu možno v kontexte skúmanej problematiky za kľúčové považovať právne normy, ktorými sú zákon číslo 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o štátnej službe) a zákon číslo 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme (ďalej len zákon o výkone práce vo verejnom záujme). Súčasne je však potrebné mať na zreteli postavenie zákona číslo 311/2001 Z. z. Zákonník práce (ďalej len Zákonník práce). Na štátnozamestnanecké vzťahy sa použije Zákonník práce, len ak to ustanovuje zákon o štátnej službe a na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme sa vzťahuje Zákonník práce len ak to stanoví zákon o výkone práce vo verejnom záujme alebo osobitný predpis.⁸

Z pohľadu skúmanej problematiky je potrebné znova zdôrazniť, že v teoretickej aj praktickej rovine je odborníkmi často diskutovaný význam etického normatívneho systému. Etika sa odlišuje od iných regulatívnych systémov v tom, že je do určitej miery samoregulačný, pretože by mal byť zdieľaný a spoluvytváraný členmi konkrétnej spoločnosti.⁹ Komplementárne pôsobenie právneho a etického normatívneho systému možno charakterizovať ako stav, ktorý je pre súčasné vyspelé demokracie typický.¹⁰ Praktickú aplikáciu na postkomunistické spoločnosti ponúkol už dávnejšie český právnik a sociológ J. Příbáň, podľa ktorého tieto krajiny po zmene režimu uprednostňovali dlhú dobu výlučne legálne a spravodlivost' treštajúce prostriedky aby zistili, že takéto nástroje podľa jeho názoru dokonca zlyhávajú.¹¹ Aj keď možno povedať, že ide o krajne negativistický pohľad, je zložité zhodnotiť, či v súčasnosti došlo k zrejým zmenám. Nadväzne možno

6 ŽUPOVÁ, Eliška. Vzdelanie starostov obcí na Slovensku a problematika odbornosti v územnej samospráve. In: *Sociology and Society*, Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre, Filozofická fakulta, 2017, roč. 2, č. 2, s. 24–41.

7 HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

8 ŽOFČINOVÁ, Vladimíra. *Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe*. Košice. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, 160 s. ISBN 978-80-8152-064-8.

9 BRODEUR, Magaly. Public Policy Analysis and Management at the Crossroads: An Epistemological Investigation of Ethics and Public Actions. In: CONTEH, Charles a Ian ROBERGE (eds.). *Canadian Public Administration in the 21st Century*. Boca Raton: CRC Press, 2016, s. 173–188. ISBN 978-1-4665-9172-1.

10 BILASOVÁ, Viera. Vplyv integrácie a globalizácie na etiku verejnosti na Slovensku. In: KRÁĽOVÁ, Euba (eds.). *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-System, 2009, s. 239–257. ISBN 978-80-85357-07-3.

11 PŘIBÁŇ, Jiří. 2001. *Právo a politika konvergence*. Praha: G plus G, 2001, 110 s. ISBN 80-86103-36-6.

využiť myšlienku R. Gefferta pojednávajúcu o tom, že žijeme v dobe, kedy je preceňovaný význam práva, ktoré je povyšované do pozície absolútneho a jediného správneho normatívneho systému.¹² Nevyhnutnosť komplementárneho pôsobenia oboch normatívnych systémov možno zdôrazniť aj slovami M. Duranteho v tom zmysle, že jednotlivé systémy sa dostávajú do vzájomnej interakcie, prelínajú sa a v niektorých prípadoch už právne termíny musia byť vysvetľované za pomoci iných normatívnych systémov, pričom tento fakt je hlavným dôvodom prečo nemôže právny normatívny systém v 21. storočí existovať a pôsobiť samostatne.¹³

Zo strany verejnosti sa objavujú požiadavky, ktoré legislatíva síce obsahuje, právna teória ich dokáže uspokojuivo vyargumentovať, ale v plnej miere sú najlepšie interpretovateľné práve prostredníctvom subdisciplíny aplikovanej etiky, ktorou je etika verejnej správy. Predovšetkým ide o oblasť boja s korupciou, mobing na pracovisku, konflikt záujmov, prijímanie darov a iných výhod, požiadavky na zvyšovanie transparentnosti alebo zabezpečenie dodržiavania vysokých štandardov integrity a osobnej zodpovednosti. Uvedený demonštratívny výpočet požiadaviek, ktoré výrazne napomáhajú fungovaniu právneho rozmeru činnosti verejnej správy je dôslednejšie popísaný práve odborníkmi, ktorí sa dlhodobo venujú problematike prieniku verejnej správy a etiky. Vďaka tomu dokáže právo plniť svoje spoločenské funkcie, a preto by mal štát podporovať morálnu obnovu spoločnosti a povýšiť morálne a etické normy na úroveň partnerského vzťahu k právu.¹⁴ Na tomto mieste je potrebné dodať, že uvedené myšlienky nemožno vnímať v zmysle znižovania významu legislatívy, jej postavenia a úlohy v súčasnej spoločnosti a praxi verejnej správy. Etický normatívny systém by v tomto zmysle mal pôsobiť ako doplnok prameniáci predovšetkým z overených ľudských hodnôt, ktorých pretrvanie možno vnímať vo vzťahu k budúcemu rozvoju spoločnosti pozitívne.

Súčasne možno v tomto zmysle argumentovať naliehavosťou vytvorenia a následnou aplikáciou etických hodnôt, princípov a štandardov, vďaka ktorým by mohla byť dosiahnutá vyššia flexibilita, zlepšenie individuálneho prístupu, dostupnosť informácií a vyššia transparentnosť.¹⁵ Existencia súboru vhodných a dôsledne spracovaných etických štandardov, pomocou ktorých je možné predchádzať etickým zmätkom, zastaviť profesijnú

¹² GEFFERT, Richard. Postmoderná civilizácia a fatamorgána ľudských práv s osobitným zreteľom na sociálne práva. Ešte stále kráčaš, demokracia? In: EŠTOK, Gabriel, Richard GEFERT a Renáta BZDILOVÁ (eds.). *Ľudské práva: Kam kráčaš demokracia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 97–104. ISBN 978-80-8152-380-9.

¹³ DURANTE, Massimo. *Ethics, Law and the Politics of Information: A Guide to the Philosophy of Luciano Floridi*. Springer: Dordrecht, 2017, 223 s. ISBN 978-94-024-1148-5.

¹⁴ KRÁLIK, Jozef a Ján KÚTIK. *Kontrolný systém a jeho subsystemy vo verejnej správe*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 216 s. ISBN 978-80-7380-482-4.

¹⁵ KVASNICOVÁ, Erika. Etika verejnej správy. In: FOBELOVÁ, Daniela (eds.). *Profesijná etika a prax*. Banská Bystrica: Fakulta humanitných vied Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2008, s. 81–101. ISBN 978-80-8083-658-0.

eróziu, zabrániť znižovaniu motivácie a súčasne zamedziť znižovaniu dôvery a legitimacy zo strany verejnosti vo verejnú správu sa javí ako nevyhnutná.¹⁶

Možno však etické kódexy považovať len za ďalší písaný súbor pravidiel, ktorý stanovuje limity správania sa, konania a rozhodovania jednotlivcov určitej organizácie, respektíve súboru organizácií? Normy etického charakteru sú do značnej miery vyjadrením určitej príslušnosti k princípom a pravidlám v nich obsiahnutých. V tomto zmysle možno len súhlasiť s názorom M. S. Frankela o tom, že kódexy stelesňujú kolektívne svedomie profesie a sú určitým svedectvom sebaurčenia skupiny v kontexte morálnej dimenzie.¹⁷ Tento fakt je podporený dôležitým, ale nie až tak často vyskytujúcim sa procesom. Ide o deklarovanie alebo konštatovanie, že znenie normy etického charakteru bolo prerokované so zástupcami zamestnancov, respektíve so samotnými zamestnancami. Kódexy, ktoré obsahujú tento typ deklarácie možno z pohľadu zohľadňovania a riadenia etického aspektu považovať v kontexte fungovania demokratickej spoločnosti za tie z najdokonalejších. V plnej miere totiž reflektujú podstatu etickej normy, ktorá je dodržiavaná konkrétnou skupinou jednotlivcov a v ideálnom prípade nepôsobí represívne, ale prevažne preventívne.

Súčasná spoločnosť a zároveň aj verejná správa, ktorá je jej súčasťou sú charakteristické komplexnými interakciami medzi verejnou správou a rôznymi entitami. V tomto zmysle je legislatíva pre verejnú správu kľúčová. Avšak, dnešná spoločnosť je charakteristická aj inými trecími plochami, medzi ktoré možno jednoznačne zaradiť etický aspekt spoločnosti. Podobne aj vo verejnej správe dochádza k situáciám, ktoré síce z legálneho pohľadu sú jednoznačné, ale z hľadiska iných normatívnych systémov je potrebné ich vnímať v rôznych kontextoch. Práve v tomto zmysle možno identifikovať nenahraditeľnosť komplementárneho pôsobenia etických noriem vo vzťahu k platnej a účinnej legislatíve. Etické kódexy teda nemožno považovať len za ďalší súbor pravidiel a v konečnom dôsledku majú v načrtnutom zmysle nenahraditeľný význam.

Vzhľadom na doposiaľ uvedené možno len súhlasiť s odborníkmi na predmetnú problematiku, že spracovanie etických kódexov je v podmienkach verejnej správy najčastejšie vyskytujúcim sa nástrojom etického manažmentu.¹⁸ Etické kódexy majú ambíciu riešiť

¹⁶ HAQUE, Shamsul M. Contemporary Trends and Dilemmas of Administrative Ethics in the Developing World. In: DE VRIES Michiel S. a Pan Suk KIM (eds.). *Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective*, 2011, s. 169–185. ISBN 978-0-230-23647-9.

¹⁷ FRANKEL, Mark S. Professional Codes: Why, how, and with what impacts? In: *Journal of Business Ethics*, 1989, roč. 8, č. 2–3, s. 109–115.

¹⁸ DYCK, Bruno a Mitchell J. NEUBERT. *Management: Current Practices and New Directions*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2010, 624 s. ISBN 978-0-618-83204-0; LEWIS, Carol W. Ethics Codes and Ethics Agencies: An Implementation. In: FREDERICKSON, George H. (eds.). *Ethics and Public Administration*. New York: Routledge, 2015, s. 136–157. ISBN 978-1-563-24097-3; ONDROVÁ, Drahomíra. Ethics, law and ethical conduct of behavior. In: CHMELÍK, Ján (ed.). *Konsenzus v práve*. Banská Bystrica: Belianum, 2013, s. 170–177. ISBN 978-80-557-0523-1; MENZEL, Donald C. *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organizations of Integrity*. New York: Routledge, 2017, 320 s. ISBN 978-1-138-19016-0.

otázky, ktoré legislatíva nerieši, ale možno ich vnímať aj ako reakciu na očakávania verejnosti vyžadujúce dôveru, zodpovednosť a skladanie účtov.¹⁹ Podľa odborníka na etiku verejnej správy Donalda C. Menzela je dôraz na normatívny rozmer etiky využívaný predovšetkým v demokratických spoločnostiach, ale aj v spoločnostiach, ktoré sa po autoritárskom režime snažia stať viac demokratickými.²⁰ Tento fakt úzko súvisí aj s normatívnosťou profesijnej etiky, ktorá je často stotožňovaná práve so súborom pravidiel správania sa pre príslušníkov konkrétnej profesie. Z pohľadu uplatnenia myšlienok etických teórií je etický kódex ukážkovým a tradičným výsledkom deontologickej etickej teórie. Morálny kredit je v kontexte deontologickej etickej koncepcie určený súladom s povinnosťou, ktorá nie je založená na intuícii, svedomí alebo užitočnosti.²¹ Je však potrebné zdôrazniť, že pre deontológa je najdôležitejší mravný rozdiel medzi prípustným a neprípustným, čo ústi v definíciu povinného cez predstavu neprípustnosti určitého konania.²² Tento základ predmetnej etickej koncepcie je jej poznávacím znakom, ktorý ju odlišuje od ostatných najdiskutovanejších etických teórií súčasnosti.

Normatívny rozmer zohľadňovania etického aspektu praxe možno na základe uvedenej povahy považovať za potrebnú súčasť praxe verejnej správy v demokratických spoločnostiach. V tomto zmysle možno normy etického charakteru vnímať vo vzťahu k platným a účinným právnym normám ako základný nástroj riadenia etického aspektu, ktorým možno regulovať správanie sa, konanie a rozhodovanie zamestnancov podieľajúcich sa na každodennej činnosti verejnej správy.

2 Normy etického charakteru v podmienkach verejnej správy na Slovensku

Reálny stav normatívneho rozmeru zohľadňovania etického aspektu je v rámci jednotlivých subsystémov verejnej správy z hľadiska kvantity a kvality spracovania etických kódexov na značne odlišnej úrovni. Najviac etických kódexov je prijímaných subjektami územnej samosprávy. V tomto zmysle sa plnohodnotne prejavuje podstata územnej samosprávy, ktorá spočíva v samorozhodovaní v rámci legálne vymedzenej pôsobnosti.²³

¹⁹ GUERAS, Dean a Charles GAROFALO. *Practical Ethics In Public Administration*. Vienna: Management Concepts, 2011, 460 s. ISBN 978-1-56726-295-7.

²⁰ MENZEL, Donald C. Ethics and Integrity in Public Service: Issues and Challenges. In: MENZEL, Donald C. a Jay D. WHITE (eds.). *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*. New York: Routledge, 2015, s. 108–124. ISBN 978-0-7656-2504-5.

²¹ LAWTON, Alan, Julie RAYNER a Karin LASTHUIZEN. *Ethics and Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge, 2013, 208 s. ISBN 978-0-415-57760-1.

²² GLUCHMAN, Vasil. Deontologická etika. In: GLUCHMAN, Vasil a kol. *Etické teórie súčasnosti: Etika II*. Prešov: Grafotlač Prešov, 2010, s. 119–132. ISBN 978-80-970485-0-1.

²³ ALMAN, Tomáš. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: ŽOFČINOVÁ, Vladimíra (eds.). *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 81–90. ISBN 978-80-8152-543-8.

Tento fakt výrazne korešponduje so silou samosprávy, ktorá dokáže zo všetkých subsystémov verejnej správy reagovať najpromptnejšie na potreby verejnosti, pretože v konečnom dôsledku je vykonávaná na úrovni, ktorá je najbližšie občanovi.

Normy etického charakteru sú však pri porovnaní s normami právneho charakteru značným spôsobom odlišné vo viacerých rozmeroch. Predovšetkým je potrebné povedať, že v podmienkach Slovenskej republiky neexistuje žiadny rámcový dokument, ktorý by aspoň demonštratívne poukazoval na očakávané alebo želateľné náležitosti etických kódexov. V rámci legislatívy sa vzhľadom na právne účinky dôsledne sleduje platnosť a účinnosť. Informácia o platnosti a účinnosti by však rovnako mala byť súčasťou každej etickej normy. Avšak prax ukazuje, že nie každý etický kódex obsahuje tieto podstatné informácie. Súčasne možno poukázať aj na samotný obsah etických kódexov, kde možno identifikovať kódexy, ktoré sú štruktúrované do článkov, ale aj kódexy, ktoré sú spracované vo forme deklarácií. Často diskutovanou otázkou je aj forma vydania etického kódexu. V praxi sa totiž objavujú kódexy, ktoré majú formu smernice, nariadenia, smernice primátora, vnútorného predpisu alebo sú spracované ako súčasť pracovného poriadku. Tieto odlišnosti sa navyše obmieňajú aj pri porovnávaní etických noriem prijímaných v rámci štátnej správy a územnej samosprávy. Preto bude pozornosť bezprostredne nasledujúcej časti textu upriamená na reálne existujúci stav.

2.1 Reálny stav uplatňovania etických kódexov vo verejnej správe

Existenciu snahy transformovať do verejnej správy princípy, na základe ktorých sú želateľným spôsobom interpretované všetky ďalšie situácie, možno nepriamo identifikovať aj v rámci legislatívy. Za kľúčový možno z pohľadu štátnej správy považovať zákon o štátnej službe, ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 2017. Obsahuje totiž princípy, ktoré nie sú len vymenované, ale sú doplnené aj krátkym popisom. Možno hovoriť o kvalitatívnej zmene k lepšiemu, pretože v predchádzajúcom znení zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov zákonodarca považoval za postačujúce len spomenúť, že štátna služba je budovaná na princípe profesionality, politickej neutrality, nestrannosti, efektivity, stability štátnozamestnaneckého pomeru a etiky.

Vychádzajúc z aktuálne platného zákona o štátnej službe možno hovoriť o nasledovných princípoch, ktoré síce nemajú výlučne etický charakter, ale v určitých aspektoch disponujú potenciálom smerujúcim k využívaniu komplementárneho pôsobenia etického normatívneho systému. Ako prvý je zákonom uvedený princíp politickej neutrality, v súlade s ktorým je štátny zamestnanec povinný vykonávať štátnu službu s dôrazom na verejný záujem. Princíp zákonnosti pojednáva o vykonávaní štátnej služby v súlade s legislatívou a zabezpečením ochrany pred nezákonným konaním. Štátny zamestnanec by mal s dôrazom na princíp nestrannosti uprednostniť verejný záujem pred osobným záujmom. S odvolaním sa na princíp profesionality koná odborne, svedomito a v súlade s Etickým kódexom štátneho zamestnanca, pričom verejná správa vytvára podmienky

k rozvíjaniu uvedených kvalít. Ďalšie princípy sa vzťahujú skôr na vzťah služobný úrad a zamestnanec. Ide o princíp transparentného zamestnávania, kedy je potrebné zabezpečiť rovnaký prístup k informáciám pre všetkých uchádzačov a následne aj transparentné a rovnaké odmeňovanie. Súčasne je potrebné dodržať povinnosť ochrany štátneho zamestnanca pred skončením pomeru z iných ako zákonne stanovených dôvodov, čím je do praxe uvedený princíp stability. Posledným uvedeným je princíp rovnakého zaobchádzania obsahujúci dôraz na rešpektovanie súkromia. Viacerými princípmi je navyše čiastočne reflektovaná požiadavka dôvernosti a nezneužívania informácií získaných v súvislosti s plnením pracovných povinností.

Uvedené princípy sa stotožňujú predovšetkým s reflexiou etických požiadaviek v zmysle predchádzania konfliktu záujmov, transparentnosti, neutrality a nestrannosti. Súčasne je však potrebné poznamenať, že absentuje dôraz na sledovanie etickej integrity, nezávislosti, lojality alebo osobnej zodpovednosti. V zásade však možno uchopenie princípov oproti predchádzajúcemu stavu hodnotiť kladne. Na druhej strane možno hovoriť aj o nevyužitom potenciáli. Súčasne je potrebné poznamenať, že zákon o štátnej službe odkazuje ako jediný na normu etického charakteru, ktorou je Etický kódex štátneho zamestnanca. Zároveň však možno identifikovať etické kódexy, ktoré sú prijímané jednotlivými orgánmi štátnej správy. Ide napríklad o ministerstvá, Finančnú správu Slovenskej republiky alebo Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky. Súčasne je na tomto mieste potrebné poznamenať, že vzhľadom na počet orgánov štátnej správy možno považovať analýzu všetkých etických kódexov za náročnú úlohu, ktorá svojou komplexnosťou presahuje ambíciu predkladaného textu.

Paralelne je potrebné vnímať zohľadňovanie etiky v územnej samospráve, ktorá je integračnou súčasťou demokratickej spoločnosti. Činnosť zamestnancov obcí a miest nie je v kontexte predmetnej problematiky ucelene v koncepcionom význame regulovaná, čo je vzhľadom na množstvo kompetencií a značný objem finančných prostriedkov, ktoré samosprávy spravujú zarážajúce. Subjekty územnej samosprávy však reflektujú potrebu regulácie etického aspektu ich činnosti a iniciatívne prijímajú etické kódexy zamestnancov. Územná samospráva je obdobne z hľadiska etických noriem veľmi ťažko vyčerpávajúco opísateľná. Hlavným dôvodom je výrazná územná fragmentácia, výsledkom čoho je existencia značného počtu malých samospráv. Z celkového počtu obcí 2 890 je viac ako 1 150 takých, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov, pričom viac ako 400 obcí nedisponuje počtom obyvateľov, ktorý by presahoval číslo 250.²⁴ Pri takmer troch tisícok územných samosprávnych celkov možno exaktne identifikovať využívanie etických kódexov na úrovni miest a samosprávnych krajov. Normy etického charakteru sú uplatňované v 46 mestách, čo v percentuálnom vyjadrení predstavuje takmer

²⁴ PALÚŠ, Igor. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). In: ŽOFČINOVÁ, Vladimíra (eds.). *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 14–27. ISBN 978-80-8152-543-8.

33 % z celkového počtu 140 miest. To však neznamená, že obce etické kódexy prijaté nemajú, práve naopak. Na úrovni samosprávnych krajov má etický kódex zamestnancov prijatá presná polovica krajov. Prax však ukazuje, že etické kódexy nie sú prijímané len za účelom regulácie zamestnancov obecných a mestských úradov alebo úradov samosprávnych krajov. Identifikovať možno aj kódexy spracované v rámci organizácii, ktoré sú zriaďované subjektmi územnej samosprávy. Najčastejšie sa jedná o mestské podniky, organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta alebo mestskú políciu.

Prijímanie noriem etického charakteru možno identifikovať aj v rámci záujmovej samosprávy a etické kódexy sú prijímané aj verejnoprávnymi inštitúciami. Napriek zúženiu skúmanej problematiky, na oblasť štátnej správy a územnej samosprávy, je predsa len vhodné aspoň okrajovo venovať priestor aj týmto súčastiam verejnej správy. Vzhľadom na zverené úlohy súvisiace s dosahovaním verejného záujmu by bolo úplné vynechanie týchto subjektov krátkozraké a mylné. Podobne ani v rámci tejto skupiny subjektov nemožno hovoriť o existencii vzorového či odporúčacieho kódexu. V súvislosti s dosahovaním zverených úloh a v záujme zabezpečenia verejného záujmu je etickými kódexami profesijnej samosprávy regulované správanie sa členov profesijných inštitúcií. V tomto kontexte možno spomenúť normy etického charakteru prijaté napríklad v rámci Slovenskej komory znalcov, Notárskej komory Slovenskej republiky alebo Slovenskej lekárskej komory. V rámci Slovenskej komory auditorov a Slovenskej advokátskej komory však možno hovoriť o určitom špecifickom prístupe. Etické kódexy síce tieto komory neprijali, ale deklarovali dodržiavanie normy, ktorá je prijatá na nadnárodnej úrovni. Súčasne majú normy etického charakteru prijaté aj subjekty, ktoré sú v teórii zaradované medzi špeciálnu samosprávu. Teória často vymedzuje školskú respektíve akademickú samosprávu. Normy etického charakteru za účelom regulácie správania sa zamestnancov a študentov majú prijaté viaceré univerzity, ako napríklad Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Univerzita Komenského v Bratislave alebo Žilinská univerzita. Výnimkou nie je ani prijímanie kódexov v rámci stredných a základných škôl. V rámci verejnoprávných inštitúcií možno obdobne identifikovať snahu zohľadňovať etický aspekt ich činnosti. Poukázať možno na etické kódexy, ktoré prijala Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa alebo Slovenská akadémia vied. Subjekty záujmovej samosprávy a verejnoprávne inštitúcie predstavujú pomerne nekoherentný celok. Charakter tejto skupiny organizácií je do výraznej miery reflektovaný v špecifickosti jednotlivých etických noriem, ale aj rozmanitosti adrešátov, ktorým sú etické kódexy určené.

Na druhej strane je verejnú správu potrebné vnímať aj v kontexte základnej zásady demokratickej verejnej moci a demokratického vládnutia, ktorou je deľba moci. Verejná správa sa totiž realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte.²⁵ Práve z tohto dôvodu a na základe komplexnosti skúmanej problematiky možno za žiadúce považovať aspoň

25 ŠKULIÉTY, Peter. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA, 2008, 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

v podstatných súvislostiach spomenúť aj opodstatnenosť etického rozmeru činnosti, ktorá je reflektovaná v rámci zákonodarnej aj súdnej moci. Potrebné je však poznamenať, že postavenie, uplatňovanie a dodržiavanie noriem etického charakteru je v rámci týchto dvoch zložiek moci vo vzťahu k skúmanej problematike podstatne odlišné.

Zásady sudcovskej etiky²⁶ sú kódexom, ktorý bol prijatý Súdnu radou Slovenskej republiky a jeho ustanovenia upravujú správanie sa sudcov. V kontexte sudcovskej etiky poukazuje predmetná etická norma na všeobecné zásady, ktorými sú zásada nezávislosti a nestrannosti, zásada bezúhonnosti, zásada spravodlivosti a transparentnosti, zásada zdvorilosti, diskretnosti dôvernosti a tolerantnosti, ale aj zásada rovnakého zaobchádzania a kompetentnosti. Súčasne vyzdvihuje etická norma osobné kvality sudcu, ktorými sú najmä ľudskosť, odvaha, serióznosť, rozvážnosť, pracovitosť, rešpekt a schopnosť načúvať. Zároveň sú v etickom rozmere formulované povinnosti pri výkone funkcie, voči profesii a povinnosti v občianskom živote. Všetky tieto všeobecné náležitosti sú konkretizované prostredníctvom pravidiel správania sa, ktoré tvoria podstatnú časť predmetnej etickej normy.

Na druhej strane nemožno v rámci zákonodarnej moci hovoriť o platnej a účinnej norme etického charakteru prijatej v rámci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len NR SR), ktorej Ústava Slovenskej republiky túto moc zveruje. Iniciatíva z rokov 2015 a 2016 smerujúca k prijatiu takejto normy totiž zostala len v rovine návrhu. Samotný návrh Etického kódexu poslanca bol členený do článkov, ktoré sa venovali základným etickým princípom, konfliktu záujmov, darom a iným výhodám, deklarácií majetkových a finančných pomerov, transparentnosti pri výkone funkcie poslanca, zneužitíu funkcie poslanca, rešpektovaniu úloh zamestnancov kancelárie a postupu pri porušení samotnej normy.²⁷ Napriek tomu možno v rámci legislatívy, konkrétne v zákone číslo 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, identifikovať ustanovenia súvisiace s normou etického charakteru, ktorá bola v rámci návrhu zákona nazvaná ako Etický kódex poslanca. Predmetný zákon paradoxne napriek absencii samotnej normy stanovuje povinnosť poslancov dodržiavať navrhovanú normu, ktorú môže NR SR prijať uznesením.

Vzhľadom na parciálnosť tejto problematiky vo vzťahu k nosnému cieľu štúdie, možno čo do rozsahu považovať priestor venovaný zohľadňovaniu etiky v rámci zákonodarnej a súdnej moci za dostatočný. Napriek tomu možno v kontexte skúmanej problematiky venovať patričnú pozornosť aspoň sankciám v prípade porušenia uvedených etických noriem.

²⁶ *Zásady sudcovskej etiky* [online]. 2015 [cit. 20. 11. 2017]. Dostupné z: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/680_zasady-sudcovskej-etiky.pdf

²⁷ *Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Petra Pellegriniba, Miroslava Čížka a Jany Laššákovéj na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov* [online]. 2015 [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=418224>

Sankčný mechanizmus je v rámci zákona 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky stanovený tak, že samotný poslanec podlieha disciplinárnej právomoci NR SR v prípade jeho porušenia, pričom návrh na začatie konania v Mandátovom a imunitnom výbore NR SR môže podať orgán zákonodarného zboru alebo poslanec. Súčasne predmetný zákon paradoxne aj napriek absencii kódexu stanovuje sankciu v prípade jeho porušenia, ktorá môže byť až do výšky 500 €, pričom o tejto sankcii by mala rozhodovať NR SR na základe odporúčania príslušného výboru.

V súvislosti s dodržiavaním Zásad sudcovskej etiky je potrebné poukázať na samotné záruky, v rámci ktorých ako hlavný garanti vystupujú samotní sudcovia, orgány sudcovskej samosprávy a samotná Súdna rada Slovenskej republiky, ktorá predmetnú etickú normu upresňuje výkladom. Orgány sudcovskej samosprávy sú oprávnené v rámci disciplinárnej právomoci posudzovať, či je správanie sudcu v rozpore s normou etického charakteru. Samotný dokument sa pritom v tejto súvislosti opiera o normy právneho charakteru, ktorými sú zákon číslo 385/2000 o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon číslo 757/2004 o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného možno vysloviť presvedčenie, že normy etického charakteru sa v podmienkach verejnej správy na Slovensku odlišujú vo viacerých základných aspektoch. Vychádzajúc z odlišností týkajúcich sa formy a spôsobu prijatia, štruktúry etickej normy alebo okruhu adresátov je potrebné zohľadniť ďalší dôležitý faktor. Ide o samotné koncipovanie obsahu, ale aj práv a povinností vyplývajúcich z jednotlivých etických kódexov. Z tohto dôvodu bude tomuto rozmeru normatívneho aspektu etiky vo verejnej správe venovaný osobitný priestor v nasledujúcej podkapitole.

2.2 Obsah a štruktúra etických kódexov vo verejnej správe

Etické kódexy sú predovšetkým reflexiou slobodnej vôle jednotlivých organizácií verejnej správy zohľadňovať etický aspekt ich každodennej praxe. Z tohto dôvodu je obsah etických noriem determinovaný preferenciami jednotlivých organizácií, ale zároveň aj charakterom ich činnosti a samotným okruhom adresátov. S dôrazom na tieto faktory sa pokúsime v nasledujúcej časti textu poukázať na odlišnosti, ktoré sa týkajú koncipovania etických požiadaviek v jednotlivých normách etického charakteru v štátnej správe a územnej samospráve.

2.2.1 Normy etického charakteru v štátnej správe

Štátna správa nie je v prijímaní noriem etického charakteru, príliš iniciatívna. V konečnom dôsledku je to však dané jej samotným charakterom. Na rozdiel od ostatných subsystemov je racionálnejšie a efektívnejšie regulovať správanie sa štátnych zamestnancov univerzálnym kódexom. Najširší počet adresátov je vo verejnej správe na Slovensku regulovaný práve Etickým kódexom štátneho zamestnanca. Zákon o štátnej službe odkazuje na jeho dodržiavanie a súčasne upravuje, že vykonávacím predpisom ho vydáva Úrad

vlády Slovenskej republiky. Na dodržiavanie kódexu odkazuje dokonca aj text sľubu, ktorý je spájaný s prevzatím služobnej zmluvy štátnym zamestnancom.

Predmetný Etický kódex štátneho zamestnanca²⁸ možno považovať za zastaraný, ale pozitívom je, že niektoré jeho časti boli na vtedajšiu dobu spracované podrobne a vychádzajú z potreby obmedziť problémy, ktoré pretrvali dodnes. Ide o konflikt záujmov, prijímanie darov, využívanie zdrojov alebo zneužitie úradného postavenia. Kódex upravuje viacero možných druhov konfliktu záujmov. Zároveň upravuje podrobne aj prijímanie darov a iných výhod, pričom obe spomínané oblasti sú koncipované tak, aby sa štátny zamestnanec zdržal konania a vyhýbal sa situáciám, ktoré by čo i len potencionálne ohrozili riadne plnenie štátno-zamestnaneckých povinností. Pozitívom je aj vyzdvihovanie dôležitosti transparentnosti štátnej služby, ktorá ani dnes nestratila na význame. Najrozsiahlejšia časť normy je venovaná zneužitiu úradného postavenia, ktoré nemôže za žiadnych okolností nastať. Podrobne sú upravené situácie týkajúce sa zneužitia úradného postavenia zo strany zamestnanca, ale aj nadriadeného. Kódex zároveň rámcovo upravuje aj oblasti, ktorými sú nakladanie s informáciami, ochrana majetku a oznamovanie neprípustnej činnosti. Na druhej strane je však potrebné konštatovať, že kódex ako celok nevyhnutne potrebuje revíziu. Používa napríklad pojem predstavený, ktorý v súčasnej legislatíve nemá oporu a je odkazom na staršie verzie zákona o štátnej službe. Text kódexu zároveň nekorresponduje s ambíciami reflektujúcimi aktuálne a všeobecne rozšírené problémy. V tomto zmysle nie je venovaná patričná pozornosť etickej integrite a zodpovednosť je vnímaná výlučne len ako koncept vzťahujúci sa na plnenie pracovných povinností. Z hľadiska koncepcnosti by však pri určitých úpravách mohol byť východiskom pre spracovanie etických kódexov v jednotlivých organizáciách verejnej správy.

V rámci štátnej správy však možno identifikovať aj iniciatívy smerujúce k vytvoreniu podrobnejších a špecifickjších etických noriem. Dokument Akčný plán na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu upravuje povinnosť prijímať a uplatňovať rezortné etické kódexy štátnych zamestnancov.²⁹ Doposiaľ boli takéto kódexy prijaté napríklad Ministerstvom vnútra alebo Ministerstvom práce sociálnych vecí a rodiny. Súčasne možno poukázať aj na etický kódex prijatý v rámci Finančnej správy alebo Najvyššieho kontrolného úradu.

Etický kódex štátneho zamestnanca a zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky³⁰ má z hľadiska

²⁸ *Etický kódex štátneho zamestnanca* [online]. 2018 [cit. 10.1.2018]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca>

²⁹ *Akčný plán na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu* [online]. 2015 [cit. 15.11.2017]. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-189280?prefixFile=m_

³⁰ *Etický kódex štátneho zamestnanca a zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky* [online]. 2013 [cit. 15.11.2017]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/ministerstvo/eticky-kodex.pdf>

štruktúry určité špecifické znaky. V rámci základných zásad rozpracováva v pätnástich odsekoch viaceré oblasti, ktoré sú spravidla spracované ako osobitné časti etickej normy. Okrem základných zásad rozpracováva táto časť napríklad aj prijímanie darov, nakladanie s majetkom alebo vzťahy na pracovisku. Takýto postup pri spracovaní kódexu môže viesť k prípadnej nedôslednosti a neadekvátnej úprave konkrétnych práv a povinností. Napriek tomu, predovšetkým problematika darov je spracovaná podrobne. Jedinou oblasťou, ktorá je v predmetnom kódexe spracovaná ako osobitná časť je konflikt záujmov. Súčasne je potrebné poznamenať, že táto časť je spracovaná kvalitne a v kontexte aktuálnych trendov riešenia tejto podstatnej otázky etiky vo verejnej správe. Etický kódex štátnych zamestnancov vykonávajúcich štátnu službu v služobnom úrade Ministerstva vnútra Slovenskej republiky³¹ je orientovaný na výsostne zachovávanie profesionality pri činnosti jednotlivcov, ako napríklad vo vzťahu k dodržiavaniu mlčanlivosti, politickej neutrálnosti a nestrannosti, rešpektovaní iných zamestnancov, v súvislosti s konfliktom záujmov alebo vystupovaní či nezneužívaní služobného postavenia. Zároveň vo svojej zvyšnej časti prostredníctvom osobitných článkov podrobne stanovuje práva a povinnosti vo vzťahu k zneužitiu služobného postavenia a konfliktu záujmov.

Etické kódexy však v rámci štátnej správy nemajú spracované len ministerstvá. Špecificky je spracovaný aj Etický kódex finančnej správy³², ktorý nemá podobu článkov a ustanovení, ale je formulovaný v zmysle deklarovania kvalít zo strany zamestnanca. Kládie dôraz na profesionálny prístup, preferuje ľudský prístup, ochranu nadobudnutých informácií, poskytovanie podpory pre klientov, vzájomnú dôveru a snahu o transparentné dodržiavanie zákonom stanovených povinností. Etický kódex zamestnanca Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky³³ obsahuje v podstate tradičné náležitosti etickej normy. Po úvodných ustanoveniach koncentruje svoju pozornosť na základné pravidlá správania sa zamestnancov, konflikt záujmov a prijímanie darov. V článku nazvanom Osobitné ustanovenia pre zamestnancov vykonávajúcich kontrolu sa plne prejavuje špecifickosť samotnej organizácie, pričom tento článok tvorí podstatnú časť kódexu. Tento fakt možno považovať za logické vyústenie kompetencií, ktoré sú úradu zverené priamo Ústavou Slovenskej republiky.

Štátnu správu je teda možné z hľadiska normatívneho rozmeru zohľadňovania etiky hodnotiť rozporne. Kým na jednej strane je relatívne správnym krokom existencia kódexu vzťahujúceho sa na všetkých štátnych zamestnancov, na druhej strane nie je dostatočne využitý jeho potenciál. Súčasne nie je dostatočne využívaná jeho ďalšia konkretizácia

31 Nariadenie vedúcej služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 15/2012 o etickom kódexe štátnych zamestnancov vykonávajúcich štátnu službu v služobnom úrade Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

32 *Etický kódex finančnej správy* [online]. 2015 [cit. 15. 11. 2017]. Dostupné z: https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Financna_sprava/Rozne/2015.12.30_et_kodex.pdf

33 *Etický kódex zamestnanca Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 15. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/eticky-kodex-zamestnanca-nku-sr>

a prispôsobenie. Napriek tomu možno identifikovať ďalšie samostatné iniciatívy, ktoré sú však v podmienkach Slovenska skôr výnimkou.

2.2.2 Normy etického charakteru v územnej samospráve

Prijímanie kódexov vzťahujúcich sa na zamestnancov miest a obcí nebolo regulované žiadnou národnou autoritou, a preto sú ich ustanovenia formulované rôzne, ale napriek tomu možno povedať, že veľmi podobne. Určitým negatívom identifikovateľným v etických kódexoch územnej samosprávy je fakt, že niektoré ustanovenia sú dokonca až doslovne totožné. Rovnaký jav je pozorovateľný pri kódexoch samosprávnych krajov, kde možno hovoriť o ešte výraznejšom konceptuálnom prekryve. Rámcovo možno normy etického charakteru v územnej samospráve na Slovensku z obsahového hľadiska charakterizovať nasledovným spôsobom.

Východiskom kódexov územnej samosprávy sú etické princípy, hodnoty alebo zásady. Určujúcim princípom je spravidla zákonnosť, ktorá je vnímaná aj ako súčasť sledovania verejného záujmu. Pozornosť je však prioritne orientovaná na plnenie legislatívne zakotvených povinností, interných noriem a etických kódexov. V niektorých prípadoch však býva sledovanie verejného záujmu formulované prostredníctvom osobitného ustanovenia. Nadväzne je často formulovaná povinnosť predchádzať konfliktu záujmov. Opodstatnene kódexy obsahujú princípy, ktorými sú nestrannosť, nezávislosť a objektívnosť. Etickými kódexmi sú ďalej deklarované aj princípy, ako napríklad transparentnosť a zodpovednosť, aj keď v oboch prípadoch možno hovoriť len o minimalistických etických požiadavkách. Normy etického charakteru často v rámci úvodnej časti poukazujú aj na profesijné etické kvality zamestnancov. Najčastejšie vyžadujú súlad správania sa, konania a rozhodovania s cnosťami, ako napríklad čestnosť, zdvorilosť, svedomitosť, dôvernosť, odbornosť, mlčanlivosť alebo tolerantnosť.

Jednou z často sa opakujúcich súčastí je konflikt záujmov. Vo sfére správy vecí verejných by táto situácia nemala nastať, ale ak dôjde k jej vzniku, mala by byť vyriešená v prospech verejného záujmu. Etické kódexy územnej samosprávy vnímajú túto situáciu prevažne vo význame akejkoľvek výhody pre zamestnanca, jeho rodinu a blízke osoby. Už menej často sú do predmetného okruhu osôb zaradené aj iné fyzické a právnické osoby, s ktorými zamestnanec bol alebo stále je v priateľskom, obchodnom alebo politickom vzťahu. Kódexy často stanovujú povinnosť oznamovať potenciálny alebo skutočný konflikt záujmov, ako aj povinnosť nepripustiť vznik takejto situácie. Súčasne je stanovovaná povinnosť nezúčastňovať sa aktivít, ktoré by mohli ohroziť riadne plnenie pracovných povinností. Prípadný konflikt by mal byť oznámený stanoveným spôsobom. Kladne možno vnímať upriamenie pozornosti na viaceré rozmary konfliktu záujmov, vďaka čomu sa táto problematická oblasť stáva jednou z najviac prepracovaných. Bežná ľudská činnosť, ktorá však v rámci verejnej správy musí byť v zmysle zachovania nestrannosti, nezávislosti a objektívnosti regulovaná, je prijímanie darov a iných výhod.

Viacero kódexov stanovuje povinnosť odmietnuť dar a iné výhody, pričom o tejto akcii by mal byť informovaný nadriadený alebo inštanca etického charakteru. Ojedinelým riešením, avšak značne kvalitatívne lepším, je stanovenie výnimiek v podobe určenia maximálnej sumy, do ktorej je možné dar prijať. Vhodným nástrojom je aj existencia registra darov, do ktorého sa registrujú buď všetky dary alebo len dary hodnotovo prekračujúce stanovenú sumu. Správne však možno identifikovať bezpodmienečnú povinnosť neprijímať dary vplývajúce na konanie a rozhodovanie osoby, ktorá dar alebo inú výhodu prijala. Zároveň je z objektívnych dôvodov potrebné pozitívne hodnotiť aj spomenuté výnimky. Napriek snahe regulovať konflikt záujmov a prijímanie darov, zohľadňovanie etického aspektu nemožno obmedzovať len na tieto oblasti. Ďalšou otázkou je aspirácia predchádzať v čo najväčšej možnej miere situáciám, ktoré možno súhrnne nazvať ako zneužitie úradného postavenia. Najvšeobecnejšou rovinou zabraňujúcou tejto neželateľnej forme správania sa je povinnosť nezneužívať postavenie zamestnanca a výhody z neho vyplývajúce. Časté je aj nezneužívanie úradného postavenia v zmysle vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, výhod vyplývajúcich z postavenia počas a po skončení pracovného pomeru, ako aj zneužívanie úradného postavenia v kontexte práce s informáciami. Bez ohľadu na šírku chápania zneužívania úradného postavenia, ide o situáciu, ktorá je z pohľadu verejnej správy ako garanta napĺňania verejného záujmu neprípustná. Z tohto hľadiska možno kladne hodnotiť fakt, že väčšina kódexov sa aspoň čiastočne, ale spravidla podrobne venuje tomuto neželateľnému javu.

Nástrojov ako zabrániť zneužívaniu právomocí je viacero. Možno k nim zaradiť aj oznamovanie neprípustnej činnosti, ktorá je v rozpore s legislatívou, internými predpismi a ustanoveniami etického kódexu. Vo všeobecnosti možno povedať, že oznamovaný by mal byť konflikt záujmov, príkaz súvisiaci s porušením povinností, nesprávne využívanie zvereného majetku a verejných zdrojov alebo ponúknutie daru či inej výhody. Základnú povinnosť oznamovať nežiaduce správanie sa a konanie formulujú etické kódexy vždy voči priamemu nadriadenému alebo zriadenému etickému orgánu. S aplikáciou na Slovensko a reflektujúc aktuálne trendy je potrebné poznamenať, že v tejto súvislosti je nevyhnutné zabezpečiť oznamovateľovi adekvátnu ochranu, ktorá však vo väčšine noriem absentuje.

Normatívna zložka etiky spočívajúca vo formulovaní súboru etických požiadaviek priam vyžaduje dodržiavanie stanovených požiadaviek, pretože v opačnom prípade by mala nasledovať sankcia. Práve preto je nevyhnutné, aby kódexy obsahovali časť zameranú na jednoznačné zafinancovanie sankčného mechanizmu. Normy etického charakteru v územnej samospráve, ktoré obsahujú zmienku o sankčnom mechanizme, stotožňujú porušenie etického kódexu s porušením pracovnej disciplíny. V tomto zmysle by porušenie malo byť riešené v zmysle platných právnych predpisov. Úprava sankčného mechanizmu je skôr výnimkou a podobne je tomu aj pri úprave samotného procesu rozhodovania o uložení sankcie.

Normy etického charakteru územnej samosprávy sa venujú aj iným oblastiam, ako napríklad vzťahy medzi zamestnancami, majetkové priznania, verejné obstarávanie, ochrana zvereného majetku alebo nakladanie s informáciami. Tieto oblasti sú však samostatne spracované len výnimočne. Rovnako je výnimkou spracovanie ďalšieho dokumentu etického charakteru. Napriek tomu majú niektoré mestá spracované smernice pre etiku, v rámci ktorých podrobnejšie rozpracovávajú prijímanie darov, oznamovaciu povinnosť, sankčný mechanizmus alebo činnosť špecializovaných organizačných súčastí.

Zámerom tejto kapitoly nebolo vyčerpávajúcim spôsobom popísať obsah jednotlivých platných a účinných etických kódexov vo verejnej správe na Slovensku. Práve naopak, z obsahového hľadiska sa táto časť textu v záujme následného formulovania odporúčaní snažila skôr o demonštratívne vyzdvihnutie riešení jednotlivých situácií, ktoré sú v zohľadňovaní etického aspektu praxe dôležité. Práve preto je potrebné, aby im bola v rámci noriem etického charakteru venovaná patričná pozornosť. Okrem koncipovania jednotlivých práv a povinností poskytla táto časť textu pohľad na rôzne formy, podoby a prístupy k využívaniu etických kódexov vo verejnej správe na Slovensku.

3 Možnosti zlepšenia aktuálneho stavu uplatňovania noriem etického charakteru ako komplementárneho regulátora správania sa zamestnancov vo verejnej správe

Na základe myšlienok, ktoré sú obsiahnuté v jednotlivých kapitolách možno znova zdôrazniť opodstatnenosť prijímania etických kódexov pre zamestnancov. Predovšetkým je potrebné mať na zreteli fakt, že správanie sa, konanie a rozhodovanie zamestnancov vo verejnej správe je prioritne regulované legislatívou. Etické normy však disponujú potenciálom komplementárneho regulátora. V súvislosti so skúmanou problematikou možno len súhlasiť s názorom M. Adamcovej, ktorá poukazuje na fakt, že pre realizáciu výrazných štrukturálnych zmien je potrebné prostredie, v ktorom je samozrejmosťou dodržiavanie zákonov a etických pravidiel.³⁴

V prvom rade je potrebné poukázať na fakt, že na Slovensku neexistuje všeobecný etický kódex alebo dokument odporúčacieho charakteru, ktorý stanovil aspoň minimálne etické požiadavky na správanie sa, konanie a rozhodovanie zamestnancov vo verejnej správe. Výhodou etického kódexu, ktorý by sa vzťahoval na všetky organizácie verejnej správy, by bola vysoká miera zjednotenia etických požiadaviek na činnosť zamestnancov. Ak by však takáto iniciatíva mala byť úspešná a rešpektovaná, malo by ísť skôr o dokument typu „ten commandments“, ktorý by bol všeobecný a vyžadoval by konkretizáciu a prispôbenie. Dokument tohto typu je podľa A. Lawtona charakteristický

³⁴ ADAMCOVÁ, Mária. Európska únia a aktuálne zmeny vo verejnej správe Slovenskej republiky. In: ÖLLÖS, László, Dávid HAMPL a kol. *Deset let v Európské Unii: Stan, zkušenosti, perspektivy*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky na Academia Rerum Civilium, Vysoká škola politických a společenských věd, 2014, s. 90–96. ISBN 978-80-86879-43-7.

tým, že svojim krátkym a jasným obsahom formuluje len základné princípy správania sa, konania a rozhodovania.³⁵ Súčasne je však potrebné povedať, že takto koncipovaný dokument by výrazne napomohol prípadnej transformácii etických požiadaviek do platnej a účinnej legislatívy.

V súčasnosti len ťažko možno hovoriť o existencii spoločných minimálnych etických požiadavkách vo verejnej správe na Slovensku. Prijímanie etických kódexov je totiž nekoordinované a forma, štruktúra a obsah jednotlivých kódexov sa niekedy až príliš odlišuje. Napriek tomu tento stav nemožno hodnotiť až príliš negatívne. Pozitívne je potrebné vnímať snahu organizácií verejnej správy zohľadňovať etické dopady ich každodennej činnosti. Napriek tomu možno v súčasnej situácii, charakteristickej absenciou koncepčného alebo odporúčacieho dokumentu, vidieť určité obmedzenie ďalšieho rozvoja skúmanej problematiky. V prvom rade je potrebné poukázať na jeden dôležitý fakt. Etické kódexy sú živé dokumenty a v záujme nevyhnutnej reflexie aktuálnych etických výziev a nových poznatkov vyžadujú periodické prepracovanie.³⁶ V tomto zmysle by koncepčný dokument odporúčacieho charakteru pomohol zlepšiť aktuálnu prax predovšetkým v nasledujúcich dvoch rovinách. Pre subjekty verejnej správy, ktoré majú účinnú normu etického charakteru by obdobný dokument mohol predstavovať podklad a ideál pre prípadnú revíziu ich kódexu. Na druhej strane pre subjekty, ktoré zatiaľ neregulujú správanie sa zamestnancov etickou normou, môže predstavovať dokument odporúčacieho charakteru motiváciu prijať etický kódex. Charakter štátnej služby priam vyžaduje existenciu etického kódexu, ktorý by bol adresne uplatniteľný v rámci celého územia štátu. Táto ambícia je čiastočne naplnená existenciou súčasného Etického kódexu štátneho zamestnanca. Vychádzajúc z uvedeného sa však možno domnievať, že kým v rámci štátnej správy možno hovoriť o reálne existujúcom národnom etickom kódexe, v podmienkach územnej samosprávy, vzhľadom na jej samosprávny charakter o záväznej koncepcii prijatej mimo obcí, miest a samosprávnych krajov, možno momentálne, ale aj v blízkej budúcnosti len veľmi ťažko uvažovať. Samozrejme je nevyhnutné dodať, že kým Etický kódex štátneho zamestnanca vzhľadom na rok jeho vydania potrebuje revíziu. Kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov územných samospráv možno považovať za aktuálnejšie, pretože v určitých ohľadoch reflektujú globálne trendy v zohľadňovaní etického aspektu praxe verejnej správy.

Pozitíva sofistikovanejšieho uplatňovania noriem etického charakteru vo verejnej správe možno vnímať vo viacerých rozmeroch. Najdôležitejšie pozitívum možno vidieť v samotnej podstate skúmanej problematiky a teda v komplementárnom pôsobení popri

35 LAWTON, Alan. Developing and Implementing Codes of Ethics. In: *Viešoji politika ir Administrativimas*, Vilnius: Mykolo Romeiro Universitas, 2004, roč. 3, č. 7, s. 94–101.

36 REAMER, Frederic G. Ethical Competence in Social Work. In: COOPER, Terry L. a Donald C. MENZEL. *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. New York: Routledge, 2015, p. 163–188. ISBN 978-0-7656-3245-6.

platnej a účinnej legislatíve. Analyzované etické normy formulujú požiadavky etického charakteru, ktoré právne normy neriešia v dostatočnej miere alebo ich neriešia vôbec. Napriek tomu ide o situácie, ktoré sa pri výkone správy vecí verejných bežne vyskytujú. Predovšetkým ide o konflikt záujmov a prijímanie darov a iných výhod.

Konflikt záujmov je vo vzťahu k zamestnancom územnej samosprávy a štátnym zamestnancom spracovaný v relevantných právnych predpisoch. Zákon o štátnej službe sa konfliktu záujmov venuje len rámcovo. V rámci povinností a obmedzení štátneho zamestnanca formuluje v § 111 ods. 1 písm. d) povinnosť zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s osobnými záujmami, najmä povinnosť nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby na vlastný prospech alebo v prospech iného. Súčasne v § 111 ods. písm. c) stanovuje povinnosť oznámiť bez zbytočného odkladu akýkoľvek skutočný alebo možný konflikt záujmov. Konflikt záujmov je zároveň spomínaný aj v rámci princípov politickej neutrality a nestrannosti. Na druhej strane zákon o výkone prác vo verejnom záujme v kontexte konfliktu záujmov používa pojem rozpor záujmov. Povinnosťou zamestnanca je podľa § 8 predmetného zákona zdržať sa konania, ktoré by k rozporu záujmov mohlo viesť. Samotný rozpor záujmov zákon o výkone prác vo verejnom záujme charakterizuje ako skutočnosť, kedy zamestnanec uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom.

Etické normy sa venujú konfliktu záujmov veľmi podrobne. Stanovujú nie len povinnosť smerujúcu k zdržaniu sa konania, ktoré by mohlo znamenať konflikt záujmov, ale jednotlivé ustanovenia poukazujú aj na ďalšie aspekty tohto neželateľného javu. Často stanovovaná povinnosť sa týka napríklad aspirácie vyhnúť sa účasti na činnosti, ktorá sa nezlučuje s riadnym výkonom pracovných povinností. Zároveň možno identifikovať aj formulácie, kedy by zamestnanec nemal byť účastný situácie alebo činnosti, ktorá by mohla narušiť dôveru verejnosti v zamestnancov alebo samotný úrad. Veľmi často je stanovená nie len povinnosť oznámiť potenciálny alebo reálny konflikt, ale aj možnosť poradiť sa v tejto súvislosti s nadriadeným alebo etickým orgánom. Vo všeobecnosti možno za konflikt záujmov považovať situáciu, kedy sám zamestnanec, jeho rodina a blízke osoby získajú akúkoľvek výhodu. Súčasne sem niektoré kódexy veľmi správne zaraďujú aj iné fyzické a právnické osoby, s ktorými zamestnanec bol alebo stále je v priateľskom, obchodnom alebo politickom vzťahu. V tejto súvislosti možno poznamenať, že takto rozšírený okruh osôb spadajúci pod konflikt záujmov spĺňa aj tie najprísnejšie kritériá, ktoré sú spravidla súčasťou kvalitne spracovaných etických kódexov.

Súhrnne je však potrebné považovať predchádzanie a riešenie konfliktu záujmov je v 21. storočí neoddeliteľnú súčasťou správy vecí verejných.³⁷ Opodstatnenosť regulácie konfliktu záujmov je potvrdená aj v rámci eticky významných dokumentov existujúcich

³⁷ PETERS, Anne. Conflict of Interest as a Cross-cutting Problem of Governance. In: PETERS, Anne a Lukas HANDSCHIN (eds.). *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 3–38. ISBN 978-1-107-02932-3.

na nadnárodnej úrovni. Štandardy správania sa pre medzinárodnú občiansku službu, obsahujú v kontexte konfliktu záujmov usmernenia, podľa ktorých by zamestnanec mal manažovať svoje súkromné záujmy tak, aby konflikt nenastal, ale ak nemu dôjde, mal by byť vyriešený v prospech záujmov organizácie.³⁸ Konflikt záujmov je skutočne širokou oblasťou etiky vo verejnej správe a možno ho popisovať vo viacerých súvislostiach. Môže sa týkať vykonávania iných zamestnaní, politických aktivít, zverejňovania finančných údajov alebo obmedzovania činností po skončení pracovného pomeru, ale aj prijímania darov.³⁹

Prijímanie darov je ďalšou oblasťou, ktorá je takisto ako konflikt záujmov upravená aj legislatívou. Zákon o štátnej službe sa prijímaniu darov a iných výhod venuje v § 112 ods. 1 písm. b), v ktorom stanovuje povinnosť zamestnanca neprijímať dary alebo iné výhody v súvislosti s vykonávaním štátnej služby, pričom výnimku tvoria dary a iné výhody, ktoré sú poskytované služobným úradom a dary poskytované pri oficiálnych rokovaníach alebo stretnutiach. Súčasne by štátny zamestnanec v súlade s § 112 ods. 1 písm. c) nemal požadovať dary alebo iné výhody alebo navádzať iného na poskytovanie darov alebo iných výhod v súvislosti s vykonávaním štátnej služby. Zákon o výkone prác vo verejnom záujme v § 8 odsek 2 písm. c) stanovuje, že zamestnanec nesmie požadovať alebo prijímať dary alebo iné výhody alebo navádzať iného na poskytovanie darov alebo iných výhod v súvislosti a pri výkone práce vo verejnom záujme. To však neplatí, ak ide o dary alebo iné výhody poskytované obvykle pri výkone práce vo verejnom záujme, na základe zákona alebo zamestnávateľom.

Ustanovenia noriem etického charakteru upravujú prijímanie darov a iných výhod spravidla v obdobnom duchu, ale v niektorých prípadoch možno identifikovať jasnejšie a dôslednejšie upravenie práv a povinností zamestnancov. Stanovujú spravidla povinnosť zamestnancov nepripustiť vznik situácie, kedy by boli zaviazaní oplatiť im preukázanú službu alebo poskytnutú výhodu, pričom by to ovplyvnilo ich nestrannosť, nezávislosť alebo profesionálnosť v rozhodovaní alebo konaní. Etické kódexy zároveň obsahujú ustanovenia smerujúce k väčšej transparentnosti celej tejto problematickej oblasti, ktorá musí byť v rámci verejnej správy bezpodmienečne jasne upravená. Zamestnancom je v rámci niektorých kódexov ukladaná povinnosť oznámiť už len samotný návrh na poskytnutie daru alebo inej výhody. Táto povinnosť je formulovaná spravidla voči priamemu nadriadenému alebo zriadenému etickému orgánu. Ďalším nástrojom, ktorým je možné urobiť prijímanie darov viac transparentným je vedenie registra darov, ktorý je vedený v niektorých mestách. Zároveň je možné v menej ako polovici etických kódexov miest identifikovať aj výnimky súvisiace s prijímaním darov. Ide predovšetkým

38 *Standards of Conduct for the International Civil Service* [online]. 2013 [cit. 7. 11. 2016]. Dostupné z: <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>

39 *Putting Ethics to Work – A Guide for UN Staff* [online]. 2012 [cit. 7. 11. 2016]. Dostupné z: http://www.un.org/en/ethics/pdf/putting_ethics_to_work_en.pdf

o výnimky, ktorými sú ocenenia za zásluhy, mimoriadne udalosti, bežné a obvyklé dary, ale aj stanovenie maximálnej hodnoty daru.

Uvedené práva a povinnosti, ktorými je regulovaná oblasť prijímania darov sú v jednotlivých normách koncentrované v odlišnej kvalite. Častejším javom je skôr rámcová úprava tejto oblasti. Prijímanie darov je ukázkovo upravené v Odporúčaní Rady OECD na zlepšenie etického správania sa vo verejnej službe. Tento dokument upravuje prijímanie darov, pri ktorých by sa ešte len mohlo zdať, že majú vplyv na výkon pracovných povinností alebo sú odmenou za vykonanú prácu. Modelový kódex navyše podrobne popisuje aká by mala byť reakcia na tieto neprimerané ponuky. Dary a iné výhody by mali byť odmietnuté a osoba, ktorá túto ponuku uskutočnila by mala byť identifikovaná. Ak však nie je možné vyhnúť sa prijatiu, je potrebné darovanú vec uschovať a čo najmenej ju používať. V prípade, že to situácia umožňuje, verejný činiteľ by mal získať svedkov a vyhotoviť písomný záznam. Samozrejme takúto situáciu je potrebné nahlásiť nadriadenému a príslušným orgánom.⁴⁰ Zákaz prijímania darov a iných benefitov zamestnancami verejnej správy je za účelom zachovania vysokých profesijných štandardov súčasťou každého dobrého etického kódexu.⁴¹ Nevylučuje to však prípadné stanovenie výnimiek, čo je však už na zvážení každej organizácie verejnej správy. Oprávnenosť výnimiek v súvislosti s prijímaním výhod možno vnímať vo viacerých rozmeroch. Ide o potreby zohľadnenia situácií, kedy je odmietnutie daru nevhodné, spôsobilo by to nepríjemnosti alebo je to dokonca nemožné.

Etické kódexy ďalej podrobne upravujú ďalšie povinnosti, ktoré súvisia so zneužitím úradného postavenia. Právne predpisy riešia tento aspekt skúmanej problematiky len vo všeobecnej rovine. Normy etického charakteru však poukazujú na neprípustnosť zneužívania právomoci vo viacerých formách, ako napríklad získanie akéhokoľvek prospechu alebo výhody, neprivlastnenie si zvereného majetku alebo zdrojov, ich neoprávnené využitie v prospech inej osoby, nezneužívanie informácií alebo zachovávanie mlčanlivosti. Dôležitou súčasťou kódexov, ktorá je legislatívne tak isto riešená spravidla len rámcovo, je oznamovacia povinnosť. Etické kódexy spravidla ukladajú povinnosť oznamovať porušenia povinností, ktoré sami stanovujú. Dostávame sa teda k ďalšej dôležitej oblasti, ktorou je otázka sankcionovateľnosti porušení práv a povinností uložených normami etického charakteru. Etický kódex štátneho zamestnanca v jeho aktuálnej podobe v podstate nie je prepojený na možnosť sankcionovať jeho nedodržanie ani v samotnom texte kódexu, ani v zákone o štátnej službe. Sankcie vyplývajúce z porušenia etických kódexov sú v rámci niektorých samospráv spojené s disciplinárnym

⁴⁰ *Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service* [online]. 1998 [cit. 8.11.2016]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>

⁴¹ JOHNSON, David. *Thinking Government: Public Administration and Politics in Canada*. Toronto: University of Toronto Press. 2016, 528 s. ISBN 978-1-4426-3521-0.

postihom v súlade s legislatívou. Súčasne však možno identifikovať aj normy etického charakteru, ktoré neobsahujú prepojenie na žiadnu sankciu za prípadné nedodržanie obsiahnutých ustanovení.

Na základe uvedeného možno objektívne hovoriť o prieniku predmetných normatívnych systémov. Etický rozmer fungovania dnešnej spoločnosti a verejnej správy je právnym normatívnym systémom vytlačávaný do úzadia. Často krát je kritériom správnosti súlad s legislatívou, ktorá však nemusí vždy zaručiť aj súlad s eticky vymedzeným očakávaním. Na druhej strane je však potrebné zdôrazniť, že ani správanie sa v súlade s etickou normou nemusí znamenať jej výlučne správnu aplikáciu. Ako každá norma vytvorená človekom totiž nemôže regulovať všetky eventuálne variácie situácií, v ktorých sa môže zamestnanec ocitnúť. Z tohto dôvodu je teda zohľadnenie správnosti alebo nesprávnosti správania sa, konania a rozhodovania na samotnom zamestnancovi. S odvolaním sa na vyššie spomenuté myšlienky je však potrebné aj v praktických súvislostiach zdôrazniť vzájomný komplementárny vzťah týchto dvoch normatívnych systémov. V praxi by teda nemalo dochádzať k polemikám, či dochádza k nemožnosti postihnúť správanie regulované jedným normatívnym systémom druhým. Mal by prevládať pohľad nevyhnutnosti reálneho sankcionovania neprípustného konania, ktorý je podložený rozporom s požiadavkami. Práve v tomto zmysle je možné etickým normatívnym systémom stanoviť požiadavky, ktoré právnenému nie sú vlastné a naopak, pričom rovnako je to aj v prípade uloženia sankcie.

Prihliadnuc na existujúce globálne trendy v oblasti implementácie etiky možno hovoriť o kreovaní špecializovaných etických inšancií s celoštátnou pôsobnosťou. V prípade Slovenska na celoštátnej úrovni neexistuje orgán, inštitúcia či výbor, ktorého úlohou by bolo koncepčne rozpracovávať a pravidelne revidovať dokumenty týkajúce sa etického aspektu praxe verejnej správy. Je na dlhú odbornú diskusiu, nakoľko by takýto orgán na celoštátnej úrovni vôbec v našich podmienkach mal pôsobiť alebo by na druhej strane bolo vhodnejšie riešiť túto objektívne existujúcu potrebu prostredníctvom vytvorenia organizačných súčastí v jednotlivých organizáciách verejnej správy. Obdobné inštanície s celoštátnym významom sa osvedčili vo viacerých krajinách. Z koncepčného hľadiska eventuálne možno zohľadňovanie etického aspektu praxe verejnej správy celoštátne zastrešiť stálou alebo ad hoc zostavovanou skupinou či výborom odborníkov, ktorej dokumenty by mali odporúčací charakter. Súčasne by sa takáto inštančia mohla zaoberať spracovaním minimálnych etických požiadaviek a prispieť tak k precizovaniu prieniku etického a právneho normatívneho systému.

Na základe uvedeného je možné domnievať sa, že dôsledne spracovaný etický kódex so všetkými jeho podstatnými náležitosťami dokáže prispieť k zlepšeniu zohľadňovania etického aspektu praxe verejnej správy. Vo vzťahu k občanovi možno pozitíva komplementárneho pôsobenia etických noriem očakávať v skvalitnení správy vecí verejných v zmysle nestrannosti, nezávislosti, transparentnosti, otvorenosti, sledovania verejného

záujmu a predchádzania konfliktu záujmov. Predovšetkým transparentnosť a otvorenosť môže občana motivovať k vyššej participácii na správe vecí verejných. Práve z tohto dôvodu boli analyzované etické kódexy, ktoré sú verejnosti voľne dostupné. V opačnom prípade nie je potenciál kódexov plne využívaný. Verejnosť by mala poznať etický rozmer nárokov kladených na zamestnancov verejnej správy, pretože iba v tom prípade dokáže pôsobiť aj ako kontrolný prvok. Možno sa domnievať, že práve zamestnanec uvedomujúci si okrem iných aj etické dopady svojho správania sa, konania a rozhodovania na občana, môže prispieť k spokojnosti občana s poskytovanými verejnými statkami a službami. Súčasne môže zamestnanec správajúci sa v súlade so stanovenými etickými požiadavkami prispieť k zníženiu vnímanej miery korupcie.

Záver

Komplexnosť súčasnej spoločnosti 21. storočia spôsobuje stieranie rozdielov medzi správnym a nesprávnym správaním sa, konaním a rozhodovaním. Napriek množstvu noriem, zákonov, príkazov a pravidiel možno jednoznačne hovoriť o nevyhnutnosti regulácie zamestnancov jednotlivých subjektov verejnej správy. Nesprávne konanie a rozhodnutie zamestnancov verejnej správy môže mať negatívny dopad na jednotlivca, skupiny, konkrétne územie alebo realizáciu verejného záujmu. Žiadna norma vytvorená človekom, bez ohľadu na to či je právna, etická alebo iná, nie je dokonalá a z tohto pohľadu je komplementárne pôsobenie normatívnych systémov viac ako žiaduce a opodstatnené.

Kým na jednej strane možno pozitívne vnímať prekryv požiadaviek právneho a etického charakteru, súčasne je potrebné mať na zreteli postavenie etiky ako regulátora správania sa, konania a rozhodovania jednotlivcov. Prioritne by etické normy mali slúžiť ako regulátor komplementárneho charakteru. Prostredníctvom etických kódexov je totiž možné detailne spracovať požiadavky týkajúce sa konfliktu záujmov, prijímania darov, vzájomných interakcií medzi zamestnancami, nadriadenými a verejnosťou, ale aj záležitosti týkajúce sa zneužívania právomoci alebo oznamovanie neprípustného konania. Vzhľadom na aktuálny stav spoločnosti, ktorý je potrebné vnímať v širšom celospoločenskom kontexte, možno oprávnené uvažovať o uprednostňovaní právneho normatívneho systému. Pre oblasť verejnej správy v súčasnosti len veľmi ťažko možno hovoriť o rovnocennom postavení predmetných dvoch normatívnych systémov. Na druhej strane však dôraz na uplatňovanie noriem etického charakteru nie je v podmienkach Slovenskej republiky taký, aký by mal byť.

Právne normy v podstate regulujú predmet záujmu etiky vo verejnej správe len rámcovo a v najvšeobecnejších súvislostiach, respektíve nevenujú kategóriám ako transparentnosť, nestrannosť, otvorenosť, integrita a zodpovednosť žiadnu pozornosť. Formulovaný cieľ sa podarilo naplniť a stanovená hypotéza sa potvrdila. Domnievame sa, že hlavným zistením je skutočnosť, že komplementárne pôsobenie predmetných dvoch

normatívnych systémov môže výrazne prispieť k dosahovaniu atribútov ako napríklad, transparentnosť, otvorenosť, nestrannosť, nezávislosť alebo zodpovednosť. Z pohľadu občana ide o dôležité faktory, ktoré popri kvalite a kvantite verejných statkov a služieb oprávnene od verejnej správy očakáva. Etické normy môžu byť významným faktorom, prostredníctvom ktorého je možné ovplyvniť správanie sa zamestnancov verejnej správy a mali by byť využívané ako komplementárny a dodatočný regulátor popri platnej a účinnej legislatíve.