

ETIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY NA MÍSTNÍ ÚROVNI

Soubor modelových iniciativ

Předmluva

Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR) zařadil do svého programu aktivitu nazvanou „Etika veřejné správy na místní úrovni: strategie pro boj s korupcí a dalšími formami finanční trestné činnosti v orgánech místní správy“, a zodpovědným za její provádění učinil Skupinu expertů na etiku veřejné správy na místní úrovni (LR-S-PE).

Expertní skupina rozdělila boj s korupcí na šest dílčích oblastí (dodržování etických standardů v oblasti volených představitelů obcí, financování politických stran a hnutí, kontroly a auditu, zaměstnanců obcí, přístupu k informacím a správního řízení, jakož i vztahů místních orgánů k soukromému sektoru). Pro každou oblast jmenovala *zpravodaje* a požádala je, aby připravili stručné příspěvky.

Na základě šesti obdržených příspěvků a dalších dostupných informací (zejména předchozí práce a doporučení Výboru ministrů a Kongresu místních a regionálních orgánů Evropy) bylo připraveno šest tematických materiálů zahrnujících seznam návodů a doporučení, co mohou udělat jednotlivé složky a osoby: centrální i místní orgány, volení představitelé, úředníci, kandidáti a političtí vůdci.

Tyto materiály tvoří první část balíčku, tj. Příručku dobré praxe. Druhou část balíčku tvoří příspěvky expertů, v třetí části se objevují některé případové studie.

Soubor modelových iniciativ nepředstavuje právní nástroj. Je to pouze přehled zjištěných správných postupů. Přestože ne všechny postupy uvedené v této příručce lze zavést ve všech zemích, jsou zajímavé a stojí za to o nich vědět při definování reformy zaměřené na vysoký stupeň etiky veřejné správy a na boj proti korupci na místní úrovni.

CDLR provedl revizi tohoto dokumentu na svém zasedání 25. listopadu 2002. Rozhodl se jej deklasifikovat (odtajnit) a zavést národní a mezinárodní konzultace o této příručce. Národní konzultace mohou mít podobu různých seminářů, konferencí, školení či dalších aktivit (eventuálně i za účasti představitelů Rady Evropy), a to jak na centrální, tak zejména na krajské a místní úrovni.

Uvedený dokument je volně ke stažení na internetových stránkách www.coe.int/local a v elektronické knihovně LOREG (www.loreg.org). Všechny osoby či organizace, které mají o danou problematiku zájem, se k tomuto dokumentu mohou vyjádřit.

Na základě této zpětné vazby, tj. námětů a připomínek získaných v průběhu stadia národních a mezinárodních konzultací bude dokument doplněn a upraven.

Projednání další přípravy upravené verze dokumentu je plánováno na zasedání CDLR v prosinci 2003. Počátkem roku 2004 se na téma „Veřejná etika na místní úrovni“, uskuteční mezinárodní konference, kterou uspořádá Holandsko a na níž bude schválena konečná verze příručky. Definitivní verze bude vytištěna v oficiálních jednacích jazycích Rady Evropy (angličtina + francouzština) a poté, v některých případech za finanční podpory Rady Evropy, i v národních jazycích včetně češtiny.

Snahou Ministerstva vnitra jako gestora za spolupráci s Radou Evropy v oblasti místní a regionální demokracie je, aby tato publikace byla distribuována co nejširšímu počtu

představitelů místní a regionální samosprávy v České republice. Věříme, že přispěje k upevnění dobré praxe ve sledované oblasti.

RNDr. Josef P o s t r á n e c k ý,
náměstek ministra vnitra

Praha, duben 2003

ÚVOD

1. Historie

Lidé v mnoha evropských zemích ztrácejí důvěru ve správní orgány včetně těch na místní úrovni. Rozsah, rozvoj a důvody tohoto jevu se liší podle jednotlivých zemí v závislosti na okolnostech. Veřejné mínění je stále méně ochotné snášet neprůhledné praktiky orgánů místní správy, které jsou často spojovány s nepříjemnými a zastaralými mocenskými systémy. V některých případech se zdá, že hněv veřejnosti, který často doprovázel odhalení zpronevěry a korupce, a veškerá publicita v takových případech, daly průchod reakcím založeným na jakémsi rozčarovaném fatalismu, který může mít nežádoucí postranní účinky (např. populismus, neúčast ve volbách, radikalizující se politická vyjádření).

Navíc vzhledem k podezřením projevovaným voliči, kritice médií, přísnějším postupům i ostražitosti soudů se volení zástupci často rozhodnou znovu nekandidovat a odůvodňují to únavou a ztrátou motivace. Na druhé straně lidé váhají, zda kandidovat ve volbách do místních zastupitelstev, zejména proto, že považují funkce, do kterých se volí, za stále více technické a „nebezpečné“ z důvodu možných rizik. V některých evropských zemích existuje například tolik zákonů, které musí zvolení představitelé dodržovat, že je pro ně nemožné, aby je detailně všechny znali; případy týkající se veřejných orgánů se stále častěji řeší u soudu, volení představitelé místní správy často nesou odpovědnost za nehody a nečekané události, které se staly v rámci jejich volebního obvodu, právní spory, které s nimi vede veřejnost, jsou stále častěji trestněprávní povahy, i když je nakonec uznáno, že volení představitelé jednali v dobré víře.

Je samozřejmé, že existuje mnoho různých způsobů, jak se vypořádat s těmito rozličnými jevy. Jedním z prvních kroků při obnovování důvěry veřejnosti v instituce, které ji reprezentují, musí být návrat k morálně bezúhonnému jednání a chování veřejných představitelů. Jednání, které veřejnost veřejně odsuzuje jako morálně nepřijatelné, lze vymýtit jediné tím, že budou přijata jasná pravidla, transparentní postupy a účinné sankce.

Všechny tyto klíčové otázky ovlivňují způsob fungování demokracie na místní i regionální úrovni. Zajistit etiku veřejné správy na místní úrovni znamená eliminovat jednu z hlavních překážek decentralizace a efektivní aplikace principu zastupitelnosti.

2. Úspěchy Rady Evropy

Prevence korupce a dalších forem finanční trestné činnosti je velice důležitá pro všechny členy Rady Evropy daleko více než trestání takovéto kriminality. Jedná se o problém, který se přímo týká místních orgánů a právě na této místní úrovni je třeba hledat dobrá řešení tak, aby se dodržovala etika veřejné správy a tím chránil veřejný zájem.

Rada Evropy udělala velký kus práce ve vytváření právního rámce pro boj s korupcí. 11. března 2000 přijal Výbor ministrů Doporučení č. R (2000) 10, k zásadám jednání úředníků ve veřejné správě, a v nedávné době další relevantní doporučení č. R (98) 12, týkající se supervize kroků podniknutých orgány místní správy, a doporučení č. R (99) 8, o finanční odpovědnosti místních volených představitelů za jednání či opomenutí při výkonu jejich povinností.

Kongres místních a regionálních orgánů Evropy (CLRAE) vydal několik dokumentů:

- Doporučení 60 (1999) zahrnující evropské zásady chování týkající se politické integrity místních a regionálních volených představitelů
- Městskou chartu
- Doporučení 86 (2000) týkající se finanční průhlednosti politických stran a jejich demokratické funkce na regionální úrovni

Problematikou etiky veřejné správy se zabýval i Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR), i když není v boji proti korupci přímo angažován. Výbor se zabýval zejména statutem volených představitelů, jejich zodpovědností, statutem zaměstnanců, kontrolními mechanismy v různých oblastech včetně finančního systému a volebního systému v daném obvodu.

Dokumenty, které vznikly ve Výboru ministrů a CDLR lze najít v anglické i francouzské verzi na internetové stránce Rady Evropy (www.coe.int/local) a v knihovně LOREG (Local and REGIONal democracy - Místní a regionální demokracie): www.loreg.org.

3. Modelová iniciativa

CDLR se rozhodl, že do jeho programu by měl být zahrnut projekt s názvem: „Etika veřejné správy na místní úrovni: strategie pro boj s korupcí a dalšími formami finančních trestné činnosti v orgánech místní správy“. Uskutečňováním projektu byla pověřena Expertní skupina pro otázky etiky veřejné správy na místní úrovni (LR-S-PE). Expertní skupinu tvořilo šest specialistů jmenovaných generálním tajemníkem.

Vzhledem ke komplexnosti dané tematiky se specialisté rozhodli, že ji rozdělí do šesti oblastí, kterými budou zabývat systematickým a srovnatelným způsobem, aby mohli připravit přehlednou a dobře strukturovanou modelovou iniciativu.

Soubor materiálů modelové iniciativy (dále jen modelová iniciativa) je výsledkem práce specialistů a byl zrevidován CDLR. Informace obsažené v tomto souboru i navržené správné postupy byly vypracovány pro boj s korupcí na lokální úrovni, ale stejně tak dobře mohou být uplatněny v boji proti korupci na regionální úrovni, kde existují samosprávné regiony s volenými orgány. Soubor materiálů modelové iniciativy obsahuje:

- část první – „Příručka: Jak správně postupovat“, kterou připravil sekretariát na základě příspěvků od specialistů, korekturu provedla Expertní skupina a CDLR;
- část druhá – příspěvky od specialistů; tato část se pokusila popsat situaci v Evropě, existující problémy a rizika stejně tak jako metody a opatření, která by měla být přijata k tomu, aby se situace zlepšila a rizika snížila;
- část třetí – případové studie připravené specialisty a členy CDLR.

Při používání modelové iniciativy je třeba mít na zřeteli, že se nejedná o právní nástroj; ne všechny postupy prezentované v tomto dokumentu lze zavádět jednotně ve všech zemích; v některých zemích jsou ústavní, institucionální nebo jednoduše kulturní překážky, které neumožňují opatření v dokumentu uvedená zavádět jako taková; mimo to není toto

ambiciózní zadání vyčerpávající: mohou existovat jiné, stejně účinné či dokonce účinnější postupy, které v rámci tohoto zadání nebyly identifikovány.

Všechny prezentované postupy jsou přesto zajímavé a stojí za to je znát při definování jakékoli reformy či politiky zaměřené na zajištění vysoké úrovně etiky veřejné správy a boj s korupcí na lokální úrovni.

Cíle modelové iniciativy jsou v zásadě následující:

- prezentovat na základě jednoduché a jasné struktury nejlepší evropské postupy identifikované v průběhu tohoto zadání;
- stimulovat širokou debatu o etice veřejné správy na místní úrovni;
- sloužit jako zdroj inspirace pro probíhající a plánované reformy v jednotlivých zemích a/nebo místních a regionálních orgánech;
- sloužit jako vodítko pro jednání místních volených představitelů a úředníků ve veřejné správě za různých okolností.

Toto zadání by mělo pokračovat i v budoucnu. Modelovou iniciativu by mělo být možné zlepšit na základě diskusí a získaných informací. Navíc opatření, postupy a dokonce i zásady, na kterých je etika veřejné správy založená, se mohou v průběhu času vyvíjet. Z tohoto důvodu je nutné reflektovat změny v mentalitě, legislativě, programech i postupech, aby bylo možné nabídnout nástroj, který je skutečně užitečný a životaschopný.

Postupně by modelová iniciativa měla být k dispozici nejen v tištěné podobě, ale i na internetu, v kapitole jí věnované na internetové stránce místní demokracie (www.coe.int/local) a v knihovně LOREG (www.loreg.org). Tato část bude obsahovat i informace od národních delegací týkající se diskutovaných problémů nebo reforem v členských státech Rady Evropy, přehledy a výběr akademické literatury a odkazy na další zajímavé zdroje v oblasti lokální a regionální demokracie. Návštěvníci těchto internetových stránek budou mít možnost reagovat na jednotlivé publikované dokumenty.

Na základě všech těchto informací bude CDLR periodicky hodnotit modelovou iniciativu a přijímat nutná opatření k jejímu rozšiřování.

I. PŘÍRUČKA: JAK SPRÁVNĚ POSTUPOVAT

A. Modelové iniciativy týkající se statutu volených představitelů orgánů místní správy

Tento tematický materiál prezentuje nejlepší postupy volených zástupců místní správy tak, jak je popsal Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Jednotlivé postupy jsou strukturované podle autorů opatření, která jsou podle mínění CDLR příkladem nejlepších postupů. Jsou popsány stručně a výstižně. Netvoří však základ doporučení, která by měly všechny země jednotně zavádět. Je na centrálních i místních orgánech, aby si vybraly postup, který odpovídá jejich specifické situaci.

Materiál byl koncipován tak, aby mohl být využíván nezávisle na dalších částech modelové iniciativy. Přesto, pro větší důslednost by bylo vhodné přihlédnout i k situaci v Evropě (je zpracována v druhé části modelové iniciativy) a k dalším tematickým materiálům.

1. Obecný rámec

a. Možné kroky ústředních orgánů¹

Volení představitelé místní správy mají jednoduchý a jednotný právní rámec, který upravuje jejich práva a povinnosti, odpovědnost, garance a ochranu, odměnu a pracovní podmínky, kontrolu, nezpůsobilost, ukončení funkčního období a odvolání. Tento rámec je stanoven ústředními orgány po konzultacích s asociacemi volených představitelů místní správy.

Kromě právního rámce připravují ústřední orgány i modelové zásady chování (kodexy etiky), které dávají k dispozici místním orgánům. Obsahují seznam povinných ustanovení, která musí orgány místní správy zahrnout do kodexů chování přijatých na lokální úrovni a seznam modelových ustanovení, která si místní orgány mohou v případě vhodnosti uzpůsobit a zahrnout do svých místních kodexů chování. Povinnost dodržovat zásady chování může být dána zákonem.

Ústřední orgány poskytují občanům a orgánům místní správy přístup k informacím tak, že za pomoci moderních technologií publikují a analyzují následující:

- různé právní nástroje, které upravují výkon funkce volených představitelů místní správy;
- různé kodexy chování přijaté místními orgány, aby bylo možné zpracovat srovnávací analýzu;
- statistiku týkající se případů korupce a dalšího porušení etiky veřejné správy a důvěry veřejnosti ve volené zástupce a úředníky místní správy.

¹ Orgány, které stanovují právní rámec a monitorují činnost orgánů místní správy: ústřední parlament a vláda, parlament a vláda většiny federálních států

b. Možné kroky orgánů místní správy²

Orgány místní správy:

- přijímají kodexy chování pro zvolené představitele místní správy, v případě vhodnosti přizpůsobují modelové kodexy centrálních orgánů situaci v dané samosprávě a berou v úvahu i návrhy různých asociací;
- zajišťují, aby kodexy chování byly distribuovány voleným představitelům, ústředním orgánům a dalším zúčastněným orgánům i veřejnosti za použití všech dostupných prostředků včetně informačních technologií.

2. Nezpůsobilost, ukončení funkčního období a odvolání

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány poskytují právní rámec upravující nezpůsobilost k výkonu funkce, ukončení funkčního období a odvolání zvolených představitelů místní správy, který je přizpůsoben situaci v každé zemi (či regionu ve federálním státě) a založen pokud je to možné na následujících principech:

- i. Nezpůsobilost kandidáta či zvoleného představitele k výkonu funkce může vzniknout na základě:
 - právní, duševní či finanční nedostatečnosti oficiálně stanovené na základě zákona; cílem stanovení nezpůsobilosti v těchto případech je předejít situaci, kdy představitel by nebyl odpovědný za svou činnost při výkonu svých povinností;
 - konečného odsouzení za vážné zneužití úřední moci nebo porušení etiky veřejné správy; doba nezpůsobilosti závisí na závažnosti situace a soudy mají poměrně velkou svobodu při určování délky tohoto období;
 - rozhodnutí soudu (o nezpůsobilosti) jako o vedlejším trestu;
 - existence možného konfliktu zájmů; jedinci by například neměli zastávat funkci, ve které by byli sami sobě vedoucími nebo kde by jejich podřízenými byli blízcí příbuzní;
 - zastávání další volené funkce současně, která by zvolenému představiteli bránila v řádném plnění povinností vyplývajících ze zákona.
- ii. Funkční období může být předčasně ukončeno:
 - na základě rozhodnutí dané osoby (přímá rezignace)
 - na základě rozhodnutí soudu, zejména v případě vážného zneužití úřední moci či porušení veřejné etiky;
 - orgánem místní správy nebo příslušného volebního orgánu v případě nezpůsobilosti; volený představitel, jehož se to týká, může napadnout toto ukončení u soudu, který pak musí vydat rozhodnutí v mimořádném řízení.
- iii. V případě, že zvolený představitel místní správy je vyšetřován, není jeho odvolání z funkce automatické, ale:

² Samosprávné místní a regionální orgány

- výjimečně může být nařízeno centrálním orgánem nebo volebním orgánem ve velmi závažné a mimořádné situaci, toto rozhodnutí musí však být přezkoumatelné soudem;
- může být nařízeno soudem v případě, že další setrvání ve funkci by vážně narušovalo soudní proces nebo způsobilo škodu, která je zásadní nebo těžko napravitelná.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Podle zákona orgány místní správy:

- informují příslušný orgán (soud, volební orgán, ústřední orgány) o jakékoli zjištěné nesrovnalosti;
- sankcionují nebo žádají orgány ze zákona tím pověřené, aby uložily sankci zvolenému představiteli – na základě zákona nebo nařízení přijatého orgánem místní správy na základě zákona;
- v souladu se zákonem pozastavují výkon funkce na omezenou dobu (určenou zákonem) u voleného představitele, který neplní své povinnosti (opakované a neomluvené absence, neplnění řídicích povinností, atd.); toto rozhodnutí může volený představitel napadnout u soudu; kolektivní orgán může pozastavit výkon funkce na omezenou dobu, nebo i na dobu neurčitou, byl-li požádán soud, aby odvolal zvoleného představitele z funkce;
- žádají soud, aby rozhodl o odvolání zvoleného představitele z funkce, zejména v případě vážného zneužití úřední moci nebo jasného porušení veřejné etiky, a suspendují tohoto představitele až do doby vydání soudního rozhodnutí.

c. Možné kroky volených představitelů³

Volení představitelé místní správy respektují pravidla a:

- předcházejí, pokud je to možné, jakémukoli střetu zájmů či nesrovnalostem;
- oznamují situace, ve kterých by mohlo dojít k nesrovnalosti či střetu zájmů;
- nepřijímají další funkce, které by jim bránily v efektivním výkonu jejich povinností voleného zástupce;
- respektují, že si je voliči vybrali - zejména, byli-li zvoleni z kandidátní listiny - a nemění, pokud je to možné, členství v politických stranách a setrvávají ve funkci.

3. Práva a povinnosti volených představitelů

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány:

- určují rámcovou legislativu, která vymezuje základní práva a povinnosti volených představitelů místní správy;
- zveřejňují práva a povinnosti volených představitelů místní správy s využitím různých prostředků pro rozšiřování těchto informací;

³ Správné postupy vztahující se na volené představitele místní správy mohou být aplikovány i na nevolené představitele s politickým mandátem.

- stanovují vhodné postupy monitorování.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- stanovují jasné sankce voleným představitelům za neplnění povinností v souladu se zákonem a místními právními předpisy;
- dohlíží na dodržování základních práv volených představitelů dalšími volenými představiteli, místním personálem, podřízenými a občany;
- v rámci svých zákonných možností napravují a trestají porušování práv volených představitelů místní správy

c. Možné kroky volených představitelů místní správy

Volení představitelé místní správy:

- plní všechny své povinnosti a vykonávají svá práva uměřeně a pro obecné blaho;
- podávají majetková přiznání na začátku a po ukončení volebního období;
- podepisují obecní kodexy chování a souhlasí s jejich dodržováním;
- podporují a propagují všechna opatření, která zlepšují výkon služby či práci oddělení, za která odpovídají, a motivují zaměstnance;
- nevykonávají svou funkci nebo nevyužívají výsad svého postavení k tomu, aby podpořili své přímé či nepřímé soukromé, osobní zájmy či osobní zájmy skupin a jednotlivců, které by jim pak přinesly přímý či nepřímý osobní zisk;
- zveřejňují jakýkoli osobní zájem (vlastnický či rodinný) na záležitostech obce a zdržují se účasti v diskusích a nezaouvámají stanoviska k záležitostem, na kterých mají osobní zájem;
- dodržují rozpočtovou a finanční disciplinu definovanou národní legislativou a nečiní nic, čím by zpronevěřili veřejné fondy a jiné veřejné finance;
- odmítnou veškeré dary a pozornosti od osob, které podávají žádost obci;
- zveřejňují seznam všech darů a pozorností, které obdrželi jako představitelé místní správy; veškeré dary, které přesahují hodnotu stanovenou v obecních zásadách pro jednání, jsou majetkem obce;
- zveřejňují důvody svých rozhodnutí; mají-li důvody pro jejich udržení v tajnosti, vysvětlí proč;
- propagují veškerá opatření vedoucí k větší průhlednosti způsobu, kterým vykonávají své pravomoci i transparentnosti fungování správních odborů, které spadají do jejich kompetence;
- staví se proti jmenování a podpoře úředníků místní správy, které není založeno na zásluhách a profesionálních schopnostech a slouží jiným účelům než efektivnosti jednotlivých správních odborů;
- respektují nezávislost, pravomoci a výsady dalších jmenovaných politických kandidátů a úředníků veřejné správy, nežádají od nich nic, z čeho by mohli mít přímý či nepřímý osobní zisk nebo z čeho by mohly přímo či nepřímo těžit skupiny osob; respektují rozhodnutí, která, jak zákon nebo nařízení stanoví, mají činit úředníci místní správy;

- poskytují otevřené odpovědi veřejnosti nebo médiím na otázky týkající se výkonu jejich funkce a nezveřejňují informace, které jsou důvěrné nebo se týkají soukromého života jiných osob;
- podporují a propagují opatření, která zvyšují otevřenost v otázkách jejich pravomocí a jejich výkonu, stejně tak jako ve fungování služeb a odborů spadajících do jejich kompetence.

4. Odpovědnost volených představitelů

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví rámcovou legislativu týkající se odpovědnosti volených představitelů místní správy, jednotlivců i kolektivních orgánů, za jednání nebo opomenutí při výkonu jejich povinností. Tento rámec je založen na následujících principech:

- jakákoli fyzická nebo právnická osoba, která utrpěla neospravedlnitelnou škodu v důsledku jednání či opominutí ze strany voleného představitele místní správy, má nárok na kompenzaci;
- osobní odpovědnost volených představitelů je omezena na případy vážného nebo úmyslného zneužití úřední moci;
- v kolektivních orgánech nejsou zvolení zástupci odpovědní za rozhodnutí, kterým oponovali;
- sankce proti zvoleným představitelům místní správy nemohou být uděleny automaticky bez předchozího řízení nebo odvolání k soudu, který rozhodnutí odloží;
- soudci, kteří se zabývají odpovědností volených představitelů, by měli být do určité míry specializovaní (specializace soudu nebo speciální školení pro soudce) nebo by měly existovat nezávislé specializované správní orgány, které na žádost soudců poskytnou svůj názor na případy, ve kterých figurují volení představitelé místní správy.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- rychle a v plné výši kompenzují stranu poškozenou jednáním či opominutím ze strany volených představitelů;
- podnikají kroky směřující k tomu, aby zvolení představitelé, kteří jim kvůli vážnému nebo úmyslnému zneužití úřední moci způsobili škodu, uhradili výdaje s tím spojené;
- co nejčastěji uskutečňují jmenovité hlasování při využití moderní techniky, zveřejňují, jak jednotliví volení představitelé hlasovali;
- organizují účinný interní právní dohled, který může poskytovat právní rady těm zvoleným představitelům, kteří o to požádají;
- zvažují spolupráci s dalšími místními správami pro vytvoření fondu na krytí rizik
- z výše zmíněného fondu nebo prostřednictvím pojišťoven zajišťují krytí finančních rizik vyplývajících z jejich občanskoprávní odpovědnosti a tam, kde je to možné, i na částečné krytí rizik vyplývajících z občanskoprávní odpovědnosti zvolených představitelů;

- poskytují veřejnosti přístup ke všem informacím o odpovědnosti orgánu místní správy a odpovědnosti volených představitelů.

c. Možné kroky volených představitelů místní správy

Volení představitelé místní správy:

- vykonávají své povinnosti pečlivě a poctivě;
- minimalizují rizika velkých či nezvratných škod způsobených třetí straně jednáním či opominutím;
- uzavírají alespoň částečnou pojistku proti občanskoprávní odpovědnosti – prostřednictvím fondu na krytí rizik nebo soukromým pojištěním;
- poskytují pověřeným orgánům všechny informace o případech, za něž nesou odpovědnost.

5. Odměny, pracovní podmínky a postavení volených představitelů místní správy

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví rámec upravující odměnu, pracovní podmínky a postavení volených představitelů místní správy na základě následujících principů:

- většina volených představitelů místní správy vykonává funkci bez odměny;
- volení představitelé místní správy nesmí utrpět materiální škodu v důsledku vykonávání své funkce: dostanou náhradu nákladů i ušlé mzdy;
- bude vytvořen všeobecný rámec pro refundaci voleným představitelům, kteří pracují pro obec na plný úvazek, orgán místní správy však bude mít značnou svobodu při stanovení výše refundace;
- vznikne ustanovení pro přizpůsobení pracovního programu těch osob, které byly zvoleny; nebude však penalizovat společnosti, které zaměstnávají zvolené představitele: v případě vzniklé škody ji orgán místní správy vyrovná – buď sám nebo prostřednictvím speciálně vytvořeného fondu;
- osobám, kterým skončilo volební období, bude poskytnuta pomoc při návratu do jejich původního zaměstnání: společnosti (zaměstnavatelé) budou stimulovány, aby zvolenému představiteli místo podržely po celou dobu jeho funkčního období;
- odměny a refundace proplacené zvolenému představiteli místní správy budou brány v úvahu při výpočtu daní, příspěvků a sociálních dávek;
- výše odměn a refundací, které zvolený jedinec obdrží, bude zveřejňována; ústřední orgán připraví národní statistiku odměn a dá je k dispozici občanům prostřednictvím moderních informačních technologií;
- zákon stanoví, že volení představitelé, zejména ti ve výkonných funkcích, nesmí po uplynutí funkčního období po určitou omezenou dobu pracovat pro určité zaměstnavatele.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- poskytují zvoleným představitelům náhradu výdajů i mzdy v průběhu jejich funkčního období;
- tam, kde je třeba, stanoví v souladu se zákonem výši odměn a refundací, které jsou propláceny zvoleným představitelům pracujícím pro obec na plný úvazek;
- zvolení představitelé místní správy si výši refundací sami nestanovují; obce zakládají nezávislé panely (výbory), jejichž členy jsou i nezávislí experti, představitelé určitých kvalifikovaných neziskových organizací a/nebo soukromé auditorské firmy.
- stanovují pracovní dobu kompatibilní s pracovním programem dobrovolných zvolených představitelů;
- v případě nutnosti zřizují pojištění nebo se přihlásí do speciálního fondu, ze kterého se hradí škody způsobené třetí straně v důsledku přizpůsobování pracovního programu zvoleným představitelům;
- hradí alespoň část nákladů na proškolení nebo zvýšení kvalifikace volených představitelů, kteří pracovali ve funkci na plný úvazek;
- poskytují vybavení a zaměstnance nezbytné pro práci volených představitelů místní správy (kanceláře, sekretářky, počítačové vybavení a v případě potřeby i dopravu);
- publikují prostřednictvím nových informačních technologií výši odměn a refundací, které zvolení představitelé obdrželi.

c. Možné kroky volených představitelů místní správy

Volení představitelé místní správy:

- poctivě uvedou a poskytnou důkazy o výdajích, ztrátě mzdy a materiálních výhod v souvislosti s výkonem jejich povinností;
- zdrží se činů, které by jim získaly výhodu zaměstnání v soukromé nebo veřejné společnosti, nad kterou mají dohled a mají s ní smluvní vztahy, nebo která byla založena v době jejich působení ve funkci, nenechají se v takové společnosti zaměstnat – alespoň ne po určitou dobu po ukončení jejich funkčního období.

6. Školení, poskytování informací a spolupráce s volenými představiteli místní správy

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány:

- zajišťují obecný rámec školení pro volené představitele tím, že poskytnou školící síť nebo hradí část nákladů na školení;
- připravují právní a manažerské manuály pro nově zvolené představitele;
- připravují tréninkové moduly a rozšiřují je prostřednictvím informačních technologií do školících center, která si je vyžádají;
- nabízejí služby právní poradny těm orgánům místní správy, které o to požádají;
- podporují výměnu zkušeností mezi zvolenými představiteli místní správy na seminářích, konferencích a v on-line diskusních forech;
- připravují informační nástroje a poskytují je zvoleným představitelům místní správy, přednostně přitom využívají informačních technologií: demografické a

- finanční statistiky, úroveň služeb v orgánech místní správy dané země; nástroje pro řízení a zjišťování úrovně veřejných služeb;
- podporují a napomáhají v soukromých iniciativách nebo iniciativách místních orgánů, týkajících se školení zvolených představitelů místní správy;
 - vytvářejí rámec, podporují a účastní se různých druhů spolupráce mezi obcemi a regiony a mezinárodní spolupráce, které si kladou za cíl určit nejlepší postupy týkající se volených představitelů místní správy;
 - při využití zejména nových informačních a komunikačních technologií zveřejňují národní legislativu a ustanovení mezinárodních smluv, která se týkají postavení volených představitelů místní správy, jakož i nejlepší postupy v Evropě a doporučení mezinárodních organizací v této oblasti,

b. Možné kroky orgánů místní správy

Místní orgány:

- zajišťují zvoleným představitelům školení;
- rozesílají informace, které zvolení představitelé potřebují pro výkon své funkce;
- sbírají a posílají ústředním orgánům informace nutné pro sestavování statistik a vytváření srovnatelných nástrojů řízení pro orgány místní správy;
- přizpůsobují tréninkové moduly poskytnuté centrálními orgány potřebám svých volených představitelů;
- vytvářejí a poskytují zvoleným představitelům výběr informačních zdrojů, které nejlépe vyhovují danému orgánu a zvláštním potřebám jeho představitelů;
- účastní se různých výměn zkušeností na lokální, regionální, národní a mezinárodní úrovni, které se týkají postavení představitelů místní správy.

c. Možné kroky zvolených představitelů místní správy

Zvolení představitelé místní správy:

- poté, co byli zvoleni poprvé, se účastní školení;
- neustále sledují vývoj v legislativě a rozvoj nástrojů řízení;
- žádají svůj úřad o informace, které potřebují ke správnému výkonu svých povinností;
- aktivně se účastní akcí pořádaných ústředními a místními orgány za účelem výměny zkušeností.

B. Modelové iniciativy vztahující se na financování politických stran, politických asociací⁴ a individuálních kandidátů na místní úrovni

Tento tematický materiál přináší nejlepší postupy pro financování politických stran a asociací na místní úrovni, které byly stanoveny během zkoumání problematiky etiky veřejné správy na místní úrovni. Průzkum provedl Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Z důvodu stručnosti a výstižnosti byly tyto nejlepší postupy strukturovány podle autora jednotlivých opatření. Nejedná se o soubor doporučení, který by měl být v celé své šíři uplatněn ve všech zemích. Ústřední i místní orgány by měly vybrat postupy, které by mohly být užitečné v jejich specifické situaci.

Materiál byl koncipován tak, aby mohl být využíván nezávisle na dalších částech modelové iniciativy. Přesto, pro větší důslednost by bylo vhodné přihlídnout i k situaci v Evropě (je zpracována v druhé části modelové iniciativy) a k dalším tematickým materiálům.

1. Obecný rámec

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány po konzultacích s asociacemi volených představitelů místní správy vymezují souvislý, jednoduchý a jasný právní rámec, který upravuje financování politických stran, politických asociací a volebních kampaní.

V souvislosti s financováním politických stran a politických asociací, tento právní rámec:

- se vztahuje na všechny organizace, jejichž účelem je podporovat jednu nebo více osob, individuálně nebo kolektivně včetně politických stran a asociací, zájmových, podpůrných a akčních skupin, které propagují a podporují kandidáty nebo pro ně získávají finance;
- se vztahuje na národní, místní a regionální organizace a místní či regionální pobočky národních organizací, v každém případě se přizpůsobuje podle dané situace (velikost, populace, ekonomická situace).

V souvislosti s financováním volebních kampaní, se právní rámec:

- vztahuje jednotně na všechny kandidáty a politické asociace, které je podporují;
- koordinovaným způsobem se vztahuje na všechny volby – centrální, regionální či místní úrovně – přizpůsobení se provádějí podle rozdílných velikostí orgánů na různých úrovních.

V souvislosti s financováním volební kampaně se právní rámec:

- vztahuje na všechny kandidáty a politické asociace, které je podporují;
- uplatňuje koordinovaně ve všech volbách—ať už celonárodních, regionálních či místních—a je přizpůsoben velikosti jednotlivých úřadů na různých úrovních.

⁴ Asociace, které podporují kandidáty v národních, regionálních či místních volbách nebo si kladou za cíl takové kandidáty podporovat.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy pomáhají specializovaným orgánům:

- v organizaci místních voleb;
- zajišťují dodržování pravidel voleb;
- distribuují kandidátům i voličům informace o průběhu voleb;
- zveřejňují právní rámec financování politických stran a voleb;

c. Možné kroky kandidátů a zvolených představitelů

Kandidáti a volení představitelé:

- náležitě prověřují a dodržují všechna pravidla financování politických stran, politických asociací a volebních kampaní;
- zdrží se jakéhokoli jednání, které by mohlo vést nebo vedlo k zvýhodňování jejich soukromých zájmů před veřejnými – a to i tehdy, není-li takové jednání zakázáno zákonem;
- pomáhají rozšiřovat informace o právním rámci financování stran a voleb.

d. Možné kroky politických stran

Politické strany:

- náležitě prověřují a dodržují všechna pravidla financování politických stran, politických asociací a volebních kampaní;
- zajišťují, aby si místní stranické organizace byly plně vědomy všech příslušných pravidel a ujistějí se, že tato pravidla jsou na místních organizacích dodržována;
- poskytují informace, rady a školení v otázkách volebních pravidel členům strany, kteří chtějí kandidovat ve volbách.

2. Financování lokálních politických stran a asociací

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec, který upravuje financování lokálních politických stran a asociací na následujících principech:

- politické strany a asociace činné na místní úrovni, jako nedílné součásti demokracie, mohou dostat veřejné dotace;
- veřejné dotace, podmínky pro jejich udílení, jejich výše i postup při monitorování jejich využití jsou upraveny zákonem;
- politické strany a asociace nesmí dostávat soukromé příspěvky od jednotlivců, společností nebo neziskových organizací v případě, že mají přístup k takové výši veřejných dotací, která jim umožňuje řádně fungovat;
- financování soukromými příspěvky—pokud existuje—musí být plně průhledné;

- dary politickým stranám a asociacím lze odečítat – alespoň částečně a do určité výše – z daně z příjmu nebo z daně ze zisku (dárce); dárce zveřejňují darovanou částku a jejího příjemce;
- soukromé i veřejné organizace, které dostávají veřejné dotace, nesmí financovat politické strany a asociace; v zákoně mohou být upraveny i další kategorie organizací, které nesmí financovat politické strany a asociace;
- politické strany a asociace zveřejňují své účetnictví a zdroje financování;
- je-li stanovena hranice, u které, není-li překročena, nemusí být některá jména soukromých dárců zveřejněna vzhledem k ochraně jejich soukromí a osobního přesvědčení, musí být tato hranice rozumná (např. průměrný měsíční plat);
- nejsou-li dodržena pravidla financování politických stran a asociací, uplatňují se sankce správního a finančního rázu; mohou znamenat i ztrátu zvolené funkce a/nebo ztrátu určitých práv na dobu určenou soudem; o některých pokutách může rozhodnout kontrolní orgán a je možné se proti němu odvolat, o dalších rozhodují soudy na základě závažnosti daných skutečností a mají k tomu poměrně širokou škálu zákonných sankcí.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- nezasahují do fungování lokálních politických stran a asociací;
- neposkytují žádné finanční podpory politickým stranám a asociacím – ať už přímo či nepřímo prostřednictvím dalších organizací nebo společností, které spravují.

3. Financování volební kampaně

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec financování místních volebních kampaní na základě následujících principů:

- ustanovení, která se týkají financování politických stran a asociací, se *mutatis mutandis* vztahují i na financování volebních kampaní;
- je-li povoleno financování ze soukromých zdrojů, je stanovena výše výdajů kandidátů a politických stran na kampaň, kterou nelze přesáhnout;
- je stanoven i strop pro finanční dary od jednoho dárce na volební kampaň strany nebo kandidáta, pokud není dárce samotný kandidát;
- je zakázáno financovat volební kampaň přes prostředníky⁵; pro financování jednoho či více kandidátů je možné zakládat asociace, které ale musí zveřejňovat zdroje získaných finančních prostředků;
- jakýkoli kontrakt, který zvoleného představitele zavazuje v jeho rozhodování, je neplatný; zákon stanoví tresty za takové kontrakty, kdy plnění závazků z kontraktů vyplývajících má být odměněno finančními příspěvky na volební kampaň;
- veřejnoprávní rozhlas a televize, v případě že existují, poskytují všem kandidátům stejný časový prostor nebo prostor závislý na počtu příznivců stran, které tyto

⁵ Fyzická nebo právnická osoba, která jedná jménem jiné osoby za účelem krytí identity skutečného dárce.

kandidáty podporují (vychází se z výsledků předcházejících voleb); nezávislí kandidáti a ti podporovaní organizacemi/stranami, u kterých počet příznivců nedosahuje určitého limitu, dostávají k dispozici minimální vysílací čas.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- ve spolupráci s orgánem, který monitoruje volby, využívají své infrastruktury k tomu, aby veřejně zpřístupnily prohlášení o financování kandidátů;
- zpřístupňují ze zákona pověřeným kontrolním orgánům majetková prohlášení zvolených představitelů;
- mají k dispozici vhodné nástroje či nařízení, kterými zajišťují, aby představitelé místní správy nepoužívali veřejných funkcí k financování nebo zjednodušení financování volebních kampaní;

c. Možné kroky kandidátů a zvolených představitelů

Kandidáti a volení představitelé:

- svědomitě dodržují zákony upravující financování volební kampaně;
- v souladu s právem kandidáti zveřejňují zdroje financování a specifikaci výdajů na svou volební kampaň;
- tam, kde není tato povinnost zákonně upravena, udržují kandidáti výdaje na svou volební kampaň v rozumné míře a zveřejňují zásadní informace o finančních aspektech kampaně (výše výdajů, zdroje financí, kategorie výdajů);
- zvolení představitelé provádějí majetková přiznání a zveřejňují své finanční zájmy; zákon by měl stanovit rozumnou hranici, od které je nutné podávat tato přiznání (např. měla by odpovídat hodnotě průměrně zařízeného domu a auta);
- zvolení představitelé učiní svá majetková přiznání okamžitě po volbách a na konci svého funkčního období; tato majetková přiznání se dávají k dispozici pouze kontrolním orgánům ze zákona pověřeným; o jejich zveřejnění může rozhodnout soud v případě, že svědčí proti zvolenému představiteli;
- kandidáti, kteří se ucházejí o veřejnou funkci, se nepokoušejí získávat hlasy tím, že by voličům slibovali nebo nabízeli osobní výhody, používali nátlak nebo hrozby nebo dělali sliby, o kterých vědí, že je nechtějí nebo nemohou dodržet.

4. Monitoring dodržování zásad financování stran a voleb

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány:

- zajistí existenci složek, které prověřují dodržování zákonů v oblasti financování politických stran, politických asociací a volebních kampaní; touto složkou může být kterákoli agentura odpovědná za organizaci a monitoring místních voleb nebo za monitoring a audit výdajů veřejných financí;

- poskytnou složkám odpovědným za monitoring financování volebních kampaní lidské, finanční i logistické zdroje nutné k plnění jejich funkce;
- zajistí nezávislost těchto složek na politickém vlivu
- poskytnou těmto složkám pravomoc vydat rozhodnutí o uložení pokuty, které lze napadnout u soudu.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- při monitorování místních voleb spolupracují se složkami odpovědnými za monitorování financování stran a volebních kampaní;
- využívají prostředků, které mají k dispozici, k rozšiřování zpráv a zjištění těchto složek
- předávají monitorovacím složkám všechny potřebné informace týkající se místních voleb.

c. Možné kroky kandidátů, zvolených představitelů a předsedů politických stran

Kandidáti na požádání předají orgánu odpovědnému za monitoring financování stran a voleb veškeré informace týkající se financování jejich volební kampaně.

Zvolení představitelé ze zásady zasílají orgánu odpovědnému za monitorování financování politických stran účetní dokumenty související s financováním jejich volební kampaně, a na vyžádání zasílají i veškeré další informace, které mohou být v této souvislosti nutné.

Předsedové politických stran zasílají každoročně orgánům odpovědným za monitoring financování politických stran přehled a výklad výsledků nebo rozpočet a na požádání veškeré další finanční informace, které tyto orgány považují za nezbytné.

5. Informace a publicita

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány používají jim dostupné prostředky, zejména informační technologie, pro:

- zveřejňování právního rámce financování politických stran a politických asociací a právního rámce volebních kampaní;
- zveřejňování rozhodnutí, zpráv a rezolucí složek odpovědných za monitorování financování politických stran a volebních kampaní;
- zveřejňování soudních rozhodnutí v souvislosti s financováním politických stran a volebních kampaní;
- sběr, zpracování a publikaci statistik týkajících se financování stran a volebních kampaní: výše finančních prostředků, výdaje, zdroje, monitorovací proces, porušení zákona, udělené pokuty a další sankce, soudní řízení;
- zveřejňování mezinárodních právních nástrojů v oblasti financování politických stran a nejlepších evropských postupů a doporučení mezinárodních organizací v této oblasti.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy používají jim dostupné prostředky, zejména nové informační technologie, pro:

- zveřejňování právního rámce, který upravuje financování stran a místních voleb;
- oznamování jmen zvolených představitelů a zveřejňování jejich zprávy o financování volební kampaně;
- zveřejňování různých rozhodnutí, zpráv a usnesení orgánů odpovědných za monitoring financování stran a místních volebních kampaní, která se vztahují k dané místní správě;
- zveřejňování soudních rozhodnutí souvisejících s danou místní správou, která se týkají financování stran a volební kampaně.

c. Možné kroky kandidátů, zvolených představitelů a předsedů politických stran

Kandidáti, zvolení představitelé a předsedové politických stran:

- využívají dostupných prostředků (včetně nových informačních technologií) k zveřejňování veškerých relevantních informací o financování politických stran a asociací, které je podporují a o místních volebních kampaních stran;
- účastní se různých forem spolupráce a výměny zkušeností týkajících se tohoto tématu.

C. Modelové iniciativy v oblasti kontroly a auditu

Tento tematický materiál předkládá nejlepší postupy v oblasti kontroly a auditu, které byly identifikovány při zkoumání problematiky veřejné etiky na místní úrovni. Průzkum provedl Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Z důvodu stručnosti a výstižnosti byly tyto nejlepší postupy strukturovány podle autora jednotlivých opatření. Nejedná se o soubor doporučení, který by měl být v celé své šíři uplatněn ve všech zemích. Ústřední i místní orgány by měly vybrat postupy, které by mohly být užitečné v jejich specifické situaci.

Materiál byl koncipován tak, aby mohl být využíván nezávisle na dalších částech modelové iniciativy. Přesto, pro větší důslednost, by bylo vhodné přihlídnout i k situaci v Evropě (je zpracována v druhé části modelové iniciativy) a k dalším tematickým materiálům.

Aby byl zajištěn účinný dohled nad orgány místní správy a bylo zabráněno porušování etiky veřejné správy („odměny, z veřejných prostředků, bratříčkování, výkon pravomocí pro osobní výhody, konflikt zájmů, zneužití prostředků, zneužití důvěry, zneužití nebo abnormální využívání svěřeného systému řízení), ale zároveň byla zachována míra místní autonomie, je ze zákona zajištěn kontrolní systém, který funguje na následujících principech:

- orgány místní správy podléhají právnímu řádu, musí být jasně stanovena opatření pro dohled nad jeho dodržováním;
- hlavní představitelé jednotlivých obcí jsou voleni demokraticky a periodicky, časové intervaly mezi jednotlivými volbami nejsou dlouhé;
- během funkčního období, musí být osoby ve funkci pod kontrolou pluralistických zastupitelstev, která jsou volena demokraticky a periodicky, časové intervaly mezi jednotlivými volbami nejsou dlouhé;
- demokratická kontrola, kterou představuje veřejný přístup k informacím, zejména k administrativním a rozpočtovým materiálům, je možná a je třeba ji podporovat;
- existuje nezávislá vnější kontrola;
- existuje účinná interní kontrola;
- kontrola je přizpůsobena velikosti a úloze obce;

1. Vnější kontrola

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec, který je založen na těchto zásadách:

- i. Účelem kontroly je poskytnout zvoleným představitelům, kteří jsou v čele orgánu místní správy a všem zainteresovaným třetím stranám (v zásadě občanům a ústřední vládě) záruku, že orgán místní správy je řízen v souladu se:
 - zákonem uplatňovaným v různých oblastech, za které zodpovídá;
 - všeobecnými nebo zvláštními účetními a rozpočtovými pravidly;
 - všeobecně uznávanými principy ekonomiky, účinnosti a efektivity;
 - principy veřejné etiky, které jsou vymezeny v mnoha národních a mezinárodních kodexech chování.

Kromě delegovaných pravomocí nesoudí vnější kontrola vhodnost způsobu, jakým je řízen orgán místní správy. Toto posouzení je pouze a jedině na veřejném mínění a voličích.

- ii. Kontrola se provádí se zpětnou platností (ex post facto). Ovšem nezávislost (zejména na ústřední vládě), která je upravena odpovídajícími pravidly, dovoluje orgánu vnější kontroly provádět jakousi poradní funkci. Způsob, jakým orgán vnější kontroly provádí tuto funkci a její rozsah, je dán významnými legislativními nástroji, které zajišťují, že poradní funkce je slučitelná se zásadou nezávislosti orgánu místní správy a s funkcí kontrolní.
- iii. Vnější kontrola ukládá:
 - každoroční ověření správnosti účetnictví orgánu místní správy, které obsáhne i dotované subjekty a subjekty, v nichž má orgán místní správy většinový podíl nebo v kterých má hlavní slovo; ověření se týká i veřejných služeb, které orgán místní správy smluvně zadal soukromým firmám; v tomto případě kontrolor/auditor musí být schopen zkontrolovat účetní knihy přímo na místě;
 - audit managementu, který je většího rozsahu než audit finanční; tento „rozšířený“, audit se provádí v dostatečně pravidelných intervalech podle velikosti orgánu místní správy;
 - vnější kontroloři nesmí posuzovat vhodnost rozhodnutí orgánu místní správy, ale nic jim nemůže zabránit, aby měli připomínky k podkladům pro tato rozhodnutí nebo jejich souvislosti, zejména z finančního hlediska.
- iv. Vnější kontrola je prováděna nezávisle jak na kontrolovaných orgánech místní správy, tak na centrálních orgánech. Co se týče organizace a jejího provedení, zahrnuje následující principy:
 - povinnost orgánů místní správy přijmout vnější kontrolu a způsob jejího provedení jsou upraveny na předních místech v hierarchii zákonů týkajících se místní správy;
 - účelem vnější kontroly je prověřit kvalitu interních postupů a zkontrolovat, že služba, která dohlíží a využívá těchto interních postupů, řádně funguje; vnější kontrola také namátkově zjišťuje efektivnost interní kontroly;
 - jmenování orgánu vnější kontroly je upraveno tak, aby zajišťovalo nezávislost; tato úprava zaujímá přední místo v hierarchii zákonů týkajících se místní správy;
 - orgán odpovědný za vnější kontrolu je neodvolatelný nebo je alespoň vybrán na dlouhou dobu, delší než je funkční období;
 - orgán vnější kontroly splňuje předem stanovené požadavky nejvyšší způsobilosti a nestrannosti;
 - je-li vnější kontrolou pověřen kolektivní orgán, požadavky se vztahují na všechny jeho členy;
 - disciplinární dohled nad orgánem vnější kontroly a jeho členy provádí orgán, který je nezávislý na kontrolovaných subjektech, a který může zaručit svou nestrannost;
 - kontrolní orgán má svůj vlastní rozpočet, který navrhuje zástupci subjektu, na jehož popud je kontrola prováděna;
 - orgán vnější kontroly si sám určuje program a datum kontroly;
 - pravidla profesionální kontroly jsou stanovena v právních dokumentech co nejvyšší právní síly založených na všeobecně uznávaných mezinárodních zásadách;

tato pravidla obsahují, mimo jiné, i ustanovení umožňující orgánu místní správy se vyjádřit ke zjištění kontrolního orgánu;

- je jmenován místní či regionální ombudsman, který si může vyžádat informace od orgánů místní správy; nevyhovění jeho žádosti může mít za následek udělení disciplinárních sankcí osobě (osobám), které měly tyto informace poskytnout.

Kontroly spadají do správního, nikoli trestního práva, i když bránění vnější kontrole může být trestným činem. Avšak na rozdíl od kriminálního vyšetřování, vyšetřovací pravomoci kontrolního orgánu nepřesahují požadavky správní kontroly; kontrolní orgán má povinnost informovat orgány v trestním řízení o zjištěných skutečnostech, které by mohly zakládat trestný čin.

Zákon určuje určité úředníky místní správy, kteří jsou odpovědní za způsob, kterým orgán místní správy zastává svou funkci – dohlíží zejména na to, aby nebyl porušován zákon a finanční prostředky nebyly nezákonně vydávány. Pokud se tito určené úředníci důvodně domnívají, že se zvažují nezákonné postupy, mají povinnost připravit zprávy a dát je k posouzení celému orgánu místní správy.

Je-li vnější kontrolou pověřena auditorská firma, musí toto rozhodnutí učinit nezávislý orgán, nejlépe orgán veřejný při splnění výše zmíněných požadavků. Tento orgán stanoví požadavky kontroly a požadavky na rozpočet, a zabývá se všemi záležitostmi spojenými s výkonem kontroly.

- v. Povinná předběžná kontrola je omezena na opatření určité důležitosti. Vnější kontrola je předběžnou kontrolou v takových případech, kdy zásah ústřední vlády je podmínkou pro platnost nebo účinnost opatření místní správy; předběžná kontrola se omezuje na pravomoci delegované ústředními orgány orgánům místním. Opatření, na která se vztahuje vnější kontrola (předběžná i následná), jsou vyjmenována v zákoně. Vnější kontrola se může týkat jednoho nebo dvou orgánů, které se liší od orgánu pověřeného vnější kontrolou v závislosti na specifičnosti opatření, která mají být prověřena. Kompetence každého kontrolního orgánu jsou jasně určené, aby nedošlo k nejasnostem o subjektu provádějícím kontrolu.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- poskytnou orgánům vnější kontroly všechny potřebné informace;
- jejich všeobecnou politikou je dávat najevo, že úředníci místní správy jsou za rozhodnutí učiněná v průběhu výkonu svých povinností odpovědní jedině orgánu místní správy;
- v dobré víře spolupracují s orgánem vnější kontroly.

2. Interní kontrola

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví legislativní rámec, který upravuje všeobecné zásady interní kontroly:

- interní kontrola je upravena písemným procesním předpisem, který stanovuje běžnou praxi v různých činnostech orgánu místní správy; interní písemný řád se používá nejen v případě přípravy a plnění rozpočtu včetně veřejných zakázek a kontraktů, ale i v přijímání zaměstnanců a jejich vedení;
- interní kontrola—alespoň v orgánech místní správy určité velikosti—je specializovanou službou, která poskytuje expertní asistenci výkonným oddělením při navrhování svých postupů; služba interní kontroly také dohlíží na to, aby přijaté postupy byly dodrženy, interní kontrola hledá důvody určitých problémů a navrhuje řešení problémů (revize nevhodného postupu, reorganizace odborů, školení, jiné úkoly zaměstnancům, atd.);
- orgány místní správy mohou využít externích auditů kdykoli to považují za nutné; zákon stanoví pravidla pro delegování interní kontroly na soukromé auditorské firmy.

Ústřední orgány poskytují radu v organizaci interní kontroly těm místním orgánům, které o to požádají.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy jsou za svůj způsob řízení plně odpovědní voličům, veřejnému mínění, správním a občanským soudům a, v určitých případech, trestním soudům.

Musí zřizovat specializovaný mechanismus interní kontroly, aby snížily riziko:

- chybného ekonomického či finančního řízení
- správních chyb pramenících z neznalosti pravidel;
- špatného zajištění služeb;
- správního, občanskoprávního či trestního řízení.

Členové poradního shromáždění mají přístup ke všem dokumentům interní kontroly.

Místní poradní shromáždění jmenuje specialistu finančního výboru, který kontroluje přípravu rozpočtu a jeho plnění, kontroluje finanční dopad všech projektů, o kterém rozhoduje rada, předkládá radě a kontrolnímu aparátu návrhy a prověřuje kvalitu postupů. Zřízení a fungování interní kontroly je záležitostí exekutivy orgánu místní správy.

Orgány místní správy využívají auditorské firmy v oblasti financí a řízení:

- kdykoli to považují za nutné a v případě, že jsou pochybnosti o správnosti účetnictví;
- k přípravě podmínek pro privatizaci municipálních služeb či činností;
- v případě chronického nebo velice závažného deficitu
- pro posouzení finančních rizik a finančních plánů na kapitálové investice, které přesahují určitou částku;
- k analýze metod odhadu příjmů a výdajů, jsou-li mezi těmito odhady a skutečností velké nesrovnalosti.

Orgány místní správy vybírají auditorské firmy v oblasti financí a řízení podle kvalifikace a profesionálních zkušeností a na základě pravidel upravujících smlouvy na dodávku služeb.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelů a úředníci místní správy:

- poskytnou interní kontrole nebo auditorskému orgánu veškeré informace, které mají k dispozici, a které si příslušný orgán vyžádal nebo ho považují za důležitý pro práci interní kontroly;
- hlásí výkonné složce jakékoli zanedbání zjištěné v práci orgánu místní správy, špatnou činnost kontrolního aparátu a navrhuje způsoby pro zlepšení kontroly;
- v případě, že to považují za nezbytné, žádají orgán místní správy o vnější audit, zejména v případech uvedených výše v části 2. b.

3. Soudní dohled

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány přijímají ustanovení a organizují soudní dohled nad orgány místní správy tak, aby:

- zabránily soudům přivlastnit si úlohu místní správy v posuzování vhodnosti opatření a tam, kde je nutné posoudit píli při plnění opatření či chování, zajistily, že posouzení provede nezávislý orgán nebo správní kontrolní orgán;
- zplnomocnily soudy, aby činily prozatímní opatření, jsou-li opodstatněná svou naléhavostí nebo hrozcí nezvratnou škodou;
- zajistily úplný a okamžitý výkon soudních rozhodnutí týkajících se legálnosti posouzených opatření;
- zajistily, že spory řešené před soudem se neprotahují.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- zpřístupní soudu veškeré potřebné informace;
- jednájí obezřetně v záležitostech, které jsou předmětem soudního jednání;
- podnikají kroky, aby soudní rozhodnutí měla okamžitou účinnost

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

- Zvolení představitelů a úředníci místní správy zpřístupní soudu veškeré informace, které si vyžádal

4. Alternativní mechanismy

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány podniknou nezbytné kroky, aby:

- zlepšily komunikaci s orgány místní správy včetně asociací místních orgánů;
- posílily poradní a hodnotící úlohu, kterou určité orgány (nezávislé na vládě nebo k ní patřící) mohou vykonávat, zejména v oblasti finanční a řídicí;
- posílily úlohu nezávislých orgánů, jako např. ombudsmana a prostředníků;
- propagovaly dobré účetní postupy a efektivitu řízení při použití moderních informačních technologií;
- určité části orgánů místní správy zabývající se dodržováním pravidel a postupů mohou mít statutární funkci a určitý stupeň autonomie

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- vyhledají radu zvenčí kdykoli je to nutné, např. od centrálních orgánů či specializovaných subjektů;
- poskytnou ombudsmanovi nebo prostředníkům veškeré požadované informace;
- spolupracují s ostatními orgány na stejné nebo jiné úrovni, zejména v oblasti zlepšení organizace interní kontroly a využití externích auditů

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelé a úředníci místní správy:

- využívají poradních služeb jiných orgánů a specializovaných subjektů;
- napomáhají práci ombudsmana a prostředníků

5. Informace a transparentnost (také viz část E Příručky)

a. Možné kroky ústředních orgánů

Zjištění vnějších správních kontrol jsou veřejné povahy. Způsob, kterým jsou zjištění vnější kontroly sdělena veřejnosti, musí být upraven ve významných právních materiálech. Zásadní principy jsou:

- orgán vnější kontroly dochází k vlastním zjištěním a zveřejňuje je jako výsledek postupu, jehož se účastní i kontrolovaný orgán místní správy;
- vedení nebo shromáždění orgánu místní správy nemůže zabránit orgánu vnější kontroly ve zveřejnění daných zjištění i přesto, že jsou hlavními příjemci jejich zpráv;
- vyjádření orgánu místní správy je zveřejněno společně se zjištěnými skutečnostmi

Prostřednictvím informačních a komunikačních technologií centrální orgány zveřejňují následující informace:

- statistiky vnějších správních a soudních kontrol, informace o hlavních zjištěných problémech a přijatých opravných opatřeních;
- nejlepší postupy v otázkách interní kontroly;
- nejlepší evropské postupy při auditu a kontrolách řízení
- národní legislativu a ustanovení mezinárodních smluv a dalších instrumentů týkajících se tématu

b. Možné kroky orgánů místní správy

Prostřednictvím informačních a komunikačních technologií zveřejňují orgány místní správy závěry vnějších, soudních a interních kontrol a externích auditů.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelé a úředníci místní správy se účastní shromažďování a sdílení zkušeností z auditů a kontrol způsobu řízení.

D. Modelové iniciativy týkající se postavení úředníků místní správy

Tento tematický materiál předkládá nejlepší postupy týkající se postavení úředníků místní správy, které byly identifikovány při zkoumání problematiky etiky veřejné správy na místní úrovni. Průzkum provedl Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Z důvodu stručnosti a výstižnosti byly tyto nejlepší postupy strukturovány podle autora jednotlivých opatření. Nejedná se o soubor doporučení, který by měl být v celé své šíři uplatněn ve všech zemích. Ústřední i místní orgány by měly vybrat postupy, které by mohly být užitečné v jejich specifické situaci.

Materiál byl koncipován tak, aby mohl být využíván nezávisle na dalších částech modelové iniciativy. Přesto, pro větší důslednost, je vhodné přihlídnout i k situaci v Evropě (je zpracována v druhé části modelové iniciativy) a k dalším tematickým materiálům.

Tyto modelové iniciativy jsou specificky zaměřeny na úředníky místní správy. Velká část zde uvedených zásad a opatření však může být uplatněna i vůči dalším zaměstnancům místní správy.

1. Právní rámec

V této kapitole jsou uvedeny pouze základní zásady právního rámce; velká část modelových iniciativ uvedených v dalších kapitolách by měla nebo mohla být upravena zákonem a dalšími právními nařízeními.

a. Možné kroky ústředních orgánů

Úředníci místní správy mají k dispozici právní rámec, který:

- je co nejjednodušší, nejjasnější a komplexní;
- stanoví práva a povinnosti, vymezuje zodpovědnost, ochranné mechanismy, definuje způsob přijímání zaměstnanců, platy, pracovní podmínky, kontroly, nezpůsobilost a ukončení pracovních povinností;
- byl zpracován na základě konzultací s místními orgány;
- řídí se základními principy právního rámce, který platí pro úředníky státní správy;

Seznam povinností úředníků místní správy může být rozšířen nebo přizpůsoben orgány místní správy tak, aby vyhovoval jejich požadavkům nebo situaci.

Ústřední orgány kromě právního rámce sestavují i modelové zásady chování (etické kodexy) úředníků místní správy. Tyto modelové zásady obsahují seznam ustanovení, která orgány místní správy musí zahrnout do zásad chování přijatých na místní úrovni a seznam ustanovení, která orgány místní správy si mohou, je-li to vhodné, přizpůsobit a zahrnout do svých zásad chování. Ustanovení zásad chování se pro úředníky místní správy stávají závaznými okamžikem jejich podpisu. Nedodržení těchto zásad má za následek disciplinární sankce.

Za pomoci nových informačních technologií ústřední orgány zajišťují veřejnosti a orgánům místní správy přístup k pravidlům platným pro zaměstnance místní správy.

- uveřejňují a propagují nejrozličnější legislativu, která upravuje práci úředníků místní správy;
- uveřejňují etické kodexy přijaté různými orgány místní správy, aby bylo možné je analyzovat a porovnat;
- sbírají, zpracovávají a uveřejňují statistiku o soudních rozhodnutích v případech korupce a dalším porušení etiky veřejné správy společně se statistikou týkající se důvěry veřejnosti v zaměstnance orgánu místní správy

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- jak jen jim zákon povoluje, přizpůsobují—zejména prostřednictvím schvalování místních etických kodexů—právní rámec pro úředníky místní správy, který vychází z modelových zásad;
- přijímají zásady chování pro úředníky místní správy na základě přizpůsobování modelových etických kodexů centrálních orgánů svým podmínkám; v okamžiku, kdy jsou zásady chování přijaty, stávají se povinně platnými pro všechny úředníky místní správy a definují jejich správní odpovědnost; jsou stanoveny sankce za porušení zásad, proti kterým se lze odvolat u soudu;
- prostřednictvím informačních technologií a dalších prostředků zajistí, aby etické kodexy byly známy jak zaměstnancům místní správy, tak ústředním orgánům, dalším zainteresovaným orgánům a veřejnosti;

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelé v místní správě:

- znají a dodržují ustanovení etických kodexů, které se vztahují na zaměstnance orgánu místní správy;
- zdrží se vyvíjení nevhodného tlaku na úředníky místní správy;
- netolerují a nevyžadují od zaměstnanců orgánu místní správy jakékoli porušení etických kodexů;
- porušení etických kodexů oznámí kompetentnímu orgánu

Úředníci místní správy dodržují pravidla a zásady chování stanovené orgánem místní správy.

2. Nezpůsobilost, odvolání, ukončení pracovních povinností

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec pro nezpůsobilost k výkonu funkce, ukončení pracovních povinností a pozastavení výkonu funkce v místní správě, přizpůsobují ho národním podmínkám a zakládají na následujících zásadách:

- i. Nezpůsobilost k výkonu funkce může pramenit z:

- konfliktu zájmů, nikdo např. nemůže zastávat pozici, ve které by kontroloval sám sebe nebo blízkého příbuzného;
 - aktivit, které by zaměstnanci bránily v řádném výkonu pracovních povinností;
 - právní, duševní nebo finanční nezpůsobilosti, která by mohla ovlivnit odpovědnost jedince za výkon svých pracovních povinností;
 - trestní odsouzení za vážný přestupek nebo porušení etiky veřejné správy; délka vyřazení závisí na vážnosti situace, soudy mají volnost rozhodování o délce tohoto období
- ii. O ukončení pracovních povinností zaměstnance proti jeho vůli rozhoduje v souladu se zákonem představitel orgánu místní správy na základě vážné profesní chyby zaměstnance nebo porušení etiky veřejné správy; ukončení podléhá soudnímu přezkumu.

Zaměstnanci jsou chráněni před protiprávním propuštěním, ale orgány místní správy mohou propustit zaměstnance pro nekompetentnost, vážné zanedbání či chybu.

b. Možné kroky orgánů místní správy:

V souladu se zákonem a místními zásadami chování orgánů místní správy:

- definuje případy konfliktu zájmů;
- rozhoduje o krocích úředníka v případě konfliktu zájmů;
- před jmenováním do funkce řeší konflikty zájmů přiznané kandidátem na pozici;
- v určitých případech suspenduje a propouští zaměstnance, zejména v případech vážného zanedbání, chyby nebo porušení etiky veřejné správy, kdy přestupkem byl porušen zákon, zaměstnanecký řád, zásady chování nebo pracovní smlouva;
- snaží se zajistit stabilitu v obsazení pracovních míst

c. Možné kroky úředníků místní správy

Úředníci místní správy:

- vyhýbají se, jak jen to je možné, skutečnému nebo zdánlivému konfliktu zájmů nebo situaci, která by je vyřadila z funkce, dodržují omezení týkající se konfliktu zájmů;
- zveřejní situaci, která je neslučitelná s jejich funkcí nebo by mohla způsobit konflikt zájmů;
- řídí se konečnými rozhodnutími, která nařizují vymanit se z určité situace nebo odmítnout výhody, které způsobily konflikt zájmů;
- zastávají-li funkci, ve které osobní nebo soukromé zájmy by mohly narušit výkon pracovních povinností, dodrží právní požadavek oznámit povahu a rozsah těchto zájmů v okamžiku jmenování do funkce a v pravidelných intervalech po jmenování nebo kdykoli se změní okolnosti;
- zdrží se jakýchkoli aktivit či transakcí a nepřijmou místo nebo pozici, placenou či neplacenou, která se neslučuje s řádným výkonem jejich pracovních povinností, v případě pochybností se poradí s nadřízeným;

- v souladu se zákonem informují a získávají souhlas nadřízených před podniknutím aktivit, přijetí funkce nebo povinností, placených či neplacených, které by mohly narušovat jejich práci;
- v souladu se zákonem oznamují členství v organizacích, které by mohlo být v rozporu s jejich povinnostmi a řádným výkonem funkce úředníka místní správy;
- v souladu s dohlížením nad dodržováním základních a ústavních práv, se starají o to, aby jakákoli jejich osobní angažovanost v politické činnosti či politických diskusích nezničila důvěru veřejnosti, jejich zaměstnavatele nebo jejich schopnost vykonávat své povinnosti nestranně a loajálně;
- dodržují omezení politické aktivity, která jsou ze zákona nařízena pro určité úředníky místní správy vzhledem k funkci, kterou zastávají nebo povaze jejich povinností.

3. Práva a povinnosti úředníků místní správy

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví pravidla dodržování následujících zásad:

- vstup do veřejné služby je založen pouze a jedině na kompetentnosti;
- podmínky pro zaměstnanost úředníků místní správy jsou slušné a spravedlivé;
- úroveň sociální ochrany úředníků místní správy je dostatečná a rozumná;
- při výkonu pracovních povinností mají úředníci místní správy nárok na právní ochranu proti: nevhodnému zasahování ze strany zvolených představitelů, zneužívání moci jejich nadřízenými, nezákonným opatřením podniknutým proti nim včetně všech opatření vyplývajících z antikorupčních akcí podniknutých na základě antikorupčních pravidel; proti všem činům ze strany veřejnosti, které podřívají jejich nestrannost a bezúhonnost;
- úředníci místní správy mají přístup k právním prostředkům proti zneužití moci vůči nim;
- úředníci místní správy mají právo se sdružovat a další sociální práva.

Ústřední orgány kromě toho:

- informují všemi dostupnými kanály úředníky místní správy a veřejnost o právech a povinnostech úředníků místní správy;
- stanoví vhodné kontrolní postupy.

b. Možné kroky orgánů místní správy:

Orgány místní správy:

- zajišťují řádné materiální a pracovní podmínky úředníků místní správy, které jsou v souladu s jejich potřebami;
- v případě, že ještě neexistují, stanoví pravidla chování, aby pomohly úředníkům místní správy splňovat odpovídající úroveň veřejné služby;
- jasně definují odpovědnost a povinnosti úředníků místní správy;
- zajišťují, aby úředníci místní správy plnili své povinnosti;

- brání nezákonnému či neetickému jednání ze stany úředníků místní správy a trestají—při zajištění transparentnosti—neplnění pracovních povinností; při disciplinárním řízení může úředníkovi asistovat osoba dle jeho vlastního výběru; tresty musí být zákonné; úředníci místní správy mají právo se proti disciplinárnímu rozhodnutí odvolat;
- posilují zodpovědnost, vhodnou kontrolu ve veřejné službě;
- stanovují omezení, zejména co se týče výkonu druhého zaměstnání nebo určitých aktivit v mezích zákona;
- zajišťují a podporují účast nebo konzultace úředníků místní správy při rozhodování o organizaci, struktuře a principech upravujících výkon veřejných funkcí;
- chrání práva úředníků místní správy a v rámci svých statutárních pravomocí trestají jejich porušování;
- posilují transparentnost, brání svévolnému chování a snižují anonymitu; zároveň chrání soukromí úředníků místní správy tím, že udržují v tajnosti různá prohlášení, která se od nich vyžadují;
- zlepšují komunikaci s veřejností a informují občany o tom, co by měli od úředníků místní správy očekávat;
- připravují vhodná právní ustanovení a postupy, aby úředníci místní správy mohli hlásit příslušným orgánům obavy či obvinění z porušení etiky veřejné správy ostatními zaměstnanci či zvolenými představiteli

d. Možné kroky úředníků místní správy

Úředníci místní správy:

- jsou loajální vůči místní správě, mají na zřeteli zákon, etiku a danou hierarchii;
- jsou čestní, nestranní, svědomití, spravedliví a oddaní své veřejné úloze;
- zajišťují, aby jim svěřené zdroje byly správně, účinně a hospodárně využívány ve veřejném zájmu;
- jsou politicky neutrální při výkonu svých povinností, nepokoušejí se mařit oprávněnou politiku, rozhodnutí či akce veřejných orgánů;
- jsou výkonní a vykonávají své povinnosti, jak nejlépe dovedou, spravedlivě a s pochopením a s přihlédnutím jen a pouze k veřejnému zájmu a odpovídajícím okolnostem v dané záležitosti;
- jsou zdvořilí a uctívají při jednání s veřejností, nadřízenými, kolegy a podřízenými;
- dodržují zásady správného výkonu funkce i profesionální etiku;
- mají na zřeteli všechna svá práva a povinnosti;
- zavazují se plnit své povinnosti a uplatňovat svá práva umírněně a pro obecné blaho; zdržují se jednání, které by poškozovalo jakékoli jedince, skupiny osob nebo subjekty a berou ohled na zákonná práva, povinnosti a zájmy ostatních;
- snaží se vyhýbat konfliktu zájmů a zdržují se komentáře v případech, na kterých mají osobní zájem; nikdy nesmí využívat své oficiální pozice pro své vlastní zájmy;
- přiznají všechny dary, pozornosti, pozvání a další výhody, které byly nabídnuty jak jim, tak jejich rodině, přátelům nebo dalším osobám a organizacím, které by mohly ovlivnit jejich nestrannost, s kterou plní své povinnosti nebo které by znamenaly či znamenají odměnu v souvislosti s konáním jejich pracovních povinností (dar, jehož hodnota je vyšší než částka stanovená v obecních kodexech

- etiky, automaticky patří obci; není-li to možné, je třeba ho odmítnout); vyhýbají se styku s osobou, která tento dar poskytla, při kontaktu s ní by vždy měli mít svědka;
- odmítnou veškeré dary a osobní výhody od osob, které obec o něco žádají; nejde-li dar odmítnout či poslat zpět, úředník místní správy ho ohlásí, ponechá si ho a využívá ho co nejméně; nadřízení a v případě vhodnosti i kompetentní orgány jsou o tom uvědomováni písemně; jasná pravidla, jak v těchto případech postupovat, jsou dána v obecních zásadách jednání;
 - propagují všechna opatření navržená pro zvýšení transparentnosti způsobu výkonu jejich činností a práce správních odborů, za které zodpovídají;
 - vždy se chovají tak, aby udrželi a posílili důvěru veřejnosti v bezúhonnost, nestrannost a efektivnost veřejných orgánů;
 - nevyužijí své funkce úředníka místní správy k zvýhodňování třetích stran nebo k jejich ovlivňování k dosažení osobních cílů;
 - v souladu se zákonem ohlašují případy, kdy jsou podle jejich názoru žádáni, aby jednali protiprávně, nesprávně či neeticky;
 - v souladu se zákonem informují kompetentní orgány o jim známém porušování trestního práva či etického kodexu ze strany zaměstnanců místní správy a předávají kompetentním orgánům veškeré důkazy, podezření či obvinění s tím spojená;
 - nejednají přednostně s dalšími osobami, např. bývalými úředníky místní správy, neposkytují jim privilegovaný přístup do úřadu.

4. Odpovědnost úředníků místní správy

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec v oblasti odpovědnosti úředníků místní správy za činy či pochybení při výkonu pracovních povinností. Tento právní rámec je založen na následujících zásadách:

- všechny osoby, které utrpěly škodu v důsledku činu či pochybení ze strany úředníka místní správy mají nárok na kompenzaci;
- úředníci místní správy nejsou zodpovědní za škody způsobené obci, prokáží-li že v této záležitosti jednali dle svých pracovních povinností a s největší pečlivostí;
- úředníci místní správy nevykonávají příkazy, které jsou zjevně nezákonné;
- úředníci místní správy nemohou zodpovídat za rozhodnutí, která učinili jejich nadřízení nebo zvolení představitelé, a na nichž se nepodíleli nebo k nim sdělili své námitky;
- neexistuje mechanismus pro automatické potrestání úředníků místní správy bez předchozího řízení; úředníci místní správy mají právo se odvolat k soudu;
- úředníci místní správy, kterým hrozí určitá rizika, mohou čerpat alespoň částečné krytí občanskoprávní odpovědnosti prostřednictvím organizací na krytí rizik či soukromého pojištění;
- úředníci místní správy mohou oponovat zjevně nezákonným příkazům; je-li po vznesení jejich námitek příkaz potvrzen písemně, jsou zproštěni odpovědnosti kromě případů, kdy vykonání takového příkazu způsobí vážné a nezvratné škody nebo poranění

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- rychle a plně kompenzují strany poškozené činem či zanedbáním úředníka místní správy;
- podnikají kroky k úhradě nákladů úředníky místní správy, kteří jim způsobili škodu závažným zanedbáním či vědomým pochybením;
- zajistí, aby existoval účinný interní právní dohled, který může zároveň poskytovat právní porady úředníkům místní správy, kteří o to požádají;
- společně s dalšími obcemi zvažují společné kroky pro krytí rizik;
- prostřednictvím ustanovení pro krytí rizik či pojišťoven hradí úplné či částečné náklady na finanční rizika vyplývající z občanskoprávní odpovědnosti jejich úředníků;
- poskytují přístup veřejnosti k veškerým informacím o odpovědnosti orgánu místní správy a jeho úředníků

c. Možné kroky úředníků místní správy

Úředníci místní správy:

- vykonávají své pracovní povinnosti svědomitě a poctivě;
- dbají o to, aby existovala minimální rizika závažných a nezvratných škod způsobených třetím stranám v důsledku jejich činu či zanedbání;
- poskytují pověřeným orgánům všechny informace o případech, za něž jsou odpovědní

5. Nábor, odměny, pracovní podmínky a profesní rozvoj úředníků místní správy

a. Možné kroky centrálních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec pro nábor, odměny, pracovní podmínky a profesní rozvoj úředníků místní správy, který je založen na následujících zásadách:

- přijímání a způsob povýšení úředníků místní správy jsou založeny na rovných možnostech vstupu do veřejné služby, individuálních zásluhách, otevřené konkurenci a na nemožnosti diskriminace; všeobecné předpoklady pro vstup do veřejné služby jsou dány zákonem nebo dalšími opatřeními přijatými na základě určitého zákona;
- žadatelé se mohou odvolat proti rozhodnutím kompetentních orgánů týkajících se přístupu ke zkouškám či propadnutí u zkoušky;
- existuje obecný rámec pro odměňování úředníků místní správy, i když místní orgán musí mít značnou volnost při stanovování úrovně odměn;
- odměny jsou úměrné odpovědnosti a pracovním povinnostem a jejich výše musí úředníkům místní správy zajistit přiměřenou životní úroveň;
- odměny a platy úředníků místní správy se berou v úvahu při výpočtu daní, přídatků a sociálních dávek;

- odměny a platy úředníků místní správy podle zařazení se zveřejňují; ústřední orgány připravují celonárodní statistiku těchto platů a prostřednictvím zejména nových informačních technologií je zveřejňují;
- úředníci místní správy, zejména ti ve vedoucích pozicích, nesmí po určitou dobu po ukončení pracovního poměru v místní správě pracovat pro určité zaměstnavatele

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- přijímají úředníky za jasně definovaných a transparentních podmínek, které zajišťují, že je vybrán nejlepší kandidát odpovídající specifickým potřebám odboru či úřadu;
- zajišťují, aby veškeré citlivé osobní informace poskytnuté ve výběrovém řízení byly udrženy v tajnosti;
- určují v mezích daného zákona odměny a systém náhrad úředníků místní správy;
- nahradí veškeré náklady nebo ztrátu výdělku úředníků místní správy, ke kterému dojde při výkonu jejich povinností;
- zajistí, aby jakékoli přeložení úředníka místní správy bylo v zájmu dobré funkce úřadu, a že se nejedná o skrytou formu trestu;
- poskytnou úředníku místní správy právo na odvolání, je-li jeho přeložení uskutečněno bez jeho souhlasu; úředník může napadnout zákonnost takového přeložení;
- zajistí, aby povýšení, které s sebou přináší zvýšení odpovědnosti, bylo založeno na zásluhách, v případě rovných zásluh by mělo být založeno na počtu odpracovaných let nebo na kritériu podpory skupin, které jsou málo zastoupeny;
- dbají na to, aby nedocházelo k diskriminaci v přístupu k veřejné službě, v systému kariérního postupu, v zacházení nebo při ukončování služebních povinností z důvodu věku, zdravotního postižení, pohlaví, manželského stavu, sexuální orientace, rasy, barvy pleti, etnického nebo národnostního původu, sociálního původu, politických nebo filozofických názorů nebo náboženského vyznání;
- zajišťují, aby úředníci místní správy měli k dispozici materiální i logistické vybavení nutné pro jejich práci

c. Možné kroky úředníků místní správy

Úředníci místní správy:

- pravdivě nahlásí a poskytnou důkazy o výdajích, ztrátě výdělku nebo materiálních výhod v důsledku výkonu jejich pracovních povinností;
- zdrží se činností, které by jim přinesly profesionální výhody od veřejných či soukromých subjektů, nad kterými mají dohled, a s kterými mají smluvní vztahy nebo je pomáhali zakládat; podle platného práva po ukončení pracovního poměru v místní správě nepřijmou ve výše zmíněných organizacích zaměstnání;
- kromě případů stanovených zákonem stávající i bývalí úředníci místní správy nepoužijí ani nezveřejní žádné důvěrné informace, které jim byly sděleny z titulu jejich funkce.

6. Školení, informace, spolupráce a transparentnost

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány:

- stanoví obecný rámec pro školení úředníků místní správy tím, že zřizují (je-li to možné ve vhodné instituci na regionální úrovni) speciální službu poskytující profesionální poradenství, vzdělávání a školení v oblasti prevence korupce ve veřejné správě, která je dostupná jak organizacím tak občanům. Tato služba je zajištěna prostřednictvím školicí sítě či hrazením části nákladů na školení úředníků místní správy;
- připravují právnícké a manažerské manuály určené úředníkům místní správy;
- připravují učební moduly a distribuují je prostřednictvím nových informačních technologií všem školicím centrům, která o to požádají;
- poskytují právní poradenství všem orgánům místní správy, které o to požádají;
- podporují výměnu zkušeností mezi úředníky místní správy prostřednictvím seminářů, konferencí a on-line diskusí;
- připravují informační nástroje a zpřístupňují je úředníkům místní správy prostřednictvím moderních informačních technologií: jedná se o demografické a finanční údaje, úroveň služeb poskytovaných orgány místní správy dané země; nástroje řízení ve službách zajišťovaných místní správou;
- podporují a napomáhají snaze orgánů místní správy o školení svých úředníků;
- vytvářejí rámec, podporují a účastní se různých forem spolupráce mezi obcemi, regiony i zeměmi zaměřené na stanovení nejlepšího postupu v stanovování práv a povinností úředníků místní správy;
- prostřednictvím moderních informačních a komunikačních technologií umožňují veřejnosti přístup k národní legislativě a ustanovením mezinárodních smluv, která se týkají práv a povinností zvolených představitelů místní správy, a k nejlepším evropským postupům a doporučením mezinárodních organizací.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- zajišťují školení úředníků místní správy; vzdělávání a školení by mělo být považováno za nejvyšší prioritu v obecném i strategickém plánu (zlepšení kultury veřejné správy a stvrzení etických hodnot) a jako praktický nástroj přinášející vysvětlení a informace o daných pravidlech a zásadách, zvyšující praktické znalosti a dovednosti, atd.; k vzdělávacímu procesu by měli vhodným způsobem (přednášky, diskuse, publikování zkušeností) přispět i soudci, státní zástupci, policisté, místní ombudsman;
- zajistí dostupnost veškerých informací, které úředníci místní správy potřebují ke své práci;
- sbírají a poskytují ústředním orgánům informace nutné pro sestavení statistik a vytvoření srovnatelných nástrojů řízení pro orgány místní správy;
- přizpůsobují učební moduly centrálních orgánů potřebám svých úředníků;

- umožňují úředníkům místní správy přístup ke zdrojům informací, které daný orgán a jeho zaměstnanci využijí nejlépe;
- účastní se rozličných akcí zaměřených na výměnu zkušeností v oblasti práv a povinností úředníků místní správy na místní, regionální, národní i mezinárodní úrovni;
- zřizují speciální poradenství a školení v otázkách prevence korupce v místní správě a výkladu a aplikace zásad jednání;
- napomáhají lokálním médiím informovat přesně o problematice týkající se správní etiky; orgány místní správy musí v každém případě poskytovat přesné informace a respektovat presumpci nevinu;
- publikují výsledky opatření proti korupci na místní úrovni.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Úředníci místní správy:

- účastní se základních školení i kurzů pro pokročilé;
- drží krok s vývojem v oblasti legislativy a nových nástrojů řízení (mechanismy, techniky, postupy);
- žádají příslušný orgán o informace, které potřebují k řádnému výkonu své práce;
- aktivně se účastní akcí na výměnu zkušeností, které pořádají centrální či místní orgány.

Je především na volených představitelích a vedoucích úřednících (zejména starostech a výkonných pracovnících), aby podle konkrétních podmínek vytvořili atmosféru důvěry a podpořili legitimní úsilí úředníků místní správy, případně jim poskytli pomoc při řešení jejich problémů.

Vedoucí pracovníci se musí zavázat (a podle toho také být hodnoceni), že:

- považují za svou povinnost jít zaměstnancům příkladem svým chováním;
- budou důsledně vykonávat svou kontrolní funkci a povedou nebo iniciují disciplinární a další řízení;
- budou využívat pozitivní motivaci—finančního nebo morálního charakteru (uznání projevené jasně a okamžitě i v méně závažných, běžných situacích).

Protože od nadřízených se očekává, že budou hrát důležitou úlohu v celém procesu, zejména v prevenci a trestání korupce, je třeba, aby byli dobře seznámeni s odpovídajícími metodami, např. využitím zpráv, taktním projednáváním případu s ohledem na presumpci nevinu a požadavek spravedlivého zacházení. Tyto požadavky by měly být v popředí zájmu orgánů místní správy, zejména v menších komunitách, které jsou na dobrou pověst obzvláště citlivé.

E. Modelové iniciativy týkající se transparentnosti, přístupu k informacím a správního řízení

Tento tematický materiál předkládá nejlepší postupy týkající se transparentnosti, přístupu k informacím a správního řízení, které byly identifikovány při zkoumání problematiky etiky veřejné správy na místní úrovni. Průzkum provedl Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Z důvodu stručnosti a výstižnosti byly tyto nejlepší postupy strukturovány podle autora jednotlivých opatření. Nejedná se o soubor doporučení, který by měl být v celé své šíři uplatněn ve všech zemích. Ústřední i místní orgány by měly vybrat postupy, které by mohly být užitečné v jejich specifické situaci.

Materiál byl koncipován tak, aby mohl být využíván nezávisle na dalších částech modelové iniciativy. Přesto, pro větší důslednost je vhodné přihlídnout i k situaci v Evropě (je zpracována v druhé části modelové iniciativy) a k dalším tematickým materiálům.

1. Transparentnost, přístup k informacím, správní řízení

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví obecný rámec transparentnosti místní správy a přístupu k informacím, který je založen na následujících principech:

- diskrétnost se vztahuje na informace, které se týkají určitých zájmů a jsou předem dány zákonem (veřejná bezpečnost, prevence kriminality, ochrana měny, důvěry a soukromí);
- rozpočet a finanční dokumenty by měly vždy být veřejně přístupné;
- osobní zájem či určitá spojitost s informacemi není nutná pro přístup k informacím orgánu místní správy;
- oficiální odpovědi na žádost o informace musí být poskytnuty ve stanovených časových lhůtách;
- ombudsman a kontrolní orgány mají úplný a okamžitý přístup k veškerým informacím, které potřebují pro plnění svých úkolů;
- existují jasně stanovené postihy za porušení zákona o transparentnosti a přístupu k informacím.

Ústřední orgány podporují a napomáhají v úsilí orgánu místní správy zlepšit transparentnost místní správy prostřednictvím informačních kampaní, školení internetových stránek, široce přístupných databází, atd.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy stanoví jasná pravidla pro transparentnost místní správy a přístup k informacím:

- transparentnost místní správy musí existovat nejen ve vztahu mezi místní správou a občany, ale musí být i součástí jednání jednotlivých úředníků;
- orgány místní správy informují občany o přijatých opatřeních k zavádění transparentnosti;

- jednání zvolených orgánů místní správy jsou veřejná; dokumenty a informace týkající se jednání a učiněných rozhodnutí jsou veřejně přístupná s výjimkou určitých záležitostí, které si žádají ochranu osobních či důvěrných dat;
- v závislosti na omezeních daných potřebou chránit osobní údaje je zvláštní přístup k informacím umožněn určitým osobám či orgánům (jiné orgány místní správy, ombudsman, tisk);
- archívy a dokumenty místní správy jsou udržovány tak, aby k nim byl zjednodušen přístup, k tomu je určen dostatečný počet personálu;
- je-li to možné, veřejné informace jsou přístupné na Internetu;
- orgány místní správy informují občany o opatřeních na zprůhlednění místní správy a tím podporují co nejširší uplatnění této zásady;
- za porušení pravidla transparentnosti se uděluje disciplinární postih.

Orgány místní správy přijímají a publikují listiny s dodací lhůtou služeb, které jasně ukazují, které služby mají být poskytovány, podmínky jejich dodání a práva jejich uživatelů.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelé a úředníci místní správy:

- respektují právo přístupu k oficiálním informacím a nikdy nezadržují informace, které by mohly nebo měly být zveřejněny;
- zacházejí řádně se všemi informacemi a dokumenty, které získají při výkonu nebo v souvislosti s výkonem svých pracovních povinností, berou ohled na jejich případnou důvěrnost, nesmí je zneužít;
- nesnaží se získat přístup k informacím, které by neměli mít;
- nešíří informace, o kterých vědí nebo se důvodně domnívají, že jsou nepravdivé či zavádějící.

2. Správní řízení

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví obecný rámec pro správní řízení podle následujících zásad:

- podle obecně platných pravidel musí být ve správních rozhodnutích orgánů místní správy uveden důvod těchto rozhodnutí a specifikováno, jaká předběžná šetření byla uskutečněna, a uvedena kritéria, na základě kterých k rozhodnutí došlo; tato pravidla se doporučují zejména pro postupy v případě nábory nových pracovníků, uzavírání smluv, poskytování finanční podpory soukromým podnikům a asociacím, územního plánování a stavebních povolení;
- při uzavírání smluv se soukromými osobami je prováděn výběr na konkurenčním základě; jako model by v těchto případech mělo sloužit právo Evropské unie týkající se veřejných zakázek;
- v případech daných zákonem, zejména v těch, která se týkají některých žádostí o ověření, se nezaslání odpovědi během stanovené lhůty považuje za souhlas.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy stanoví zásady pro správní řízení na úrovni každé obce, které jsou založeny na následujících právních zásadách:

- orgány místní správy určují v obecných ustanoveních kritéria udělování finanční podpory soukromým subjektům; dostupnost veřejných financí pro tuto podporu je předmětem důkladných informačních kampaní; informace spojené s udělením finanční podpory soukromým stranám jsou vždy veřejně dostupné; soukromé podniky, které obdrží tuto podporu, musí podat zprávu o jejím využití;
- kompetence jednotlivých odborů jsou uvedeny v obecných ustanoveních, které by měly být veřejně přístupné i na Internetu;
- orgány místní správy a jejich představitelé musí uvádět důvody svých rozhodnutí;
- je-li zahájeno správní řízení, osoba pověřená jeho vedením je specifikována; její jméno, funkce a adresa do zaměstnání je poskytnuta zúčastněným stranám při zahájení řízení i v jakékoli následné komunikaci;
- lhůta pro dokončení řízení a oznámení výsledku zúčastněným stranám je dána v obecných ustanoveních pro všechny druhy řízení, tato ustanovení jsou zveřejněna i na Internetu;
- v závislosti na okolnostech v obci mají orgány místní správy možnost stanovit lhůty pro vyřízení žádostí od jednotlivců a organizací, které jsou kratší než lhůty na celonárodní úrovni;
- v případech nedodržení odpovědní lhůty lze využít správní a/nebo soudní nápravné prostředky a občanskoprávní žalobu vůči správním službám;
- úředník místní správy může být hnán k odpovědnosti za nedodržení lhůty bez udání pádného důvodu;
- orgány místní správy zajistí, aby jejich záznamy byly lehce přístupné a použitelné veřejností a vyšetřovacími orgány;
- veřejný přístup k záznamům a dokumentům i kopiím nepodléhá vysokým poplatkům; orgány místní správy nesmí těmito poplatky získat příjmy větší než jsou náklady na zajištění přístupnosti záznamů a na ofocení těchto dokumentů.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelé a úředníci místní správy:

- dodržují správní postupy a aktivně se účastní jejich zlepšování.

F. Modelové iniciativy týkající se vztahu orgánů místní správy a soukromého sektoru

Tento tematický materiál předkládá nejlepší postupy týkající vztahů orgánů místní správy a soukromého sektoru, které byly identifikovány při zkoumání problematiky etiky veřejné správy na místní úrovni. Průzkum provedl Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR). Z důvodu stručnosti a výstižnosti byly tyto nejlepší postupy strukturovány podle autora jednotlivých opatření. Nejedná se o soubor doporučení, který by měl být v celé své šíři uplatněn ve všech zemích. Ústřední i místní orgány by měly vybrat postupy, které by mohly být užitečné v jejich specifické situaci.

Materiál byl koncipován tak, aby mohl být využíván nezávisle na dalších částech modelové iniciativy. Přesto, pro větší důslednost, je vhodné přihlédnout i k situaci v Evropě (je zpracována v druhé části modelové iniciativy) a k dalším tematickým materiálům.

1. Veřejné zakázky na dodávky zboží a služeb uzavírané orgány místní správy

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec veřejných zakázek, který:

- vymezuje zásady, obecná ustanovení a postupy pro udělení veřejné zakázky;
- stanoví od jaké výše kontraktu je třeba dodržovat postupy pro veřejné zakázky;
- garantuje volnou soutěž a otevřenost trhů s veřejnými zakázkami tím, že umožňuje účast kvalifikovaným dodavatelům zboží a služeb bez ohledu na to, kde sídlí a bez ohledu na jejich národnost (alespoň v rámci EU);
- určují kritéria, která vylučují možné dodavatele: může se jednat o konflikt zájmů, nedostatečnou velikost, nedostatek finanční důvěryhodnosti nebo zkušeností v daném oboru nebo zápis v národním seznamu nezpůsobilých firem a osob;
- stanoví podmínky pro zápis do národního seznamu nezpůsobilých firem či osob; tyto podmínky se mohou týkat záznamu o nedodržení podmínek veřejné zakázky, záznam o nabízení nebo přijímání úplatků či o podvodu nebo pokusu o podvod při výběrovém řízení na udělení veřejné zakázky;
- stanoví podmínky, za kterých lze vyjmout firmu či osobu z národního seznamu nezpůsobilých firem či osob; může se jednat o vypršení lhůty stanovené podle závažnosti pochybení, nabídku dostatečné transparentnosti v řízení firmy, komunální práce, zásadní změny v správní radě a v dalších řídicích a kontrolních strukturách;
- stanoví opravné prostředky proti rozhodnutím smluvních orgánů;
- vymezuje minimální požadavky transparentnosti, informovanosti a zveřejňování informací týkající se postupu a podmínek udělování zakázek;
- stanoví pravidla pro zachování diskrétnosti a na ochranu obchodního tajemství a intelektuálního vlastnictví účastníků řízení.

Výjimky z pravidel výběrového řízení nejsou příliš časté a objevují se pouze za plně objektivních podmínek, např. při neexistenci konkurenceschopného trhu, předražených postupech ve výběrovém řízení nebo v naléhavých případech; výjimky jsou řádně kontrolovány.

Vzorem v této oblasti⁶ může být legislativa Evropské unie, kterou lze přizpůsobit národním podmínkám – zejména co se týče hodnoty kontraktu, od které je třeba provádět výběrové řízení.

Ústřední orgány:

- připravují a rozšiřují modelové výzvy k výběrovým řízením, specifikace, kontrakty a další dokumenty pro potřebu orgánů místní správy;
- poskytují potřebné technické a finanční prostředky na zveřejňování seznamů osob a firem penalizovaných za nedodržení pravidel veřejné zakázky;
- podporují orgány místní správy v zavádění nových technologií, zejména Internetu, při zveřejňování postupů pro udělování veřejných zakázek: zpřístupňují nové technologie orgánům místní správy, vytvářejí podmínky pro transakce a vyhlášení veřejných zakázek, poskytují podpůrné aplikace, finanční pomoc orgánům místní správy, které investují do nových technologií a zaškolení jejich zaměstnanců.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- řídí se postupy pro udělování veřejných zakázek, kdykoli to vyžaduje hodnota kontraktu při respektování práva a ekonomické efektivnosti;
- stanoví cíle pro výběrová řízení: kvalita, náklady, lhůta mezi zadáním a vyřízením objednávky, kontinuita, rizika, udržitelný rozvoj, ochrana pracovních míst, atd.;
- zajistí dostatečný počet zaměstnanců pro zorganizování řádného výběrového řízení;
- omezují zakázky udělené bez vyhlášení výběrového řízení;
- jasně vymezují práva a povinnosti ostatních smluvních stran;
- stanoví přesná, objektivní, měřitelná a spolehlivá kritéria výběru, která zajistí, že stanovené cíle budou splněny;
- poskytnou úplnou a jasnou dokumentaci o účelu zakázky a podmínkách nabídek a výběru;
- informují vyřazené účastníky o důvodech pro jejich vyloučení;
- hodnotí nabídky pouze z hlediska cílů a kritérií výběru;
- zveřejňují veškeré informace potřebné pro veřejné zakázky a poskytují okamžité odpovědi na žádosti o informace o právě probíhajících výběrových řízeních; tam, kde je to možné, udělají přehled všech dostupných informací nebo je zveřejní na Internetu;
- před vyhlášením výběrového řízení na významné zakázky zjistí názor specialistů a zainteresovaných stran a požadavky veřejnosti prostřednictvím veřejných diskusí, kterých by se měli účastnit místní občané, experti, podnikatelé a zástupci opozice;
- připraví smlouvy upravující správné jednání, které podepíší všichni zúčastnění ve výběrovém řízení: orgán místní správy a jeho zaměstnanci, firmy a jejich

⁶ Informace a zásadách a postupu Evropské unie lze nalézt na internetových stránkách Evropské unie věnovaných výběrovému řízení (**Chyba! Záložka není definována.**); informace o využití nových informačních technologií při výběrovém řízení v rámci EU jsou k nahlédnutí na internetových stránkách SIMAP (**Chyba! Záložka není definována.**)

zaměstnanci a všichni subdodavatelé. Tyto smlouvy specifikují hlavní zásady transparentnosti, rovného zacházení s účastníky řízení, zásady chování v případě přijímání, vyhledávání a nabízení nepřiměřených výhod a oznamování veškerých zjištěných podvodných aktivit; kromě právních sankcí budou osoby nebo firmy, které nedodrží tyto smlouvy, vyloučeny z účasti ve všech budoucích výběrových řízeních;

- zajistí, aby všechny potřebné informace o kandidátech a jejich subdodavatelích byly podrobně prověřeny výběrovou komisí;
- kde je to možné, použijí Internet pro šíření informací o veřejných zakázkách;
- zajistí, aby členové výběrových komisí měli profesionální znalosti a osobní bezúhonnost nutnou pro výběr účastníků, posouzení nabídek a přidělení zakázek;
- zajistí rychlé a spravedlivé posouzení stížností a odvolání.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelů a úředníci místní správy:

- neúčastní se přímo nebo prostřednictvím firem a jiných osob výběrových řízení vyhlášených jejich obcí;
- neúčastní se vyhlásování výběrových řízení a zejména nejsou členy výběrových komisí, pokud oni či členové jejich rodiny mají osobní zájem na získání zakázky;
- nedělají rozdíl mezi jednotlivými účastníky řízení, zejména jim neposkytují informace o vyhlášení výběrového řízení;
- nesdělují informace o účastnících výběrového řízení bez jejich písemného souhlasu;
- nesnaží se ovlivnit členy výběrové komise ve prospěch nebo proti jednomu či více účastníkům;
- dělají vše pro to, aby se vyhnuli konfliktu zájmů; v případě, že ke konfliktu zájmů dojde, oznámí to a odstoupí od výběrového řízení;
- hlásí svým nadřízeným a/nebo statutárnímu nadřízenému orgánu veškeré nesrovnalosti ve výběrovém řízení;
- odmítají veškeré osobní výhody (drahé dary, přehnanou pohostinnost, placené cesty, atd.) poskytnuté osobami nebo firmami, které se ucházejí o obecní zakázku a ohlásí veškeré malé pozornosti, které přijali či jim byly nabídnuty.

2. Delegování veřejných služeb na soukromý sektor

Předpisy platné pro zakázky, které orgány místní správy uzavírají s poskytovateli zboží a služeb, jsou platné s patřičnými změnami i v případě, kdy zajišťování veřejných služeb je přeneseno na soukromý sektor.

a. Možné kroky centrálních orgánů

Centrální orgány:

- připravují zásady, příručky a vzorové kontrakty pro orgány místní správy, které se rozhodly delegovat veřejné služby;

- podporují a napomáhají orgánům místní správy a jejich asociacím organizovat speciální kurzy pro zaměstnance a zvolené představitele;
- poskytují technické poradenství orgánům místní správy, které o to požádají;
- určují na celonárodní úrovni, které informace o způsobu řízení by orgány místní správy měly shromažďovat a předkládat; tyto informace by měly být poměrně lehce dostupné a dostatečně podrobné k tomu, aby bylo možné provést smysluplnou analýzu řízení;
- na základě výše zmíněných informací sestavují celonárodní vyhodnocovací systém, který mohou použít externí auditoři a orgány místní správy pro srovnávací hodnocení poskytovatelů služeb; tento systém zpřístupňují novými technologiemi; uveřejňují jeho výhody a povzbuzují orgány místní správy k jeho využití;
- při každé fázi zavádění vyhodnocovacího systému zapojují orgány místní správy a jejich asociace: definují informace, které by se měly získávat, indikátory, které by měly být kalkulovány a srovnávány, způsob komunikace.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- rozhodnutí o delegování veřejných služeb činí výhradně s ohledem na veřejný zájem a na základě jasných, spolehlivých dat, zejména na základě srovnání poměru nákladů a výhod pro uživatele a daňové poplatníky;
- nedelegují takové odpovědnosti, které s sebou nesou významný výkon veřejné moci; delegování služeb nesmí ohrozit základní práva a svobody jednotlivců, právní záruky a další zásady dobrého řízení (včetně práva občanů na konzultace v otázkách, které se jich týkají, nutnost zdůvodňovat svá rozhodnutí, právo na odvolání);
- zajistí, aby v koncesních či delegačních smlouvách či zakázkách bylo jasně vymezené rozdělení rizik a odpovědností, jasná pravidla financování a přesné postupy pro podávání zpráv a hodnocení;
- definují indikátory výkonu, které poskytovatelé musí zohlednit a podávat zprávy o jejich plnění;
- zajišťují jasné vymezení kvantitativních a kvalitativních cílů kontraktu;
- vyžaduje-li si to druh veřejné služby, chrání veřejný zájem a znevýhodněné členy společnosti tím, že do kontraktu zahrnou klauzuli „veřejné služby“;
- kompenzují poskytovatele služeb za tato omezení vyplývající z klauzule „veřejné služby“; kompenzace by neměla být založena na skutečných nákladech, ale na výkonu (rozsah služby, počet uživatelů, atd.), a její kalkulace provedena předem, standardním způsobem;
- určují délku trvání koncesních smluv či zakázek s přihlédnutím k potřebám poskytovatelů vyvinout určitý postup a vynahradiť si investici, a zároveň i k potřebě pobídnout je k lepším výkonům, čímž by si zajistili obnovení smlouvy; na zajištění těchto potřeb by měla stačit doba pěti až deseti let;
- musí být vybaveny tak, aby mohly hodnotit výkon buď přímo (specializovaní pracovníci) či nepřímo (nezávislí auditoři způsobu řízení);
- při hodnocení delegovaných služeb posuzují náklady a užitek, aby získaly úplný obrázek o dopadu a nákladech každé služby;
- činí soukromé poskytovatele odpovědnými tím, že musí nést určitou část rizik: investiční, průmyslová (náklady) a komerční (příjmy);

- rozhodnutí o výši poskytnutých financí z veřejného rozpočtu na krytí nákladů činí na základě úplných a podrobných informací; jedná se o rozhodnutí, která se přijímají předem, nesmí nikdy záviset na dosažených výsledcích při poskytování služeb;
- garantují poskytovatelům—veřejným či soukromým—dostatečně stálé a trvalé finanční prostředky, které jim umožňují přijímat závazky a dlouhodobě plnit své úkoly;
- provádějí všechny převody finančních prostředků na základě smluv, předem definují podmínky, za kterých byly poskytnuty, účel na který byly poskytnuty a metody pro jejich výpočet;
- po určení části nákladů, které budou hrazeny z veřejných prostředků, financují zejména tuto část prostřednictvím speciálních dávek či kompenzací za omezení v důsledku „veřejné služby“, (pokrytí okrajových oblastí, snížené jízdné a sazby, atd.);
- před zahájením finančního roku určí dotace na možné ztráty, a to na základě standardních nákladů, ne podle skutečných výdajů;
- odhalují skryté dotace (poskytnuté prostory, daňové úlevy, atd.), schvalují je při hodnocení způsobu řízení, poskytují je na základě jasných a informovaných rozhodnutí;
- neposkytují dotace, které kompenzují chybné řízení a vedení, ale proto, aby:
 - došlo k rozložení nákladů mezi přímé a nepřímé příjemce služeb;
 - pomohly znevýhodněným;
 - podpořily služby šetrné k životnímu prostředí;
 - zajistily udržitelný rozvoj a učinily obec/město atraktivnější pro jeho obyvatele i podniky;
 - s pomocí ústředních orgánů vybízejí poskytovatele ke zlepšení výkonu využitím odpovídajících a spolehlivých indikátorů tak, aby bylo možné učinit srovnání s ostatními poskytovateli pracujícími v podobných podmínkách, výsledky uveřejňují hlavně na Internetu;
 - zveřejňují kritéria, podle kterých se rozhoduje o delegování služeb a výběru jejich poskytovatele, zveřejňují výsledky hodnocení.

3. Akciové společnosti

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány stanoví právní rámec, který:

- za určitých podmínek povoluje orgánům místní správy zakládat či investovat do komerčních společností;
- za určitých podmínek povoluje orgánům místní správy investovat úspory, ale ne spekulativním a nespolehlivým způsobem;
- požaduje od orgánů místní správy, aby zaznamenávaly a hlásily nevyrovnané závazky.

Ústřední orgány:

- vydávají příručky, pořádají on-line kurzy a další školení, aby napomohly orgánům místní správy získat potřebné znalosti nutné ke snižování rizik při investování do soukromých společností;
- podporují a napomáhají orgánům místní správy a jejich asociacím zřizovat speciální školicí struktury.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- nezakládají ani neinvestují do soukromých společností, není-li k tomu zvláštní důvod, např. jedná-li se o činnost ve veřejném zájmu, trh je nedostatečný (nedostatek soukromých poskytovatelů, *de facto* se jedná o monopol a zneužití dominantní pozice), v případě právního závazku, v případě *force majeure* – např. krátkodobá opatření na podporu lokální ekonomiky, zisk z investice do infrastruktury, projekt business inkubátoru, apod.;
- investují do spolehlivých schémat spojení;
- získávají znalosti nutné k zhodnocení řízení firem, ve kterých mají svůj podíl;
- připravují přehledy finančních dat, používají je ke sledování pokroku dané firmy a podle toho reagují;
- zajistí, aby firmy a částečně soukromé podniky, které zřídily, měly efektivní struktury, rozhodovací aparát, personální řízení a účetní systém srovnatelný s plně soukromými firmami;
- mají plně transparentní ekonomické jednání – zveřejňují důvody investic do podniků, dosažené výsledky, nevyrovnané závazky a rizika;
- ukončí účast ve společnosti, jakmile důvody pro ni pominou a ekonomická situace i situace na trhu to dovolí;
- stanoví pravidla, která zabraňují jejich představitelům (voleným zástupcům nebo úředníkům) být současně členy správních rad a dozorčích orgánů příliš mnoha společností, kdy tato účast by způsobila konflikt zájmů nebo ohrozila efektivitu a průhlednost činnosti zmíněného orgánu nebo představitele, tato místa přenechávají opozici.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelé místní správy a úředníci místní správy nejsou současně členy správních rad a dozorčích orgánů příliš mnoha společností. V případě nutnosti informují orgán místní správy o svých případných dalších mandátech, aby mu umožnili učinit informované rozhodnutí.

Podle daného zákona zvolení představitelé a úředníci místní správy hlásí veškeré platy, příspěvky finanční i materiální, které obdrželi jako členové správních rad a dalších řídicích orgánů společností založených či kontrolovaných orgánem místní správy, který je jmenoval.

4. Privatizace obecních podniků

Zásady smluv mezi orgány místní správy a dodavateli zboží a služeb se s potřebnými úpravami vztahují i na privatizaci obecních podniků. Je-li podnik monopolní nebo vyrábí zboží a poskytuje služby určené veřejnosti nebo s omezením z toho vyplývajícím, je nutné brát úvahu i zásady týkající se delegování veřejných služeb.

a. Možné kroky ústředních orgánů

Zejména v zemích, kde orgány místní správy jsou v mnoha akciových podnicích a jejich prioritou je privatizace, centrální orgány:

- navrhuji postupy dle sektorů, aby nastolily a zachovaly volnou konkurenci (zákony, nezávislé správní úřady atd.)
- stanoví a udržují zásadní právní rámec pro všechny zbývající monopoly (veřejné nebo soukromé);
- plánují privatizační programy a jejich cíle po konzultacích s místními orgány;
- pomáhají orgánům místní správy s jejich privatizačními opatřeními.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- zajistí, aby byly podmínky prodeje, jejich vlastní závazky v transakci a povinnosti kupujícího před i po privatizaci jasně stanoveny ve smlouvě;
- zajistí transparentnost transakcí;
- jejich rozhodnutí následují vhodné sociální a ekonomické postupy, které jsou v souladu se zákonem.

5. Vztahy s neziskovým sektorem: dotace asociacím, delegování veřejných služeb asociacím

a. Možné kroky ústředních orgánů:

Ústřední orgány stanoví právní rámec pro poskytování dotací asociacím orgány místní správy na základě následujících zásad:

- poskytovat dotace lze jen těm neziskovým asociacím, které jsou ve veřejném zájmu;
- obecní rady udílejí statut „asociace ve veřejném zájmu,“ na základě minimálních kritérií stanovených zákonem;
- orgány místní správy mohou poskytnout asociacím dotace na celkový provoz nebo specifické dotace na financování určitých aktivit a projektů;
- orgány místní správy se musí ujistit o vhodném využití dotací;
- pravidla týkající se delegování veřejných služeb asociacím jsou podobné pravidlům upravujícím delegování těchto služeb komerčním soukromým poskytovatelům.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- udělují asociacím „veřejný statut“, na základě opodstatněného rozhodnutí obecní rady a na základě objektivních kritérií: účel asociace, užitečnost její činnosti pro obec, její historie, transparentnost jejího vedení;
- provádějí pravidelné inspekce účtů dotovaných asociací a hodnotí využití dotací;
- zveřejňují, prostřednictvím nových technologií, informace o dotovaných asociacích, jejich stanovy, činnost a účetnictví, částky jim zaplacené a výsledky jejich hodnocení;
- při delegování služeb na asociace se řídí podobnými pravidly jako v případě jejich delegování na soukromého poskytovatele.

c. Možné kroky zvolených představitelů a úředníků místní správy

Zvolení představitelů a úředníci místní správy:

- neúčastní se rozhodování orgánu místní správy o asociacích, v kterých jsou osobně zainteresováni nebo jsou jejich členy v řídicí funkci, pokud v této funkci nereprezentují orgán místní správy;
- neagitují pro nebo proti asociaci; rozhodnutí rady musí být založena výhradně na objektivních zprávách o asociacích, které žádají o, nebo obdržely dotaci; tyto zprávy musí být veřejné a veřejně přístupné, hlavně prostřednictvím nových technologií.

6. Vydávání licencí/povolení a osvědčení (zejména v otázkách městského plánování)

a. Možné kroky ústředních orgánů

Ústřední orgány vytvářejí právní rámec pro vydávání licencí a povolení dle následujících zásad:

- povolení a licence vydávané orgánem místní správy upravuje zákon, stejně tak jako podmínky pro jejich obdržení;
- povolení a licence se vydávají na základě objektivních kritérií;
- orgány místní správy musí odpovědět na žádosti o vydání licence či povolení v řádné lhůtě stanovené zákonem (obvykle 30 až 60 dní – s výjimkou naléhavých případů);
- je třeba uvést důvody pro zamítnutí žádosti o licenci či povolení;
- proti rozhodnutím orgánů místní správy musí být možné se odvolat, jak k danému orgánu tak k soudu;
- v určitých oblastech stanovených zákonem je nezaslání odpovědi na žádost považováno za přijetí žádosti, vyprší-li zákonná lhůta stanovená pro odpověď.

Tyto zásady se vztahují i na udělování osvědčení, v kterém má orgán místní správy určité volné pole působnosti, nebo které dává možnost žádat nebo získat finanční výhody od osob, kterým je vydáno.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- organizují svou práci tak, aby zajistily rychlé a efektivní vyřizování žádostí o osvědčení či povolení;
- umožňují zpřístupnění informací o udělování povolení, licencí a osvědčení;
- vydávají osvědčení a povolení na základě objektivních, jasných a předem daných kritérií;
- zdůvodňují zamítnutí žádosti o osvědčení či získání povolení;
- veřejně informují o žádostech o povolení a licence, zejména v oblasti městského plánování a o rozhodnutí o nich;
- zajišťuje, aby výbor zastupitelstva, specializovaný odbor a/nebo externí auditor namátkou posoudili právoplatnost a rozumnost rozhodnutí týkajících se žádostí o osvědčení či povolení;
- zapojuje asociace a odpovídající lobbyistické skupiny do práce orgánů zřízených obcí k posouzení či rozhodnutí o žádostech týkajících se vydání osvědčení a povolení důležitého typu.

c. Možné kroky zvolených představitelů a zaměstnanců místní správy

Zvolení představitelé a zaměstnanci místní správy:

- kdykoli oni nebo členové jejich rodiny chtějí zažádat o osvědčení nebo povolení, oznámí to svým nadřízeným a /nebo kolegům, v žádném případě se neúčastní diskuse nebo rozhodování o jeho udělení;
- nepokoušejí se ovlivňovat osoby, které o žádostech rozhodují; informace, z kterých rozhodnutí vycházejí, jsou veřejné, kromě případů, kdy je nutné chránit osobní data žadatelů.

7. Hospodaření s obecními prostředky

a. Možné kroky ústředních orgánů:

Ústřední orgány:

- přijímají zákony, které jasně definují podstatu veřejného vlastnictví⁷ a určují postup při změně veřejného vlastnictví na vlastnictví soukromé;
- napomáhají orgánům místní správy zaškolit své zaměstnance v oblasti správy majetku;
- stanoví ucelené hodnotící systémy, nejlépe přístupné na Internetu, které lze použít pro srovnání práce jednotlivých obcí a tak zajistit lepší transparentnost a efektivitu.

⁷ V těch právních systémech, které rozlišují soukromé a veřejné vlastnictví.

b. Možné kroky orgánů místní správy

Orgány místní správy:

- získávají odborné znalosti pro efektivní správu nemovitého majetku prostřednictvím náboru nových zaměstnanců nebo školení stávajících zaměstnanců, nebo tuto správu zadávají mimo úřad na základě smlouvy, případně si zvou profesionální poradce;
- provádějí inventarizaci nemovitého majetku a označují ho pro účely řízení (např. jeho povaha, využití, technická charakteristika, parametry údržby, pojištěná hodnota, atd.);
- zakládají systémy sběru dat, které umožňují měřit společenský dopad jejich řízení;
- provádějí pravidelná hodnocení či inspekce nebo o to žádají profesionály;
- kromě systému zúčtování zatížení nemovitostí zavádějí účetní systém, který poskytuje spolehlivé informace o příjmech a výdajích spojených se správou tohoto majetku (systémy zjišťující náklady, systémy kontroly řízení, vnitřní finanční informační systémy);
- účastní se hodnotících systémů stanovených ústředními orgány;
- vymezují jasná, transparentní pravidla pro prodej a pronájem obecního majetku; transakce s ekonomickým účelem by se měly řídit pravidly pro veřejné zakázky; transakce, které mají hlavně sociální důvod, by se měly řídit pravidly, která zajistí, že orgánům místní správy z nich plyne nejmenší prospěch; musí být ale dodrženy zásady správného a racionálního řízení;
- zapojují asociace a lobbyistické skupiny do práce výborů odpovědných za vydávání stanovisek či rozhodnutí k prodeji a nájmu obecní půdy a budov;
- nikdy nepřijímají rozhodnutí mající dopad na územní rozvoj (přechod veřejného majetku do soukromého, nová klasifikace půdy, která by měla umožnit výstavbu, zřízení infrastruktury a služeb, atd.) jen proto, aby se optimalizovala hodnota majetku či příjmu z něj. Tato rozhodnutí musí být vždy učiněna ve veřejném zájmu.

c. Možné kroky zvolených představitelů a zaměstnanců místní správy

Zvolení představitelé a zaměstnanci místní správy se ze všech sil snaží vyhnout konfliktu zájmů ve správě nemovitého majetku, za který jsou odpovědní; dojde-li k takovému konfliktu, musí na něj upozornit a neúčastní se příslušných rozhodnutí o jeho správě.

II. ETIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPĚ: PŘEHLED

A. Postavení úředníků místní správy a podmínky funkce (T. Čebišová, Česká republika)

1. Situace

a. Zaměstnanci tvoří klíčový prvek místní správy. Má-li plnit svou úlohu v demokratické společnosti, musí mít veřejná správa vhodné zaměstnance, kteří řádně plní své úkoly. Právní postavení a pracovní podmínky úředníků místní správy vytvářejí důležité podmínky pro dosažení těchto cílů. V poslední době, zejména v souvislosti s problémy korupce, se prioritou na všech úrovních veřejné správy a v příslušných mezinárodních organizacích staly prostředky k posílení etiky veřejné správy. Rada Evropy hrála po dlouhou dobu důležitou úlohu ve formulování zásad dobré správy; v této souvislosti by tedy zvláštní pozornost měla být věnována posledním dokumentům RE, které se týkají právního postavení státních zaměstnanců, právního postavení a pracovních podmínek zaměstnanců místní správy a kodexů jednání veřejných úředníků (viz bod 6).

b. Existují dva hlavní systémy úpravy právního postavení úředníků veřejné správy v Evropě – zákonný a smluvní. Smluvní systém ponechává orgánům místní správy více prostoru pro organizační nezávislost, zatímco zákonná úprava zaručuje větší míru jednotnosti, rovné zacházení a jednotnou ochranu základních práv. Tyto prvky jsou v systému smluvním prosazovány koordinací orgánů místní správy, prostřednictvím dohod (kolektivního vyjednávání). Zákonná úprava většinou zahrnuje disciplinární odpovědnost.

Postavení dané zákonem snižuje riziko konfliktů mezi místní správou a jejími zaměstnanci. Toto hledisko společně s větší mírou stability činí tento model vhodnější v období politické a ekonomické transformace.

Bez ohledu na typ právní úpravy je třeba zaručit alespoň minimální míru rovného zacházení, základní principy a požadavky. V našem kontextu se to týká zejména práva na přístup k veřejným funkcím v místní správě, spravedlivých pracovních podmínek, sociálního zabezpečení, práva na právní ochranu včetně ochrany práv týkajících se odborového sdružování a participace (účasti na správě). Veřejní úředníci jsou povinni jednat v souladu s právem, dodržovat politickou neutralitu a nestrannost a musí se zdržet jakékoli činnosti, neslučitelné s jejich funkcí či loajalitou veřejné služby. Povinnost skládat účty z výkonu funkce, občanskoprávní a trestní odpovědnost tvoří základní prvky statusu veřejné služby.

V případě místní správy se klade důraz na povinnost zachovávat loajalitu vůči demokraticky ustanoveným orgánům místní správy, respektovat veřejnost a nést odpovědnost vůči ní.

V obou systémech lze zaznamenat nedostatek konkrétnějších a v některých případech (korupce) i podrobnějších pravidel jednání; k nápravě této situace mají sloužit kodexy chování. Jejich úkolem není nahrazovat právní předpisy. Stanovením jasnějších a podrobnějších pravidel a směrnic pro jednání veřejných úředníků mohou tyto kodexy napomoci k dodržování právních zásad a norem; při posilování správní kultury a etiky mohou tyto kodexy jít dále, za meze minimálních standardů, garantovaných právem.

2. Problémy

a. Profesionální výkon a etická úroveň veřejných úředníků hrají rozhodující úlohu v dosahování cílů lokální demokracie. Kritika veřejnosti a stížnosti občanů týkající se široké škály nedostatků v chování a jednání úředníků—malými nezdvořilostmi počínaje a závažným porušením právních norem, zásad dobré správy a morálních standardů konče—naznačují, že problémů je mnoho. Situace se do určité míry liší podle jednotlivých zemí, regionů a obcí (podle jejich typu, velikosti, atd.).

V poslední době začal veřejnost i příslušné orgány znepokojovat charakter a rostoucí intenzita porušování právních povinností a zásad dobré správy, které odhalují nebo naznačují korupční chování. Všeobecně se dá říci, že povědomí o úloze morálních aspektů, podmiňujících dodržování zákonnosti a náležitého výkonu veřejné správy, je nedostatečné.

Etika veřejné správy je komplexní problém zakořeněný v obecných morálních zásadách určitého společenského celku, v rodině, vzdělání, atd. veřejných úředníků který jde ruku v ruce s postavením, pracovními podmínkami, materiálním a společenským statutem veřejné služby a morálním klimatem dané obecní správy. Konkrétní řešení musí vždy reflektovat uvedené faktory.

b. Lze uvést následující problémy veřejné služby, které negativně ovlivňují poslání místní správy a plnění jejích úkolů:

i) faktory související s postavením veřejných úředníků:

- neuspokojivé materiální podmínky a sociální zabezpečení
- neodpovídající právní záruky postavení a pracovních podmínek veřejných úředníků, které umožňují nadměrnou volnost (diskreční pravomoc) při rozhodování o personálních záležitostech;
- v některých případech nadměrné politické zásahy do rozhodování týkajícího se personálních otázek („druhá strana“, povinnosti veřejných zaměstnanců vůči skládat účty z činnosti vůči voleným představitelům);
- neadekvátní veřejná podpora, nízké společenské ohodnocení postavení veřejných úředníků;

ii) faktory související s organizací veřejné služby:

- nejasně definovaná služební práva a povinnosti;
- nízká úroveň řízení veřejné správy a personálního řízení, zanedbávání povinností vedoucích pracovníků, zejména při výkonu jejich kontrolní pravomoci;
- konflikt kompetencí místní správy a (ústřední) vlády v případě delegované působnosti, vykonávané zaměstnanci jmenovanými (přijímanými do pracovního poměru) a řízenými místní samosprávou, ale částečně kontrolovanými státními orgány (např. v případě schvalování jmenování nebo při kontrole provádění určitých úkolů);
- nedostatečná odborná pomoc orgánům místní správy a úředníkům v oblasti zvláštních problémů (např. korupce), s jejichž řešením nejsou místní orgány dostatečně obeznámeny.

Neuspokojivé mezilidské vztahy na jednotlivých pracovištích a špatná znalost personální situace ze strany nadřízených a personálních vedoucích se v některých případech projeví až tehdy, kdy se v kritické situaci odhalí vážné personální a pracovní problémy.

3. Rizika

Orgány místní správy nemohou dobře vykonávat svěřené úkoly bez kvalifikovaných zaměstnanců, kteří splňují standardy bezúhonnosti a náležitého chování a jednání. Neuspokojivé právní a materiální podmínky a špatná organizace ohrožují efektivní, zákonný, politicky neutrální a nestranný výkon povinností místní správy a důvěryhodnost místní demokracie.

Tyto neřešené či částečně řešené problémy představují značné riziko. Mohou zejména:

- negativně ovlivňovat činnost a efektivitu veřejné služby;
- frustrovat úředníky a činit je méně odolnými proti korupci;
- podryvat důvěru občanů k demokratickým institucím.

Co se týče programových změn a realizace opatření, je třeba připomenout, že:

- rozumný počet jasně vymezených pravidel si lze osvojit a dodržovat;
- příliš obšírné a detailní regulace sdílí obecná rizika příliš kasuistické právní úpravy – takto nevyhnutelně vznikající mezery v regulaci vedou k nedodržování práva (podrobnější instrukce jsou opodstatněné ve zvláštních případech, např. směrnice týkající se korupce);
- pozornost je třeba věnovat souladnosti, stabilitě a praktickým konkrétním výsledkům regulace.

Je třeba se vyvarovat „kampaním“, při zavádění nových přístupů. Příliš velké očekávání od programů, které nejsou důsledně a trvale uplatňovány, může přispět k dalšímu frustrování veřejnosti i veřejné správy a může jen podpořit skeptický postoj k těmto aktivitám.

4. Cíle

Zaměstnanci místní správy jsou tu proto, aby sloužili dané komunitě a zajišťovali cíle a úkoly místní správy. Zásadním cílem navrhovaných programů a opatření je proto zajistit správné fungování veřejné služby a zvýšení důvěry veřejnosti v bezúhonnost, nestrannost a efektivitu místní správy.

K dosažení těchto cílů je nutno správně **motivovat** úředníky, aby jednali v souladu s právem, eticky, loajálně a spravedlivě; aby byli poctiví, nestranní, vědomí si své odpovědnosti; aby jednali politicky neutrálně, pouze ve veřejném zájmu a s ohledem na občany a zdvořile; aby dodržovali zásady dobré správy a prosazovali etiku veřejné správy.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat těmto cílům:

- zajistit odpovídající materiální a pracovní podmínky úředníků místní správy;

- zvýšit jejich právní jistoty (právní záruky a právní ochranu);
- specifikovat požadavky na bezúhonné chování a jednání úředníků místní správy;
- předcházet nezákonnému a neetickému jednání úředníků; posílit jejich zodpovědnost, kontrolu a právní odpovědnost v rámci veřejné služby;
- posílit transparentnost, eliminovat svévolné a negativní chování a anonymitu (důležité zejména v orgánech místní správy, kde by se měla minimalizovat vzdálenost mezi úřadem a občany);
- zlepšit komunikaci s občany, informovat veřejnost o tom, co má právo požadovat od úředníků místní správy.

Souhlasíme-li s tím, že jednostranný posun k výkonnosti a účinnosti, který do určité míry odsunul kulturu veřejné správy a etické zásady, přispěl k současným problémům, pak musíme posuzovat tyto problémy v jejich komplexnosti; obnovit patřičný důraz na morální hodnoty a kritéria morální bezúhonnosti; posilovat vyváženější kulturu místní správy a přizpůsobit manažerský přístup těmto požadavkům.

5. Navrhovaná opatření

a.i. na úrovni národní – ústřední vlády

- zajistit, aby ustanovení Vzorového kodexu chování úředníků veřejné správy byla právně závazná pro státní úředníky a byla dodržována ve státní správě a ve vztazích mezi ústředními, regionálními a místními orgány;
- zajistit, aby ustanovení kodexu byla právně závazná pro zaměstnance místní správy – prostřednictvím právních předpisů upravujících postavení úředníků veřejné správy nebo poskytnutím pomoci orgánům odpovědným za úpravu (koordinaci) podmínek zaměstnání úředníků místní správy;
- prověřit stávající regulaci na tomto úseku, a v případě její nedostatečnosti přijmout doplňující normy, týkající se občanskoprávní a trestní odpovědnosti úředníků veřejné správy;
- poskytovat úředníkům veřejné správy potřebnou právní ochranu proti zneužití pravomoci ze strany jejich nadřízených a proti šikaně úředníků, kteří postupují v souladu s právem proti zneužití úřední moci korupční povahy;
- zaručit ochranu úředníků veřejné správy proti nezákonnému propuštění; na druhé straně dát orgánům veřejné správy možnost propustit zaměstnance odpovědné za nezákonný nebo jinak nesprávný výkon správy (opravné prostředky proti zneužití pravomoci nadřízených a ohled na potřebnou stabilitu veřejné služby jsou nezbytnou podmínkou);

a.ii. na místní úrovni

- jasně definovat odpovědnost a pracovní povinnosti každého úředníka místní správy
- zajistit, aby podmínky stanovené předpisy, vydávanými územní samosprávou, a pracovními smlouvami byly v souladu se základními zásadami a požadavky veřejné služby (viz pod 1.b);
- přizpůsobit ustanovení kodexu konkrétní situaci a potřebám dané samosprávy;
- zahrnout ustanovení kodexu do pracovních podmínek zaměstnanců místní správy;

- učinit nezbytné praktické kroky k implementaci kodexu, zejména v oblasti školení a kontroly.

Četná další opatření, týkající se povinností a právní odpovědnosti veřejných úředníků, jmenovitě ta, která se týkají právních postupů (střet zájmů, transparentnost správy, povinnost mlčenlivosti, nestrannost atd.) jsou analyzovány v rámci dalších témat této publikace.

b. Iniciativy k posouzení

- zajistit (pravděpodobně v rámci vhodné instituce na regionální úrovni) zvláštní službu, která by poskytovala profesionální poradenství, vzdělávací kurzy a školení v otázkách prevence korupce ve veřejné správě. Tato služba by byla k dispozici též firmám i občanům;
- podpořit lokální média, aby psala o tématech souvisejících s etikou veřejné správy.

c. Návrh

Uvažovat o možnosti pokračování aktivit CDLR, týkajících se právního postavení a pracovních podmínek úředníků místní správy (dokument CDLR č. 62) s přihlédnutím k zásadám státní služby /doporučení R 2000(6)/ a kodexu /doporučení R(2000)10/ - jako o jednom ze závěrů **vyplývajícího z aktivity LR-S-PE**.

d. Doplnující poznámky

i) Soustředíme se co nejvíce na aktuální praktická opatření. Nelze však pominout, že skutečného řešení uvedených problémů, které by mělo podstatné a trvalé výsledky, nemůže být dosaženo bez zásadní **změny v myšlení a postojích** všech zúčastněných. To vyžaduje mj. obnovit v záležitostech personálního řízení širší pojetí bezúhonnosti, které je dnes mnohdy redukováno na požadavek trestní zachovalosti.

ii) Vzdělávání a školení

Vzdělávání a školení by mělo být jednou z nejvyšších priorit jak v obecné strategii (zlepšení kultury veřejné správy a utvrzení etických hodnot), tak i v jejich úloze praktického nástroje, jehož úkolem je poskytovat informace a objasňovat pravidla a směrnice, zprostředkovat praktické znalosti a dovednosti, šířit „dobrou praxi“, atd. Měli by zde, zejména z hlediska prevence a potírání korupce, být zapojeni soudci, státní zástupci, policisté, místní ombudsman (formou přednášek, debat, publikování svých zkušeností).

iii) Je především **na volených představitelích a vedoucích pracovnících** (zejména starostech a vedoucích pracovnících), aby podle konkrétních podmínek vytvořili atmosféru důvěry, podpořili legitimní úsilí úředníků místní správy a jim poskytli pomoc při řešení jejich problémů. Vedoucí pracovníci musí být povinni (a podle toho také hodnoceni):

- jít zaměstnancům příkladem svým chováním;
- důsledně vykonávat svou kontrolní funkci; iniciovat, příp. realizovat disciplinární řízení aj. vhodné postupy;
- využívat pozitivní motivaci—hmotného nebo morálního charakteru (uznání projevené jasně a neprodleně i v méně závažných, běžných situacích). Pokud se

zaměstnanec cítí být neprávem přehlížený, podléhá častěji snaze najít si nějakou kompenzaci, včetně nezákonné.

Protože od nadřízených se očekává, že budou hrát důležitou úlohu v celém procesu, zejména v prevenci a trestání korupce, je třeba, aby byli dobře seznámeni s odpovídajícími metodami, např. využitím zpráv, taktním projednáváním případu s ohledem na presumpci neviny a požadavek spravedlivého zacházení. Tyto požadavky by měly být v popředí zájmu orgánů místní správy, zejména v menších komunitách, kde je dobrá pověst obzvláště citlivou záležitostí.

6. Bibliografie

Schwartz, J: European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London 1992
Auer, A., Demmke, C. Polet, R.: Civil Services in the Europe of Fifteen, EIPA, Maastricht, 1996
The Administration and You, Council of Europe Publishing, 1996
Professionalization of Public Servants in Central and Eastern Europe, ed. By Jak Jabes, NISPAcee, 1997
The non-career public service, International Review of Administrative Sciences, Vol. 65, No. 1/1999
Values, Ethics and Professionalism in the Public Service, Int. Review of Administrative Sciences, Vol. 63, No. 3/1997
Accountability in Public Service, IIAS, Brussels, 1996

Dokumenty Rady Evropy

CDLR č. 66 Kontrola a audit činnosti místní správy
 č. 62 Právní postavení a pracovní podmínky zaměstnanců místní správy v zemích střední a východní Evropy
 č. 72 Účast občanů ve veřejném životě obce

Doporučení Rady Evropy

R (2000)10 zásady jednání úředníků veřejné správy
R(2000)6 Postavení úředníků veřejné správy v Evropě
GMC (96)1995 Programy opatření proti korupci

B. Dostupné prostředky umožňující zavádění místní demokracie do praxe (financování volební kampaně, financování politických asociací a stran na místní úrovni, atd.)
(Paavo NIKULA, Finsko)

1. Situace

Rada Evropy vydala v devadesátých letech zprávy o financování politických stran a volebních kampaní. Ty odhalily, že téměř každá členská země Rady upravuje financování politických stran a jejich příslušníků. Zásadou je, že způsob financování musí být zveřejňován. V tomto ohledu je politika v Evropě méně přísnější než v USA, kde existují velmi detailní kontroly zaměřené na zaručení transparentnosti a zveřejňování způsobu financování, kde na kontrolní proces dohlíží zvláštní Komise, a kde nedodržení pravidel je trestně stíháno. Velké množství literatury o financování stran se objevilo v mnoha zemích.

V Evropě mají politické strany nárok na veřejné i soukromé finanční příspěvky. Obě tyto formy financování ale podléhají veřejné kontrole. Financování volebních kampaní závisí na kombinaci finančních zdrojů jak od veřejných tak i soukromých společností či osob. V některých zemích (např. Francie a Německo) má dárců, který ze soukromých zdrojů podpořil volební kampaň, nárok na odečet z daní. Existují i opatření, která limitují výši ročního financování kampaně či výši vztahující se k volbám buď podle dárců nebo podle jednotlivých případů. Návrh nové legislativy Evropského parlamentu týkající se volby členů Evropského parlamentu (A4-0212/98) by umožnil členským zemím EU stanovit strop na výši nákladů na volební kampaně kandidátů.

Podle finské zprávy (zpráva výboru 1999:6) je transparentnost hlavním předpokladem důvěryhodnosti. Čím větší důraz kladou volby na jednotlivé kandidáty, tím větší a podrobnější úpravu zaručují. V zemích, kde o kandidátech rozhodují politické strany, se úprava vztahuje jen na strany. Stejná finská zpráva uvádí, že v mnoha zemích jsou, co se financování volební kampaně týče, upraveny následující aspekty:

- horní hranice (strop) celkových nákladů na kampaň;
- horní hranice (strop) pro soukromé dary;
- zákaz přijímat dary na kampaň ze zahraničí;
- zákaz přijímat dary od určitých subjektů (např. bank);
- zákaz přijímat dary v (podezřelých) případech korupce;
- zákaz přijmout soukromý finanční dar (zejména ve spojení s přijatým veřejným finančním darem);
- zákaz zveřejnit dárce v případě malého daru s ohledem na ochranu jeho soukromí;
- zákaz financování přes prostředníky;
- kvantitativní limit nebo úplný zákaz přijímání neidentifikovatelných darů;
- daňové úpravy, zejména právo odečíst z daní částku věnovanou na podporu volební kampaně;
- trestněprávní úprava, zejména trestní stíhání v případě snahy o „nákup“, hlasů;
- absolutní a výjimečná úprava postupu při financování volební kampaně;
- vyčíslení financování volební kampaně v účetnictví a s tím související lhůta na zveřejnění údajů o financování volební kampaně.

Podle průzkumu, který provedla v létě 1999 pracovní skupina Evropské unie o korupci, volební kampaně, s výjimkou čtyř států (v nedávné době ale jeden z nich přijal odpovídající právní úpravu), většinou podléhají právní úpravě. Protože se v podstatě jednalo o zprávu Rady, nebudu se jí zde již dále zabývat, omezím se jen na obecné konstatování, že tyto právní úpravy jsou zaměřeny na financování politických stran a souvisejících organizací, zatímco méně pozornosti je věnováno individuálním kandidátům, i když ani tito nejsou opomíjeni úplně. Právní úprava se vztahuje jak na způsob financování, tak i na finanční vztahy těch, kteří byli zvoleni do politické funkce, např. placené funkce, veškeré vyšší příjmy plynoucí z obchodních a finančně významných smluv (např. o dlužích a závazcích). Právní úprava klade hlavní důraz spíše na dosažení transparentnosti než na stanovení zákazů. Detailnost právní úpravy se liší podle jednotlivých zemí. Vztahuje se zejména na parlamentní volby a volby politiků na celonárodní úrovni.

2. Problémy

Stinné stránky stávající situace vyplývají z mezer v legislativě. Politická rozhodnutí dělají vždy lidé, ne organizace či instituce (tj. strany a další politické organizace nebo statutární volené úřady, či další jimi zřizované orgány pověřených osob). Ve skutečnosti by v centru pozornosti měli být kandidáti na politické pozice. Stejně tak pravděpodobně zasluhují kontrolu i vztahy mezi těmito lidmi a jejich politickými stranami či organizacemi, a mezi politickými institucemi a orgány a jednotlivými státními úředníky, kteří připravují a vykonávají politická rozhodnutí.

Zdá se, že oproti celostátní úrovni je méně pozornosti věnováno řešení problémů na místní a regionální úrovni. Přitom jsou to právě tyto dvě úrovně, na kterých většinou dochází k rozhodnutím, která se občanů nejvíce dotýkají, např. v komunálním plánování, územním plánování, dopravních službách, základním vzdělání a zdravotní péči a dalších každodenních otázkách. Tato rozhodnutí se týkají všech bez rozdílu věku. V mnoha případech, např. v územním plánování, veřejných zakázkách, výstavbě se jedná o vysoké finanční investice, na kterých mají soukromý finanční zájem různé společnosti a dalších podniky. Řešení této problematiky na místní a regionální úrovni jsou financována z veřejných fondů, tj. z daní.

Situace v členských zemích Rady Evropy je velmi odlišná. Je to samo o sobě pochopitelné a ospravedlnitelné, ale je třeba, aby se dodržovala určitá minimální úroveň.

3. Rizika

Politická kultura není statická. Má silnou tendenci se měnit, což může být pozitivní nebo negativní, v závislosti na průhlednosti dané politické scény a na tom, jak celistvě je voličstvo schopné kontrolovat, co se děje. Politická a oficiální rozhodnutí na místní a regionální úrovni jsou často důvodem soukromého zisku či ztráty, které následně vytvářejí tlak na to, aby se obcházely veřejné zákonné postupy a správná opodstatnění daných rozhodnutí. Skryté finanční vztahy často vedou k řešením, která neplní politické programy prezentované voličům a ani neodpovídají jejich potřebám.

Co se týče voličů a dalších lidí ovlivněných politikou, tajnůstkářské politikaření na místní a regionální úrovni, které je lhostejné vůči názorům lidí, vede k odcizení voličů a přispívá

k deformaci politické činnosti. V nejhorším případě dochází k tomu, že politické instituce a úřady určené k tomu, aby sloužily lidem, se stávají nástroji plnicími ekonomické ambice anonymních soukromých zájmů, které zneužívají veřejný rozhodovací proces.

V mezinárodní spolupráci, která je nejlépe viditelná v Radě Evropy, lze nalézt mnoho způsobů, jak udržet situaci ve zdravé míře a pokračovat vpřed. Výměna zkušeností s ostatními členskými státy urychluje rozhodovací proces, který je potřebný k tomu, aby v jednotlivých zemích začala fungovat nezbytná pravidla a nařízení. Bez této spolupráce by evropské postupy byly roztříštěné a podřývaly by základní politickou kulturu, která je tak důležitá proto, aby se Evropská úmluva o lidských právech stala v jednotlivých členských zemích skutečností.

4. Cíle

Politika je využívání veřejného mínění k prosazování cílů, které jsou společné a důležité pro rozdílné skupiny, prostřednictvím výkonu veřejné moci, legislativou a dalšími právními úpravami, a prostřednictvím rozpočtů, které jsou financovány z daní a veřejných poplatků. Činy politiků proto nemohou a nesmí být regulovány zákazy a příkazy. Politika je v zásadě veřejná činnost a nejúčinnější a nejlépe fungující kontrolou je kontrola veřejná. Je to zároveň i poměrně málo finančně nákladná metoda, protože ji většinou vykonávají média bez veřejných dotací.

V politice je třeba nejdříve získat důvěru a podporu ve volbách, ale aby byla zajištěna kontinuita fungování politických stran, musí se tato důvěra a podpora získat opakovaně. Z tohoto důvodu se musí od osob, které se ucházejí o politickou funkci, vyžadovat zveřejnění všech souvislostí—zejména finančních—které by dovolovaly se oprávněně domnívat, že ovlivňují jejich rozhodnutí nebo mají vliv na názor voličů o programu, který vede jejich činy.

Politické organizace a úředníci mají samozřejmě právo na soukromí, ale to je omezenější než právo těch, které takové ambice nemají nebo nejsou v postavení, které jim dovoluje rozhodovat jménem ostatních o společných záležitostech. Stupeň veřejného odhalení posoudí dobře informovaný občan, který musí vzít úvahu, jak a kdo hradil volební náklady kandidáta a zda nebyla překročena určitá rozumná úroveň, kterou už lze považovat za soukromé financování dané osoby. Stejně tak je důležité objevit vztahy daných osob, pokud by tyto vztahy mohly podřývat jejich schopnost a vůli dodržovat sliby dané voličům, a které by měli jako členové politické instituce plnit.

Průzkum i analýzy ukázaly, že zdroje finanční podpory politických aktivit jsou velmi různorodé a přicházejí v různých částkách. I když tyto zdroje mohou poskytnout nejspolehlivější informace o skutečném motivu poskytnutí takového daru, je otázkou, zda by získání takových informací bylo prospěšné. Následně je třeba zaměřit pozornost na příjemce darů, tj. stran a lidí, které strany navrhnou jako kandidáty, a kteří získají pozici důvěry.

Cílem je získat podrobný portrét kandidátů nebo volených představitelů, který pomůže porozumět jejich motivům pro určitá rozhodnutí a zároveň jim zabrání angažovat se v rozhodnutích, z kterých by měli být vyloučeni vzhledem k jejich osobním zájmům při dodržení základního práva na ochranu jejich soukromí. Znamená to tedy dosáhnout vyrovnanosti mezi protichůdnými zájmy.

Na rozdíl od ústřední vlády, která funguje na základě své vlastní suverenity, jsou pravomoci orgánů na místní a regionální úrovni většinou dány ústavou a další právní úpravou. To znamená, že výkon moci na místní a regionální úrovni lze sledovat i z hlediska zákonů. K takové kontrole jsou k dispozici následující prostředky – právo na odvolání proti rozhodnutím orgánů, které tímto rozhodnutím překročily svou pravomoc nebo postupovaly nesprávně, a skutečnost, že osoby zvolené do funkce stejně tak jako úředníci musí být nestranní.

Cílem tedy je dosáhnout takové veřejné správy na lokální i regionální úrovni, která slouží občanům v souladu s klíčovými zásadami dobré správy. Jedná se o právo na slyšení, právo na veřejnou otevřenost, právo obdržet odůvodněné rozhodnutí a právo na odvolání k nestrannému soudnímu orgánu. V mnoha členských zemích Rady Evropy se právo na dobrou veřejnou správu stalo právem základním, společně s právem na řádný proces. Základní práva jsou základem politické činnosti: svoboda shromažďování a svoboda projevu a právo na účast jsou způsob, jak mohou lidé ovlivnit záležitosti, které se jich týkají. A dále: soukromí dárce, kteří poskytují politickým stranám finanční prostředky, mají právo utrácet své peníze podle svého rozhodnutí.

Zdaleka největším předmětem politického dárcovství jsou volby, i když peníze jsou poskytovány i na kanceláře, které politické organizace potřebují a lidem, kteří tam pracují. Ve volbách je finančních prostředků zapotřebí na reklamu stranám a kandidátům, na jejich prezentování v médiích a na další součásti kampaně. V případě kanceláří je financí potřeba na nájem, kancelářské vybavení a platy.

Z těchto důvodů není možné, aby pravidla a nařízení bránila ve výkonu základních práv a garantovala takovou politickou činnost, kde politická rozhodnutí jsou přijímána na základě vztahu voliči - volené osoby spíše než na základě vztahu volené osoby – ekonomičtí představitelé. Ve jménu základních práv ale musí být tento druhý vztah možný s podmínkou, že bude pod dohledem veřejnosti.

5. Opatření

Zde jsou navrženy různé možné přístupy, ze kterých lze vybrat některá opatření, aby se určila minimální požadovaná úroveň. „Stranou,“ se rozumí nejenom oficiálně registrované strany ale i všechny asociace vytvořené, aby získaly podporu ve volbách, nebo aby podporovaly jednoho či více kandidátů (např. stranická mládež, ženské a důchodcovské spolky atd.). Protože financováním stran se Rada Evropy důkladně zabývala, pouze se o něm zmíním a zaměřím se zejména na doporučení týkající se jednotlivých kandidátů.

i. V případě svého zvolení zveřejní kandidáti způsob financování volební kampaně. Pokud volební systém uznává volbu poslanců, musí osoby v tomto postavení zveřejnit způsob jejich financování. Lze stanovit spodní hranici, od které je třeba zveřejňovat způsob financování. Ta se liší podle jednotlivých zemí, ale v místních a regionálních volbách je možné se řídit jedním pravidlem: průměrným měsíčním výdělkem osob výdělečně činných. V parlamentních a prezidentských volbách by tento limit mohl být vyšší, např. dvojnásobný.

ii. Zveřejnění se uskuteční tím, že jsou v pevně stanové lhůtě (např. dva měsíce po publikování výsledku voleb) poskytnuty informace o způsobu financování některému orgánu, např. orgánu odpovědnému za volby. Tento orgán poskytne informace médiím. Daňové úlevy nemohou být samy o sobě důvodem, ale mohou být podnětem ke zveřejnění.

iii. Zveřejnění způsobu financování se týká i jakýchkoli individuálních darů, které přesahují dolní stanovenou hranici (může být stejná jako v bodě i. výše). Jména soukromých osob se nezveřejňují, zveřejňují se jen společnosti a korporace, které poskytnou finanční dary přesahující dolní stanovenou hranici.

iv. Není pravděpodobně třeba specifikovat trestněprávní sankce, např. za nezveřejnění způsobu financování. Stačí, pokud se zveřejní ti, kteří tak neučinili. Informace se většinou poskytují po uplynutí pevně stanovené lhůty, ovšem nedodržení požadavku ovlivní jednotlivce a jejich strany ještě v době výkonu jejich funkce a zejména při dalších volbách. Mezi sankce mohou být zahrnuty různé finanční důsledky a dokonce i ztráta pozice získané ve volbách – na dobu určitou nebo trvale – a pozbytí práva kandidovat v dalších volbách.

v. Kandidáti se také zavazují zveřejnit své vztahy, jsou-li zvoleni. Může se jednat o majetek převyšující hodnotu běžného domu a jeho vybavení, povinnost platit poplatky a důležité postavení v podniku. Smyslem je, aby se osoba zvolená do úřadu neúčastnila rozhodování v záležitostech, které by mohly ovlivnit její osobní finanční situaci. Zveřejnění těchto informací se týká i osob, které nebyly zvoleny, ale vybrány do politických orgánů, alespoň do těch nejdůležitějších, např. do městských rad.

vi. Zveřejňování za podmínek určených pro financování volební kampaně a vztahů je povinností po celou dobu funkčního období. Veškeré změny či dodatky je třeba oznámit odděleně.

vii. Veřejnoprávní rozhlas a televize (pokud existují) poskytnou všem kandidátům časový prostor, který se může lišit podle současného postavení strany (podle dříve získané politické podpory účastníků).

viii. Odvolání k soudu proti rozhodnutí místních nebo regionálních politických orgánů lze využít v případě, že rozhodnutí překračuje pravomoc tohoto orgánu nebo je v rozporu s postupy stanovenými pro rozhodovací proces. Politická vhodnost nebo prospěšnost rozhodnutí není důvodem pro odvolání.

ix. Právní ustanovení vymezují vyloučení osob v politických funkcích. Důvody pro vyloučení osob v politických funkcích jsou více omezené než ty pro vyloučení úředníků. Osoby v politické funkci jsou vyloučeny z účasti na vyřizování záležitostí, které přímo ovlivňují je nebo jejich blízké.

x. Soukromé i veřejné příspěvky, které obdrží politické organizace na financování nájmu, kanceláře a platů, jsou zveřejňovány stejně jako příspěvky na volby a další finanční podpora tohoto druhu.

xi. Povinnosti a pravomoci úředníků a všech v politických funkcích na místní a regionální úrovni musí být přesně vymezeny tak, aby rozhodování na základě politických cílů bylo jasně odděleno od veřejné správy vymezené zákonem.

xii. Osoby v politických radách a v dalších zodpovědných pozicích na místní a regionální úrovni dostávají příspěvky z veřejných fondů. Příspěvek stanoví daný orgán nebo odsouhlasen jiným, nestranným orgánem. Informace o příspěvcích jsou veřejné.

xiii. Všechny tyto povinnosti jsou vymezeny v národní legislativě (i když některé, jako např. zveřejňování způsobu financování volební kampaně, mohou být zavedeny na základě dobrovolných dohod mezi politickými stranami).

xiv. Rada Evropy vydává doporučení členským zemím, aby ulehčila přijetí této legislativy.

xv. Bylo by vhodné uvažovat o dodatku k Evropské úmluvě o lidských právech (viz přehled pod bodem 4) týkajícího se dobré veřejné správy. Její definování jako lidského práva by podpořilo úsilí zvýšit úroveň politické etiky a boj proti korupci ve všech členských zemích.

6. Bibliografie

Existuje velké množství literatury o financování politických stran. Zde je seznam příkladů, které jsou k dispozici ve Finské parlamentní knihovně.

Literatura

Lloyd N. Cutler, Louis R. Cohen & Roger M. Witten: Regulating Campaign Finance, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 486, July 1986

Ewing, J. D: The Legal Regulation of Campaign Financing in Canadian Federal Elections. Public Law incorporating the British Journal of Administrative Law 1988

Fisher, Justin: Donations to Political Parties. Parliamentary Affairs: a journal of comparative politics 2 (1997), Oxford University Press

Hofnung Menachem: Public financing, party membership and internal party competition European Journal of Political Research 29, January 1996

Lanfried Christine: Parteifinzen und politische Macht. Ein vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA. 2. Auflage. Baden Baden 1994

Leijonhufvud, Madeleine: Korruption och partifinanser (Corruption and party finance) Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet, Årgång 10 1998-99 nr 2

Martin Helmut: Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz. Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 32, Berlin 1995

Tsatos Dimitris Th (Hrsg): Parteifinanzierung im europäischen Vergleich. Schriften zum Parlamentsrecht. Band 4. Baden Baden 1992

Volkman Uwe: Politische Parteien und öffentliche Leistungen. Schriften zum öffentlichen Recht Band 640. Berlin 1993

Oficiální publikace

Det offentliga stödet till partierna – Intrikting och omfattning. (Public support for political parties – scale and extent) Ds 1994:31, Stockholm 1994

Financing of Political Parties, Council of Europe. DIR/JUR (95) 3

Act on the disclosure of electoral candidate's campaign funding. Statute Book of Finland 12.5.2000/414. Legislative Documents: Government bill to Parliament no. 8/2000, Parliamentary Constitutional Law Committee report 8/2000

Funding of Political Parties, studie připravená panem Pieerem Koenigem. Multidisciplinary Group of Corruption (GMC), Council of Europe, CAHD (94) 4, GMC (95) 3.

Report on the Committee on election campaign funding. Committee report 1999:6. Helsinki 1999.

C. Externí/interní kontrola *(Bernard LEVALLOIS, Francie)*

1. Situace: decentralizace jako nové riziko pro etiku veřejné správy

Všeobecný posun k decentralizaci, který probíhá ve většině evropských zemí, znamená zvýšení pravomocí a odpovědností místních i regionálních samospráv i zvýšení jejich provozních a investičních rozpočtů. Díky omezení nebo zrušení dohledu státních orgánů dochází zároveň k posílení autonomie místní správy (omezení či zrušení apriorní kontroly jejich rozhodnutí).

Tyto změny jsou v souladu se zásadami Evropské charty místní samosprávy, čl. 4(3), který říká, že „veřejná odpovědnost je přednostně vykonávána těmi orgány, které jsou občanům nejbližší“.

Avšak dochází-li tímto způsobem k posílení samospráv (vyšší pravomoci a odpovědnost, rozpočet i samostatnost), je zde zvýšené *riziko*, že může docházet k porušování etických norem – je to riziko, které je časté při každé správě záležitostí ostatních, a zejména při správě věcí veřejných a veřejných rozpočtů. Jak bylo již zdůrazněno v několika dokumentech, možné porušování etiky veřejné správy sebou přináší další, mnohem závažnější riziko, a to že občané mohou přestat důvěřovat zvoleným představitelům a mohou se přestat angažovat v řízení svých záležitostí. *Krátce řečeno, decentralizace, jejímž cílem je podpořit místní demokracii, může díky vnitřní deformaci vývoj zvrátit.*

2. Cíl: omezit možnost porušování etiky veřejné správy bez omezení nezávislosti

Riziko, že místní samospráva by mohla způsobit svou destrukci, je třeba brát vážně. Bylo by ale vážnou chybou použít tento argument pro zvrácení decentralizace a opětovné upevnění apriorní supervize a monitorování centrálními orgány, tedy postupů, které byly již zrušeny nebo omezeny.

Podle doporučení Výboru ministrů č. R(98) 12 „zkušeností mnoha členských zemí ukazují, že je možné, aby se systém supervize vyvinul způsobem, který je příznivý pro místní samosprávy bez ohrožení jejich efektivity“.

Hlavním cílem příslušných doporučení Rady Evropy tedy je, aby potenciál umožňující porušování etiky veřejné správy byl omezen na nejnižší možnou úroveň *prostředky slučitelnými se základním principem místní samosprávy*.

3. Jak identifikovat možné porušování etiky ve veřejné správě

Hlavní *kategorie* možného porušování etiky ve veřejné správě se objevují v Evropských zásadách jednání pro zvolené představitele místních a regionálních samospráv, které předložil Kongres místních a regionálních samospráv Evropy. Zde je uveden jejich souhrn:

- *Patronát a zvýhodňování*

K tomuto porušení etiky dochází, jestliže zvolení představitelé vykonávají svou funkci nebo využívají jejích výsad „v soukromém zájmu jednotlivců nebo skupin jednotlivců s cílem získat přímé nebo nepřímé výhody„. Nebezpečí tohoto porušování etiky existuje v mnoha oblastech činnosti vedoucích představitelů, např. při:

- přijímání a řízení zaměstnanců
- výplatě podpor a dotací jednotlivcům a asociacím
- veřejných zakázkách obchodníkům a podnikatelům
- řízení územního plánování (nařízení a individuální rozhodnutí)
- majetkových transakcích, atd.

Odměnou za zvýhodňování může být výhoda – finanční nebo materiální – která je osobně poskytnuta jednomu nebo více zvoleným představitelům nebo jejich politickým uskupením. Tyto odměny, které představují nezvratný důkaz zvýhodňování, se zjišťují obtížně, neboť se neobjevují v účetnictví dané samosprávy.

- Využití pravomocí pro osobní výhody, konflikt zájmů

Zvolení představitelé mohou být v pokušení využít svých pravomocí (rozhodovací pravomoc, právo účastnit se diskusí poradních shromáždění a hlasování) k tomu, aby učinili taková rozhodnutí o nařízeních nebo individuálních případech, která jim přinesou přímé či nepřímé výhody, nebo k tomu, aby zajistili, že taková rozhodnutí učiní ostatní. K tomuto porušení etiky může dojít v již dříve zmíněných oblastech.

- Zneužití majetku (porušení důvěry)

Jde o porušení čestnosti, které se zčásti překrývá s výše popsaným případem. Jedná se o využití movitého či nemovitého majetku samosprávy pro přímé či nepřímé osobní účely (např. soukromé, nedovolené využití vozidel či ubytování).

- Zneužití nebo nesprávné využití pověřeného řízení

K tomuto porušování může docházet buď při přímém řízení veřejných služeb nebo při řízení služeb, kterými byly pověřeny asociace fungující na základě dotací a veřejné společnosti, částečně soukromé společnosti nebo dokonce společnosti ryze soukromé. V některých případech může být cílem pověřeného vedení vyhnout se přísnějším pravidlům, která platí pro místní samosprávu a kontrole, které podléhá (zejména v případě přijímání zaměstnanců, odměn, včetně problematiky fiktivních pracovních míst a vztahu k zakázkám).

4. Opatření

Zkušenost několika evropských zemí, včetně nedávné zkušenosti z Francie – bez ohledu na její silnou tradici centralizace – naznačuje, že možné porušování etiky veřejné správy lze udržet na veřejností přijatelné úrovni a zachovat samostatnost místní samosprávy. Lze toho dosáhnout následujícím způsobem:

- samosprávy musí podléhat zákonům, musí být učiněna opatření pro kontrolu dodržování etiky

- je třeba zajistit, aby demokratické volby vedoucích představitelů probíhaly v dostatečně častých intervalech
- pluralitní shromáždění, která jsou demokraticky volena v dostatečně častých intervalech, musí mít možnost kontrolovat vedoucí představitele během jejich funkčního období
- umožnit demokratickou kontrolu díky veřejnému přístupu k informacím, zejména informacím o správních dokumentech a rozpočtu
- zajištěním nezávislé vnější kontroly
- zajištěním účinné vnitřní kontroly

Níže uvedené návrhy se vztahují k ustanovení vnější a vnitřní kontroly.

a. Vnější kontrola

- Cíle vnější kontroly

Cílem vnější kontroly musí být poskytnout vedoucím představitelům místních samospráv a všem zainteresovaným třetím stranám – zejména veřejným a ústředním orgánům - dostatečné ujištění, že místní samospráva je řízena v souladu:

- s právními předpisy platnými v různých oblastech spadajících do její působnosti
- s obecnými a specifickými rozpočtovými a účetními pravidly
- se všeobecně platnými principy úspornosti, efektivnosti a účinnosti
- *s principy etiky veřejné správy vymezenými v kodexu chování, jenž byl navržen Kongresem místních a regionálních samospráv Evropy, a zakotvenými v zákonech dané země.*

Cílem vnější kontroly není hodnotit, zda orgány místní správy jsou řízeny vhodným způsobem. Toto hodnocení je ponecháno na volích a veřejném mínění.

- Rozsah vnější kontroly

Z hlediska navržených cílů je vhodné, aby se vnější kontrola dotkla všech aspektů řízení místní samosprávy, ale měla by být prováděna se zpětnou platností.

Organizační nezávislost (zejména na ústředních výkonných orgánech) dovoluje orgánu vnější kontroly provádět jakousi *poradní funkci*. Způsob, jakým orgán vnější kontroly provádí tuto funkci a její rozsah, je dán významnými legislativními nástroji, které zajišťují, že poradní funkce je slučitelná se zásadou nezávislosti samosprávy.

Vnější kontrola by měla:

- provést každoroční ověření správnosti účetnictví orgánů místní správy
- uskutečnit audit managementu, který je většího rozsahu než audit finanční; tento „rozšířený“, audit se provádí v dostatečně pravidelných intervalech podle velikosti místní samosprávy;
- zahrnout dotované subjekty a subjekty, v nichž má orgán místní správy většinový podíl nebo v kterých má hlavní slovo; kontrola se týká i veřejných služeb, které byly smluvně zadány soukromým firmám; v tomto případě kontrolor/auditor musí být schopen zkontrolovat účetní knihy přímo na místě;

Je třeba zdůraznit, že i když vnější kontrolní orgán nesmí soudit vhodnost rozhodnutí orgánu místní správy, neznamená to, že by nemohl mít připomínky k podkladům pro tato rozhodnutí nebo jejich souvislosti, zejména z finančního hlediska.

- Organizace vnější kontroly

K dosažení tohoto dvojího cíle (efektivita a respektování nezávislosti orgánů místní správy) je třeba, aby byla vnější kontrola nezávislá jak na kontrolovaných orgánech tak na centrálních orgánech.

Nezávislost na kontrolovaných orgánech dává ústředním orgánům a veřejnosti ujištění, že kontrola bude neshovívavá a nekompromisní. Touto nezávislostí je také ospravedlněno omezení či zrušení kontroly ze strany ústředních orgánů.

Nezávislost na ústředních orgánech je pro místní samosprávy ujištěním, že kontrola, i když neshovívavá, je neutrální a objektivní, a že její závěry budou sloužit pouze jejich zájmům (samozřejmě za předpokladu, že účinné řízení musí být v souladu se zákonem).

Tato dvojí nezávislost neukládá jednotný způsob organizace vnější kontroly orgánů místní správy. Zkušeností ale byly prověřeny následující principy:

- povinnost orgánů místní správy podstoupit vnější kontrolu a způsob jejího provedení musí být upraveny na předních místech v hierarchii zákonů týkajících se pravomocí a odpovědnosti místních samospráv.
- podmínky jmenování orgánu odpovědného za vnější kontrolu musí zaručovat jeho nezávislost. Proto, stejně jako v bodě předchozím, musí být upraveny na předním místě v hierarchii nástrojů platných pro místní správu.
- orgán odpovědný za vnější kontrolu musí být chráněn před politickými výkyvy a náladami ovlivňujícími ústřední orgány i orgány místní správy, které se kontrole podrobují. Je proto vhodné, aby kontrolní orgán byl orgánem stálým, nebo alespoň jmenovaným na dobu určitou, která přesahuje délku volebního období. Tato doba by měla trvat nejméně deset let.
- orgán vnější kontroly splňuje předem stanovené požadavky nejvyšší způsobilosti a nestrannosti;
- je-li vnější kontrolou pověřen kolektivní orgán, požadavky se vztahují na všechny jeho členy
- kázeň požadovaná od orgánu vnější kontroly musí být sledována orgánem, který je nezávislý na kontrolovaných subjektech, a který může zaručit svou nestrannost
- kontrolní orgán má svůj vlastní rozpočet určený přímo shromážděním, které schvaluje rozpočty subjektů financující tento kontrolní orgán. Rozpočet je sestaven tak, aby poskytl kontrolnímu orgánu nezbytné zdroje – lidské i materiální – pro výkon jeho funkce
- orgán vnější kontroly si sám určuje program a datum kontroly
- pravidla profesionální kontroly jsou stanovena v závažných právních dokumentech založených na všeobecně uznávaných mezinárodních zásadách. Tato pravidla obsahují, mimo jiné, i ustanovení umožňující orgánu místní správy vyjádřit se ke zjištěním kontrolního orgánu
- je-li vnější kontrolou pověřena auditorská firma, musí rozhodnutí učinit nezávislý orgán, nejlépe orgán veřejný při splnění výše zmíněných požadavků. Tento orgán stanoví

požadavky kontroly a požadavky na rozpočet, a zabývá se všemi záležitostmi spojenými s výkonem kontroly.

- s vědomím toho, že se jedná o veřejné finance a služby, orgán odpovědný za vnější kontrolu musí mít určité pravomoci, které mu umožní provést šetření na základě dokumentů a přímo na místě. Tyto pravomoci jsou rozsáhlejší než ty, které mají orgány provádějící externí kontroly v soukromých společnostech. Bylo by vhodné považovat bránění vnější kontrole za trestný čin. Vyšetřovací pravomoci orgánu vnější kontroly ale musí být omezeny jen na to, co je pro kontrolu nezbytně nutné, tzn. na otázky správního charakteru spíše než na záležitosti trestněprávní.

Kromě nezávislosti je pro efektivitu vnější kontroly důležitá i *veřejná povaha závěrů kontroly*. V tomto případě způsob, jakým tyto závěry budou sděleny veřejnosti, měl být pokud možno upraven v důležitých právních nástrojích. Tyto způsoby by měly být založeny na následujících principech:

- orgán vnější kontroly dochází k vlastním zjištěním a zveřejňuje výsledky kontroly poté, co měl kontrolovaný subjekt možnost předložit své (nesouhlasné) stanovisko
- vedení nebo zastupitelstvo kontrolovaného subjektu nemůže zabránit orgánu vnější kontroly ve zveřejnění daných zjištění i přesto, že jsou hlavními příjemci jejich zprávy;
- společně se zjištěnými skutečnostmi je zveřejněno vyjádření kontrolovaného subjektu

Aby byla vnější kontrola účinná, má orgán za ni odpovědný povinnost *upozornit trestní soud* na veškerá fakta zjištěná v průběhu kontroly, která mohou naplňovat skutkovou podstatu trestného činu.

Důležité ustanovení: ústřední vláda nebo státy federace odpovědné za zabezpečování funkce orgánů místní správy mohou přijmout omezení či zrušení apriorní kontroly pouze tehdy, jsou-li ubezpečeni, že nezávislá externí kontrola, která nahrazuje jejich dohled, je v souladu se zákonem, a že *slouží účelu zákona*.

b. Vnitřní kontrola

Cíle vnitřní kontroly

Výměnou za svou samostatnost jsou orgány místní správy plně odpovědné za své řízení, mají odpovědnost vůči voličům, veřejnosti, administrativním a občanským soudům *či trestním soudům*.

Stejně tak jako v případě dalších organizací je v zájmu orgánů místní správy, aby zřídily vnitřní kontrolní mechanismus, který minimalizuje rizika:

- chybného ekonomického či finančního řízení
- špatného výkonu správy pramenícího z neznalosti pravidel;
- špatného zajištění služeb;
- správních, občanskoprávních či *trestněprávních sporů*.

- Organizace vnitřní kontroly

Organizace vnitřní kontroly je v kompetenci orgánu místní správy a je závislá na jeho iniciativě. Z toho vyplývá, že závažné právní instrumenty mohou pouze doporučit zavedení této kontroly a stanovit několik obecně přijatých zásad, které jsou uvedeny níže.

Za prvé - interní kontrola je upravena písemným předpisem, který stanovuje běžnou praxi v různých činnostech daného subjektu; interní písemný řád se používá nejen v případě přípravy a plnění rozpočtu včetně *veřejných zakázek a kontraktů*, ale i v přijímání zaměstnanců a jejich vedení. V závislosti na výkonu pravomocí a odpovědností by vnitřní kontrola měla být uplatněna i v dalších oblastech činnosti.

Za druhé - vnitřní kontrola—alespoň v subjektech o určité velikosti—je náplní činnosti ***specializovaného odboru***, který využívá svých znalostí a napomáhá tak výkonným odborům při navrhování jejich postupů. Odbor vnitřní kontroly také dohlíží na to, aby přijaté postupy byly dodrženy. Vnitřní kontrola hledá důvody určitých problémů a navrhuje řešení problémů (revize nevhodného postupu, reorganizace odborů, školení, jiné úkoly zaměstnancům, atd.).

Prvořadou odpovědností výkonných složek místní správy je zavádění a provádění vnitřní kontroly. Poradní shromáždění musí být o těchto kontrolách podrobně informována. S ohledem na rozpočet schvalují některá rozhodnutí, např. o založení *odboru vnitřní kontroly*.

5. Bibliografie

Evropská charta místní samosprávy, Council of Europe Publishing

Le processus de décentralisation au sein des pays membres de l'Union européenne, un dossier du Comité des régions de l'Union Européenne, novembre 2000

Supervision and auditing of local authorities' action, Local and regional Authorities of Europe, No. 66, Council of Europe Publishing, 1999

Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux, Congress of Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe Publishing

Les Institutions régionales de controle externe des finances publiques, une étude comparative, EURORAI, 1998

Alain Delcamp, *Les différents système de controle des comptes des collectivités locales dans les pays européens*, in *Controle de l'efficacité, Efficacité du controle*, Actes du troisieme congres d'EURORAI, 2000

Systemes respectifs de controle des finances et possibilités de controle des prestations transfrontalieres, in *Kooperation der Finanzkontrolle in Europa*, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 1999.

Controle interne et controle externe dans les collectivités territoriales, Cour des comptes et chambres régionales des comptes, Les éditions du Journal officiel, 1997

D. Přístup k informacím, transparentnost a správní řízení *(Bernardo Giorgio MATTARELA, Itálie)*

1. Současná situace

a. Ve většině evropských zemí jsou transparentnost a přístup k informacím považovány za podstatu správního práva a za nástroje, které umožňují boj proti korupci a kontrolu veřejné správy občany. Právní ustanovení se ale liší podle jednotlivých zemí: v některých případech, je mnoho záležitostí tajných; stejné informace jsou v některých zemích přístupné a v jiných ne (např. informace týkající se veřejných zakázek a působení na konkurenčním trhu); zákony týkající se místní správy jsou v některých případech daleko více poznamenány těmito zásadami; v mnoha případech musí mít člověk k informaci určitý vztah, aby ji dostal. Kromě toho jsou tyto zásady často uplatňovány nedostatečně, a to zejména v místní správě, která má větší organizační problémy a je méně intenzivně sledovaná médii.

b. Podobně ve většině evropských zemí existují předpisy, které obecně upravují správní řízení. Ne všechny zásady se hodí pro náš účel. Budeme se soustředit na některé otázky, které se vztahují k etice veřejné správy: 1) určení osob odpovědných za řízení; 2) délka řízení, lhůty a chybějící správní rozhodnutí; 3) zdůvodnění správních rozhodnutí. O některých postupech lze uvažovat ještě zvlášť, protože mohou být důvodem ke korupci: a) uzavírání smluv, b) finanční podpora soukromých podniků, c) územní plánování a stavební povolení.

2. Problémy

a. V případě správní transparentnosti, lze uvažovat o dvou otázkách: na jedné straně o rozsahu a lhůtě stanovené zákonem o přístupu k informacím a transparentnosti, na straně druhé o skutečné přístupnosti informací pro občany.

V prvním případě je nedostatek transparentnosti škodlivější na místní úrovni než na úrovni národní. Je-li činnost místních orgánů blízká zájmům občanů, je pro ně jejich stanovisko důležitější: transparentnost dovoluje účast na správních rozhodnutích a jejich následné hodnocení. Kromě toho bylo již řečeno, že média věnují menší pozornost místní správě: proto je třeba, aby orgány místní správy byly kontrolovány přímo lidmi.

Co se týče druhé otázky, může být skutečný přístup k informacím obtížný i tehdy, je-li zaručen zákonem. Má to několik důvodů: dokumenty nejsou řádně vedeny a nacházejí se na nepřístupných místech; v kancelářích, které uchovávají tyto dokumenty, je nedostatek zaměstnanců; kopírování těchto dokumentů je obtížné nebo nákladné; občané nevědí, že mají na informace nárok; porušování nařízení není trestáno odpovídajícím způsobem.

b. Hlavní problémy, které se týkají správního řízení, jsou následující:

1) Veřejná správa je komplikovaná a neosobní. Kompetence a odpovědnosti jsou velmi často nejasné. Obtížnost určit, které osoby činí rozhodnutí a kteří úředníci mají na starosti jednotlivé kroky, bývá často důvodem ke korupci: dovoluje úředníkovi nevykonat svou povinnost, dokud nedostane peníze od zainteresované strany; pomáhá zkorumpovaným úředníkům vyhýbat se své odpovědnosti.

2) Absence lhůt, ve kterých by mělo být učiněno rozhodnutí, dává příliš volné pole působnosti úředníkům, a je dalším důvodem ke korupci, zejména při vyřizování osobních žádostí (např. vydávání oprávnění či povolení). I v případě, kdy jsou lhůty stanovené, zkorumpovaní úředníci mohou odmítat plnění svých povinností, jestliže zákon nestanoví adekvátní nápravné prostředky při nečinnosti (nevydání rozhodnutí).

3) Není-li dána povinnost veřejné správy zdůvodňovat svá rozhodnutí, úředníci mohou mít pocit, že nad jejich činy není žádná kontrola, a mohou tedy dát přednost osobnímu zájmu před zájmem veřejným.

Další problémy se týkají některých postupů běžných na místní úrovni, které mají také za následek růst korupce:

a) postupy spojené s uzavíráním smluv se soukromými stranami; protože se jedná o výdaje veřejných financí, je zde nebezpečí podvodného jednání

b) postupy v udělování finanční podpory soukromým společnostem: i v tomto případě vždy existuje nebezpečí podvodu, které se zvyšuje vzhledem k častému nedostatku konkurenčních podniků a tím i nedostatku zainteresovaných stran, které by mohly požadovat soudní přehodnocení správních rozhodnutí

c) postup při územním plánování a udělování stavebních povolení: soukromá strana může podplatit úředníky, aby získala neoprávněné výhody; úředníci žádají úplatky za vydání povolení.

3. Opatření

a. Pro vyřešení problémů s transparentností je možné navrhnout následující opatření:

- oblasti podléhající tajemství by se měly omezovat jen na informace spojené s určitými zákonem vymezenými zájmy (veřejná bezpečnost, prevence kriminality, ochrana měny, soukromí);
- rozpočty a finanční informace by měly vždy být veřejně přístupné;
- nemělo by být vyžadováno, aby osoba měla na požadované informaci zvláštní osobní zájem či vztah;
- jednání zvolených orgánů místní správy by měla být veřejná; dokumenty a informace týkající se jednání a učiněných rozhodnutí veřejně přístupné;
- měly by být stanoveny lhůty na vyřízení žádosti;
- některé další subjekty (jiné orgány místní správy, ombudsman, tisk) by měly mít k dispozici zvláštní zařízení s přístupem k informacím;
- archívy a dokumenty místní správy by měly být udržovány tak, aby k nim byl jednoduchý přístup, a k tomu vyčleněn dostatečný počet úředníků;
- je-li to možné, veřejné informace jsou přístupné na Internetu;
- orgány místní správy by měly informovat občany o opatřeních ke zprůhlednění místní správy, a tím podporovat co nejširší uplatnění této zásady;
- zásada transparentnosti veřejné správy by měla platit nejenom ve vztahu úřad – občan, ale i v jednání úředníků;
- za porušení pravidla transparentnosti by se měly udělovat disciplinární postihy.

b. Ve správním řízení by mohla platit následující opatření:

- kompetence jednotlivých odborů by měly být dány v obecných ustanoveních veřejně přístupných i na Internetu;
- je-li zahájeno správní řízení, měla by být známa osoba pověřená jeho vedením; jméno, funkce a adresa do zaměstnání by měla být poskytnuta zúčastněným stranám při zahájení řízení i v jakékoli následné komunikaci;
- lhůta pro dokončení řízení a oznámení výsledku zúčastněným stranám by měla být dána v obecných ustanoveních pro všechny druhy řízení a zveřejněna i na Internetu;
- nedodržení odpovědní lhůty by mělo mít za následek správní a/nebo soudní nápravu a disciplinární sankce udělené odpovědným úředníkům;
- ve správním rozhodnutí orgánů místní správy by měly být vždy uvedeny důvody rozhodnutí, u stavebního povolení či výběrového řízení vždy s popisem předběžného šetření a studií a kritérií, podle kterých byl žadatel vybrán. Tyto zásady se dále doporučují zejména v případech uzavírání smluv, finanční podpory soukromým podnikům či územního plánování;
- při uzavírání smluv se soukromými subjekty by tyto měly být vybrány konkurenčním způsobem; zákon Evropské unie o veřejných zakázkách by mohl sloužit jako vzorová právní úprava;
- orgány místní správy by měly v obecných ustanoveních určit kritéria pro udělování dotace soukromým subjektům; dosažitelnost veřejných financí pro tuto dotaci by měla být předmětem důkladných informačních kampaní; informace spojené s udělením dotace soukromým stranám by měly být vždy veřejně dostupné; soukromé podniky, které obdrží dotaci, by měly podat zprávu o jejím využití;

4. Bibliografie

1. G. Pastori, *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza 1964
2. G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J, Paris 1968
3. R. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, in Harvard Law Review, vol. 88, n.8, 1975, p. 1667
4. C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Puf, Paris, 1975
5. Ch. Debbasch (ed.), *Administration et administrés en Europe*, Edition du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1990
6. Ch. Debbasch (ed.), *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1990
7. G. Ress, *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Rechtsvergleichende Analyse zum österreichischen und deutschen Recht*, Springer, Wien, 1990
8. C. Wiener (ed.) *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Economica, Paris, 1991
9. J. Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992
10. L. Torchia (ed.), *I modelli di procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padova, 1993
11. *The administration and you. A handbook*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1996

12. P. Ferrari, *Les droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n. 2000-321 du 12 avril 2000*, in *Actualité juridique Droit administratif*, n. 6/2000, p. 471

E. Postavení a zásady upravující odpovědnost zvolených představitelů místní správy (záruky, platy, profesionální ochrana, občanskoprávní, trestní a správní odpovědnost atd.)

(Alan DOIG, Velká Británie)

1. Úvod

Problémy týkající se tzv. 'politikverdrossenheit' a 'nekalosti' v politice⁽¹⁾ společně se zvyšujícím se důrazem na decentralizaci a veřejnou angažovanost, stejně tak jako podporování veřejného řízení a postupů při poskytování veřejných služeb, se spojily v měnícím se kontextu místní správy, a proto je třeba uvažovat o etice, kterou by měli zvolení představitelé místní správy dodržovat. Zatímco změny v jednotlivých evropských zemích se mohou výrazně lišit, velké množství problémů existujících na národní úrovni je na místní úrovni zveličováno co se týče jejich vlivu na velikost členství v lokálních politických stranách nebo na volební účast, uzavřenost místních elit či na úlohu médií jako „hlídacího psa“.

Pro zlepšení a posílení etiky je nutné znát problémy a jejich dopad na místní samosprávu, zejména z hlediska intencí Evropské charty místní samosprávy. Ta podporuje politická rozhodnutí činěná orgány, které mají „nejblíže k lidem“, transparentnost rozhodnutí umožňující účinnou kontrolu občanů a právo orgánu místní správy nepodléhat vměšujícímu se vnějšímu dohledu a kontrole. Jde tedy nejen o to, zda se cíle Charty a širší změny v místní samosprávě slučují, ale i o to, jaký mají dopad na etiku veřejné správy.

2. Současná situace

Jednotlivé místní samosprávy se liší podle počtu obyvatel, právních ustanovení, pravomocí a vztahů s ústřední nebo regionální vládou. Jde o subjekty s několika stovkami obyvatel a minimálními službami až po multifunkční společnosti s mnohamilionovými rozpočty.

Postavení volených představitelů místní správy je ale z právního hlediska stejné. Žádná země neposkytuje imunitu zvoleným představitelům místní správy, která by se vztahovala na jejich jednání v pracovních záležitostech. Většina zemí má zavedena kritéria pro dočasné pozastavení výkonu funkce (většinou se týkají trestních obvinění, finanční a duševní nezpůsobilosti), některé země nedovolují výkon funkce lidem, kteří jsou nějak výrazně zainteresováni na činnosti orgánu místní správy (jako norma zde slouží požadavek zveřejnění informací, aby nedošlo ke konfliktu zájmů). Mnoho zemí povoluje úředníkům veřejné správy kandidovat do zastupitelstev, už menší část zemí má formální zaměstnanecké dohody, které umožňují osobám z veřejného i soukromého sektoru přijmout pozice, do kterých byly zvoleny, aniž by to ohrozilo jejich profesionální kariéru.

Jen málo zemí uplatňuje taková finanční a další omezení vůči lokálním stranám a volebním kampaním, která jsou platná na celonárodní úrovni. Je to zčásti proto, že existuje (chybná) domněnka, že lokální politika není hnána stranickými a ideologickými imperativy, které dominují v politice celonárodní. Objevily se i argumenty, že mnoho legislativně určených funkcí místní správy, např. sociální služby, vzdělávání či plánování, dávají malou možnost schvalovat rozhodnutí, která jsou ovlivněna lokální politikou. Celkově o zvolených představitelích místní správy panuje předpoklad, že jsou vedeni smyslem pro službu dané

komunitě. Téměř ve všech zemích má mravní základ volené reprezentace charakter veřejné služby dobrovolné nebo na částečný úvazek.

V mnoha zemích jsou noví zvolení představitelé proškoleni co se týče jejich povinností a nové legislativy, která by mohla ovlivnit jejich práci. Většina z nich ale postrádá infrastrukturu nutnou jak pro politickou práci tak práci s voliči, kterou mají k dispozici politici na národní úrovni. Finanční podpora, stejně tak jako omezený počet zemí s místními představiteli na plný úvazek (volení starostové), je k dispozici jen velmi malému počtu představitelů. Běžné pracovní podmínky zajišťující nárok na dovolenou, nemocenskou či důchod existují jen zřídka. Vzhledem k problematice finančních odměn a nutnosti uvolnění ze zaměstnání se objevují obavy o okruh lidí, ze kterých se vybírají volení představitelé místní správy. Většina zemí nijak neomezuje možnost mít více funkcí, i když v některých zemích nároky na veřejnou funkci jsou v praxi takové, že vylučují vykonávat několik funkcí najednou.

Kontrola zvolených představitelů místní samosprávy tradičně odrážela jejich podřadnou roli vůči národním a regionálním vládám (jejichž prostřednictvím jsou jejich funkce a tak i výkon jejich pravomocí předepsány zákonem) a je prováděna mnoha externími agenturami s kontrolní odpovědností. Interní požadavky na zveřejnění a registrování zájmů nebo na využití kodexů chování nejsou uplatňovány universálně, i když mnoho zemí zakazuje vyjadřovat se či hlasovat o záležitostech, ve kterých jsou zvolení představitelé osobně angažováni. Všechny země mají mechanismy k tomu, aby zvolení představitelé museli být zodpovědní za výkon svých povinností z hlediska občanského, účetního, trestního i politického.

Občanskoprávní odpovědnost – v některých případech formálně upravena ústavou—se vztahuje na nezákonné škody způsobené jednotlivcům či organizacím v důsledku činů místní správy, i když i zde existují rozdíly, a sice v tom, zda ze strany místní správy jde o osobní odpovědnost či odpovědnost úřadu. I když podobný přístup platí i pro finanční odpovědnost, dohled nad jejím plněním většinou provádí externí orgán veřejné kontroly. V případě trestní odpovědnosti je zase např. na policii, aby v zájmu veřejnosti zjistila, zda jednotlivci nebo organizace neutrpěly přímou škodu v důsledku činů daného orgánu, právně či protiprávně, individuálně či kolektivně.

Rozsah přestupků, u kterých je prokázána trestní odpovědnost, je široký – od přijímání úplatků až po zneužití osobních dat. Některými přestupky, jako je např. špatné hospodaření či zneužití veřejné funkce, se mohou zabývat orgány činné v trestním řízení, ostatní případy ale spadají do působnosti civilněprávních či správních orgánů. Ne vždy vyústí trestní odpovědnost v zbavení funkce. Stejně tak se v jednotlivých zemích liší i politická odpovědnost jak vůči voličům tak i politické straně. V mnoha zemích je uzavíráno individuální či podnikové pojištění na ochranu proti zaviněným negativním rozhodnutím; není však ani univerzální ani povinné.

3. Problémy

Charakter případů zneužití veřejné moci a korupce je odrazem celonárodní úrovně. Průzkum provedený v roce 1996 v nizozemských orgánech místní správy ukázal typický rozsah přestupků:

Narušení bezúhonnosti v nizozemské místní správě(2)

Únik informací – 31% Konflikt zájmů – 15% Krádež – 12% Podvod – 8%	Další funkce mimo úřad – 8% Korupce – 5% Ostatní – 22%
---	--

I když se zdá, že tyto přečiny nemají takový dopad či význam jako podobné přečiny na celonárodní úrovni, pohled na ně se změní, uvědomíme-li si, že orgány místní správy představují minoritu (jedná se zejména o městské aglomerace), která z hlediska výdajů, počtu zaměstnanců a dopadem na místní ekonomiku je vlastně významným podnikem.

Mnohé z evropských zemí, které procházejí transformací a kde kontakt s orgány místní správy měl přiblížit vládu občanům a učinit ji vůči nim zodpovědnější, naopak tvrdí, že problémy spojené s rozdrobeností, kontrolou příjmů a zaměřením na národní vedení rozmělnily demokratickou zákonnost na místní úrovni, a násobí se neustálou přítomností korupce(3).

Mnoho orgánů místní správy s rozsáhlými funkcemi a zajišťovanými službami má k dispozici profesionální manažerský aparát, ale často postrádá politické vedení, které by fungovalo na plný úvazek, a má jen omezený kruh lidí, z něhož je možné politické vůdce vybírat. Souvisí to s pravidly odměňování a omezeními platnými pro výkonný orgán, který by chtěl překročit způsob tradičního kolektivního rozhodování na místní úrovni. Místní samospráva nemá potřebný etický rámec pro kontrolu nad kandidáty, jejichž motivací, jak to v šedesátých letech popsali jeden britský politik, je 'služba veřejnosti a trochu akce k tomu.'

Je nutné uznat, že stranická politika proniká do všech úrovní v zemi. Stranická podpora, financování stran, využití veřejných zdrojů pro odměňování stranických přívrženců nebo pro zajišťování vlivu se objevují v mnoha důležitých městech. Je to ještě znásobené kumulováním mandátů, což je jev, který je v některých zemích neustálým zdrojem zneužívání moci(4).

Znepokojující je i to, že pro mnoho lidí v rozvinutých zemích má angažovanost v lokální politice negativní váhu. Znamená to, že mají malý zájem o dění, protože jsou s úrovní poskytovaných služeb spokojeni a jednat začnou pouze v případě negativního vývoje. V mnoha zemích je počet možných kandidátů na volené funkce omezen vzhledem ke stranické politice, která je často byrokratická a centralistická a neumožňuje kandidátům, aby se podíleli na návrzích a rozvoji politiky.

Podpora posílení pravomocí a sebeurčení na místní úrovni může vést u zvolených představitelů místní správy k přesvědčení, že není třeba věnovat pozornost řádným postupům, oddělení pravomocí a plnění svých funkcí. Dochází k větší volnosti v rozhodování, obcházejí se řádné postupy, což vede k možné korupci a konfliktu zájmů. Na druhé straně byly v některých centristických zemích, které se špatně vyrovnávají s přílišnou svobodou místní správy, zavedeny audity a inspekce. Odpovědnost zvolených představitelů místní správy je institucionálně upravena. Ovšem, co znamená odpovědnost v kontextu politickém, finančním, správním či manažerském, a jak se snoubí s čestností a bezúhonností? To může vést k nejasnostem ohledně měřítek, která by měla platit pro zvolené představitele místní správy.

4. Rizika

Rizika vyplývají z problémů, kterým v současné době čelí orgány místní správy:

- Jaký dopad má decentralizace a posílení místní správy na veřejné služby? Například – účel obsažený v reformě zaměřené na hospodárnost, účinnost a efektivnost poskytování veřejných služeb (měřené vzhledem k výkonnostním cílům) je cizí právní kultuře, která má především zájem na „zásadách dobré správy jako jsou zákonnost, spravedlivost a racionálnost„(5). Z kterého hlediska bude pojata etika veřejné správy?
- Jak lze získat a vyjádřit zájmy místních občanů mimo stranický rámec tak, aby byly smysluplné a pozitivní nejenom pro neustálý rozvoj politiky ale i pro zajištění služeb a kontrolu jednání zvolených představitelů? Jestliže dle čl. 21 má angažovanost občanů být řízena a „lidem má být umožněn přístup k informacím a zajištěny dovednosti potřebné k využití těchto informací„(6), jak s těmi informacemi občané naloží a jak budou schopni vyvíjet tlak na dodržování etiky veřejné správy?
- Umožní vznikající kontrolní a inspekční systémy dostatečnou volnost v rozhodování a flexibilitu zvolených představitelů místní správy, jaký bude jejich vztah k veřejnosti, jejíž jsou údajně zmocněnci či zástupci (7)?
- Jakým způsobem je možné kontrolovat stranickou politiku? Demokracie na národní, regionální či místní úrovni není o nic poctivější než ostatní politické organizace. Politika je skutečně jen a pouze o vítězství, zachování stranického aparátu, organizování kampaní, vytváření sítí a koalicí a o rozhodování, ze kterého plynou určité volební výhody – vše je ale za určitou cenu, je to součást politického maziva, které pojí politickou činnost(8).
- Změní veřejný manažerský přístup – který může vyústit v řízení kvality, slučování odborů a cílené a vnímavé služby – občany ve spotřebitele, a zvolené představitele zaměřit na sektorově zaměřené sítě, které budou místo na ideologii a politice (9) postavené spíše na poskytování služeb?
- Jak lze vedení povzbudit k větší angažovanosti, když ocenění funkce v místní správě není nijak významné? Quentin Reed v případě transformujících se zemí říká:

„Z hlediska priorit reformy existují pádné důvody pro nepřiliš rychlé zavádění mechanismů na určení odpovědnosti, protože vysoký stupeň volnosti v rozhodování v kombinaci s dobrým řízením je více žádoucí než zavedení mechanismů, které zpomalují institucionální učební proces, a také proto, že úředníci a politici mohou v omezujících podmínkách těchto mechanismů snížit již tak poměrně malý rozsah jejich dovedností a odpovědnosti. Několik transformujících se zemí řešilo problém, zda zavést pravidla pro konflikt zájmů, protože ta by mohla odradit schopné politiky, kteří nechtějí úplně obětovat své soukromé aktivity špatně placené veřejné službě, ale přitom nedokáží čelit korupci kvůli slabým vynucovacím mechanismům„.(10)

5. Cíle

Účelem reformy je zajistit, aby demokratizace a demokracie platily 'demokratické dividendy'. Bez nich ztrácí veřejná angažovanost či účast ztrácí smysl, a zejména v zemích, pro které aktivní zapojení do lokální politiky je novým jevem, způsobuje apatii, cynismus a nedůvěru (11). I když dobře míněná reforma nemůže po občanech vyžadovat, aby se zapojili do lokálních politických aktivit nebo zajistit širší výběr kandidátů na volené funkce, musí být zaměřená tak, aby je přesvědčila, že zvolení představitelé pracují v jejich zájmu.

Z toho vyplývá, že reformy etiky by měly být součástí širších reforem. Lze namítnout, že většina zemí má k dispozici složky, mechanismy a postupy, které se zabývají odpovědností. Ve skutečnosti v mnoha zemích, ve kterých si občané berou na pomoc právo, vyvolal debatu fakt, že vzrůstá pravděpodobnost škod. Tato skutečnost společně s překvapujícím nedostatkem podnikového pojištění může i nadále odrazovat možné kandidáty na volené funkce. Takže větší množství případů zkoumajících odpovědnost, více zákonů proti korupci či posílení policejních složek nemusí být řešením. Jim Jacobs a Frank Anechiarico tvrdí: „...při hledání řešení problému korupce musíme hledat mimo tradiční strategie dohledu, kontroly a trestu...Zákony, pravidla a hrozby nikdy nezaručí veřejnou správu, na kterou bychom mohli být pyšní. Naopak, existuje nebezpečí, že by se naplnilo toto proroctví: protože jsou zaměstnanci veřejné správy neustále v podezření, zachází se s nimi téměř jako se zločinci či podmíněně propuštěnými odsouzenci, začnou se podle toho chovat „, (12)

Jiná věc je, že v mnoha zemích se tyto záležitosti na místní úrovni vůbec neřeší. Průzkum provedený v Nizozemí ukázal, že místní samosprávy se ve svém úsilí značně liší. Průzkumu se účastnilo 441 orgánů místní samosprávy, z nichž 39% nemělo v této oblasti vůbec žádný určený postup, 20% mělo dokumenty se sepsanými návrhy. 22% orgánů místní samosprávy prohlásilo, že postupy připravuje, dalších 22% jim věnuje určitou pozornost. Tam, kde nějaká pravidla byla stanovena, týkají se většinou přijímání darů (72%) a pozvání (65%), funkcí mimo úřad (44%) a způsobu práce s informacemi (34%). – (13)

6. Opatření

Veřejný život a veřejná služba mají širší kulturní a společenský kontext. Rozvoj manažerské kultury v rámci veřejné služby je veřejnými představiteli brán jako cesta k manažerské nezávislosti a k odměně odpovídající rozsahu a komplexnosti zajišťovaných služeb. V tomto procesu ale došlo i k rozvoji soukromých praktik a očekávání v rámci nového manažerského kontextu- nového veřejného podnikání -, které mohly způsobit konflikt mezi hodnotami soukromého sektoru a podnikatelskou kulturou a úlohou, odpovědnostmi a měřítky veřejné funkce a veřejného sektoru (14).

Je jasné, že každý přístup či řešení musí respektovat vliv rozvíjející se kultury: „výzvou nové doby je odhalit morální a politické principy vhodné pro veřejnou sféru procházející transformací(15),,. Znamená to různé iniciativy, které by měly podpořit lokální demokracii, objevit vhodné volené představitele a vytvořit realistické a uskutečnitelné etické prostředí.

Jedna z iniciativ by mohla sloučit různé složky dohledu a kontroly, aby orgány místní správy mohly fungovat v pozitivním kontextu. Velká Británie došla k zjištění, že reformy uplynulého desetiletí měly za následek „jeviště plné herců, kteří radí městským zastupitelstvům ve správních záležitostech. V rámci úřadu se jedná o statutární finanční a kontrolní úředníky, nestatutární stížnosti, činnost ombudsmana. Externě jsou to vládní inspektoráty pro určité služby, místní komisaři a inspektoři, okresní auditor a komise auditorů. I když se zabývají špatnou správou, hodnotou peněz a efektivitou, dochází k značnému překrývání při vyřizování stížností a auditu a při motivování zastupitelstva k dobré praxi,, (16).

Další iniciativa by měla být zaměřena na zajištění takových podmínek, díky kterým se veřejná správa stává pozitivní zkušeností. I když v mnoha státech existuje silný smysl pro dobrovolnost veřejné služby a minimální odměny, podstata místní samosprávy vyžaduje ohodnocení odpovídající odpovědnostem a času, který je jim věnován nebo zajištění dostatečné infrastruktury (dostatečný počet zaměstnanců), případně zajistí, aby se zvolený představitel zaměřil na nejpodstatnější činnosti např. politika úřadu, rozhodovací proces a nenechal se zahltit méně podstatnými záležitostmi.

Třetí iniciativa by se měla zaměřit na motivy a příležitosti ke korupci a konflikt zájmů takovým způsobem, který zruší výhody tím získané: např. žaloba za příjem úplatku (spíše než trestní vyšetřování), požadování forenzního auditu na prevenci korupce před obnovením seznamu veřejných zakázek (strategie kontroly kriminality), spojení interních a externích auditorů v jakémsi inspekčním režimu, stanovení komplexního kontrolního prostředí pro zhodnocení rizik, využití levné informační technologie pro zprůhlednění zneužitelných oblastí, pozornost právům občanů prostřednictvím chart standardů (Charta občana, Charta uživatele služeb apod.) nebo opravných prostředků, podpora lokální žurnalistiky.

Čtvrtá iniciativa navazuje na iniciativy předešlé. Jedná se o vzdělávání občanů (zejména středoškoláků) v tom, jaké poskytované služby a jednání by měli očekávat od zvolených představitelů místní správy, a o školení představitelů v tom, co se od nich očekává. Je důležité, aby podmínky pro zásady jednání, registr majetku či zveřejněné zájmy byly upraveny i interně a následné informace byly zveřejněny. Publikovat se může i problematika týkající se etiky a podpora nejlépe fungujících městských rad.

Tyto iniciativy by měly vždy být zasazeny do širšího rámce institucionální reformy jako opatření, která odstraňují korupci prostřednictvím zjednodušených správních řízení a dohledu (zákaznický přístup k poskytování veřejných služeb, „one-stop shops,, benchmarking – porovnávání úrovně služeb); rychlými a účinnými stížnostmi a nápravou (horké linky, ombudsman, správní tribunály); zapojení veřejnosti (znalosti, vzdělání, transparentnost a přístup k informacím, občanské aktivistické hlídky). Zde je cílem upozornit na zneužití úřední moci a na korupci tím, že dojde k zaměření na veřejnost a na to, co očekává od *existujících* postupů, např. jistotu, že dojde k rozhodnutí (ve lhůtě), odůvodnění rozhodnutí (transparentnost), jméno úředníka, který učinil rozhodnutí (odpovědnost) a právo na nápravu (zodpovědnost). Jde tedy o to, nepotýkat se pouze s minimalizováním příležitostí a motivů, ale zvýšit i riziko odhalení a sankcí, a zároveň zvýšit i povědomí a očekávání veřejnosti a zvolených představitelů v otázkách etiky veřejné správy a v tom, proč je nezbytná pro veřejný život.

Alan Doig děkuje F. F. Ridleymu, emeritnímu profesorovi politických věd na University of Liverpool, za jeho rady.

7. Bibliografie:

- (1) Ridley, Doig – 1996 – Sleaze: Politics, Private Interests and Public Reaction. Oxford University Press
- (2) Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H. (1996) Gemeentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk. Amsterdam: Vrije Universiteit, str. 20
- (3) Miller, W.L., Grodeland, A.B. and Koshechkina, T.Y. (2001): A Culture of Corruption: Coping with Government in Post Communist Europe. Budapest: Central European University Press, str. 40 – 41
- (4) Hood, C. and Peters, B.G., 1994. Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office. London: Sage
- (5) Austin, R. 'Administrative Law's Reaction to the Changing Concepts of Public Service' in Leyland, P. and Woods, T , 1997 Administrative Law Facing the Future. London: Blackstone Press Ltd., str. 29
- (6) Catt, H (1999) Democracy in Practice. London: Routledge, str. 139
- (7) Philp, M. (2001) 'Corruption and the Democratic Process'. Crime, Law and Social Change, str. 15. Poděkování patří i profesorovi Bobu Williamsovi, z katedry politologie na University of Durham.
- (8) Philp, M. (2001) 'Corruption and the Democratic Process'. Crime, Law and Social Change, str. 15.
- (9) Richard, C. (1996). 'Case Study: Implementing Public Management Concepts in Local Authorities'
Flynn, N. and Strehl, F. (1996) Public sector Management in Europe, London: Prentice Hall/harvester Wheatsheaf
- (10) Doig, Mc. Ivor, S.M. and Reed Q.(2001): The National Integrity System: Concept and Practice: Brief for Researchers and Workshop Coordinators by Transparency International for the Global Forum II Conference, Berlin: Transparency International
- (11) Rose, R., Mishler, W. and Haerpfer, C. 1998 Democracy and Its Alternatives, Cambridge: Policy Press
- (12) Anechiarico, F. and Jacobs, J.B. (1996) The Pursuit of Absolute Integrity, Chicago, University of Chicago Press, str. 207
- (13) Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H. (1996) Gemeentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk. Amsterdam: Vrije Universiteit,

- (14) Doig , A. and Wilson J. (1998) 'What Price New Public Management?', Political Quarterly, Vol. 69, No. 3
- (15) Ranson S. and Stewart, J. (1994). Management for the Public Domain. London: Macmillan, str. 23
- (16) Leigh, I. (2000). Law, politics and Local Democracy, Oxford: Oxford University Press, str. 341.

F. Struktury řídicí se soukromým právem *(Jaume Galofré Crespi, Španělsko)*

1. Úvod

Evropská charta místní samosprávy (ECLSG) dává orgánům místní správy pravomoc určit si vlastní správní strukturu, což je považováno za jednu z jejích zásadních funkcí. Níže uvedené poznámky se nezabývají omezením výkonu této pravomoci. Zkoumají různé formy správní kultury či způsoby výkonu veřejných služeb tak, aby se zjistilo, zda se nějak vztahují k opatřením na prevenci korupce nebo zajišťujícím etické jednání zvolených představitelů a zaměstnanců místní samosprávy. Jinak řečeno, úkolem je zjistit, zda určité typy správní struktury nemohou vést ke korupci ve veřejné správě či nemohou ztěžovat správní dohled.

Je samozřejmé, že o struktuře orgánu místní správy či veřejné služby musí být rozhodnuto před tím, než zahájí své aktivity, což znamená, že všechna opatření týkající se organizace orgánů místní správy mají preventivní charakter. Jsou zaměřena na ochranu etiky a zjednodušení dohledu nad činností místní samosprávy.

I když trestní či korupční jednání se může objevit v jakémkoli sektoru místní samosprávy, jsou sektory, ve kterých je tento problém je daleko závažnější. Právě v těchto sektorech často vyjde najevo abnormální struktura a odchýlení od veřejného práva.

V tomto příspěvku se nesnažím tvrdit, že flexibilnější a výkonnější struktury nemají nepřijatelné cíle. Například ve Španělsku je účinnost orgánů veřejné správy je jako zásada zakotvena v čl. 103 ústavy; i když, jak se zmiňuji výše, je pravda, že jednodušší organizační přístup nezavádějící pravidla pro fungování veřejného sektoru podporuje nepořádek v daných aktivitách, což může být nebezpečné.

Na základě doporučení Akčního programu proti korupci přijatého Multidisciplinární skupinou proti korupci (CM(96)133) se tento příspěvek snaží identifikovat typy struktury, které se propůjčují ke korupci.

2. Nejzranitelnější činnosti a sektory

Nesprávné jednání se přirozeně může objevit v každé oblasti či sektoru veřejné správy. Sektory, ve kterých existuje střet zájmů, jsou nejzranitelnější. Ze zkušenosti je jisté, že v nich se korupce objevuje nejvíce.

V praxi je třeba nalézt všechny situace, ve kterých neexistence nebo pouze částečné zavedení pravidel může vést k většímu nepořádku v řízení věcí veřejných.

Nejzranitelnějšími sektory spadající do odpovědnosti místní samosprávy jsou územní plánování, využití půdy, stavební a jiná povolení a s tím spojené kontroly a inspekce. Kontroly se provádějí proto, aby se dohlédlo na to, že práce byla vykonána a domluvené částky dodrženy, a také proto, aby se překontrolovalo, že veřejné práce a kontraktované činnosti řádně probíhají.

Nejproblematičtější se zdá udělování veřejných zakázek. Část třetí, oddíl C, kapitola I Akčního programu proti korupci přijatého Výborem ministrů v r. 1996 uvádí, že „udělování veřejných zakázek představuje zdaleka největší sféru korupce.“, K podvodům dochází i při jmenování úředníků veřejné správy. Částky peněz, o které se jedná, mohou být malé, přesto zvýhodňování je v rozporu se zásadou zásluh a kompetencí, tak jak to stanoví čl. 6.2. ECLSG.

3. Přesun správy pod soukromé právo a účinky z toho vyplývající

Aby zjednodušily své řízení, mají orgány místní správy různé, nezávislé struktury, které vyvíjejí aktivity nebo řídí veřejné služby. Znamená to, že jsou zřizovány subjekty s takovým právním postavením, že i přes dohled orgánu místní správy se těší určitému stupni nezávislosti. Tyto orgány se pak řídí buď veřejným nebo soukromým právem.

První typ subjektů nezpůsobuje žádné větší problémy, protože jejich činnost se řídí veřejným právem stejným způsobem jako v orgánech místní správy. Jejich názvy se liší a mohou či nemusí mít právní subjektivitu: samosprávný orgán, veřejná instituce, charita, atd.

Vážnější problém nastává, když orgány místní správy delegují funkce, které znamenají i výkon určité moci, na subjekty zřízené podle soukromého práva, např. na společnosti s ručením omezeným nebo veřejné společnosti podléhající obchodnímu právu.

Tyto problémy samozřejmě neovlivňují činnost orgánu místní správy, který je jediným vlastníkem společností otevřeně fungujících na trhu, jako např. Renault ve Francii či Iberia ve Španělsku. Veřejné obchodní společnosti tohoto typu podléhají tržním pravidlům a v souladu s nimi musí být konkurenční. Ale není účelem tohoto příspěvku zkoumat privatizace, i když mají určitou spojitost se zkoumaným tématem. Zaměřím se pouze na výkon místních pravomocí prostřednictvím subjektů podléhajících soukromému právu.

Nejvážnější důsledky využití subjektů podléhajících soukromému právu vyplývají z toho, že rozhodnutí jdou mimo místní shromáždění či rady, a jsou přenesena na správní rady podniků odpovědných za dané činnosti či služby. Další problém je i to, že zásady veřejného práva, týkající se zejména finančních závazků orgánu místní správy, přístupu občanů k místní samosprávě a konečně dohledu nad finančními aktivitami, přestávají v této situaci platit.

V případě zásad upravujících finanční závazky, velmi málo právních systému našlo uspokojivé řešení týkající se typu smluv uzavřených se soukromými společnostmi na výkon veřejných činností či služeb. Tyto smlouvy dlouho podléhaly soukromému právu a vedly ke škodám, které by mohly zbavit orgány místní správy jejich výsad. Později byly v této oblasti přijaty směrnice Evropské unie, aby pokryly alespoň pro velké kontrakty. Zároveň zavedly principy otevřenosti a přístupu tam, kde práce či činnosti jsou placeny z veřejných prostředků bez ohledu na to, zda plátcem je subjekt podléhající veřejnému či soukromému právu.

Ale jen velmi málo smluv s orgány místní správy má vliv na dostatečnou ekonomickou aktivitu, která by podléhala směrnicím Evropské unie. U soukromých společností nebo

podniků, které byly zřízeny, aby řídily určitou veřejnou službu či aktivitu, není neobvyklé - i když jejich kapitál patří orgánu místní správy --, že pravidla místní samosprávy pro ně platí jen částečně či vůbec. V mnoha případech byla společnost založena proto, aby vyvinula flexibilnější a účinnější formu řízení, kterou neohrožují pomalé správní metody. Je samozřejmě obtížné použít zásady veřejné správy ve vedení společnosti. I když přístup vedení společnosti může být flexibilnější, obvykle se činí svévolná rozhodnutí, protože existuje menší transparentnost a méně záruk veřejnosti.

Podobná situace nastává při vstupu do zaměstnaneckého poměru. Za normálních okolností mají orgány místní správy přísné výběrové systémy (některé přísnější než ostatní), které jsou stanoveny tak, aby byly v souladu se zásadami rovných příležitostí a zásluhami a kompetencemi dle čl. 6 ECLSG. Subjekt podléhající soukromému právu najímá zaměstnance stejným způsobem jako jakékoli soukromé společnosti a málokdy dodržuje zmíněné zásady.

4. Závěr

Tento příspěvek nevyjadřuje žádný názor na odklon od veřejného práva, ale poukazuje na to, že jedním z důsledků je menší transparentnost, která je zdrojem nepořádku a zvyšuje možnost korupce v různých formách – od prodeje výhod až po jejich výměnu za hlasy. Skutečnost, že zvolení představitelé jsou členy správních rad společností, které byly zřízeny z veřejných peněz, na tomto základním problému nic nemění.

Faktem je, že rozhodnutí učiněná mimo parlamenty, shromáždění nebo zastupitelstva sestavená ze zvolených zástupců se daleko hůře kontrolují. Účel kontrol v komerčních společnostech je samozřejmě jiný než ten ve veřejné správě. Ve veřejné správě je způsob, jakým bylo rozhodnutí učiněno, stejně důležitý jako samotné rozhodnutí. Rozhodnutí musí být dle Doporučení Výboru ministrů R (98) 12 výsledkem demokratických—veřejnosti známých—metod. Toto doporučení říká, aby vlády členských zemí „přijaly vhodná opatření [...] uznávající nezbytnou úlohu politického dohledu občanů a [...] posilující transparentnost činů orgánů místní správy, a aby zajistily veřejnou povahu rozhodnutí... I když je pro stát nemožné mít komplexní strukturu, protože není úlohou parlamentu vládnout, to samé neplatí pro orgány místní správy. Proto se doporučuje mnoho opatření týkajících se přijetí struktury soukromého práva, aby nedocházelo k podporování nekalých praktik.

5. Navrhovaná opatření

- a. Struktury podléhající soukromému právu by měly místní samosprávy zřizovat jen tehdy, vyžaduje-li to služba, která má být poskytnuta, tedy v zásadě tehdy, jedná-li se o výrobní činnost fungující podle tržních pravidel nebo o veřejnou službu využívanou jen těmi občany, kteří si ji vyberou, a která nespadá do základních povinností orgánu místní správy.
- e. Musí být přijato množství správních zásad a metod podobných těm používaným ve veřejném právu (zejména svěření veřejných fondů) a vynucováno ve strukturách, které se řídí soukromým právem – zejména u subjektů zřízených pro výkon plánovacích pravomocí orgánu místní správy nebo pro výkon činností placených z veřejných peněz.

- f. Nábor do zaměstnání v rámci místní samosprávy nebo podniku vlastněném orgány místní správy se musí řídit zásadou rovných příležitostí s přihlédnutím k zásluhám a kompetencím dle čl. 6 ECLSG.
- g. Takové úkoly orgánu místní správy, které se dotýkají základních lidských práv a svobod (Evropská úmluva o lidských právech), nesmí být svěřeny soukromým organizacím.

III. PŘÍPADOVÉ STUDIE

A. Zásady veřejného života zpracované Výborem pro standardy veřejného života Velké Británie

Nesobeckost

Osoby zastávající veřejnou funkci⁸ činí rozhodnutí pouze ve veřejném zájmu. Nedělají tak proto, aby získaly finanční nebo jiné materiální výhody pro sebe, rodinu nebo přátele.

Objektivita

Při výkonu veřejné funkce, včetně veřejných jmenování, poskytování veřejných zakázek a návrhů jednotlivců na odměny a peněžní dávky, se osoby zastávající tuto funkci rozhodují podle zásluh.

Bezúhonnost

Osoby zastávající veřejnou funkci neuzavřou žádný finanční ani jiný závazek vůči osobám či organizacím stojícím mimo úřad, který by mohl ovlivnit výkon jejich funkce.

Odpovědnost

Osoby zastávající veřejnou funkci se zodpovídají za svá rozhodnutí a činy veřejnosti a musí se podrobovat veškerým kontrolám, které jsou přiměřené jejich funkci.

Otevřenost

Osoby zastávající veřejnou funkci jsou co nejotevřenější v otázkách týkajících se jejich rozhodnutí a činů. Měly by zdůvodňovat svá rozhodnutí a informaci neposkytovat pouze tehdy, je-li to ve veřejném zájmu.

Poctivost

Osoby zastávající veřejnou funkci mají povinnost ohlásit veškeré soukromé zájmy, které se vztahují k jejich funkci a podnikají kroky k vyřešení všech konfliktů způsobem ochraňujícím veřejný zájem.

Vedení

⁸ zvolené či jmenované

Osoby zastávající veřejnou funkci šíří a podporují tyto zásady vedením a dobrým příkladem.

B. Příklad modelové iniciativy v oblasti soukromých společností s veřejným kapitálem

Je třeba zdůraznit, že francouzské orgány místní správy nesmí být výlučným vlastníkem soukromého podniku. Stejně tak nesmí získávat minoritní podíl v soukromých společnostech.

Mohou však formovat tzv. SEML (lokální, poloveřejná společnost), což jsou v rámci soukromého práva společnosti s omezenou odpovědností, ve kterých vlastní minimálně 50% a ne více jak 85% kapitálu, zbytek (nejméně 15% a ne více jak 50%) vlastní soukromé subjekty.

Aby zřizováním soukromých společností neobcházely orgány místní správy pravidla zaručující řízení v souladu s veřejným zájmem, zavedl francouzský parlament mnoho právních požadavků. Některé z nich zde uvádíme:

1. Podnikový účel SEML musí být v rozsahu pravomocí a povinností, které akcionáři, tzn. orgánu místní správy uděluje zákon (čl. L.1521-1, Všeobecná pravidla Zákona o místní samosprávě (CGCT)).

2. Není možné pověřit řízením veřejné služby SEML, aniž by se nejdříve uspořádalo konkurenční výběrové řízení otevřené všem podnikům (soukromým nebo veřejným), které by měly o danou službu zájem (Zákon 93-122 z 29. 1. 1993, oddíl 38 a 41).

3. Práce, studie a kontrakty na vedení projektu uzavřené poloveřejnými společnostmi jejich jménem nebo jménem veřejných subjektů podléhají – vzhledem k veřejné podstatě služby - pravidlům o vyhlašování veřejných zakázek dle Zákona o veřejných zakázkách, který platí pro všechny smlouvy uzavírané orgány místní správy (Zákon č. 93-122 z 29. 1. 1993, oddíl 48).

4. Vztahy mezi akcionářem, tj. orgánem místní správy a SEML jsou upraveny mnoha pravidly (články L.1522-1 et seq., CGCT), které mimo jiné:

- zabraňují vyčlenění financí pro SEML ze zdrojů orgánu místní správy bez náležitého ekonomického zdůvodnění
- zaručují dohled městské rady nad vztahy mezi orgánem místní správy a SEML a nad aktivitami SEML
- zajišťují kontrolu odměn proplacených SEML představitelům místní správy, kteří jsou členy správní rady

Prevence korupce a transparentnost ekonomických záležitostí a veřejných postupů

(Výňatky)

Oddíl 38

Delegované veřejné služby jsou kontraktem, jehož prostřednictvím subjekt veřejného práva pověřuje výkonem veřejné služby, za niž je odpovědný, veřejného či soukromého provozovatele, jehož odměna závisí na dosažených výsledcích při poskytování služby. Od provozovatele je možné žádat vybudování prostor nebo nákup zboží a majetku nezbytných pro poskytování služeb.

Orgán, který deleguje veřejné služby jménem subjektu veřejného práva, vyhlásí veřejnou zakázku a vyzve k předložení konkurenčních nabídek za podmínek stanovených výnosem Státní rady (Conseil d'Etat).

Orgán veřejné správy sestaví seznam kandidátů, kteří dostali povolení zúčastnit se výběrového řízení po prověření jimi nabídnutých profesionálních a finančních záruk a schopnosti zajistit kontinuální poskytování veřejných služeb a rovný přístup ke všem uživatelům těchto veřejných služeb.

Orgán veřejné správy zašle každému kandidátovi dokument s kvantitativními a kvalitativními upřesněními, a je-li to vhodné, s vymezením podmínek upravujících ceny za služby.

Předložené nabídky budou posouzeny orgánem pověřeným delegováním služeb, který po posouzení vybere provozovatele.

Oddíl 41

Ustanovení této části se nevztahují na delegování veřejné služby v případech, že:

- a) zákon stanoví monopol ve prospěch daného podniku
- b) výkonem služby je pověřen veřejný orgán pod podmínkou, že delegovaná činnost je výslovně zmíněna v jeho stanovách
- c) částka splatná provozovateli služby za celou dobu trvání smlouvy nepřesahuje 700 000,- francouzských franků, nebo smlouva je uzavřena na období, které není delší než tři roky, přičemž roční částka nepřesahuje 450 000,- franků; avšak ve druhém případě je na navrhované delegování nutné vyhlásit výběrové řízení dle ustanovení oddílu 40; podmínky pro zveřejnění vyhlášeného výběrového řízení jsou stanoveny výnosem Conseil d'Etat.
- d) delegování se týká správy nájemních sociálních bytů, kterou je pověřen veřejná organizace zabývající se bydlením.

(Oddíl 41 uvádí případy, ve kterých neplatí ustanovení zákona o delegování veřejných služeb. SEML nepatří mezi orgány, na které je možné delegovat výkon veřejné služby bez uplatnění zákona z 29. ledna 1993. Je vyžadováno řádné výběrové řízení.)

Oddíl 48

1. Práce, studie a kontrakty na vedení projektu uzavřené poloveřejnými společnostmi jejich jménem nebo jménem veřejných subjektů podléhají – vzhledem k veřejné podstatě služby- pravidlům o vyhlášení veřejných zakázek dle Zákona o veřejných zakázkách za podmínek stanovených výnosem Conseil d'Etat.

C. Prohlášení o způsobu financování lokálních voleb v Helsinkách

Osoby zvolené jako členové nebo zástupci členů městských zastupitelstev podléhají statutární povinnosti poskytnout ústřednímu volebnímu výboru do dvou měsíců od vyhlášení výsledku voleb prohlášení o způsobu financování jejich volební kampaně. Prohlášení musí obsahovat celkové náklady kampaně a specifikaci financování z vlastních finančních zdrojů kandidáta a vnější podpory. Vnější podpora se týká podpory poskytnuté přímo kandidátovi nebo jeho podpůrné skupině či asociaci založené na jeho podporu. Položky týkající se vnější podpory musí být uspořádány podle toho, zda se jedná o podporu získanou od soukromých osob, podniků, stranických organizací nebo dalších srovnatelných zdrojů.

V lokálních volbách v roce 2000 obdržel ústřední volební výbor 166 prohlášení, jen 5 kandidátů prohlášení neposkytl. Všech pět kandidátů bylo zvoleno do funkce zástupce člena. Prohlášení byla poskytnuta především na formuláři schváleném ministerstvem spravedlnosti. Všechna prohlášení byla veřejná a jejich obsah sdělen tisku. Byla zveřejněna i jména kandidátů, jejichž kampaně byly nejdražší a nejlevnější (informace získala média, úředníci tato jména neshromažďovali). Ze zákona nevyplývají žádné jiné sankce pro neposkytnutí prohlášení než je hrozba špatné reklamy; úřady nemají žádné pravomoci k tomu, aby mohly podniknout akce k získání prohlášení nebo potrestat kandidáty za jejich nedodání.

Předložená prohlášení ukázala ohromný rozdíl v nákladech na kampaně kandidátů. Náklady na nejdražší kampaň dosáhly 15 000,- EURO, zatímco nejlevnější kampaň stála jen několik desítek EURO. Konzervativní kandidáti měli největší podporu z vnějšku. Většinou je podpořila jejich strana a také podnikatelská komunita. Peníze byly získány i prostřednictvím speciálních finančních seminářů a do určité míry i od soukromých osob. Vlastní finanční příspěvky konzervativních kandidátů byly častěji než u malých stran menší než částky obdržené z vnějšku. Kandidáti ostatních stran se většinou financovali sami. Další finance obdrželi od svých vlastních stran. Nedostali téměř žádnou podporu od podniků, ale určité částky dosahující maximálně několik stovek EURO přišly od soukromých osob nebo příbuzných. Mnoho žen kandidujících za Zelené získalo grant ve výši 100,- – 200,- EURO od ženské organizace v rámci strany. Jednalo se celkem o cca 500,- EURO.

Mluvčí ústředního volebního výboru řekl, že z obrázku vytvořeného díky prohlášením v Helsinkách, vznikl dobrý dojem o situaci v celé metropolitní oblasti Helsinek. Po volbách v roce 2000 se největší skupinou v městské radě stali konzervativci (Národní koaliční strana), druhou největší jsou Zelení a třetí jsou sociální demokraté. Drahá kampaň vždy nezaručuje dobrý volební výsledek.

Příloha - formulář

Děkujeme za váš názor na návrh příručky Jak správně postupovat v etice veřejné správy na místní a regionální úrovni.

Odpovězte, prosím, na následující otázky:

1. Jste

- ? Představitel veřejné správy
- ? Představitel neziskové organizace
- ? Představitel mezinárodní organizace
- ? Osoba se zájmem o problematiku etiky veřejné správy
- ? Ostatní

2. Jméno a adresa (není nezbytné uvádět)

Vaše:.....

Vaší organizace:.....

3. Země

.....

4. Jak jste se dozvěděl/a o modelové iniciativě?

- ? Byla vám poskytnuta Vaším úřadem
- ? Z internetových stránek
- ? Od dalších osob
- ? Jiným způsobem

5. Jak důležité je téma etiky veřejné správy na místní a regionální úrovni ve vaší zemi?

- ? Velmi důležité
- ? Důležité
- ? Nepříliš důležité
- ? Nevím

6. Myslíte si, že je příručka užitečná?

- ? Velmi užitečná
- ? Užitečná
- ? Málo užitečná
- ? Nevím

7. Co si myslíte o struktuře příručky:

Příručka je strukturována podle těchto hledisek:

- téma
- podtéma
- aktéři či aktivní účastníci
- navrhovaná opatření či zaváděné postupy

Myslíte si, že tato struktura je:

- ? vhodná
- ? zajímavá, ale lze ji zlepšit
- ? nepříliš vhodná

Uveďte, prosím, veškeré vaše připomínky ke struktuře příručky:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. Co si myslíte o obsahu příručky?

- ? Velmi dobrý
- ? Dobrý
- ? Nepříliš dobrý

Připomínky a návrhy k obsahu příručky, prosím, uveďte na zvláštní papír a připojte jej k tomuto formuláři. U každé připomínky či návrhu, prosím, uveďte k jakému tématu, podtématu, účastníkům či opatřením se vztahuje.

9. Co si lze na základě této příručky udělat?

- ? Pravidelné aktualizace
- ? Propagace (letáky, internet, CD-ROMy)
- ? Organizace mezinárodních akcí (semináře, konference, workshopy)
- ? Oficiálně ji zaslat všem účastníkům (orgány veřejné správy na národní, regionální a místní úrovni)
- ? Připravit zprávy o zavádění příručky

10. Další připomínky

Zde, prosím, uveďte veškeré další poznámky a postřehy:

.....

.....

.....

.....

.....

Obsah:

I. PŘÍRUČKA: JAK SPRÁVNĚ POSTUPOVAT	6
A. Modelové iniciativy týkající se statutu volených představitelů orgánů místní správy...	6
B. Modelové iniciativy vztahující se na financování politických stran, politických asociací a individuálních kandidátů na místní úrovni.....	14
C. Modelové iniciativy v oblasti kontroly a auditu.....	20
D. Modelové iniciativy týkající se postavení úředníků místní správy.....	27
E. Modelové iniciativy týkající se transparentnosti, přístupu k informacím a správního řízení.....	37
F. Modelové iniciativy týkající se vztahu orgánů místní správy a soukromého sektoru....	40
II. ETIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPE: PŘEHLED.....	50
A. Postavení úředníků místní správy a podmínky funkce (T. Čebišová, Česká republika)	50
B. Stávající prostředky, které umožňují zavádění místní demokracie do praxe (financování volební kampaně, financování politických asociací a stran na místní úrovni, atd.)..... (Paavo NIKULA, Finsko)	56
C. Externí/interní kontrola..... (Bernard LEVALLOIS, Francie)	63
D. Přístup k informacím, transparentnost a správní řízení..... (Bernardo Giorgio MATTARELA, Itálie)	69
E. Postavení a zásady upravující odpovědnost zvolených představitelů místní správy (záruky, platy, profesionální ochrana. Občanskoprávní a trestně-správní odpovědnost)..... (Alan DOIG, Velká Británie)	72
F. Struktury řídicí se soukromým právem..... (Jaume Galofré Crespi, Španělsko)	79
III. PŘÍPADOVÉ STUDIE.....	83
A. Zásady veřejného života zpracované Výborem pro standardy veřejného života Velké Británie.....	83
B. Příklad modelové iniciativy v oblasti soukromých společností s veřejným kapitálem....	84

C. Prohlášení o způsobu financování lokálních voleb v Helsinkách.....	88
Příloha: Formulář.....	90