

Poziční dokument k upravení poměru zaměstnanců ve státní správě

1 Úvod

Stát, jako poskytovatel veřejné služby, může efektivně a hospodárně nakládat s penězi daňových poplatníků pouze tehdy, pokud má profesionální a apolitickou státní správu, která jedná ve veřejném zájmu. Pokud je státní správa státu zpolitizována a špatně řízena, dochází k vytvoření systému podporujícímu tvorbu klientelistických sítí, korupci a rozkrádání státního majetku. Hlavními postiženými jsou občané, jelikož **nefunkční státní správa není schopna zajistit kvalitní veřejné služby, jako je zdravotnictví, sociální služby, vzdělání a dopravní infrastruktura.**

Kvalita státní správy je **jedním z klíčových politických i ekonomických problémů České republiky** (dále jen „ČR“), jak uvádí Strategie konkurenceschopnosti „Zpět na vrchol“ vypracovaná Národní ekonomickou radou vlády (NERV).¹ V aktuální hodnotící zprávě² Evropské komise Česká republika čelí velmi silné kritice, že politická reprezentace ovládá a manipuluje úředníky, kteří v důsledku toho neodvádí jako celek kvalitní práci (což je kromě zpolitizování státní správy způsobené mj. i vysokou fluktuací). Konkrétní negativní dopady má tato situace jak na čerpání peněz z českého a evropského rozpočtu, tak na chod ministerstev a dalších úřadů. Důsledkem jsou i korekce Evropské komise, která odmítá proplatit nekvalitní projekty. **Celkově tento stav podkopává konkurenceschopnost ČR a neumožňuje zajištění kvalitního chodu státu, ani hospodárné vynakládání veřejných prostředků.**

ČR je jediným členským státem Evropské unie (dále jen „EU“), který nemá účinný³ zákon upravující právní postavení státních úředníků, přestože jeho přijetí bylo jednou z podmínek vstupu ČR do EU a výslovně to předpokládá i Ústava ČR, která již 20 let nebyla naplněna.⁴ V roce 2002 byl přijat Služební zákon (č. 218/2002 Sb.), který uceleným způsobem upravoval státní službu jako službu veřejnosti. Účinnost Služebního zákona však byla již šestkrát odložena.⁵ Vláda Petra Nečase plánuje neúčinný kvalitní Služební zákon zrušit a nahradit ho tzv. zákonem o úřednících, jenž však již nepojímá státní službu jako službu občanům a neobsahuje klíčové systémové prvky, které by mohly zajistit odpolitizování a zefektivnění státní administrativy. Spolu se Služebním zákonem má být zrušen i zákon č. 312/2002 Sb., upravující veřejnou správu v územních samosprávných celcích.

2 Hlavní problémy české státní správy

- Česká státní správa je zpolitizovaná⁶. Současná právní úprava **nezabezpečuje veřejnou správu před systémovou korupcí a zneužíváním nejrůznějšími klientelistickými sítěmi.**⁷ Na tyto jevy opakovaně upozornila Bezpečnostní informační služba ve svých výročních zprávách za rok 2010⁸ a 2011.⁹ Řada konkrétních kauz se objevila rovněž v médiích.

¹ NERV (2011): Zpět na vrchol. Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020. Kapitola 1 – Instituce.

² European Commission: Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the CZECH REPUBLIC for the period 2014-2020. [http://www.mmr.cz/getmedia/3713c32b-22cd-4721-90de-d9ee7290e39d/Position-Paper-CZ-final-\(1\).pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/3713c32b-22cd-4721-90de-d9ee7290e39d/Position-Paper-CZ-final-(1).pdf)

³ Služební zákon není účinný jako celek, účinnosti dnem vyhlášení nabyla pouze některá ustanovení, uvedená v § 254 služebního zákona. Tato dílčí právní úprava však nespĺňuje nároky, kladené na právní předpis, který by zajistil jednotnou a systémovou právní úpravu fungování veřejné správy a postavení státních úředníků.

⁴ Konkrétně čl. 79 odst. 2 Ústavy „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

⁵ Dle současného znění má zákon nabýt účinnosti k 1. 1. 2015.

⁶ K tomu např. „Studie národní integrity“, Transparency International – Česká republika, Praha 2011, s. 85 a n., dostupná na http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf

⁷ To dokazují časté kauzy (mnohdy regionální) týkající s veřejných zakázek i čerpání evropských dotací.

⁸ Viz <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html>

- Vinou vysoké fluktuace (způsobené obvyklou výměnou garnitury s příchodem nové hlavy úřadu), špatným nastavením odměňování založeném na loajalitě a ne výkonu a nedostatečnou personální politikou (někdy dokonce cíleným vypuzováním schopných úředníků) se ve veřejné správě **nedrží kvalitní zaměstnanci a s nimi potřebné know-how.**
- **Úředníci za svá pochybení prakticky nenesou odpovědnost a nejsou tak motivováni správně vykonávat svoji práci.**¹⁰ Právní úprava odpovědnosti za nesprávná či nezákonná úřední rozhodnutí je nedostatečná¹¹, vede k anonymitě a v konečném důsledku jsou pochybení hrazena z veřejných rozpočtů.¹² Úřady mají možnost – nikoli povinnost – vymáhat po konkrétních úřednících náhradu škody, která úřadu jejich nesprávným, resp. protiprávním jednáním vznikla.¹³ K vymáhání vzniklé škody tak dochází zcela výjimečně, přestože by to mělo být pravidlem.¹⁴
- **Slušní úředníci nejsou ochráněni, pokud chtějí ohlásit protiprávní jednání, jsou šikanováni popř. propuštěni.** Neexistuje právní ochrana whistleblowerů (oznamovatelů trestního, korupčního či jinak podezřelého jednání).

Aktuální koncepce zákona o úřednících zpracovaná Ministerstvem vnitra ČR neřeší výše zmíněné problémy české státní správy, a proto je návrh zákona velmi špatný.¹⁵ Jedná se pouze o **alibi zákon, který má zákonem ukotvit pojetí státní služby jako vlastního byznysu současných politických elit.** Již samotná netransparentní příprava zákona (fluktuace úředníků, ředitelů i náměstků připravujících zákon a následná tvorba zákona ve skupině neveřejných expertů, netransparentní vliv politických zájmových skupin na podobu zákona, nerespektování pravidel legislativního procesu, odmítnutí širší odborné diskuse nad zákonem) je alarmující a svědčí o katastrofálním stavu české státní správy. Příprava zákona také prakticky ukazuje nízkou kvalitu právního státu v České republice. Ministerstvo vnitra nemá dle platného práva kompetence v oblasti regulace státní správy, tedy i pro úpravu právního postavení úředníků státní správy. Kompetenční zákon o této kompetenci Ministerstva vnitra nehovoří a navíc jsou účinné ty části Služebního zákona, které zřizují Generální ředitelství státní služby podřízené pod Úřad vlády¹⁶. I přesto nebylo Generální ředitelství doposud zřízeno.

⁹ „Za těmito aktivitami stojí především neformální neinstitucionalizované struktury, které nabývaly podob vlivových a klientelistických sítí. V některých případech tyto sítě vytvářely paralelní mocenské struktury, jež ohrožovaly či přímo podřývaly činnost orgánů státní správy a samosprávy. Ve výjimečných, nicméně závažných případech byly na tyto subjekty napojeny konkrétní právnické osoby. Jednalo se často o podnikatelské subjekty, které byly vzhledem k povaze své činnosti jen velmi obtížně postižitelné – advokátní kanceláře nebo daňové, poradenské a mediální firmy. Jedním z charakteristických znaků představitelů těchto subjektů bylo jejich společenské postavení a konexe. Vazby na představitele české justice nebo politické, ekonomické a společenské elity jejich případnou represi ze strany příslušných orgánů dále ztěžovaly.“ Viz <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>

¹⁰ Příkladem je např. kauza chybného rozhodnutí úřednice Pozemkového fondu o prodeji pozemků pod stadionem Sparty Praha: http://praha.idnes.cz/urednice-jez-nevyhodne-prodala-statni-pozemky-ma-zaplatit-178-milionu-1jq-/praha-zpravy.aspx?c=A110509_215550_praha-zpravy_cem

¹¹ Je obsažena v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Dnešní praxe umožňuje také korupční jednání, kdy „selhání“ svých podřízených omlouvají jejich přímí nadřízení (kteří jim k tomu často dali sami pokyn).

¹³ Viz <http://www.eps.cz/zpravodaj/kategorie/analyzujeme/urednici-nenesou-odpovednost>

¹⁴ Toto potvrzuje i analýza Ekologického právního servisu dostupná z http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Analýza_urednici_2010.pdf

¹⁵ Podrobnosti naleznete na <http://www.eps.cz/pro-media/tiskova-zprava/stanovisko-k-navrhu-zakona-o-urednicich>.

¹⁶ Služební zákon: 218/2002 Sb. V závěrečných ustanoveních říká, že tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2015, s výjimkou ustanovení „, § 11 až 13, „, která nabývají účinnosti dnem vyhlášení, přičemž § 11 „Generální ředitelství státní služby a generální ředitel“ říká: Generální ředitelství státní služby (dále jen "generální ředitelství") je organizační jednotkou Úřadu vlády; působí jako organizační, koncepční, koordinační, ústřední řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech služby podle tohoto zákona.

Jedním z argumentů vlády pro zavedení nového zákona o úřednících je jeho údajná nižší finanční náročnost ve srovnání se Služebním zákonem. **Alarmující je, že žádná studie finanční náročnosti jednotlivých právních úprav nebyla předložena!** Bez této kalkulace je rozhodování o variantě právní úpravy nedůvěryhodné a značí na čistý alibismus. Ze strany neziskových organizací panuje obava, že se vláda ani nepokusila potřebné údaje shromáždit. Tento chaos a nekvalitní příprava zákona jistě vyhovuje vlivným zájmovým skupinám, zcela jistě ne občanům.

Česká státní správa nezbytně potřebuje právní regulaci, která se bude zakládat na faktech a potřebách veřejného sektoru a ne individuálních zájmech současné politické reprezentace. **Proto požadujeme, aby vláda odmítla nevyhovující návrh zákona o úřednících, jasně analyzovala finanční náročnost Služebního zákona a na základě těchto podkladů přijala novelizovaný Služební zákon.**

3 Navrhovaná opatření¹⁷

Státní služba se musí stát **službou veřejnou**, tedy pracující v zájmu veřejnosti a ne neprůhledných zájmových skupin s korupčními rysy. Státní služba nesmí být nadále chápána jako soukromý byznys, ale musí být právně zavedena jako veřejná služba prosazující zájem většiny. Proto je nezbytné, aby vláda ČR přijala veřejnoprávní a ne soukromoprávní úpravu zákona regulujícího fungování státní správy. **Pouze veřejnoprávní úprava může efektivně odpolitizovat státní správu.** Zákon, který by zajistil odpolitizování státní služby, přitom již máme. **Odkládaný Služební zákon** (č. 218/2002 Sb.) **je kvalitní, koncepční a je možné jej novelizovat**, aby jeho zavedení bylo postupné a nedošlo tak k zabetonování současného personálního obsazení ministerstev. Snahy zbavit se tohoto kvalitního zákona sepsáním zákona nového pouze umocňují naše přesvědčení, že vláda nemá zájem státní správu opravdu odpolitizovat.

Z toho vyplývá jasný požadavek **odmítnutí přípravy nového zákona** a okamžitá účinnost Služebního zákona. Je potřeba provést finanční analýzu dopadu tohoto zákona a dle jejích výsledků stanovit míru potřebné novelizace. Jako nutný prvek novelizace vidíme jiné nastavení postupného zavedení Služebního zákona v personálních otázkách, aby status úředníka byl získán na základě kvality a nedošlo k zakonzervování současného nevyhovujícího stavu české státní správy.

Odmítáme snahy pod tlakem prosazovat špatný připravovaný zákon, který současnou situaci pouze zhorší. Pokud chce vláda i nadále argumentovat nutností zavedení zákona kvůli čerpání evropských fondů po roce 2014, je nejrychlejším a nejlepším řešením zavést účinnost novelizovaného Služebního zákona. Jelikož Evropská komise požaduje zákon účinný a ne pouze alibi zákon, zavedení špatného zákona by mohlo čerpání evropských fondů po roce 2014 ohrozit.

3.1 Kalkulace nákladů a identifikace potřeb služebního zákona

Vláda by měla předložit přehled působnosti státní správy a finanční analýzu, kolik by zavedení Služebního zákona stálo. Pouze na základě této analýzy je možné zodpovědně rozhodnout, zdali je nutné služební zákon zásadně novelizovat nebo postačí pouze novelizace pro postupné zavedení služebního zákona v personálních otázkách a aktualizace vzhledem ke změnám ve veřejné správě za posledních 10 let neúčinnosti zákona. Tato studie musí obsahovat:

1. Detailní seznam správních úřadů a jejich agend, které spadají do působnosti Služebního zákona
2. Výši nákladů na provoz těchto úřadů a zaměstnance
3. Vyčíslení předpokládaných úspor díky zavedení Služebního zákona, př. při náboru, vzdělávání a outsourcingu díky kvalitnějšímu a stabilnějšímu personálu

¹⁷Více k tomu např. „Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících“, Transparency International – Česká republika, Praha 2012, dostupná na: http://www.transparency.cz/doc/TIC_Profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich_www.pdf

4. Varianty na případné snížení finanční náročnosti Služebního zákona

Vláda by při tomto vyčíslení měla vzít v úvahu i přínosy Služebního zákona vyplývající ze zvýšení efektivity veřejné správy. Např. díky zvýšení profesionality výkonu veřejné správy nebude nutné outsourcovat řadu např. právních služeb, sníží se fluktuace úředníků, a tedy klesnou náklady na nábor a vzdělávání, úředníci se budou dále vzdělávat a získané know-how zůstane v rámci úřadu, nebo se ušetří na neefektivně zadaných veřejných zakázkách.

3.2 Základní parametry funkčního zákona regulujícího státní službu

Hlavním cílem zavedení právní regulace státní správy je její ODPOLITIZOVÁNÍ. Tohoto cíle nelze dosáhnout ad hoc opatřeními, ale pouze koncepčními a systémovými úpravami, které budou **navzájem provázané**. Je nezbytné zajistit tyto systémové prvky odpolitizování státní správy – **ustavit státní správu jako službu**, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti a dle toho upravit právní poměry zaměstnanců, **nastavit jednotný systém organizačních věcí státní služby** (jednotná systemizace zaručující odpolitizování, jasné vymezení velmi úzkého rozsahu politických funkcí, centralizované a transparentní výběrové a personální řízení), **definovat jednotně služební vztahy státních zaměstnanců** ve správních úřadech (odměňování těchto osob založené na výkonu a ne loajalitě, transparentní kariérní řád a systém hodnocení úředníků, ochrana úředníků před neodůvodněným ukončováním pracovního poměru, ochrana whistleblowerů, jasné stanovení práv a povinností úředníků) a zajistit **jednotný a transparentní systém dohledu a implementace zákona**. Podrobná doporučení jsou rozpracovaná v následujícím textu.

3.2.1 Obecné parametry regulace

- Zavést veřejnoprávní úpravu, která ustanoví státní službu jako službu občanům a zajistí pro úředníky jasná práva a povinnosti, která jsou nezbytná pro zefektivnění výkonu státní správy (např. kariérní řád, jednotný systém odměňování bez možnosti smluvních platů)
- Důsledně oddělit a vymezit politické a úřednické (tj. apolitické) pozice včetně kompetencí. Politické pozice by měly být tyto: náměstek ministra zodpovědný za strategie a koncepci (koncepci konkrétní politiky úřadu)¹⁸, tiskového mluvčího resortu, šéfa kabinetu ministra a maximálně dva poradce. Všechny ostatní pozice jsou a musí být apolitické. Správní úřady jako je NKÚ nebo ÚHOS musí být apolitické, jinak nebudou schopny vykonávat své kontrolní a dozorové funkce.
- Vytvořit jednotnou systematizaci úředníků, ve které budou mít status úředníka pracovníci, kteří také rozhodují a vykonávají agendy v oblastech personálních záležitostí, koncepčních otázkách, vynakládání veřejných prostředků a rozhodování o právech a povinnostech.
- Zřídit funkce ředitelů každého úřadu ve smyslu vrcholné řídicí funkce s odpovědností za personální otázky, organizaci a řízení úřadu. Oproti návrhu Služebního zákona by generální ředitelství mělo být samostatnou agenturou mimo Úřad vlády, jeho funkce by měla být koordinační, koncepční, metodická a odvolací. Vrcholným orgánem generálního ředitelství by mělo být kolegium ředitelů úřadů.
- Zajistit jednotný výklad a dohled nad vynucováním zákona. Zákon může fungovat, pouze pokud bude obsahovat všechny klíčové systémové prvky, které budou provázány. Pokud dojde k zavedení pouze části požadovaných prvků bez komplexního nastavení systému, nezajistí zákon odpolitizování, profesionalizaci, ani stabilizaci státní správy.

¹⁸ V tomto bodě je nutná novelizace Služebního zákona.

3.2.2 Výběr úředníků a kariérní postup

- Zavedení Služebního zákona musí být postupné, mělo by dojít k přeobsazení pozic na základě výběrových řízení, do kterých budou mít možnost přihlásit se i zájemci dosud pracující mimo státní správu, aby bylo možné zvýšit kvalitu zaměstnanců státní správy. Status úředníka by měli takto vybraní zaměstnanci získat až po roční zkušební době. Klíčové je dobré personální obsazení řídicích postů, zejména ředitelů úřadu. Tento výběr nesmí probíhat politicky, ale transparentně odbornými komisemi.
- Zavést jasný, objektivní a transparentní, tedy ryze veřejný způsob výběru a přijímání zaměstnanců (úředníků) do státní správy, včetně transparentního způsobu jmenování vedoucích zaměstnanců a úředníků prostřednictvím výběrových řízení. Zveřejňovat jak kvalifikační požadavky, tak výsledky výběrových řízení a profily jednotlivých vedoucích úředníků.
- Zřídit jednotný portál na zveřejňování nabídek volných míst ve státní správě.
- Zveřejňovat veškerá výběrová řízení, zrušit institut tzv. vnitřních konkurzů.
- Ustanovit výběrové komise, jejichž členy budou i zástupci jiného úřadu, který dané výběrové řízení nevypisuje, a zástupci odborů. Ve výběrových komisích musí být většina úředníků, ne externích hodnotitelů.
- U vedoucích funkcí (náměstci, vrchní ředitelé, ředitelé odborů) v ústředních správních úřadech a u nejvyšších funkcí (ředitelé a jejich náměstci) u dekoncentrované státní správy povinně zveřejňovat stručné životopisy a koncepce, s nimiž ve výběrovém řízení uchazeči uspěli.
- Zavést kariérní řád. Kariérní postup musí být předem jasně daný, jeho nastavení musí odměňovat výkon a ne loajalitu. Úředníci musí mít jistotu, že pokud splní v něm obsažené podmínky, projeví se to na jejich služebním zařazení, resp. platu či odměně. Mechanismus odměňování musí být veřejně dostupný.

3.2.3 Hodnocení a odměňování úředníků

- Stanovit dostatečné a objektivní finanční ohodnocení úměrné kvalitě a náročnosti práce. Motivovat vysoce odborně zdatné pracovníky pro setrvání ve státní správě.
- Zavést transparentní systém odměňování úředníků s přímým dopadem na jejich další pracovní postup (kariérní řád) a podmínit odměňování předchozím hodnocením výkonu úředníka. Hodnocení může probíhat např. formou 360° dvakrát ročně. Vedoucího pracovníka nebude možné odvolat bez toho, aby byl v předchozích dvou letech opakovaně špatně hodnocen. Zavést další metody kvality a personální politiky ve státní správě – zavést institut ombudsmana úřadu, provádět pravidelné a závazné procesní a personální audity.
- Jako základ odměňování ve státní správě použít nárokovou složku založenou na jednotlivých platových třídách. Omezit nenárokovou složku (osobní ohodnocení) na část, nikoli násobek složky nárokové. Lze uvažovat max. o 15 % tabulkového platu. Zvýšit rozdíly mezi jednotlivými platovými třídami tak, aby plat nejvyšších platových tříd alespoň částečně odpovídal platu vysoce postavených odborníků v soukromém sektoru. Jasně stanovit pravidla systemizace a zařazování zaměstnanců do platových stupňů. Zařazení do platové třídy by měl být veřejný údaj. Výše odměn pro politické pozice (náměstek, tiskový mluvčí) a vyšší úředníky (ředitelé úřadu a ředitelé odborů) by měly být limitovány, měla by být pro jejich udělování stanovena přesná pravidla a mělo by se jednat o anonymizované veřejné údaje.
- Zrušit smluvní platy.

3.2.4 Odpovědnost a vymahatelnost způsobené škody

- Zavést opatření ke zvýšení odpovědnosti úředníků za jejich rozhodování, resp. za správný úřední postup a důsledně vymáhat škody nesprávným postupem či nekvalitním výkonem.

3.2.5 Ochrana úředníků a whistleblowerů

- Vymezit jasnou a dostatečnou podporu a ochranu „whistleblowerům“ – úředníkům, kteří upozorní na protiprávní, neekonomické a neetické jednání, které jde proti dodržování zákonů, principů hospodárnosti a dobrého mravu a chránit je před osobně motivovanou šikanou či jinými (korupčními či klientelistickými) tlaky taxativním výčtem důvodů, pro něž je možné úředníka propustit.
- Zákon by měl stanovit vnitřní oznamovací mechanismy pro whistleblowing, způsoby vyřizování oznámení a nemožnost jakýchkoliv odvetných opatření souvisejících s podaným oznámením.
- Zajistit postupy pro řešení sporů a možnosti stížností v případě rozporu politického požadavku se zákony či dobrými mravy.
- Whistleblowing úředníka nesmí být kvalifikován jako porušení povinnosti mlčenlivosti nebo jako ohrožení důvěryhodnosti úřadu. Úředníci musí mít možnost hlásit korupční či jinak závadné jednání svých kolegů nebo nadřízených takovým orgánům, které mohou nastalou situaci efektivně řešit. Povinnost úředníků hlásit korupční jednání svým přímým nadřízeným, kteří jim k němu sami dali pokyn, tímto efektivním řešením není. Zákon musí obsahovat konkrétní mechanismus, komu hlásit a jak postupovat při whistleblowingu.
- Propuštění whistleblowera či svévolné propuštění úředníka z politických důvodů sankcionovat analogicky jako pronásledování podle zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, ve znění pozdějších předpisů (či dle nového zákona, bude-li přijat).

V Praze dne 15. 1. 2013

Zpracovali:

Lenka Petráková (Oživení), Radim Bureš (Transparency international – Česká republika), Lukáš Wagenknecht (Centre for Excellence in Good Governance), Martin Fadrný (Ekologický právní servis), Vít Havelka (Inventura demokracie), Michaela Suchardová a Janusz Konieczny (Nadační fond proti korupci)