

Informace a argumenty

Odpolitizování a profesionalizace státní správy

Informace k projednávané novele služebního zákona ve znění komplexního pozměňovacího návrhu schváleného Ústavně právním výborem Sněmovny ze dne 27. června 2014.

Upozornění: Jedná se o pracovní podklady k tématu. Jeho jednotlivé části nemusí nutně reflektovat poslední změny v zákoně. Pro oficiální vyjádření a postoje prosím kontaktujte:

Lenka Petráková, Oživení, odborná mluvčí Rekonstrukce státu k tématu služebního zákona.
Email: lenka.petrakova@oziveni.cz

Jiří Boudal, Frank Bold, koordinátor platformy Rekonstrukce státu.
Email: jiri.boudal@frankbold.org

Obsah:

- 1) Shrnutí postoje k aktuálnímu návrhu
- 2) Otázky a odpovědi k návrhu
- 3) Otázky a odpovědi k odpolitizování státní správy
- 4) Historie projednávaného zákona
- 5) K čemu se poslanci zavázali?
- 6) Důležité odkazy

159 poslanců a 12 senátorů se zavázalo hlasovat pro tento zákon

1) Stručné shrnutí postoje Rekonstrukce státu k aktuálně projednávané legislativě

Vítáme, že koalice dosáhla politické shody nad komplexním pozměňovacím návrhem zákona o státní službě a návrh zveřejnila. Vznесли jsme nicméně řadu připomínek směřujících k naplnění požadavků Rekonstrukce státu a zaslali je členům ústavně právního výboru PS PČR a předsedům koaličních stran.

Návrh bohužel neodpovídá řadě parametrů a principů obsažených v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu, jak podrobně zdůvodňujeme v plném stanovisku - zejména stabilita a otevřenost státní správy.

Navrhovaný komplexní pozměňovací návrh například rezignoval na komplexní úpravu odměňování státních úředníků. Odložil tuto úpravu na novelu, ke které má dojít do dvou let od účinnosti zákona. Uvedené řešení považujeme za silně problematické, protože se v budoucnu nemusí najít politická vůle tuto důležitou oblast dořešit. Navíc v průběhu prvního roku mají proběhnout výběrová řízení na místa nadřizovaných, vybírat se tak bude jen ze stávajících úředníků bez nového nastavení odměňování. Hrozí tak formalistická realizace těchto výběrových řízení. Mezi další závažné problémy patří například nedostatečně zajištěná ochrana oznamovatelů korupce, tzv. whistleblowerů.

Návrh jako celek nelze hodnotit, neboť řadu opatření odsouvá do budoucna na další novely a právní normy.

Podrobný rozbor aktuálního návrhu naleznete zde:

<http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/stanovisko-pn-sluzebni-zakon.pdf>

2) Otázky a odpovědi k aktuálně projednávané podobě novely

Chrání zákon před účelovým úkolováním úředníků v rozporu se zákonem nebo dobrými mravy?

Pokud úředník považuje pokyn nadřízeného za neoprávněný či nezákonný, zákon mu dává možnost požadovat předložení takového pokynu písemně. Případné odmítnutí pokynu musí být založeno do osobní složky. Odvolání úředníka také podléhá přísnějším pravidlům (viz dále).

Uzavírá současný zákon vstup do státní správy novým zaměstnancům?

Na všechna místa nadřízených se podle novely vypisují jen uzavřená výběrová řízení, tedy mohou se do nich hlásit jen stávající úředníci. Výjimkou je pozice vedoucích oddělení, která se lidem mimo státní správu otevírá, ale pouze ve třetím kole výběrového řízení, tedy když není přednostně obsazeno nějakým úředníkem. Volný vstup do státní správy je možný jen na nižší pozice.

To znamená, že zaměstnanci v řídicích funkcích budou vybíráni výhradně ze stávajících úředníků. To platí i pro bývalé úředníky, kteří odešli do evropských či mezinárodních institucí (s výjimkou Evropské komise), ani ti nemají šanci vstoupit do státní správy na jiné než nejnižší pozici. V průběhu prvního roku po schválení zákona mají proběhnout výběrová řízení na všechny vedoucí pozice. Vybírat se tak bude z úředníků stávajících a bez nového nastavení odměňování.

Bude úředník prakticky neodvolatelný?

Úředník může být samozřejmě ze státní služby propuštěn, ale zároveň není pod tlakem rychlého “vyhazovu”. Odvolání z funkce je možné na základě pravidelného a formálně provedeného služebního hodnocení případně na základě kárného řízení. Hodnocení provádí bezprostřední nadřízený, ale proti jeho výsledku se může dotčený bránit u generálního ředitele.

Vzniká jakýsi superúředník, který bude mít větší moc než ministři a premiér?

Zákonem bude zřízeno Generální ředitelství, které bude koordinovat implementaci zákona a připravovat související služební příkazy, např. metodiku pro hodnocení zaměstnanců a pravidla pro oznamování nekalého jednání, rámcový obsah úřednické zkoušky atp. Státní tajemníci budou nejvyššími úředníky na jednotlivých úřadech, kteří budou spolu s komisí rozhodovat ve sporech nadřízených a úředníků. Konečné slovo ve sporech bude mít ale podle současného návrhu ministr.

Budou úředníci přepláceni nebo naopak placeni nedostatečně? Přiláká státní správa kvalitní zaměstnance?

Koalice řešení odměňování odkládá. Zavázala se, že schválí nová pravidla do dvou let, k tomu bude ale potřeba další novela zákona. Současná novela ponechává celou řadu různých příplatků, ale zároveň ruší možnost uzavřít nové smluvní platy - do budoucna se platy všech úředníků budou řídit tabulkami – a stanoví se maximální hranici pro odměny. Nejnižší tabulkový plat ve výši něco málo přesahující 10 tisíc korun měsíčně není pro nové kvalitní zájemce příliš atraktivní. Navíc se stejně do výběrových řízení na vyšší pozice nebudou mít šanci kvalitní uchazeči přihlásit.

Na koho se bude zákon vztahovat?

Aktuální výčet institucí naleznete zde: <http://www.statnisluzba.cz/statni-sluzba/institucionalni-pusobnost/>.

Jedná se o instituce státní správy, především ministerstva, jim podřízené úřady a další správní úřady. Netýká se soudů, NKÚ, ČNB ani krajů. Nedopadá ani na některé příspěvkové organizace, přestože vykonávají státní správu a vydávají správní rozhodnutí. Vzhledem k vymezení institucionální působnosti zákona, která se odvíjí od formy organizace spíše než vykonávané agendy, hrozí účelové změny formy některých organizací tak, aby nespadaly do působnosti služebního zákona.

Řeší zákon zodpovědnost úředníků za nezákonná rozhodnutí?

Neřeší. Současná legislativa (zákon č. 82/1998 Sb.) dává státu možnost, aby po úřednících vymáhal prostředky, které stát musel uhradit za nezákonné rozhodnutí úřadu. V praxi ale stát náhradu nevymáhá skoro nikdy. Rekonstrukce státu v rámci změn zákonných opatření pro úředníky navrhuje, aby stát tuto náhradu vymáhal vždy, kdy úředník protiprávní jednání zavinil, pokud nejde o příliš malou částku. Také navrhuje, aby se vymáhání škody vztahovalo i na úřady, které vykonávají přeneseně pravomoc státu (například orgány krajů).

Co navrhovala Rekonstrukce státu za změny, a byly návrhy zohledněny?

Členové expertní skupiny Rekonstrukce státu se účastnili jako pozorovatelé různých fází jednání o nové podobě služebního zákona. Zde je několik bodů, které navrhovali nad rámec připomínek k současnému návrhu (viz stanovisko) a výsledek zpracování:

Povinná rotace úředníků – úředník na jedné pozici nezůstává více jak 7 let, úřad podporuje změnu pracovního místa v rámci státní správy, aby zaměstnanec získal nové znalosti ve stejném nebo příbuzném oboru a posílila se neformální spolupráce mezi úřady. Obdobný princip funguje například v Evropské komisi. Vláda tento návrh nezpracovala.

Jasně požadavky na pozici generálního ředitele - uchazeč o pozici musí předložit koncepci vývoje státní správy. Současný vládní návrh toto neobsahuje, pouze požaduje povinnou praxi ve státní správě a dřívější působení na postu zástupce generálního ředitele nebo tajemníka.

Konkrétní ochrana oznamovatelů nekalých jednání (whistleblowing), která dává úřadu povinnost zajistit možnost i anonymního oznámení, povinnost ho prošetřit a zakazuje odvetná opatření. Současný vládní návrh pouze ukládá generálnímu řediteli služebním předpisem uvedené řešit.

Otevřené druhé kolo výběrových řízení - volná pracovní místa mají být obsazována transparentním výběrovým řízením se závazným výsledkem. Do prvního kola je mohou hlásit pouze úředníci a při nenalezení vhodného kandidáta je vypsáno druhé kolo, které je otevřeno všem dalším uchazečům. Současný vládní návrh předpokládá výběrová řízení vícekolová, ale mohou se jich účastnit jen úředníci. Vstup dalších uchazečů ze soukromého nebo nevládního sektoru je možný jen na řadová pracovní místa a ve třetím kole na pozici vedoucího oddělení.

Povinné vymáhání škody vzniklé nesprávným postupem či rozhodnutím po odpovědném úředníkovi – nezpracováno (viz výše).

Rozhodování ve správním řízení i rozhodování o odvolání úředníka proti rozhodnutí nařízeného nemá být politické - tj. nemá rozhodovat ministr, jak předpokládá současný návrh.

Jak Rekonstrukce státu hodnotí podmínky, které si kladou opoziční strany?

Čtyři podmínky, které představily společně ODS a TOP09 16.7. na tiskové konferenci jsou: zrušení Generálního ředitelství, otevření výběrových řízení na vedoucí pozice kandidátům z vně státní správy, zachování politických náměstků jako řídicích úředníků a omezení ochrany pro úředníky na zaměstnance, kteří ve státní správě pracují více než 4 roky. Hodnocení těchto požadavků najdete v tiskové zprávě [zde](#):

Z rozboru expertní skupiny vyplývá, že tyto požadavky by vedly k odbourání základních prvků zákona a snahy o depolitizaci a profesionalizaci státní správy. Zákon by se stal pouhou formalitou a neplnil by svůj účel.

Co bude prosazovat Rekonstrukce státu dál?

Poslanecká sněmovna má projednat v září tzv. změnový zákon, který bude současný komplexní pozměňovací návrh doplňovat. V jednání s ministerstvy prosazujeme, aby tyto změny obsahovaly lepší ochranu whistleblowerů (oznamovatelů korupce a porušení zákonů uvnitř úřadů), přísnější vymáhání právní odpovědnosti úředníků a větší nezávislost na rozhodnutí ministra v rozhodování o sporech nadřízených a úředníků.

3) Otázky a odpovědi k odpolitizování státní správy obecně

Proč je potřeba zákon pro státní správu?

Státní správa čelí politickým a klientelistickým tlakům, proti kterým úředníci nemají dostatečnou obranu. Důsledky tohoto stavu negativně ovlivňují kvalitu poskytovaných veřejných služeb a tudíž života českých občanů, jako se to stalo např. při problémech s centrálními maturitami, selhání registru vozidel, zavádění S-Karty či metylalkoholové aféry. Česká republika stále nemá účinný zákon, který by reguloval podmínky pro práci úředníků, oddělil pozice úřednické a neúřednické a vymezil i jejich kompetence.

Státní správa je vysoce nestabilní. Je pravidlem, že při výměně představitelů úřadů se změní i kompletní obsazení úřednických pozic. Tím se ztrácí zaškolení a kvalitní úředníci a jejich know-how. Změny se netýkají jen vrcholných funkcí, náměstků, ale i řadových úředníků. Např. odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra s cca 55 zaměstnanci se každoročně obmění z více jak 30%. Jen 10 zaměstnanců z roku 2009 je zaměstnáno o 4 roky později, personální veletoč představuje 81% úředníků odboru. Propouští se pro nadbytečnost a po patřičné organizační změně se přijímá vyšší počet úředníků na stejnou práci.

Odměňování a hodnocení je netransparentní a závisí pouze na názoru nadřízeného. Odměny jsou zneužívány k manipulaci a zavázání si úředníků k lojalitě. Připomenout můžeme vysoké odměny úředníkům ministerstva školství za ministra Josefa Dobeše. Nepřiměřené odměny jsou na ministerských úřadech běžné a nejedná se o zanedbatelné částky. Proto je nutné, aby nenároková část platu byla limitována do určité výše.

Neexistuje ochrana oznamovatelů korupce. Kauzy oznamovatelů Libory Michálka, Ondřeje Závodského nebo Jakuba Klouzala jsou mediálně známé, přesto se prostředí pro whistleblowery dosud nezlepšilo. Zákon jim neposkytuje ochranu po oznámení závadného

jednání ze strany nadřízených úředníků, dokonce jsou šikanováni a není výjimkou, že na svých pozicích musí skončit.

Musíme zákon přijmout hned, abychom neohrozili čerpání ze strukturálních fondů EU pro další období?

Přijetí nekvalitního zákona není řešením, protože požadavkem Evropské unie je taková legislativa, která zamezí vysoké fluktuaci úředníků, omezí politické vlivy a podpoří efektivní fungování státu. Evropská Komise sleduje nejen obsah zákonných opatření, ale i jejich naplňování v praxi. Více na:

http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/csr2013_czech_cs.pdf bod 15.

Navíc zpráva NKÚ poukazuje na zřejmou neschopnost českých úřadů efektivně prostředky ze strukturálních fondů čerpat. (Viz <http://nku.cz/assets/publikace/eu-report-2014-cz.pdf>.) Nestačí jen příslib stovek miliard, česká státní správa musí umět tyto prostředky správně a dobře využít, proto je kvalitní zákon tak potřebný.

Nehrozí, že zákon zhorší situaci zakonzervováním současných úředníků na pozicích?

Současný stav je nejhorší řešení, protože úředníci, kteří jsou vyškoleni a mají potřebné know-how jsou po příchodu nového vedení vyměněni za nové, kteří se opět musí zaškolit. Úředníci často ve strachu ze ztráty pozice rozhodují loajálně podle instrukcí vedení bez ohledu na veřejný zájem. Dnes je také běžná praxe, kdy se některých nekvalitních úředníků zbavují převedením na jiný, vyšší post.

Zákon by ale měl stanovit pravidla přechodového období, které zajistí podmínky pro kontinuální výkon státní správy a zároveň přirozenou personální obměnu např. na základě odborných zkoušek. V takovém případě nehrozí zakonzervování současného stavu.

Nebude omezení "odměn" bránit tomu, aby ve státní správě zůstávali především kvalitní úředníci?

Tzv. smluvní platy stejně jako vysoké podíly nenárokové složky platu nahrávají netransparentnosti systému odměňování ve státní správě a vytváří důvodné podezření, že tento systém byl zaveden pouze z klientelistických pohnutek. Současná situace nahrává vysokým odměnám za loajalitu úředníka nebo naopak výraznému snížení k zastrašení úředníka.

Cílem není zmrazit nízké platy úředníků, ale nastavit jasný transparentní systém, který zabrání nátlaku a neodůvodněným odměnám. Takový systém nabízí stejné podmínky pro

všechny a zároveň motivující plat pro vyšší funkce. Má zabránit především odchodu kvalitních úředníků, kteří kvalifikaci získali mimo jiné z veřejných prostředků. Takový systém současná novela nepřináší, ale koalice slibuje řešení problému do dvou let.

Co přináší zákon nového do vzdělávání úředníků?

Zákon nemění současnou situaci systémově. I nadále bude vzdělávání úředníků realizováno přes soukromé subjekty. Na tuto rizikovou praxi poukázala zpráva Bezpečnostní informační služby.

4) Historie projednávaného zákona

V roce 2002 byl přijat služební zákon (č. 218/2002) jako jedna z podmínek přístupu České republiky do EU. Přijetí zákona předpokládá také Ústava ČR. Účinnost služebního zákona byla ale kvůli politické nevěli již pětkrát odložena. Zavedení zákona doporučuje i OECD a Skupina států proti korupci GRECO.

Skupina poslanců ČSSD předložila Sněmovně v prosinci 2013 návrh novely služebního zákona, který nebylo možné schválit bez dalších změn. Protože se jedná o zásadní zákon, vznikla koaliční pracovní skupina, která vytvořila komplexní pozměňovací návrh s podporou koalice. Vzhledem k důležitosti této normy nepovažujeme legislativní proces za vhodný, přestože chápeme, že je velký tlak na přijetí zákona upravujícího postavení státní správy.

Komplexní pozměňovací návrh byl na konci června schválen Ústavně právním výborem Sněmovny společně s několika dalšími pozměňovacími návrhy z dílny koaličních a opozičních poslanců.

V týdnu od 14. července byla svolána mimořádná schůze Sněmovny, kde se chystá projednání novely jak ve druhém, tak ve třetím čtení, aby ještě v průběhu srpna mohla projít Senátem. Generální ředitelství by pak mělo vzniknout již na podzim, stejně jako služební předpisy, plné účinnosti by zákon vešel 1.1.2015.

5) K čemu se poslanci zavázali?

Rekonstrukce státu podporuje takovou podobu zákona o státní službě, která v souladu s Prohlášením o podpoře Rekonstrukce státu:

- jasně oddělí a vymezí politické a úřednické (tj. apolitické) pozice, včetně vymezení jejich kompetencí,
- stanoví pro úředníky jasná práva a povinnosti, nezbytné pro zefektivnění výkonu státní správy, včetně dostatečné ochrany před politickými tlaky,
- zavede transparentní personální politiku podporující odbornost, včetně otevřených výběrových řízení do státní správy i na obsazování vedoucích pozic a včetně zavedení kariérního řádu,
- zavede nový jednotný transparentní systém odměňování bez možnosti smluvních platů, který zajistí omezení nenárokové složky platu,
- vytvoří jednotnou systemizaci úředníků, ve které budou mít status úředníka pracovníci, kteří vykonávají agendy v oblastech personálních, koncepčních a v oblasti vynakládání veřejných prostředků, a kteří rozhodují o právech a povinnostech,
- bude řešit podmínky přestupu odborně kvalitních pracovníků do působnosti nového zákona, s důrazem na absolvování úřednické zkoušky,
- zavede opatření ke zvýšení odpovědnosti úředníků za jejich rozhodování, resp. za správný úřední postup, a k důslednému vymáhání škody způsobené nezákonným postupem,
- vymezí jasnou a dostatečnou ochranu „whistleblowerům“ – úředníkům, kteří upozorní na protiprávní nebo nehospodárné jednání, a to minimálně taxativním výčtem důvodů, pro něž je možné takového úředníka propustit,
- zajistí struktury a mechanismy pro jednotný výklad a aplikaci tohoto zákona jako například Generální ředitelství státní služby.

6) Důležité odkazy

Více informací se dozvíte na: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy>.