TRANSPARENCY INTERNATIONAL | Česká republika

Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících

Policy paper Transparency International – Česká republika

Praha, červen 2012

TRANSPARENCY INTERNATIONAL | Česká republika

Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících

Transparency International – Česká republika (TI-CZ) je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Jejím posláním je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezování. Transparency International se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy a legislativy, ale také v soukromém sektoru.

Ediční poznámka

Předkládaná studie byla zpracovávána v situaci poměrně rychlého vývoje zejména na poli připravovaného zákona o úřednících. Vychází přitom zejména z dostupných informací a pramenů k přípravě tohoto zákona. Může se stát, a je to dokonce pravděpodobné, že až se publikace dostane ke čtenáři, budou některé její části překonané či zastaralé. Snažili jsme se o nastavení takové úrovně obecnosti textu a doporučení, která může poskytnout praktickou orientaci při posuzování reformních legislativních i nelegislativních návrhů a přitom neupadne do rychle zastarávající debaty nad některými dílčími opatřeními a formulacemi v zákoně.

Vedoucí projektu
Radim Bureš, Transparency International – Česká republika

Grafická úprava
Václav Pišoft, Studio Pí

ISBN: 978-80-87123-18-8

2012 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

Obsah

Úvod: posilování transparentnosti, profesionality, integrity, odpovědnosti a odborné nezávislosti státní správy **4**

1. Problémy státní správy **8**

2. Zákon o státní službě **12**

3. Klíčový problém: jednotný výklad a dohled nad implementací zákona o úřednících **16**

4. Řízení státní správy v rámci jednotlivých úřadů **18**

5. Osobní působnost zákona o úřednících **20**

6. Odměňování **22**

7. Principy personální politiky **24**

8. Vzdělávání státních úředníků **26**

9. Etika veřejné správy a etický kodex **28**

10. Řízení reformy/modernizace státní správy **30**

Úvod: Posilování transparentnosti, profesionality, integrity, odpovědnosti a odborné nezávislosti státní správy

Státní správa představuje klíčový nástroj pro zajištění fungování a rozvoje společnosti a zajištění vlády práva. K tomu disponuje rozsáhlými nástroji normotvornými, finančními a správními. Státní správa zajišťuje převod politických vizí do praktického fungování společnosti. V řadě oblastí je odpovědná za přípravu koncepcí rozvoje společnosti a téměř vždy zajišťuje jejich implementaci.

Pro charakteristiku fungování státní správy je třeba důsledně rozlišovat mezi typy zaměstnanců i dílčích úřadů, které zástupcům jak novinářské, tak politické obce často splývají a stávají se tak terčem desinterpretací a manipulací. Odlišujeme proto:

(1) státní správu a územní samosprávu (hyperonymem k oběma pak používáme pojem veřejná správa[1]);

(2) ústřední správní úřady (státní správu)[2] a podřízené správní úřady a příspěvkové a rozpočtové organizace správních úřadů[3];

(3) civilní zaměstnance státní správy a samosprávy a zaměstnance ve služebním poměru (policisté, hasiči, armáda).[4] Obecnější kategorii zaměstnanců pak představují zaměstnanci placení z veřejných rozpočtů (učitelé, zdravotníci, vědci apod.).

---

1 Tento „policy paper“ se primárně zaměřuje na kvalitu fungování státní správy a jejích úředníků. Problém samozřejmě nelze řešit bez souvislosti s problematikou celé veřejné správy, už jen proto, že nový zákon o úřednících se má týkat úředníků státní správy i samosprávy. Otázku samosprávy zde však pomíjíme, ať již z praktických důvodů či proto, že jádro problémů v samosprávě nevidíme v postavení a fungování jejích úředníků.

2 V roce 2010 celkem 16 977 zaměstnanců.

3 V roce 2010 celkem 49 624 zaměstnanců.

4 Ve složkách obrany, bezpečnosti a celní a právní ochrany pracovalo v roce 2010 celkem 93 253 zaměstnanců, z toho 64 181 příslušníků bezpečnostních sborů.

Státní správa představuje obrovský organizační kolos. V ústředních orgánech státní správy pracovalo v roce 2010 celkem 16 977 zaměstnanců.[5] Nejvíce přímých zaměstnanců mají Ministerstvo zemědělství (2013), Ministerstvo vnitra (1974), Český statistický úřad (1723), Ministerstvo obrany (1468) a Ministerstvo financí (1373). Celá státní správa, včetně podřízených správních úřadů a příslušníků bezpečnostních sborů, zahrnovala celkem 198 299 zaměstnanců (z toho 64 181 v rámci bezpečnostních sborů) a dalších 230 784 osob zaměstnával stát v rámci svých příspěvkových organizací, z toho více než 200 tisíc ve školství. Lidské zdroje, které má státní správa k dispozici, se jeví jako minimálně dostatečné.

Pokud státní správa nefunguje, jak má, odráží se to v nekoncepčnosti, chaosu, nedodržování práva, plýtvání a zneužívání veřejných prostředků, a to jak na úrovni celostátní, tak regionální. To následně vede ke ztrátě důvěry v demokratické instituce, rozpad zásadních hodnot a postupný úpadek společnosti.

Státní správa České republiky je v řadě analytických i politických dokumentů kritizována za své nedostatky. V době výrazných rozpočtových škrtů pak ještě ostřeji zaznívají názory, že řadu škrtů by šlo nahradit racionálnějším, efektivnějším a odpovědnějším využíváním existujících zdrojů, tedy jinak řečeno lepší činností státní správy. Problémy s čerpáním prostředků z evropských fondů potvrzují, že připravenost státní správy účelně využívat existující zdroje je ještě důležitější než dostupnost těchto zdrojů.

Klíčové úlohy státní správy pro správné fungování státu si je politická reprezentace samozřejmě vědoma. Proto se v celém polistopadovém vývoji objevují pokusy státní správu reformovat. Reforma veřejné správy z let 1997 až 2002, která vedla ke vzniku spojeného modelu veřejné správy, vzniku samosprávných krajů a zániku okresních úřadů, zásadním způsobem změnila systém územní veřejné správy, ale ústřední státní správy se dotkla minimálně. Souvisí to také s právní regulací ošetřující pracovněprávní vztahy: zatímco zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, je účinný a bez větších problémů je implementován do praxe samosprávných celků, na zákon regulující státní správu, resp. jeho účinnost už česká společnost čeká deset let.

---

[5] Myšleny jsou ústřední správní úřady bez podřízených správních úřadů a bez rozpočtových a příspěvkových organizací zřizovaných ústředními správními úřady. Údaje byly excerpovány ze státního závěrečného účtu za rok 2010.

Od přelomu tisíciletí se hovoří o potřebě reformy (či později modernizace) státní správy, ale jak koncepční zázemí, tak praktické kroky k její realizaci jsou rozpačité, nekoordinované a často nahodilé. Klíčovými kroky bylo přijetí, ale nenaplnění služebního zákona č. 218/2002 Sb., následné zřízení a zase zrušení Generálního ředitelství státní služby (úkoly převedeny v roce 2006 na Ministerstvo vnitra) a přijetí strategie Smart Administration v roce 2007. V praktickém výkonu státní správy žádný z těchto kroků nezanechal významnější otisk.

Otázka dalších kroků směřujících k modernizaci a zkvalitnění státní správy je díky rostoucímu protikorupčnímu tlaku a snižování výdajů státního rozpočtu opět velmi aktuální. Vláda ve svém programovém prohlášení v roce 2010 konstatovala:

„Vláda chce garantovat profesionální, kvalitní, efektivní a přívětivou veřejnou službu vykonávanou vzdělanými a dále se vzdělávajícími úředníky veřejné správy. Záměrem vlády je zvýšit transparentnost veřejné správy, odstranit multiplicity při výkonu jednotlivých agend a snížit tak objem veřejných výdajů. Vláda více přiblíží veřejné služby občanům a dalším subjektům a trvale sníží ekonomickou a byrokratickou zátěž ve veřejné správě. K tomu budou využity projekty hrazené z prostředků evropských strukturálních fondů. Vláda ***neprodleně přijme kroky k zpracování koncepce optimálního uspořádání veřejné správy s cílem získat odborný rámec pro dokončení reformy veřejné správy, a to jak na úrovni ústřední státní správy****, tak pro řešení aktuálních systémových nedostatků v územní veřejné správě. Vláda bude hledat nové přístupy k řešení financování výkonu státní správy v přenesené působnosti a k řešení vysoké míry deficitu veřejných financí. …. Vláda* ***bude usilovat o odpolitizování veřejné správy zaváděním moderních principů řízení orgánů veřejné moci a metod řízení kvality.*** *Vláda předloží návrh jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, ve které* ***bude jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy****“*.[6]

Řada kroků v procesu modernizace státní správy je připravována na Ministerstvu vnitra. Připravováno je zejména spuštění základních registrů, další kroky podporující elektronizaci veřejné správy a zpracování přehledu zákonných agend zpracovávaných jednotlivými úřady. Zároveň probíhá příprava nyní již paragrafovaného znění zákona upravujícího postavení úřed-

[6] Programové prohlášení vlády, 4. 8. 2010.

níků veřejné (a tedy i státní) správy. Všechny tyto kroky jsou však primárně zaměřeny na územní samosprávné celky nebo výkon správních činností ústředními správními úřady. Systematická práce – koncepční, metodická, koordinační nebo normotvorná – pro oblast státní správy chybí. Dílčí kroky je samozřejmě třeba přivítat a podpořit. Je však otázka, zda tyto kroky jsou dostatečné a zda kvůli absenci navazujících nebo souvisejících opatření nehrozí jejich znehodnocení.

Tento „policy paper" reaguje na některé problémy a otázky týkající se procesu modernizace státní správy a přípravy zákona o úřednících. Cílem je upozornit na oblasti, které nejsou v připravovaném zákoně zpracovány dobře nebo dostatečně. Dále upozorňuje na oblasti, jimiž se sice zákon přímo nezabývá, ale přesto s ním souvisejí a budou mít vliv na jeho zavádění do praxe a na celkovou podobu státní správy. Takovou oblastí je například otázka institucionalizace řízení a kontroly implementace zákona o úřednících, resp. zřízení funkce „ředitele úřadu", či otázky odměňování a personální politiky. Cílem Transparency International je přispět k budování silné, nezpolitizované a profesionální správy, která nebude podléhat korupčním tlakům a naopak bude s korupcí účinně bojovat.

Radim Bureš,
Transparency International – Česká republika

1. Problémy státní správy

Dokument z roku 2007 „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015“ definoval problémy státní správy mj. takto:

- V praxi se neuplatňuje jednotný systém výběru a přijímání pracovníků, toto je v pravomoci jednotlivých manažerů.
- Systém odměňování je zastaralý, nezohledňuje výkonnost, zvýhodňuje „déleslouží cí“ zaměstnance, neobsahuje dostatečné motivační prvky a je dlouhodobě podfinancován.
- Není důsledně aplikován systém kontroly efektivity vynakládání přidělených prostředků.
- Současný systém rozpočtování neobsahuje podněty pro úsporu nákladů.
- Nedostatečná úroveň komunikace a koordinace mezi orgány státní správy.
- Neexistence metodických postupů pro strategické řízení, neprovázanost strategických materiálů s rozpočty, neprovázanost základních programových dokumentů vlády s dalšími strategickými materiály.
- Nedostatečná definice odpovědnosti za kvalitu výstupů.

Na tomto kritickém hodnocení se za uplynulých 5 let nic nezměnilo!!!

Mezinárodní studie konkurenceschopnosti, která hodnotí 142 zemí a sestavuje žebříček podle jednotlivých kritérií, umístila Českou republiku na 123. místo žebříčku v kritériu „klientelismus v rozhodování vládních úředníků,“ na 117. místo v kritériu „transparentnost tvorby vládní politiky“ a na 95. místo v kritériu „plýtvání veřejnými prostředky“. Ve všech uvedených parametrech se postavení České republiky oproti minulému roku zhoršilo. Oproti tomu v tolik kritizované korupci se Česká republika umístila na „pouhém“ 67. místě. Analýza aktuálního stavu veřejné správy, připravená Ministerstvem vnitra v říjnu 2011,[7] mj. konstatuje následující nedostatky:

[7] Usnesení vlády č. 924 ze dne 14. prosince 2011.

- neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy;
- nadbytečná byrokratická zátěž;
- nízká úroveň horizontální koordinace výkonu státní správy;
- neexistence osobní odpovědnosti;
- neflexibilní vnitřní struktura zaměstnanosti ve státní správě, vývoj počtu zaměstnanců v ústřední státní správě a personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy.

Nízká kvalita výkonu státní správy (ale i dalších státních institucí) vede k pocitu, že přestává fungovat ona entita, jejíž je státní správa kostrou – tedy STÁT. Ve společnosti vzniká pocit, že stát se rozkládá,[8] objevují se iniciativy jako „Vraťte nám stát".[9] Podstatu tohoto rostoucího pocitu nespokojenosti a nedůvěry vystihuje např. manifest „Veřejnost proti korupci":[10]

„Právní stát a parlamentní demokracie začíná prohrávat s mafiemi a korupcí…. Soupeření některých vlivných mafiánsko-podnikatelských skupin v politice paralyzuje politický život i fungování státních institucí…. Korupce ***se stala systémovou součástí politiky a nástrojem privatizace veřejné moci.****"*

Ať se již jedná o mediální nadsázku nebo o reálné procesy eroze státní moci, může tento společenský pocit dále oslabovat důvěru veřejnosti ve státní orgány a funkčnost státní správy samé.

Ve Studii národní integrity,[11] kterou v roce 2011 zpracovala Transparency International – Česká republika, dosáhla státní správa v bodovém ohodnocení 42 bodů ze 100 možných. Dopadla tedy jen o dva body lépe než státní zastupitelství, které se ve studii umístilo nejhůře. V průřezovém hodnocení je v rámci této studie státní správa charakterizována lapidárně – **závislost spojená s neodpovědností.**

---

8 Srovnej např. Vladimíra Dvořáková, Rozkládání/rozkrádání státu, Praha, 2012.

9 http://www.vrattenamstat.cz/

10 http://verejnostprotikorupci.cz/text-prohlaseni

11 Studie národní integrity, Transparency International – Česká republika, Praha 2011. Studie byla zpracována na základě jednotné metodologie v celé EU a týká se 13 pilířů/sektorů společnosti. Každý pilíř je posuzován z hlediska potenciálu, vnitřní správy a role v systému. Studie je k dispozici na: http://www.transparency.cz/studie-narodni-integrity/.

Studie dále konstatuje následující:

- Státní správa má k dispozici dostatek prostředků i lidských zdrojů.
- Úředníci jsou ve všech ohledech závislí na politickém vedení svých institucí.
- Státní správu charakterizuje individuální i kolektivní neodpovědnost.

Státní správa			
Celkové hodnocení pilíře		**42**/100	
	Indikátor	Pravidla	Praxe
Potenciál **42**/100	Zdroje	—	100
	Nezávislost	25	0
Vnitřní správa **50**/100	Transparentnost	75	50
	Odpovědnost a skládání účtů	75	25
	Integrita	50	25
Role v systému **33**/100	Vzdělávání a podpora veřejnosti	25	
	Spolupráce s neziskovým a soukromým sektorem v otázkách korupce	50	
	Integrita při zadávání veřejných zakázek	25	

Transparency International konstatuje, že stav státní správy neumožňuje úspěšnou implementaci žádoucích změn v české společnosti, nezaručuje efektivní vynakládání veřejných prostředků a výrazně ohrožuje efektivní čerpání strukturálních fondů EU v současnosti i do budoucna. Nefunkčnost státní správy (a dalších sektorů, jako např. justice) podemílá víru veřejnosti v to, že státní správa jedná nestranně, hospodárně a ve veřejném zájmu, což zpětně narušuje samé základy demokratického právního státu.

Modernizace státní správy je nezbytná a pro dlouhodobé zájmy české společnosti klíčová. Modernizaci přitom nelze chápat jako pouhé změny v legislativě nebo vnitřních procesech. Je třeba provést takové kroky, které změní chápání této instituce: změní státní správu ve státní službu. Tyto kroky musí začít u personální politiky, a to shora dolů, nikoliv naopak, jak tomu bylo při každé dosavadní reformě.

2. Zákon o státní službě

Přijetí legislativy, která by uceleně upravovala postavení státních úředníků, bylo jednou z podmínek vstupu České republiky do Evropské unie. Zákonnou úpravu postavení úředníků také předpokládá Ústava ČR. Tento požadavek byl formálně splněn v dubnu 2002, kdy byl přijat zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon. Uvedená norma ovšem do dnešního dne nenabyla plně účinnosti a vztah státních zaměstnanců a státu se nadále řídí zákoníkem práce. Česká republika je tak de facto jedinou zemí EU, která nemá postavení státních úředníků upraveno zvláštním zákonem! De facto má také nejmenší regulaci pravidel zaměstnanosti ve státní správě (podmínky přijetí, kariérní postup, vzdělávání, hodnocení atp.). Absence regulace přitom nevytváří často tolik propagovaný prostor pro „volné ruce" a ad hoc řešení, ale naopak prostor klientelistický a nepotistický.

Postavení úředníků územní samosprávy bylo upraveno v roce 2002, kdy byl přijat zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků. Jedná se o soukromoprávní normu, která je subsidiární vůči zákoníku práce a za deset let se ji podařilo plně uvést v život. Dokladem toho je profesionální úroveň služeb poskytovaných veřejnosti ze strany územních samosprávných celků. Problém ochrany úředníků před politickými vlivy však zůstává i v rámci působnosti tohoto zákona.

O novém zákonu o úřednících se hovoří od roku 2007. Vláda v té době rozhodla, že bude připravena jednotná norma upravující postavení všech úředníků veřejné správy, tedy jak úředníků státní správy, tak úředníků samosprávy. Argumentace ve prospěch jednoho zákona vycházela jednak z principu spojeného modelu veřejné správy v České republice, jednak z přesvědčení o politické neprůchodnosti zahájení účinnosti služebního zákona. Samotná argumentace o „náročnosti" navrhovaného služebního zákona je přitom poměrně snadno napadnutelná a odhaluje spíše obavy politické reprezentace z transparentnosti a profesionality (především managementu) státní správy.

Veřejná diskuse k tomuto návrhu, která by zvážila jak věcné argumenty pro i proti variantám „veřejnoprávní norma – služební zákon" versus „soukromoprávní norma – zákon o úřednících," tak legislativní důsledky zvolených variant, nikdy neproběhla. Výsledkem je, že podstatná část politického spektra i dalších subjektů, jichž se zákon dotýká nebo které se o něj

zajímají (např. odbory či některé nevládní organizace), odmítá myšlenku soukromoprávní normy a za skutečné řešení postavení státních úředníků považuje pouze služební zákon. Diskuse se často vedou spíše z právně teoretického hlediska či z hlediska ústavního, méně z hlediska toho, která norma zajistí naplnění základních požadavků, tj. zvýšení profesionality a apolitičnosti úředníků státu.

Existují poměrně pádné argumenty, proč relativně rigidní systém veřejnoprávní státní služby, který by zajišťoval služební zákon, není nezbytný. Není např. nutný striktně vrchnostenský přístup k přeložení (viz ustanovení § 39 služebního zákona) či další vrchnostenské aspekty (příkazy k výkonu služby). Nutná nejsou ani některá omezení (omezení práva na stávku podle § 67 služebního zákona). Přežily se asi i obory služby (§ 5 služebního zákona).

Na druhé straně, v případě přijetí zákona o úřednících jako soukromoprávní normy, bude chybět kárná odpovědnost či podrobná úprava řízení v personálních věcech (viz část 11, hlava III zákona o státní službě). Důležitý je celkový jednotný výklad zákona a dohled nad jeho dodržováním. Bude záležet na detailech paragrafovaného znění nového zákona o úřednících, zda z povahy zákona chybějící instituty budou dostatečně nahrazeny jinou formou úpravy, která zajistí naplnění cíle zákona.

Nedostatečně prodiskutována je i otázka spojení úředníků státní správy a úředníků samosprávy pod jednu společnou normu (a tedy zrušení zákona č. 312/2002 Sb.). Objevují se významné hlasy, které toto spojení kritizují.

Analýza RIA k věcnému záměru zákona o úřednících zdůraznila prvky, které jsou společné státním úředníkům a úředníkům samosprávných celků. Zdůraznila zejména argument, že velká část úředníků samosprávných orgánů vykonává státní správu v přenesené působnosti. Dalšími argumenty ve prospěch spojeného modelu byla vyšší míra personální prostupnosti ve veřejné správě a „dobré zkušenosti“ se zákonem č. 312/2002 Sb. Značná pozornost při posuzování silných a slabých stránek spojeného modelu byla věnována otázkám vzdělávání, které jsou ale z hlediska celého systému fungování státu druhořadé. Analýza RIA zdůrazňuje i lepší ochranu úředníků samosprávy před politickými vlivy (nový zákon by měl poskytnout daleko vyšší míru ochrany).

Na druhé straně analýza nevěnuje dostatečnou pozornost důvodům hovořícím proti spojenému modelu. Zohledněny nebyly zejména skutečnosti zcela odlišného zaměstnavatele (stát versus ta která obec nebo kraj), odlišnosti v možnostech odměňování, ale i odlišnosti v charakteru práce. Nedávné zkušenosti s fungováním vedoucích úředníků na Magistrátu hl. m. Prahy či obsazování některých vedoucích míst na Krajském úřadě Středočeského kraje (dva mediálně známé příklady z mnoha) také ukazují, že zákon č. 312/2002 Sb. jako ochrana před politickými vlivy rozhodně nefunguje.

Také zde platí, že teprve diskuse nad paragrafovaným zněním nového zákona o úřednících ukáže, zda převažují výhody či rizika spojeného modelu.

Při rozhodování o teoretickém právním východisku je nutné zohlednit i pragmatické důvody. Minimálně od roku 2007 se všechny přípravné práce koncentrují na soukromoprávní variantu. Rozhodnout se pro jinou variantu de facto znamená, že v tomto volebním období zákon přijat nebude. **Z uvedeného ovšem neplyne, že by nový zákon o úřednících neměl být odmítnut, pokud se ukáže, že paragrafované znění nesplňuje očekávání na něj kladená.**

Zákon musí vytvořit podmínky k postupnému odstraňování výše uvedených problémů státní správy. Zejména je třeba, aby zajistil:

- zahrnutí všech důležitých kategorií pracovníků veřejné správy, zejména těch, kteří rozhodují o právech a povinnostech nebo o vynakládání veřejných prostředků a kteří tedy mohou být dotčeni politickými či korupčními tlaky, do působnosti zákona;
- dostatečnou transparentnost a objektivnost procesů vyhledávání, výběru a přijímání pracovníků;
- jasný a transparentní systém jmenování vedoucích zaměstnanců prostřednictvím (vnitřních či veřejných) výběrových řízení;
- v maximální míře objektivní systém hodnocení pracovníků s přímým dopadem na jejich další pracovní postup;
- dostatečné a objektivně stanovené finanční ohodnocení úměrné kvalitě a náročnosti práce;

- motivaci pro setrvání ve státní správě pro vysoce odborně zdatné pracovníky;
- ochranu před politicky či osobně motivovanou šikanou či jinými tlaky směřujícími proti dodržování zákonů, principů hospodárnosti a dobrého mravu;
- jasnou podporu a ochranu „whistleblowerům“ – úředníkům, kteří upozorní na protiprávní, nehospodárné a neetické jednání: zákon by měl stanovit vnitřní oznamovací mechanismy, způsoby vyřizování oznámení a nemožnost jakýchkoliv odvetných opatření souvisejících s podaným oznámením;
- postupy pro řešení sporů a možnosti stížností v případě rozporu politického požadavku se zákony či dobrými mravy;
- stanovování a vymáhání osobní odpovědnosti za výstupy, zejména za vynakládání veřejných prostředků;
- jednotný výklad a dohled nad vynucováním zákona.

Bez naplnění těchto principů bude jakýkoli nový zákon, bez ohledu na jeho právní formu, pouze zástěrkou řešení skutečných problémů.

V roce 2011 vláda schválila věcný záměr zákona o úřednících,[12] v únoru 2012 pak doplňkové teze k tomuto zákonu.[13] Vstupujeme do rozhodujícího období, kdy je zákon připravován v paragrafovaném znění. **Široká diskuse nad přípravou paragrafovaného znění by měla ukázat, nakolik nový zákon výše uvedené principy naplňuje.**

Vítáme vytvoření Platformy pro přípravu zákona o úřednících při úřadu místopředsedkyně vlády Karolíny Peake. Tato platforma se může stát důležitým nástrojem pro vedení odborné a politické diskuse nad finálním textem zákona.

Vytvořením zákona však nekončí odpovědnost vlády za řízení státní správy, které vlastní zákon daleko přesahuje.

---

[12] Usnesení vlády ČR č. 647 ze dne 31. srpna 2011.

[13] Usnesení vlády ČR č. 92 ze dne 15. února 2012.

3. **Klíčový problém:** jednotný výklad a dohled nad implementací zákona o úřednících

Služební zákon předpokládal vznik Generálního ředitelství státní služby (část 1, hlava III a část 11, hlava III služebního zákona), které by vydávalo služební předpisy a plnilo úlohu odvolacího orgánu ve služebních záležitostech. Věcný záměr zákona o úřednících nepředpokládá žádnou strukturu nadřazenou jednotlivým správním úřadům či koordinující výklad a naplňování zákona.

Věcný záměr zákona o úřednících při hodnocení dosavadní právní úpravy u zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků správně konstatuje, že *„zákon č. 312/2002 Sb. neobsahuje sankční mechanismy týkající se porušení zákona (v oblasti personální i vzdělávací – např. účelové změny v pracovním zařazení, nedodržení výběrových řízení, nedodržení lhůt k přihlášení úředníka k prohlubování kvalifikace, nerealizování akreditovaného vzdělávacího programu, nezaslání každoročních zpráv o proběhnuvším vzdělávání), není možno jej sankcionovat“*.

Navrhovaná právní úprava zmiňuje *„ředitele úřadu ministerstva jako nejvyššího vedoucího úředníka veřejné správy v ministerstvu, jehož úkolem bude zajištění řádného fungování ministerstva (jak co do výkonu svěřených kompetencí, tak i co do vnitřního provozu včetně pracovních poměrů úředníků zařazených do úřadu)“*.[14] Princip institutu „ředitele úřadu (ministerstva)“ však byl v dalším projednávání politicky zpochybněn, a to především ve vazbě „ředitele úřadu“ na politickou úroveň ministerstva, transparentnost jeho jmenování a nezávislost.

Dále věcný záměr v krátkosti konstatuje, že *„v oblasti úlohy koordinace a metodiky za problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě dojde tímto zákonem k určení ústředního správního úřadu odpovědného za danou oblast. V zákonu č. 2/1969 Sb. se založí nová kompetence Ministerstva vnitra; Ministerstvo vnitra bude ústředním správním úřadem pro problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě.“*[15] Více informací o pravomoci, možných sankcích atd. ve vztahu

[14] Věcný záměr zákona, str. 33.

[15] Tamtéž, str. 52.

k jednotlivým správním úřadům věcný záměr zákona nepřináší. Vyvstává tedy otázka, jak chce Ministerstvo vnitra koordinovat ostatní správní úřady. Prostřednictvím jakých nástrojů a mechanismů a jakých odborníků? Tuto zásadní stránku materiály nijak nezohledňují.

Ministerstvo vnitra tím buď převezme de facto řadu významných pravomocí přisouzených služebním zákonem Generálnímu ředitelství, nebo se stane relativně bezvýznamným metodickým pracovištěm, v kteréžto pozici dnes funguje např. vzhledem k problematice vzdělávání státních úředníků. Obě varianty zásadním způsobem ohrožují naplnění poslání zákona.

V případě získání významných pravomocí vzniká poněkud nekoncepční změna v postavení Ministerstva vnitra vůči ostatním správním úřadům, nehledě na otázku postavení osoby ministra vnitra, který by jako politický činitel mohl zasahovat do fungování nepolitického úřednického sboru. Složité by bylo také posuzování porušení zákona vlastním ministerstvem. Jako daleko vhodnější varianta se jeví převod agendy zpátky pod Úřad vlády. Variantou může být i zřízení Ministerstva pro veřejnou správu, jak o tom uvažuje „Analýza aktuálního stavu veřejné správy".[16] Sporná by však byla i působnost takovéhoto ministerstva, a to především k dosavadním správním úřadům (Ministerstvo pro místní rozvoj) a k územním samosprávným celkům.

Varianta, že by pravomoci Ministerstva vnitra byly jen formální, je ještě horší; naplňování zákona by bylo zcela ponecháno na libovůli jednotlivých ministrů a dalších politických představitelů, a to ve stejné míře jako v současnosti (aplikace zákoníku práce a dílčích norem usnesení a nařízení vlády).

Transparency International doporučuje:

- **věnovat zvýšenou pozornost otázce koordinace a dohledu nad naplňováním zákona o úřednících;**
- **koordinací, metodickým vedením a dohledem nad naplňováním zákona by měl být pověřen Úřad vlády s podřízeností přímo premiérovi;**
- **pozornost je třeba také věnovat případným sankcím za porušení zákona, aby se tak napravil nedostatek zákona č. 312/2002 uvedený výše.**

[16] Viz usnesení vlády č. 924 ze dne 14. prosince 2011.

4. Řízení státní správy v rámci jednotlivých úřadů

Podobně jako je potřebné zajistit výše uvedenou nadresortní koordinaci, metodické vedení a dohled nad naplňováním zákona o úřednících, je takováto struktura potřebná i v rámci jednotlivých úřadů.

Jak již bylo uvedeno výše, věcný záměr zákona předpokládal, že odpolitizování veřejné správy bude řešeno institucionálně, tedy zřízením funkce ředitele úřadu ministerstva jako hranice mezi politicky a úřednicky obsazovanými funkcemi. Teze zákona o úřednících po projednávání na vládě však již s ředitelem úřadu nepočítají. Odpolitizování veřejné správy bude řešeno stanovením maximálně možné právní ochrany úředníků (úředníka nelze odvolat, pokud neporuší podmínky dané zákonem), tedy právní ochranou zaměstnanců/úředníků oproti podmínkám obsaženým v zákoníku práce.

Aby zákon o úřednících, včetně zvýšené ochrany úředníků a vedoucích úředníků, mohl plnit svoji funkci efektivně, musí existovat struktura, která by naplňování zákona garantovala. Může se jednat o již zmiňovaného ředitele úřadu, případně může být touto funkcí pověřen personální ředitel, ale v rámci jednotlivého správního úřadu musí existovat prvoinstanční struktura odpovědná za dohled nad dodržováním zákona. Musí být stanoven mechanismus, který bude řešit situaci, kdy by správní úřad postupoval v rozporu se zákonem. Nejde přitom jen o ochranu práv a oprávněných zájmů jednotlivých úředníků, ale také o ochranu zájmu veřejnosti (např. když si politický představitel vybere vedoucího pracovníka v rozporu s řádným výběrovým řízením). Soudní ochrana tuto roli efektivně plnit nemůže už jen z důvodu zdlouhavého řešení civilních sporů. Absence jakékoli vrcholové struktury vytváří situaci, kdy se i z dobře napsaného zákona může stát cár papíru.

V současném návrhu zákona není dostatečně rozpracována funkce ředitele úřadu, jeho činnost a oprávnění. Z dosavadních dokumentů není zcela jasné, zda se jedná pouze o posílení pravomocí personálního ředitele a vytvoření vrcholné funkce odpovídající za personální otázky, naplňování zákona o úřednících, organizaci a řízení úřadu, nebo zda se bude jednat o vrcholnou funkci s odpovědností nad zákonností všech činností úřadu, tedy o vedoucího pracovníka s výrazným přesahem i do odborných agend.

Transparency International doporučuje:

- **při přípravě paragrafovaného znění zákona o úřednících znovu do celkového konceptu úřednické struktury zahrnout funkci ředitele úřadu ve smyslu vrcholné řídící funkce s odpovědností za personální otázky, organizaci a řízení úřadu;**

- **upravit postavení ředitele úřadu tak, aby nesl odpovědnost za naplňování a dodržování zákona o úřednících;**

- **provést institucionalizaci rady ředitelů státní správy, která se bude podílet na unifikaci výkladu zákona, bude vydávat stanoviska ke sporným otázkám a zároveň bude konzultovat a doporučovat další otázky systemizace, organizace a řízení, které zákon o úřednících přesahují.**

5. Osobní působnost zákona o úřednících

V současné době věcný záměr zákona předpokládá zavedení tří kategorií úředníků:

- zaměstnanci ministerstev a ústředních správních úřadů, krajů a obcí vykonávající vrchnostenskou státní správu, u ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a krajů úředníci vykonávající působnosti na úseku legislativy, tvorby koncepcí a strategií;
- zaměstnanci – všichni ostatní ve správních úřadech a územních samosprávných celcích;
- zaměstnanci přímo pracující pro politické představitele (poradci, vedoucí sekretariátů a kabinetů ministrů, mluvčí atd.).

Kromě kategorií úředníků bude na správních úřadech nadále pracovat obslužný a podpůrný personál, který se bude nadále řídit zákoníkem práce.

Lze si představit i jiné dělení. Jednou z možných alternativních variant je dělení na:

- zaměstnance vykonávající koncepční, metodickou nebo normotvornou činnost,
- zaměstnance vykonávající správní činnosti.

Takovéto dělení by šlo napříč státní správou i samosprávou, byť první kategorie by byla primárně ve státní správě a druhá kategorie v samosprávě. Obecně jsou tyto činnosti regulovány jinými normami, úředníci mají jinou zodpovědnost, jiné jsou i nároky na výkon činnosti. Budeme-li souhlasit s jednotným zákonem, pak se jeví jako správnější větší diferenciace úředníků podle jejich činností.

Klíčové ale je, aby zákon zahrnul všechny pracovníky, kteří rozhodují o právech a povinnostech občanů, připravují strategie, koncepce a legislativu, ale i ty, kteří rozhodují o vynakládání veřejných prostředků, tedy příkazce finančních operací. Oproti všeobecně uvažovaným kategoriím je potřeba do působnosti zákona zahrnout i pracovníky ekonomického zabezpečení úřadů, některé pracovníky IT pracovišť (kteří často rozhodují o nemalých

prostředcích) a pracovníky kontrolních orgánů. Speciální kategorii pak tvoří pracovníci zabezpečující implementaci evropských fondů. Jejich zařazení pod zákon o úřednících představuje významný požadavek Evropské komise při nápravě současné neutěšené situace při čerpání těchto fondů.

Řešit tuto otázku teoretickými úvahami nemusí přinést žádoucí výsledky. Konečné rozhodnutí by mělo vycházet z analýzy charakteristik jednotlivých skupin (počty, kvalifikace, fluktuace) a z jejich objektivních potřeb (posuzovaných z hlediska cílů fungování veřejné správy). Zařazování do jednotlivých skupin bude v každém případě citlivá a velmi rozporuplná záležitost. V každém případě je žádoucí další koncepční činnosti v této oblasti realizovat dříve, než se přikročí ke schvalování paragrafovaného znění zákona.

Transparency International doporučuje:

- **analyzovat stav a objektivní potřeby jednotlivých možných kategorií úředníků;**
- **zajistit, aby z působnosti zákona nevypadly pozice, jejichž nositelé zásadním způsobem ovlivňují vynakládání veřejných prostředků včetně evropských fondů a jejich kontrolu;**
- **před finalizací legislativního vymezení jednotlivých skupin úředníků provést modelování tohoto rozdělení alespoň na jednom ústředním správním úřadu a alespoň na jednom dekoncentrátu správního úřadu a na úřadu samosprávného orgánu. Provedené modelování by se mělo stát základem finalizace formulace právní úpravy.**

6. Odměňování

Současný systém odměňování ve státní správě je založen na relativně nízkých sazbách nárokové složky platu, malém rozdílu mezi jednotlivými platovými třídami a kompenzací v podobě vysokého osobního ohodnocení a odměn. Mimořádně vysoký podíl nenárokové složky platu, který u některých jednotlivců může dosahovat významného procenta složky nárokové, je netransparentní, umožňuje a posiluje preferování loajality na úkor zákonnosti a odbornosti a může vést i k nátlaku na nepohodlné úředníky.

Osobní ohodnocení v současné době neplní motivační funkci. Z průzkumů[17] vyplývá, že průměrné osobní ohodnocení činí 20 % ze základu platu. Stanovená možnost osobního ohodnocení až do výše 50 %, respektive od 13. platové třídy až do výše 100 % je využívána výjimečně, resp. netransparentně s přímým rizikem politického nebo osobního ovlivňování daných zaměstnanců. Tuto obavu ještě podtrhávají tzv. smluvní platy[18] zavedené do státní správy od 1. 1. 2012. Skutečnost, že pohyblivá složka platu může dosahovat tak vysokého podílu na celkovém platu, vede k tomu, že český systém odměňování je v rámci zemí OECD nejméně transparentní.[19]

Bez jasně stanovených a jednotně vykládaných kritérií postrádá takový systém odměňování smysl. Naopak zakládá důvodné podezření, že motivy zavedení tzv. smluvního platu byly čistě klientelistické. Již více než rok trvající kauza neodůvodněného vyplácení a utajování odměn vybraných pracovníků potvrzuje, že systém nefunguje.

---

17 www.mvcr.cz/soubor/lidske-zdroje-v-usu-2011-pdf.aspx

18 §122, odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, na základě novely zákonem č. 365/2011 Sb. z 6. 11. 2011.

19 OECD: Government at a Glance. 2010 a 2011.

Transparency International doporučuje:

- **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 tříd;**
- **odmítnout myšlenku smluvních platů;**
- **zachovat myšlenku cílových odměn. Odměny však musí být definovány předem a vázány na konkrétní úkol. Měly by být používány výjimečně při zásadních strukturálních změnách;**
- **zařazení do platové třídy by měl být veřejný údaj. Výše osobního ohodnocení a odměn, pokud nepřesahuje výše uvedených 15 % tabulkového platu, by měla být osobním údajem;**
- **výše odměn pro politické představitele úřadů (náměstci) a vyšší úředníky (vrchní ředitelé a ředitelé odborů) by měly být anonymizovanými veřejnými údaji.**

7. Principy personální politiky

Jednotná personální politika ve státní správě jako celku neexistuje. Personální politika je roztříštěná na jednotlivé úřady či dokonce jejich části, klíčové personální kroky jsou obtížně dohledatelné a kontrolovatelné. Neexistence povinnosti realizovat výběrová řízení umožňuje obsazovat důležitá místa svévolně a nikoli na základě odbornosti a výkonnosti. Systém umožňuje zaměstnávat (a to na všech úrovních státní správy) přátele, příbuzné, milence a milenky, politické souputníky a politiky, kteří neuspěli ve volbách, ale i jedince ochotné zakrývat korupční praktiky a umožňovat rozkrádání veřejných prostředků.

Zároveň praxe ukázala, že ani existence „služebního zákona“ nezabrání manipulacím při výběrových řízeních. Obcházení ducha zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů při výběrových řízeních na vysoké funkce dokonce dostalo zvláštní pojmenování – „žabákování“.

Zákon o úřednících může stanovit základní právní rámec. S řadou důležitých institutů, zejména s plošným zavedením výběrových řízení, také počítá. Zákon ale musí být doplněn přijetím pravidel a koordinací personální politiky v celku státní správy. Existuje řada podrobností, které by dikci zákona zatěžovaly, ale které jsou pro naplnění jeho smyslu důležité – složení výběrových komisí, zveřejňování výběrových řízení, jejich kritérií a jejich výsledků, metodika hodnocení pracovníků apod. Specifikace těchto otázek by neměla být ponechána v pravomoci jednotlivých správních úřadů.

Metodická činnost neresortního koordinujícího orgánu (ve věcném záměru zákona Ministerstva vnitra) by měla být doplněna poradním orgánem. V úvahu může připadat např. grémium personálních ředitelů.

Transparency International doporučuje:

- **povinně vypisovat výběrová řízení na všechny (řadové i vedoucí) pozice ve státní správě;**
- **zřídit jednotný portál na zveřejňování nabídek volných míst ve státní správě;**
- **zveřejňovat výběrová řízení i tehdy, kdy se jedná o tzv. vnitřní konkurz;**
- **ustanovit výběrové komise, jejichž členy budou i zástupci jiného úřadu, který dané výběrové řízení nevypisuje;**
- **u vedoucích funkcí (náměstci, vrchní ředitelé, ředitelé odborů) v ústřední státní správě 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 povinné roční písemné hodnocení pracovníků, které bude podkladem pro další kariérní postup. Vedoucího pracovníka nebude možné odvolat bez toho, aby byl v předchozích dvou letech opakovaně špatně hodnocen;**
- **zavést zároveň metody kvality a personální politiky ve státní správě – povinně realizovat např. hodnocení 360 stupňů, zavést institut ombudsmana úřadu, provádět pravidelné a závazné procesní a personální audity atp.**

8. Vzdělávání státních úředníků

Pro výkon státní správy není vyžadována žádná speciální kvalifikace. Neexistuje obdoba zvláštní odborné způsobilosti, dobře fungující pro oblast územní samosprávy. Požadován je pouze stupeň a případně směr dosaženého vzdělání, což při inflaci vysokých škol v ČR mnoho neznamená.

V oblasti dalšího vzdělávání existují platná „Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech,"[20] která obecně vymezují druhy vzdělávání (vstupní úvodní a následné prohlubující manažerské, jazykové) a činnost správních úřadů při koordinaci a realizaci vzdělávání. Klíčové detaily, např. nároky na ukončení jednotlivých druhů vzdělávání, však Pravidla nechávají na jednotlivých úřadech.

Příslušné usnesení vlády také ukládá ministryni školství, mládeže a tělovýchovy a ministru vnitra zpracovat v souvislosti s přijetím Pravidel ve spolupráci s vedoucím Úřadu vlády a vládě do 28. února 2006 předložit návrh institucionálního zajištění vysokoškolského studia oboru státní správy, které by komplexně zajistilo přípravu pracovníků ve všech formách řádného i nadstavbového studia. Osud realizace tohoto usnesení nelze dohledat.

Státní správa tak ve své většině patří mezi jednu z mála oblastí, kde výkon veřejné služby není spojen s jasným a ověřitelným kvalifikačním požadavkem. V řadě případů měli úředníci ústředních správních úřadů nižší kvalifikaci než jimi metodicky řízení úředníci územních samosprávných celků.

Celý systém vzdělávání ve státní správě se zaměřuje zejména na nabídkovou stránku vzdělávání. Jednoznačně stranou zůstává poptávková stránka vzdělávání úředníků. Účast na jednotlivých formách vzdělávání je často spíše věcí osobního přání školených úředníků než objektivně stanovené potřeby.

Věcný záměr zákona věnuje novému systému vzdělávání úředníků poměrně značnou pozornost. Nově zavádí povinnou zkoušku obecné úřednické způsobilosti a odborné úřednické způsobilosti, zavádí se kreditní systém a zejména se stanovuje povinnost připravovat individuální vzdě-

[20] Schválená usnesením vlády č. 1532 ze dne 30. listopadu 2005.

lávací plány úředníků. Tato opatření jsou pozitivní, vyplní mezeru v systému vzdělávání státních úředníků a odstraní neodůvodněné rozdíly mezi vzděláváním státních úředníků a vzděláváním úředníků samosprávných orgánů. Zároveň je ovšem třeba vést vážnou odbornou diskusi nad obsahem jednotlivých forem vzdělávání státních úředníků a jejich unifikací, resp. diferenciací. Aby takovéto povinné vzdělávání splnilo svůj účel co nejlepší přípravy na působení státní správy, musí se soustředit na znalost klíčových procesů a souvislostí ve státní správě a zároveň nezatěžovat nepotřebnými banalitami.[21] Nutné bude také vytvořit takové prostředí, které novým zaměstnancům umožní věnovat potřebný čas a péči studiu v rámci úvodního vzdělávání. Za zvážení by možná stálo i zavedení povinného vzdělávání a zkoušek spojených se zásadní změnou v pracovním zařazení (přechod z výkonné do koncepční či legislativní pozice, změna úřadu apod.).

Transparency International doporučuje:

- **podpořit tendenci k formalizaci povinného vzdělávání státních úředníků. Struktuře, formám a zakončení takového vzdělávání by měla být věnována dostatečná odborná pozornost;**
- **vytvořit reprezentativní odborný poradní sbor pro stanovení a pravidelnou revizi závazného vzdělávání;**
- **při přípravě vzdělávacích plánů primárně vycházet ze skutečných vzdělávacích potřeb pracovníků.**

[21] Např. kdo si dnes vzpomene na povinný test z ekologické gramotnosti pro všechny státní úředníky?

9. Etika veřejné správy a etický kodex

Etika veřejné služby, či etika úředníka veřejné správy bývá často zmiňována jako oblast, jejíž podpora je nutná pro celkové zlepšení fungování veřejné správy. Jako nástroj zlepšování étosu veřejné služby bývá zmiňován etický kodex.

Etický kodex pracovníků veřejné správy byl přijat vládou v roce 2001.[22] Dokument byl stručný a neposkytoval dostatečné vodítko pro orientaci úředníků veřejné správy; nástrojem zkvalitnění státní správy se nikdy nestal.

V průběhu roku 2011 byl připravován na Ministerstvu vnitra nový etický kodex. Původní návrh Ministerstva vnitra podrobily nevládní organizace (EPS, Transparency International) kritice, zejména z důvodu nedostatečnosti úpravy oznamování korupce a příliš extenzivního výkladu principu mlčenlivosti. V dubnu 2012 schválila vláda[23] nové znění etického kodexu, které se celkem úspěšně vyrovnává se zmíněnými kritickými výhradami. Etický kodex však pomíjí otázku, komu kromě orgánů činných v trestním řízení má úředník oznámit podezření z korupčního jednání nadřízeného (obecná trestněprávní oznamovací povinnost vyplývá z trestního zákoníku). Tato dílčí otázka opět ukazuje, jak je důležité doplnit etický kodex určitou implementační strukturou.

Usnesení vlády k etickému kodexu také předpokládá, že každý úřad vydá vlastní etický kodex vnitřním předpisem. Veřejná diskuse vedená v souvislosti s přijetím etického kodexu vládou zdůrazňovala, že etický kodex se tak stane součástí vnitřních předpisů a jeho porušení bude moci být sankcionováno. Takovýto přístup by byl správný, ale vytvořit mechanismy k jeho naplnění si ještě vyžádá nemalé úsilí.

Předpokládané přijetí vlastních etických kodexů jednotlivými úřady je postup správný a pochopitelný u orgánů samosprávy. Z hlediska státní správy

---

[22] Usnesení vlády č. 270 ze dne 21. března 2001 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

[23] Usnesení vlády č. 331 ze dne 9. května 2012 k Etickému kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

ovšem posiluje nežádoucí fragmentaci a posilování samostatnosti jednotlivých správních úřadů.

Usnesení vlády také předpokládá zahrnutí etického kodexu do pracovních řádů jednotlivých úřadů, čímž se posiluje prvek závaznosti a vymahatelnosti kodexu. Pro účinnost dopadu etického kodexu bude ale daleko důležitější, jak bude s kodexem pracováno na jednotlivých úrovních řízení v rámci správních úřadů. Proaktivní přístup či naopak nečinnost vedení jednotlivých úřadů a jejich personálních pracovišť rozhodnou o tom, zda se z etického kodexu stane nástroj zlepšování veřejné správy, nebo mrtvý dokument.

Transparency International doporučuje:

- **vnímat etický kodex jako účinnou nadstavbu zvyšování kvality veřejné správy, která však musí navazovat na širší legislativní a manažerská opatření;**
- **vypracovat metodiku pro vedoucí pracovníky k práci s etickým kodexem;**
- **hodnotit vedoucí pracovníky i podle toho, jak využívají etický kodex ve své řídící práci.**

10. Řízení reformy/modernizace státní správy

V současné době neexistuje politické vedení projektu reformy státní správy. Tato otázka není v portfoliu premiéra, ministra vnitra ani žádné z koaličních politických stran, což se odráží jak v rozmělnění problematiky, tak ve vysoké autonomnosti autorů připravovaného zákona. Přitom podmínkou úspěšnosti reformy státní správy je vedení ze strany premiéra. Bez takového vedení je nemožné překonat setrvačnost stávajícího systému a individuální zájmy jednotlivých úřadů, není možné prosadit nepopulární či finančně náročné kroky.

Příprava zákona o úřednících a další reformní kroky směrem k veřejné správě se realizují na Ministerstvu vnitra, kam přešly i některé aktivity zrušeného Generálního ředitelství státní služby. Působnost Ministerstva vnitra vůči veřejné správě (státní správě v přenesené působnosti a dohledu nad zákonností samosprávy) je tradiční, obecně přijímaná a v principu fungující, ovšem jeho působnost vůči státní správě je trvale problematická. Mimo jiné i proto, že platný kompetenční zákon[24] nehovoří o působnosti Ministerstva vnitra směrem k personálním otázkám ve státní správě. Dílčím výrazem tohoto problému je velmi nestálý vývoj vnitřního organizačního členění úseku veřejné správy.[25]

Možností řešení otázky řízení a vedení reformy/modernizace státní správy je několik. Ve světě nejběžnějším řešením je převedení problematiky zpět pod Úřad vlády, tj. například do působnosti místopředsedy vlády. Alternativou může být i zřízení ministerstva veřejné správy, což je ale řešení v současné situaci neprůchodné. Mezi možná řešení patří i jmenování vládního zmocněnce.

S řízením procesu modernizace státní správy souvisí i jeho transparentnost. Transparentnost přípravy nového zákona o úřednících byla až do nedávné doby nízká a ani v současné době nelze na webu Ministerstva vnitra dohledat znění věcného záměru zákona o úřednících a následných tezí. Zastaralé a zmatené jsou i další informace k reformě státní správy.

---

[24] Zákon č. 2/1969 S., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

[25] V úseku náměstka ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví.

Je také s podivem, že Ministerstvo vnitra nevyužívá zahraniční kontakty. Oblast státní správy je na evropské úrovni zaštiťována Evropskou sítí veřejné správy (EUPAN), pod OECD existuje výbor pro lidské zdroje ve státní správě (OECD/PEM) a výbor pro veřejnou správu (OECD/GOV). Tyto instituce pravidelně publikují vědecké i komparativní studie a doporučující metodiky. Zapojení České republiky do činnosti v těchto institucích je minimální. Na druhé straně se zlepšila spolupráce s neziskovými organizacemi. Transparency International oceňuje přizvání k účasti na zasedání Grémia pro veřejnou správu a také vítá ustavení Platformy pro zákon o úřednících při Sekci protikorupční politiky místopředsedkyně vlády Karolíny Peake.

Transparency International doporučuje:

- **zvýšit transparentnost přípravy zákona o úřednících. Ministerstvo vnitra (případně Úřad vlády) by mělo zřídit speciální sekci na svých webových stránkách, kde by měly být zveřejňovány všechny dokumenty, které mají formální status, např. jdou do meziresortního připomínkového řízení;**

- **předseda vlády by se měl chopit své role a stát se nositelem změn ve státní správě, jak směrem dovnitř do veřejné správy, tak směrem navenek, případně tímto vedením někoho jasně pověřit;**

- **při přípravě reforem využívat zkušenosti a „best practices“ zemí EU a OECD;**

- **usilovat o shodu napříč politickým spektrem nad podobou nového zákona. Nad potřebou a zásadními cíli právní úpravy postavení úředníků se shodnou všechny rozhodující politické síly.**

Prevence a boj proti trestné činnosti
Za finanční podpory z programu Prevence a boj proti trestné činnosti
Evropská komise – Generální ředitelství vnitřních věcí

Konrad Adenauer Stiftung
50 JAHRE ZUSAMMENARBEIT WELTWEIT

Za laskavou podporu děkujeme také Konrad-Adenauer-Stiftung

Analýza byla podporována projektem Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. s názvem „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR," identifikačním kódem VG20102013029, který vznikl za finanční podpory Ministerstva vnitra v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010–2015 (BVI1I2-VS).

Kontakt:

Transparency International – Česká republika, o. p. s.

Sokolovská 143, Praha 8

Tel: +420 224 240 895

www.transparency.cz