

## Zápis ze semináře

# Regulace postavení úředníků státní správy

16. 5. 2013, Lichtenštejnský palác (HAMU), Praha, 17:15–19:15

### Téma:

Česká republika nutně potřebuje zákon regulující státní správu. Co musí takový zákon splňovat?

- ❖ Posílení konkurenceschopnosti ČR, čerpání evropských fondů po roce 2013, naplnění závazků (Ústava ČR, EU, koaliční smlouva, protikorupční strategie, strategie konkurenceschopnosti)
- ❖ Klíčové parametry kvalitní právní úpravy (systemizace, oddělení politických a úřednických pozic, odměňování, hodnocení a kariérní řád)

### Hosté:

Zdeněk Čech, zastoupení Evropské komise v České republice  
Soňa Dvořáčková, vedoucí oddělení veřejné správy Ministerstva vnitra  
Jan Horník, ředitel odboru pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády  
Jitka Chalánková, poslankyně TOP 09  
Jan Klán, poslanec KSČM, Výbor pro veřejnou správu  
Lenka Petráková, analytička Oživení  
Stanislav Polčák, poslanec TOP 09 a STAN  
Jan Rovenský, předseda Odborového svazu státních orgánů a organizací  
Ladislav Říha, předseda odborů na Ministerstvu financí  
Věroslav Sobotka, manažer pro legislativu Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR  
Michaela Suchardová, analytička a právnička spolupracující s Nadačním fondem proti korupci  
Jeronym Tejc, předseda poslaneckého klubu ČSSD  
Bohdan Urban, ředitel odboru veřejné správy a eGovernmentu Ministerstva vnitra  
Kateřina Valachová, ředitelka legislativního odboru Kanceláře Senátu  
Václav Velčovský, analytik Good Governance, dříve Ministerstvo vnitra  
Moderoval Jiří Boudal (Ekologický právní servis)

1

### Hlavní výstupy:

Účastníci diskuze se většinou shodli na následujících bodech:

- Návrh zákona o státních úřednících vykazuje velkou řadu systémových nedostatků. Jejich shrnutí obsahuje tabulka vypracovaná Lenkou Petrákovou (viz přílohu).
- Většina účastníků se shodla na tom, že neúčinný služební zákon 218/2002 Sb. je komplexnější, systematičtější a kvalitnější a je na místě diskutovat o jeho novelizaci a především uvedení do praxe.
- O konkrétní podobě legislativního řešení se povedou diskuze mezi poslanci především v průběhu léta. Jeronym Tejc přiblížil návrh novelizace služebního zákona a vyzval koaliční poslance ke spolupráci. Stanislav Polčák uvedl, že pokud je hodnocení návrhu zákona o státních úřednících ze strany Rekonstrukce státu správné, což účastníci potvrdili, domnívá se, že vládní návrh nenaplnuje Programové prohlášení vlády a jsou připraveni o návrhu dál jednat.
- Evropská komise nebude automaticky považovat přijetí zákona o státních úřednících za splnění podmínek pro čerpání fondů. Pokud zákon nebude zajišťovat odpolitizování státní správy, čerpání zůstává ohroženo.

Děkujeme donorům:

## Úvodní příspěvky

**L. Petráková** připomněla, že máme jedenáct let platný služební zákon, který nikdy nevstoupil v platnost a byl opakovaně novelizován. Pracovní skupina k úředníkům v rámci projektu Rekonstrukce státu vytyčila 9 parametrů zákona o státní správě:

1. práva a povinnosti úředníků, včetně ochrany před politickými tlaky: není ochrana proti politickým tlakům, není infrastruktura; státní aparát je tím, kdo má najít efektivní cestu, jak tlakům zabránit
2. transparentní personální politika: otevřená výběrová řízení a to včetně obsazování vedoucích pozic – výběr probíhá na základě zkušeností a kompetencí, ne na základě politických preferencí – služební zákon předpokládá nezávislou personální politiku ve všech ohledech
3. jednotný a transparentní systém odměňování: bohužel dnešní praxí je odměňování na základě nízké částí nárokové a vysoké nenárokové části platu, což kritizuje i OECD – služební zákon sice omezuje smluvní platy, ale neřeší problém systémově nijak, odvolává se na zákoník práce. Novela zákona č. 218/2002 předložená J. Tejcem omezuje nenárokovou část na 25 % platové složky, bohužel ale novela neobsahuje rozdělení do platových tříd.
4. politické a úřednické funkce jsou odděleny včetně vymezení kompetencí: zákon o státní službě toto oddělení neprovádí a dokonce zákon předjímá, že je možné v jedné osobě kumulovat úřednické a politické funkce. Vládní návrh také neobsahuje vymezení kompetenční.
5. zamezit účelovým reorganizacím, vytváření „kvazimíst“: zákon o státní službě zachovává současný stav, systemizaci reguluje
6. řešení přestupu politiků do úřednických míst na základě zkoušky: zákon tuto otázku řeší a stanoví podstoupit tuto zkoušku do 3 let
7. zvýšení odpovědnosti úředníků za jejich rozhodnutí: zákon neobsahuje zvýšení odpovědnosti, novela zvyšuje odpovědnost za porušení na osminásobek platu
8. ochrana oznamovatelů: ve vládním návrhu je odkaz na antidiskriminační zákon a na rozhodnutí jednotlivce; ve služebním potom institucionální řešení
9. existence struktury a mechanismů pro jednotný výklad služebního zákona: vládní návrh zákona nepředpokládá, že by existoval nadresortní orgán, byla by jen pozice vedoucího úřadu. Návrh novely zákona 218 naopak obsahuje zřízení nadresortního orgánu, metodické vedení a koordinaci.

---

2

Toto porovnání naleznete podrobněji a přehledně v příložené komparativní tabulce.

Petráková upozornila, že podle jejího názoru připomínky, které daly ke služebnímu zákonu, nebyly zohledněny a že některé části původního zákona byly pouze překopírovány do nového zákona, ovšem bez systémového zařazení a potřebného provázání.

**B. Urban** upozornil, že existují koncepce soukromoprávního vs. veřejnoprávního zákona o státní službě a že je třeba si mezi nimi vybrat a rozhodnout se pro jednu koncepci. Státy, které vykazují kvalitní parametry státní správy, jsou většinou v soukromoprávním modelu (Dánsko, Švédsko, Velká Británie), hybridem je Holandsko, Německo a Rakousko mají veřejnoprávní. Tzn. většina států s kvalitní státní správou stojí na soukromoprávním modelu. Je to i trend v rámci EU.

Shodneme se, že kvalitní zákon o státních úřednících je nutné přijmout, už z toho důvodu, abychom mohli čerpat ze strukturálních fondů prostředky a to zejména na vzdělání úředníků. K finanční náročnosti systému B. Urban poznamenal, že problém je zděděný, zákon 218 nebyl podroben hodnocení dopadů. Nebyl sám posouzen z hlediska ekonomického vyhodnocení a nemáme tedy co s čím porovnávat. Zákon o státních úřednících toto vyčíslení obsahoval, ale komise pro RIA k němu nevydala kladné stanovisko. Z pohledu Ministerstva vnitra je ekonomicky výhodnější soukromoprávní

Děkujeme donorům:

model. Logicky jej zajišťuje Ministerstvo vnitra pouze posílením svého personálního odboru a tím odpadá centrální ředitelství státní služby.

B. Urban dále představil konkrétní parametry obsažené v návrhu Ministerstva vnitra:

- Podmínky přijetí zde stanovují, že není nutné absolvovat přípravu na státní službu.
- Pracovní poměr je upraven na dobu neurčitou, ale zákon uvažuje i dobu určitou, pokud jde o úředníky placené z evropských peněz (což se ukázalo jako vhodná možnost).
- V odměňování návrh ministerstva vnitra zanechává příspěvek k důchodu, neřeší hmotnou odpovědnost nad rámec zákoníku práce (model 4,5 násobku).
- Benefitní systém je také komplexní a ministerstvo jej zachovává.
- Ohledně stability jsou v návrhu jasně dané podmínky služebního postupu, ošatné, individuální plán vzdělávání.
- Ohledně vzdělávání v návrhu ministerstva zůstala úřednická zkouška. Návrh také zachovává volnost stanovit decentralizovaně podmínky vzdělávání, je zrušeno vzdělávání ve stupních.
- Návrh ministerstva má zákaz zastávání funkcí v politických stranách vedoucími úředníky.
- Obsahuje náročnější systém výběru úředníků prostřednictvím výběrových řízení.

B. Urban svůj příspěvek uzavřel s informací ohledně hodnocení dopadů regulace: nezřízení ředitelství významně zlevní státní správu, RIA v tomto ovšem nebyla pozitivní.

**J. Tejc:** Původní záměr byl doladit zákon Ministerstva vnitra pozměňovacím návrhem. Problém ale ČSSD spatřovala v neopravitelnosti návrhu. Proto se rozhodli pročíst znovu platný, ale neúčinný služební zákon a vyhodnotili jej tak, že je základem, je ale potřebná jeho novelizace. Podstatou debaty není určit přesný násobek platu v případě odpovědnosti, či přesné benefity v platu. V návrhu novely se snažili odstranit body, které nejvíc finančně zatěžovaly stát. Plat úředníka by měl být tarifní a nadtarifní složka by měla být 25 %. Tarifní tabulka v tuto chvíli ještě není. Princip by ale měl být podobný jako u vládních činitelů, kde vláda stanovuje základ, platy jsou násobkem tohoto základu a netarifní část jsou stanoveny jako procenta základu. Nemělo by docházet ke změnám mezi jednotlivými tarifními stupni. Tabulka by byla stanovena zákonem, základ pak stanoven nařízením vlády.

Účelovým reorganizacím lze zabránit centrálním zajištěným zaměstnanců, měl by proto vzniknout nadrezortní centrální orgán koordinační povahy s cca 60 zaměstnanci. Kárná odpovědnost by měla zajistit, že úředníci plní své povinnosti a zároveň nejsou šikanováni v případech, kdy budou nepohodlní politickému představiteli. Domnívá se, že vzdělávání úředníků by nemělo být byznysem agentur, které se tím dnes živí, ale mělo by být také více centralizované pod dohledem generálního ředitelství. Doporučuje vycházet z veřejnoprávní regulace, vzhledem k podobnosti českého systému s Rakouskem a Německem. Toto ostatně namítají i mnohá ministerstva. Nejde o to, jaký se zvolí systém, ale jak se nastaví parametry.

Návrh novely je snahou ukázat, že není potřeba vytvářet nový zákon, ale pouze zdokonalit zákon starý, který je kvalitní a opráší ho od nánosů, které si nemůžeme ekonomicky dovolit. Bylo by bývalo lepší společně pracovat na tomto zákonu než jít úplně novou cestou, je to riziko.

J. Boudal připomněl, že **Analýza finanční náročnosti a kvality výkonu státní správy do roku 2030** zpracovaná ekonomkou Janou Chvalkovskou – zpochybňuje mediální informaci, že zavedení zákona o státní službě by bylo náročnější než zachování současného stavu.

J. Boudal uvedl, že v diskuzi se z devíti představených bodů budeme věnovat těm nejdůležitějším, kterými jsou systemizace, oddělení politických a úřednických pozic, odměňování, hodnocení a kariérní řád. Položil otázku, *jak v praxi zajistíme, že politik nebude ovlivňovat úředníky?*

Děkujeme donorům:

**S. Polčák** uvedl, že pokud by měla platit souhrnná tabulka od Lenky Petrákové (pozn. s níž všichni přítomní souhlasili kromě dvou dílčích úprav) tak je patrné, že se nenaplnuje vládní požadavek z programového prohlášení vlády.

J. Boudal přečetl pro všechny tento požadavek:

*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. (Programové prohlášení vlády ze dne 4. 8. 2010)*

**S. Polčák** uvedl, že vystoupení J. Tejce vnímá jako pozitivní, nikoliv příliš dogmatické. Nechce se zaklínit v debatě o soukromoprávní vs. veřejnosprávní. Pokud se může výběrové řízení rušit bez jakéhokoliv důvodu, tak se nedomnívá, že je závazek splněn. Poslancům to zatím předloženo nebylo, v parlamentu to nebude v červnu, je tedy celé léto k tomu se nad tím zamýšlet. Osobně by byl rád, kdyby prvky depolitizace naplnily to původní zadání. Na druhou stranu nechceme francouzský model. Nechce zpochybňovat Analýzu finanční náročnosti, ale nerozumí tomu, proč tedy pravicové i levicové vlády odkládají přijetí zákona právě z důvodu finanční náročnosti. Soukromoprávní cesta jemu osobně vyhovuje a vůbec nevdává.

J. Boudal položil otázku, zda je možné zřízení nadresortního orgánu dosáhnout v pozměňovacím návrhu?

**S. Polčák** uvedl, že vládní návrh nebude představovat dogma, bude vůle i na straně představitelů koalice na tom, aby to dávalo nějaký logický celek. Úlohou koaličního poslance je ptát se Ministerstva vnitra, jestli bylo předložením vládního návrhu splněno programové prohlášení. Než přijmout další zákon, který bude „zmetkem“ nebo bude odkládán, pak je důležité se zamyslet i nad cestou, kterou navrhl pan Tejc.

**V. Velčovský** upozornil na to, že musíme vnímat rozdíl mezi pozičním a kariéřním modelem, ne jen mezi soukromoprávním a veřejnosprávním.

**K. Valachová** v tomto souhlasila s tím, že se jedná o úplně jiné systémy. Kariéřní = úředník postupuje v kariéřním systému, ale ten je uzavřen vstupům z vnějšku. Poziční je otevřen výběrovým řízením, státní správu je možno touto cestou oživit, správa je pak více flexibilní. Důležité je, jak je zajištěna soudní obrana, možnost kárného řízení, oddělení úředních a politických pozic. Obava některých politiků z přílišné moci úředníků je lichá. Na krajské úrovni depolitizace existuje a správa se nehrotila, politici nejsou rukojmím úředníků.

**V. Velčovský** zdůraznil, že pokud je rozdělení v zákoně pouze v označení politické a úřednické a není jasně řečeno, co která pozice obnáší, pak je to nedostatečné.

**Z. Urban** připomněl, že zákon č. 312 je dobrá praxe. Zákon je velmi dobře hodnocen krajskými úřady, ale politická reprezentace krajů stále vyjadřuje obavy. Úředníci na změny ve 312 reagují s nevolí, neboť podle jejich mínění praxe funguje.

**J. Rovenský** představil názor, že návrh ministerstva nic nemění, pouze zakonzervovává současný systém. Novelu existujícího zákona podle něj již zmírnily finanční náročnost zákona, ale návrh pana Tejce již další finanční náročnost nemění. Připomněl, že je důležité si uvědomit, že zákon v jakémkoliv podobě bude finančně náročný, resp. zvýší se výdaje.

Dále se domnívá, že smluvní platy nemají v úřednické sféře co dělat. Platové rozpětí bylo navrženo k tomu, aby nebyl zaručený postup. Nároková složka byla snižována a úředníci byli závislí na

Děkujeme donorům:

odměnách. Pokud tuto praxi změníme, tak to každopádně představuje zvýšení finanční náročnosti. Dozor by měl být centrální, nemůže o tom rozhodovat pouze vedení toho kterého úřadu. Příspěvek na důchod se do návrhu dostal až v posledních připomínkách, v původním návrhu nebyl.

J. Boudal položil otázku, zda je potřeba vytvořit nadrezortní úřad?

**J. Rovenský** prohlásil, že pokud bude systemizace podle agend, pak generální ředitelství nemusí existovat, nebo by to byl jen malý (5-ti členný orgán), který by byl čistě kontrolní.

**V. Velčovský** upozornil, že z praxe víme, že pokud má jeden rezort koordinovat ostatní, tak to nefunguje. Domnívá se, že je nutné vytvořit nadrezortní orgán.

**K. Valachová** doplnila, že je potřeba jednotně definovat výklad povinností úředníka. Podle ní ale nelze kontrolu svěřit jednomu ministerstvu, kde ministr je politik a není kvalifikovaná osoba pro tuto činnost. Generální ředitelství redukuje i finanční náročnost vzdělávání úředníků, na rozdíl od řešení v jednotlivých státních orgánech. Novela by se měla vypořádat s náklady na generální ředitelství.

**J. Chalánková** souhlasí.

**Z. Urban** souhlasil, že centrální řízení je ideální. Pouze se obává, aby nevznikla paralelní struktura jako je NBÚ.

**M. Suchardová** připomněla, že EU má velký vliv na toto rozhodování. Pokud by nepřišla s povinností ČR zavést tento zákon, tak by ke změně nedošlo. Zároveň uvedla, že zástupce EK dnes potvrdil, že služební zákon je kvalitnější. V EK budou hodnotit vývoj a dále zkoumat kvalitu zákona, pokud nebude vyhovující, pak může být nadále ohroženo čerpání fondů. Tím dochází ke zpochybnění předpokladu, že přijetí vládního návrhu automaticky znamená vyřešení hrozby zastavení čerpání dotací.

5

Konkrétní citace:

*„Návrh zákona o státních úřednících jsme viděli, naposledy před pár měsíci a poté i jeho novou verzi a stále máme spoustu pochyb o jeho kvalitě a zajištění stabilní a efektivní státní správy a toto jsme také komunikovali českým úřadům. Původní zákon o státní službě z r. 2002 vnímáme jako lépe zajišťující požadované cíle. V případě přijetí návrhu zákona o státních úřednících může být čerpání evropských peněz na další programovací období zpochybněno.“* (zástupce EK Aurelio Cecilio, vedoucí jednotky ESF, na konferenci Transparency International – ČR Evropské fondy – Jak předcházet rizikům podvodům a zneužívání, 16. 5. 2013)

**Z. Čech:** Pozice Zastoupení Evropské komise bude hotová 29. 5. 2013 v rámci přijetí balíčku tzv. doporučení hospodářské produkce. Již loni bylo doporučení implementovat Služební zákon urychleně.

J. Boudal se dotázal, zda z *tabulky uvádějící komparaci ne/řešení 9 bodů – hlavních potřebných znaků zákona, je něco s čím účastníci zásadně nesouhlasí nebo mají připomínky?*

**P. Kypr:** Ve světě existuje jen jediný poziční systém – Nový Zéland. Jinak je praxí kariérní systém. Na ministerstvu zahraničí také existuje hierarchie. Služební zákon byl vyhovující s určitými výhradami. Obecně jsou určitá specifika MZV, která musí být v zákoně vymezena. Dále má problém s jednotnou systemizací. MZV může zrušit ambasádu velmi rychle z finančních důvodů bezpečnostních, nemůže to být v rámci jednotného systému.

**L. Petránková:** Systém by neměl být vybrán ideologicky, ale na základě tradic, povahy české společnosti.

Děkujeme donorům:

Dvě dílčí připomínky slíbil upřesnit B. Urban. Ostatní účastníci nevyjádřili žádné rozpory s komparací.

J. Boudal se dotázal, *jaký je podle časový rámeček pro předložení návrhu?*

**S. Dvořáčková** přinesla čerstvé informace z legislativní rady vlády, kde byl dnes projednáván návrh zákona o státní službě: LRV zatím nedala kladné stanovisko. Návrh musí být přepracován podle doporučení do příštího pondělí, pak se bude rozhodovat per rollam. Stále se počítá s tím, že do 29. 5. by měl být návrh předložen vládě. Problémem je institucionální působnost – kdo bude na zákon dohlížet. Dvořáčková dále uvedla, že LRV nebude rozhodovat o tom, jaký bude mít zákon rozsah působnosti. Na 90% připomínek LRV přistoupili a zapracují je, problémem k dopracování zůstává jen vymezení působnosti.

**L. Petráková** se domnívá, že přesto nedochází k zásadní změně a současný návrh nesplňuje deklaraci vlády, požadavky Evropské komise a že nebude možné přijít se skutečně funkčním pozměňovacím návrhem, že je nutné přepsání zákona (či přijetí novelizovaného služebního zákona, což doporučuje Rekonstrukce státu).

**B. Urban** připomněl, že by neměla zapadnout diskuze o finanční nákladnosti zákona. Cílem zákona je zajistit kvalitní službu pro občany. Je jasné, že to bude něco stát, ale to je podmínka, kterou musíme přijmout. Uvedl, že je lepší přijmout něco než nic.

**J. Rovenský** uvedl, že generální ředitelství by mohlo být teoreticky i na úřadu vlády atd. Ale je nutné si uvědomit, že bez zvýšení finanční náročnosti nelze změny přijmout.

**L. Říha** sdělil, že pokud návrh obsahuje finanční požadavky, tak by měl být předkládán tak, aby změny bylo možné zakomponovat do státního rozpočtu. Souhlasí s panem Rovenským, že náklady na kvalitní správu budou, ale je nutné dobře nastavit platové ohodnocení, aby nedocházelo ke svévoli při vyplácení úředníků a úředník nedostával odměny za politickou práci, protože není přesně dané, kolik má měsíčně úředník dostat.

**V. Velčovský** uvedl, že nesouhlasím s větou „je lepší něco, než nic“. Nevládní organizace jsou proti nekvalitní úpravě zákona. Podle něj je vidět, že neexistují kvalitní analýzy, což je jedním z nedostatků, za které je odpovědné ministerstvo vnitra. I zde je vidět, že finanční výhled zpracovávají neziskové organizace (tj. odkaz na analýzu Jany Chvalkové).

**V. Sobotka** se spolu s Asociací malých a středních podniků a živnostníků přiklání ke služebnímu zákonu. Poukazují na to, že úředníci nemají žádnou odpovědnost, měl by existovat stanovený postih.

**J. Tejc** uvedl, že kdybychom zákon dělali proto, že chceme zlepšit státní správu, tak se vezme to hlavní a na těchto základech stavíme. Ale protože neexistuje tato základní politická shoda a pouze v tuto chvíli chceme jen splnit požadavek Evropské komise, tak vzniká poněkud slepovaný zákon, který má jen za cíl splnit časové ultimátum stanovené komisí a předložit jí něco, co se jí bude líbit. Připomněl také námitky ministerstev řízených TOP 09, s nimiž by se mohla najít věcná shoda. Odhaduje, že v září se bude rozhodovat ve třetím čtení, pak půjde návrh do senátu, ke konci roku bude podepsaný a účinnost zavedena k 1. 1. – než to, raději nic. Pokud schválíme tento vládní zákon, tak na něj můžeme navázat později s lepší verzí. Ale je možná lepší teď vzít jen základní požadavky a ty splnit, nenazývat je novým zákonem a počkat, až bude dostatek času tyto požadavky/provedené změny potvrdit v zákoně. Bohužel on i další kolegové dlouho neuvažovali o možnosti revize původního zákona, považovali jej za již mrtvý, a ztratili čas na vymýšlení nového. Finanční náročnost je opravdu v porovnání s přínosem zákona relativní. Generální ředitelství je spíše symbolická věc – pokud by se ale na něj vzali lidé z ministerstev, tak to není nic, co by si stát mohl dovolit.

Zapsala Johana Typoltová, úpravy provedla Magdaléna Klimešová.

Děkujeme donorům: