

Stanovisko Rekonstrukce státu ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu novely služebního zákona

Rekonstrukce státu porovnala návrh komplexního pozměňovacího návrhu novely služebního zákona ve znění ze dne 29. května 2014 s parametry v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu. Komentář návrhu byl podkladem také pro kulatý stůl za účasti oponentů se zkušenostmi z veřejné správy a členů pracovní skupiny Rekonstrukce státu, který přispěl ke zformulování hodnocení pozměňovacího návrhu.

Pracovní skupina Rekonstrukce státu ve shodě s oponenty došla k závěru, že návrh zákona v předložené podobě nemůže zajistit profesionalizaci státní správy, a bude-li přijat, bude muset být v brzké době zásadně novelizován. Návrh bohužel neodpovídá řadě parametrů a principů obsažených v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu, jak podrobně zdůvodňujeme níže - zejména stabilita a otevřenost státní správy. Další část zásadních parametrů (jako je například právní úprava whistleblowingu) nelze hodnotit, neboť mají být upraveny až podzákonným předpisem, což považujeme za nevhodné a neodůvodněné i vzhledem k tomu, v jakém detailu se návrh věnuje například titulování státních úředníků či sladění pracovního a osobního života.

Zásadní problém představuje otázka odměňování, s jejíž větší reformou autoři počítají až v horizontu dvou let. I kdybychom optimisticky předpokládali, že ke kvalitní novelizaci skutečně dojde, dočasný model odměňování snižuje finanční ohodnocení mladých lidí s vysokoškolským vzděláním, jelikož se ruší rozpětí ve stupních a je kladen důraz pouze na senioritu. Tím bude státní správa finančně ještě méně atraktivní pro mladé lidi.

Zároveň návrh prakticky uzavírá vstup do státní správy zkušeným profesionálům a odborníkům z jiných sektorů. Noví úředníci budou smět vstupovat pouze na pozici referenta a vedoucího oddělení, a to včetně bývalých úředníků, kteří odešli do evropských či mezinárodních institucí (s výjimkou Evropské komise). Navíc v průběhu prvního roku mají proběhnout výběrová řízení na místa nadřazených, vybírat se tak bude jen ze stávajících úředníků bez nového nastavení odměňování. Hrozí tak formalistická realizace těchto výběrových řízení a je ohrožena implementace.

Návrh rezignuje na reformu systemizace, ani nová systemizace není podložena žádným auditem agend, ani obdobnou analýzou. Návrh nezajistí podmínky pro splnění deklarovaného cíle zvýšení efektivity výkonu státní správy, její stability a profesionality, spíše ji konzervuje.

Rychlost přijímání zákona jde na úkor jeho kvality a dlouhodobé udržitelnosti. Je reálnou hrozbou, že zákon bude brzy novelizován. Návrh komplexní novely je připravován bez zapojení opozice. Nedochozí k širší odborné debatě, pouze konzultaci s vybranými skupinami. Takto systémová a zásadní právní norma by měla projít standardním legislativním procesem vč. věcného záměru, zhodnocení dopadů regulace (RIA) a vnějšího připomínkového řízení. Chybí také finanční analýza dopadů. Návrh komplexního pozměňovacího návrhu není doprovázen změnovým zákonem, který má být teprve připraven.

Rekonstrukce státu proto doporučuje, aby schválení zákona bylo odloženo, a níže zmíněná opatření byla do návrhu zapracována. Pokud bude zákon schválen v navržené podobě, bude nezbytně nutné novelizacemi vyřešit níže uvedená opatření.

Body v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu:

Podpořím takovou podobu zákona o úřednících, která:

- zajistí pro úředníky jasná práva a povinnosti, nezbytné pro zefektivnění výkonu státní správy, včetně dostatečné ochrany před politickými tlaky:

- Možnost odmítnout vykonání ústního příkazu nadřízeného. V tom případě povinnost nadřízeného vydat písemný příkaz, při trvajícím rozporu založení dopisu s výhradami do osobního spisu.

Stav: Splněno § 87

- Zákonem jasně stanovené oblasti, kterých se bude hodnocení týkat. Hodnocení musí být úředníkovi předloženo. Právo podat stížnost proti výsledkům hodnocení k vedoucímu úřadu, v případě vrcholných úředníků k nadřízenému orgánu mimo úřad.

Stav: Splněno § 157

- Zákonem stanovené důvody pro odvolání nadřízených v rozsahu dvou po sobě jdoucích negativních ročních hodnocení plnění pracovních povinností, nebo výsledek disciplinárního řízení (např. porušení zákona nebo interních předpisů).

Stav: Nesplněno, možnost odvolat představeného již po jednom nevyhovujícím hodnocení § 61 a poté postavení mimo službu nejvíce na rok. Dále u úředníků po jednom nevyhovujícím hodnocení následuje druhé již za 6 měsíců § 157. Jde proti stabilizaci státní správy.

- Zákonem jasně vymezené výpovědní důvody. Pozn.: výpovědní důvody by měly být výjimečné, zákon nenabízí úředníkovi de facto žádné benefity, proto jistota zaměstnání je tímto nemnohým benefitem. Doba hodnocení 1x za rok, min. 2 po sobě jdoucí hodnocení.

Stav: Částečně splněno § 74 a § 76. Nesplněno u hodnocení viz výše (§ 74 odst. 1 písm. c).

- Právo obrátit se na nadřízený orgán (generální ředitelství) s podněty k fungování úřadu.

Stav: Nesplněno.

- zavede transparentní personální politiku, včetně povinných konkurzů na přijetí do státní správy a na obsazování vedoucích pozic a včetně zavedení kariérního řádu:

- Vnitřní výběrové řízení (ze stávajících státních zaměstnanců) na uvolněné pracovní místo jako kariérní prvek (1. kolo) a otevřená výběrová řízení na všechny pozice při neobsazení ve vnitřním výběrovém řízení (2. kolo).

Stav: Částečně splněno. Výběrové řízení se nekoná, pokud se obsazuje volné služební místo zaměstnancem, který byl přeložený (§ 46), v zahraničí (§ 68) nebo u kterého pominuly důvody pro změnu služebního poměru (§ 72). Nekoná se ani v případě uvedeném v § 24 odst. 1, pokud se jedná o služební místo v témže služebním úřadě ve stejném oboru služby a zařazené ve stejné platové třídě, jako bylo služební místo, z něhož byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, pokud tento zaměstnanec splňuje podmínky na uvolněné služební místo. V ostatních případech se výběrové řízení na volné služební místo koná.

Výběrové řízení se dle § 50 koná také na obsazení volného služebního místa představeného (až na výjimky samozřejmě). U pozice představeného se používají dvoukolová (státní tajemník § 53 a vedoucí služebního úřadu § 54) a tříkolová výběrová řízení (náměstek pro řízení

sekce/ředitel sekce § 55, ředitel odboru § 56 a vedoucího oddělení § 57). Kromě pozice vedoucího oddělení není na obsazení služebního místa představeného otevřené výběrové řízení (a i pro obsazení této pozice zákon preferuje státní zaměstnance). Výběrové řízení se neprovádí ani u vedoucího zastupitelského úřadu (§ 60). Zákon tak výrazně snižuje „propustnost“ v rámci státní i veřejné správy.

- Výběr na základě jasně stanovených parametrů pro danou pozici odpovídající systemizaci.

Stav: Nelze hodnotit, neboť systemizace není obsažena přímo v zákoně, ale její vytvoření je jednou z povinností generálního ředitele podle § 17 odst. 2. Protože dosud nebyl předložen katalog správních činností, který je pro stanovení parametrů pro tu kterou pozici určující, ani jiný návrh systemizace, hodnotíme tento dílčí požadavek jako nesplněný.

- Závaznost rozhodnutí výběrové komise.

Stav: Splněno (§ 28 odst. 3. Obdobně je tomu při obsazování služebního místa představeného - § 51 odst. 5, § 52 odst. 5, § 53 odst. 7, § 54 odst. 7, § 55 odst. 8, § 56 odst. 8, § 57 odst. 8)

- Výběrová komise na úřednická místa od druhého stupně řízení v úřadu níže je tvořena úředníky - zástupcem přímého nadřízeného a státního tajemníka odpovídajícího za zákonnost. Komise musí mít lichý počet osob.

Stav: Splněno (§ 56 odst. 2, § 57 odst. 2, § 28 odst. 1)

- zavede transparentní jednotný systém odměňování bez možnosti smluvních platů a s omezením nenárokové složky platu:

- Zrušení možnosti smluvních platů.

Stav: Splněno v § 146 až 154 návrhu zákona (hlava IX odměňování státních zaměstnanců)

- Všichni úředníci jsou odměňováni podle jednotného systému (musí platit i pro příspěvkové organizace státu, aby nedocházelo k situacím, kdy platy zaměstnanců za výkon stejné agendy v příspěvkových organizacích převyšují platy úředníků ve státních orgánech).

Stav: Nesplněno. Příspěvkové organizace jsou v rozporu s věcným přehledem k zákonu z února 2014 a sliby koaličních politiků mimo působnost služebního zákona.

- Zrušení různých nenárokových složek platu s výjimkou „zastropované“ odměny. Doporučení větších odstupů mezi tarifními třídami lépe reflektující náročnost výkonu pracovních agend.

Stav: Nelze hodnotit. I přes „zastropování“ odměny v § 152 odst. 2 do výše 25% z úhrnu platů vyplacených státnímu zaměstnanci za kalendářní rok zákon v § 150 hovoří o zvláštních příplatcích stanovených služebním orgánem ve služebním předpise. Nedochází ke změně v systému odměňování a příplatky, vč. osobního ad. jsou ponechány na současné úrovni.

- Jednotnost odměňování a zařazování do tarifů ve všech úřadech.

Stav: Nesplněno ve vztahu k příspěvkovým organizacím.

- Zavedení upraveného systému odměňování spolu se schválením zákona/novely a zavedení do praxe do 6 měsíců po schválení v první části přechodového období, vyčíslení dopadů upraveného systému odměňování na státní rozpočet.

Stav: Nelze hodnotit. Ustanovení § 196 předpokládá účinnost nového systému odměňování až od 1. 1. 2017.

- oddělí a vymezí politické a úřednické (tj. apolitické) pozice, včetně vymezení jejich kompetencí:

- Nadřízení a jejich zástupci musí spadat do působnosti zákona, tzn. být jmenováni na základě výběrového řízení podle tohoto zákona, jinak nemohou vykonávat řídicí pravomoci.

Stav: Nesplněno, viz § 2 odst. 1 písm. a), b) a c), dále § 34, § 175. Náměstek je mimo výkon služby, nevybírá se výběrovým řízením, avšak zastupuje člena vlády krom ze zákona vyhrazené agendy.

- Omezení počtu zaměstnanců kabinetu ministra, vč. kabinetu jeho náměstků procentuální částí objemu mzdových prostředků úřadu.

Stav: Nesplněno, což je patrné z § 174. Pouze v případě náměstků člena vlády stanoví § 175 odst. 2 limit dvou náměstků.

- Vyloučení vlivu politicky nominovaných zaměstnanců do rozhodování o individuálních povinnostech.

Stav: Nelze hodnotit. Avšak toto vyloučení (včetně rozhodování o rozkladech) bylo navrženo do tzv. změnového zákona, ten ještě nebyl předložen.

• 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:

- Jasně vymezení úředníků a dalších zaměstnanců úřadu podle vykonávané agendy.

Stav: Částečně splněno. Obory služby má podle § 5 odst. 2 stanovit vláda svým nařízením. Konkretizaci má obsahovat systemizace, kterou bude připravovat Generální ředitelství podle § 17 odst. 2.

- Jasně kvalifikační, profesní a další předpoklady pro obsazení pozic.

Stav: Nesplněno. Zákon stanovuje pouze základní předpoklady pro žadatele o služební místo v § 25. Podrobnější vymezení předpokladů pro obsazení pozic má být obsaženo v katalogu správních činností, který dosud nebyl dokončen.

- Schvalování systemizace generálním ředitelstvím ve spolupráci s úřadem a gestorem státního rozpočtu.

Stav: Nesplněno § 13 v kombinaci s § 17 odst. 2 a 3. Systemizaci sice vypracuje generální ředitelství ve spolupráci s dalšími služebními orgány, avšak systemizaci samotnou schvaluje vláda.

- Stanovení obecné řídicí struktury jako východisko pro systemizaci.

Stav: Splněno § 9.

- Změny v systemizaci v průběhu roku jen z důvodu změny výkonu agendy úřadu.

Stav: Splněno § 18, dodána i podstatná změna podmínek bez bližší specifikace.

• bude řešit podmínky přestupu odborně kvalitních pracovníků do působnosti nového zákona, s důrazem na absolvování úřednické zkoušky:

- Přejícné období v duchu prověření současných úředníků, zda odpovídají požadavku na funkci (systemizace), nejen jejich „překlopení“.

Stav: Splněno § 189 skrze úřednickou zkoušku, ovšem bez vazby na systemizaci.

- Neumožnit výjimky ze vzdělání – individuální posuzování každé žádosti o výjimku rozhodnutí o překlopení by mělo vycházet z podkladů/analýzy.

Stav: Nesplněno § 197 odst. 1.

- Absolvování úřednické zkoušky ne jako vyřazovacího testu, ale způsob zvýšení kvalifikace úředníka.

Stav: Částečně splněno § 37, ovšem není znám detailnější obsah úřednické zkoušky, neboť ten má stanovit služebním předpisem generální ředitel podle § 42.

- Jasně vymezený obsah úřednické zkoušky – test odborné znalosti, analytického myšlení a dalších kompetencí nutných pro danou pozici.

Stav: Částečně splněno § 37, ovšem není jasné, jakým způsobem budou ověřovány „schopnosti“ při ústní části zkoušky.

- Výběrová řízení na všechny pozice nadřízených v průběhu přechodového období (2-3 roky).

Stav: Splněno § 186.

• zavede opatření ke zvýšení odpovědnosti úředníků za jejich rozhodování, resp. za správný úřední postup, a k důslednému vymáhání škody způsobené nezákonným postupem:

- Jasný a jednoduchý procesní management podporující osobní odpovědnost za rozhodnutí.

Stav: Nesplněno.

- Podpora uvádění zpracovatele/autora na dokumentech úřadu.

Stav: Nesplněno.

- Šetření osobní odpovědnosti při způsobené škodě i jiné újmě (nezákonném jednání).

Stav: Splněno s ohledem na úpravu kárné odpovědnosti v § 70 až 79.

- Zavedení povinnosti úřadu vymáhat po odpovědném úředníkovi škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím (regres).

Stav: Nelze hodnotit. Návrh na právní úpravu zákona č. 82/1998 Sb. jsme navrhli doplnit do tzv. změnového zákona, který doprovází návrh novely služebního zákona. Ten nebyl dosud předložen.

• 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:

- Vymezit oznamované jednání široce, aby zahrnovalo trestný čin, porušení uložené povinnosti, zneužití veřejných prostředků, ohrožení zdraví, bezpečnosti, životního prostředí, tak i jednání vedoucí k zakrytí vyjmenovaných jednání.

Stav: Nelze hodnotit. Problém je v tom, že stávající verze návrhu Novely služebního zákona k 22. 5. 2014 řeší whistleblowing podzákonnou právní úpravou - služebním předpisem, který je povinen vydat generální ředitel podle § 12 odst. 4 písm. d). Ten sice v obecné rovině vymezuje, jak by měl být oznamovatel chráněn, včetně utajení totožnosti, ale zákon to již dále nekonkretizuje a z tohoto pohledu je návrh skutečně nedostatečný. Novela služebního zákona sice hovoří o tom, co má služební předpis rámcově obsahovat, a tento rámec se shoduje s našimi požadavky, ale naše požadavky směřovaly ke konkretizaci ochrany oznamovatelů v zákoně (např. když vyžadujeme uvedení lhůt pro vyřízení oznámení, tak tím myslíme konkrétní, zákonem stanovenou lhůtu, ne tezi v § 12 odst. 4 písm. d), že služební předpis bude muset stanovit i lhůtu pro vyřízení oznámení). Podávání stížností podle § 196 a § 197 Novely přitom nepovažujeme za dostatečnou a ani vhodnou alternativu k podávání oznámení, a podle mého názoru Novela předpokládá, že oznámení bude mít jiný režim, jinou úpravu, než podávání stížností.

- Stanovit podmínky poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti.

Stav: Nelze hodnotit. Viz výše.

- Uložit úřadu povinnosti organizačně umožnit úředníkovi protiprávní jednání oznámit, a to i anonymně.

Stav: Nelze hodnotit, ačkoli § 12 odst. 4 písm. d) předpokládá možnost utajit totožnost oznamovatele. Viz výše.

- Stanovit povinnost šetřit oznámení včetně určení lhůty, ve které je odpovědná osoba povinna nahlášené skutečnosti prověřit.

Stav: Nelze hodnotit. Viz výše.

- Stanovit podmínky pro informování oznamovatele o průběhu a výsledcích šetření oznámení.

Stav: Nelze hodnotit, ačkoli § 12 odst. 4 písm. d) předpokládá, že oznamovatel bude informován. Vše však závisí na služebním předpisu vydaném generálním ředitelstvím. Viz výše.

• zajistí struktury a mechanismy pro jednotný výklad a aplikaci tohoto zákona (Generální ředitelství státní služby):

- Základní funkcí je být koncepční a koordinační orgán.

Stav: Splněno § 13.

- Funkce odvolacího orgánu, také zodpovědného za kontrolu dodržování zákonnosti, vč. vymahatelnosti interních předpisů.

Stav: Splněno § 13 odst. 2 a 4.

Hodnocení:

Zákon splňuje pouze 12 bodů Rekonstrukce státu, 5 bodů plní částečně, 10 bodů neplní vůbec a 10 bodů prozatím nehodnotíme, protože komplexní pozměňovací návrh v těchto bodech odkazuje na podzákoný předpis nebo má být opatření obsaženo ve změnovém zákonu, který není dokončen.