Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona

Návrh novely služebního zákona, který 10. září 2014 schválila Sněmovna, splňuje pouze 13 z 38 bodů Rekonstrukce státu, z toho 7 jen částečně. Z definovaných dílčích požadavků na kvalitní zákon pro českou státní správu jich tak plní aspoň zčásti jen třetinu (34,2 % požadavků). Rekonstrukce státu dlouhodobě kriticky poukazuje na velmi nestandardní a vysoce rizikový způsob přípravy takto závažné normy, která je pro fungování státu naprosto klíčová. Celá řada oblastí je normou řešena nedostatečně, špatně nebo jejich řešení zůstává zcela opomíjeno.

Zákon neposiluje dostatečně stabilitu ve státní správě. Hlavním problémem je nízký počet hodnocení úředníků jako důvod pro odvolání a možnost svévolné změny systemizace. U představených je možné odvolání dokonce již po jednom negativním hodnocení. To je zcela v rozporu s deklarovaným cílem posílení stability, který je mimo jiné i jedním z hlavních požadavků Evropské komise. Oproti předchozí verzi jsme svědky zcela alarmujícího „znetransparentnění“ výběrových řízení, které přináší možnost výběrové řízení zrušit kdykoli, když se představenému vítězní uchazeči nebudou „zdát vhodní“. Dále se zcela popírá závaznost pořadí vítězných uchazečů. Kopíruje se tak verze Nečasova návrhu, který byl v minulosti ostře odmítnut. Výběrová řízení se liší dle jednotlivých pozic, jsou značně nepřehledná a odlišnosti v postupech jsou spíše nahodilé, než racionálně odvozené.

Velmi rizikové se jeví i možnosti politiků aktivně ovlivňovat chod celého státního aparátu nikoli nutnou volbou agendy, ale konkrétními zásahy do autonomního fungování byrokracie. Služební předpisy budou realizovány nařízením vlády, tedy politicky. Členové výběrových komisí jsou ve velké míře nominováni také politicky. Vytvoření tzv. náměstka pro státní službu na Ministerstvu vnitra je nedůstojným zastíracím manévrem, kdy většina opatření ve věcech služby budou realizována Ministerstvem vnitra, tedy s podpisem ministra - politika. Zůstávají i političtí náměstci ministrů bez odpovídající legitimity (ministr – volby, úředník – výběrové řízení), avšak se značnými pravomocemi. Oproti předchozímu návrhu se rozmělňuje omezení přestupů mezi veřejným a soukromým sektorem (původní § 85), které ukládalo zákaz podnikání vrcholným státním zaměstnancům po odchodu z funkce. Podle stávajícího návrhu o takovém zákazu lze uvažovat.

Změny organizační struktury lze provádět libovolně, nejen při změnách působnosti úřadu či výjimečných změnách podmínek (§ 18). Zákon navíc umožňuje svévolné změny systemizace o třídu dolů či dokonce dvě třídy nahoru. To je zcela v rozporu se smyslem systemizace jako závazných podmínek pro fungování úřadu.

Na základě uvedených důvodů zástupci Rekonstrukce státu hodnotí předkládaný návrh jako nedostatečný z hlediska vytvoření podmínek pro stabilní a profesionální fungování české státní správy.

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz

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 (§ 85).

    - 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: Částečně splněno v § 155. Dále je také zrušena možnost přezkumu opakované stížnosti proti hodnocení a povinnost služebního orgánu se k ní písemně vyjádřit; s vypuštěním generálního ředitelství pak odpadá možnost, aby se zaměstnanec bránil stížností u jiného než nadřízeného orgánu.

    - 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: Není splněno. Je možné odvolat představeného již po jednom nevyhovujícím hodnocení (§ 60) a poté postavit mimo službu až na rok. Dále u úředníků po jednom nevyhovujícím hodnocení následuje druhé již za 6 měsíců (§ 155). Krátké období je rizikem manipulace. Rovněž podivné nastavení je pro hodnocení zaměstnanců sekce státní služby, které hodnotí personální ředitel, jehož křížově hodnotí náměstek pro státní službu (§ 156).

    - 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 v § 72 a § 75. Nesplněno u představených, které je možné odvolat po jednom hodnocení (viz výše), ti dostanou po 6 měsících postavení mimo službu výpověď.

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

Stav: Není splněno, navíc nadresortní orgán v podobě generálního ředitelství byl zcela zrušen.

- **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: Není splněno. Výběrové řízení se nekoná, pokud se obsazuje volné služební místo zaměstnancem, který byl přeložený (§ 47, 61), nebo u kterého pominuly důvody pro změnu služebního poměru či skončilo zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby z důvodu výkonu vojenského cvičení nebo mimořádné služby nebo výkonu funkce poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, náměstka člena vlády nebo uvolněného člena zastupitelstva (§ 70). Výběrové řízení se neprovádí ani u vedoucího zastupitelského úřadu (§ 51 odst. 5) V ostatních případech se výběrové řízení na volné služební místo koná. Úřednické pozice jsou ve výběrovém řízení obsazovány na základě standardních požadavků, nejsou nijak omezeny různými koly výběrového řízení. Kariérní řád není respektován. Zcela odlišný postup se aplikuje pouze na pozici náměstka pro státní službu (§ 52), který je omezen jak možnými uchazeči (ředitelé krajských úřadů, tajemníci městských úřadů, náměstci, ředitelé sekcí, vedoucí úřadů a státních tajemníků). Pozice státních tajemníků jsou obsazovány (§ 53) dvoukolově z řad vrcholných úředníků a ve druhém kole i úředníků Evropské komise či mezinárodních institucí. O pozici náměstka/ředitele sekce se může ucházet i

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz

akademický pracovník a ve druhém a třetím kole další kategorie uchazečů (§ 55). Tříkolově se postupuje i u obsazování pozic vedoucího odboru. Zákon snižuje roli kariérního prvku.

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

Stav: Nelze hodnotit, neboť systemizace není obsažena přímo v zákoně, ale bude předkládána Ministerstvem vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí (§ 17-8) ke schválení vládě. Dřívější návrh předpokládal, že zodpovědnost za systemizaci ponese nadresortní orgán, zde tato pravomoc přechází na jedno z ministerstev. Navíc zákon umožňuje změny v systemizaci za podstatné změny podmínek (§ 18), které však blíže nespecifikuje. Zákon navíc umožňuje svévolné změny systemizace o třídu dolů či dokonce dvě třídy nahoru. Existuje velké riziko zneužití v podobě de facto libovolných změn. Navíc 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: Není splněno (§ 28). Pořadí úspěšných uchazečů stanovený výběrovou komisí není závazné. Nadřízený bude vybírat z prvních tří nejlepších uchazečů. V případě, že si nevybere, výběrové řízení může zrušit. Obdobně je tomu při obsazování služebního místa představeného.

- 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: Není splněno. Výběrové komise na úřednické pozice je tvořena třemi členy (§ 28 odst. 1), avšak členové komise pro výběr náměstka pro státní službu jsou jmenováni vládou (§ 52). Výběrová komise pro státního tajemníka, tedy vrcholnou úřednickou pozici je tvořena 4 členy, z toho 3 navrhuje politik – ministr nebo vedoucí úřadu vlády (§ 53). U výběru vedoucího služebního úřadu rozhoduje politický hlas se 3 členy ve 4 členné komisi, zbývající je jmenován náměstkem pro státní službu (§ 54). Náměstka/ředitele sekce vybírá 4 členná komise, 2 členy jmenuje ministr (§ 55).

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

Stav: Splněno v § 144 až § 152 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: Není splněno. 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 § 150 odst. 2 do výše 25% z úhrnu platů vyplacených státnímu zaměstnanci za kalendářní rok zákon v § 148 hovoří o zvláštních příplatcích stanovených služebním orgánem ve služebním předpise. Nedochází ke změně v systému odměňování a příplatky, např. za vedení, zvláštní příplatek a osobní příplatek, jsou ponechány na současné praxi.

- Jednotnost odměňování a zařazování do tarifů ve všech úřadech.

Stav: Není splněno 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 § 199 předpokládá účinnost nového systému odměňování až od 1. 1. 2017.

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz

- **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 řídící pravomoci.

Stav: Není splněno, viz § 2 odst. 1 písm. a), b) a c), dále § 33, § 173. 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: Není splněno, což je patrné z § 172. Pouze v případě náměstků člena vlády stanoví § 173 odst. 2 limit dvou náměstků.

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

Stav: Není splněno. Avšak toto vyloučení (včetně rozhodování o rozkladech) může být realizováno tzv. změnovým zákonem.

- **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:**
    - Jasné 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 Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí podle § 17 odst. 2.

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

Stav: Není splněno. 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: Není splněno dle § 13 v kombinaci s § 17 odst. 2 a 3. Systematizaci sice vypracuje Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí a služebními orgány, avšak systematizaci samotnou schvaluje vláda.

    - Stanovení obecné řídící struktury jako východisko pro systemizaci.

Stav: Splněno v § 9.

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

Stav: Částečně splněno; § 18 dává možnost změny systemizace z důvodu tzv. podstatné změny podmínek, která však není blíže vymezena.

- **bude řešit podmínky přestupu odborně kvalitních pracovníků do působnosti nového zákona, s důrazem na absolvování úřednické zkoušky:**
    - Přechodové období v duchu prověření současných úředníků, zda odpovídají požadavku na funkci (systemizace), nejen jejich „překlopení“.

Stav: Splněno v § 188 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: Není splněno dle § 201.

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

Stav: Částečně splněno v § 36, ovšem není znám detailnější obsah úřednické zkoušky, zejména zvláštní části úřednické zkoušky, dále je vládě umožněno rozhodnout nařízením o rovnocennosti zvláštní části zkoušky s jinými vykonanými zkouškami. Realizaci obecné části úřednické zkoušky připadne Ministerstvu vnitra. Obsah úřednické zkoušky stanoví Ministerstvo vnitra vyhláškou.

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz

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

Stav: Částečně splněno v § 36, 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 v § 188.

- **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: Není splněno.

- Podpora uvádění zpracovatele/autora na dokumentech úřadu.

Stav: Není splněno.

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

Stav: Splněno s ohledem na úpravu kárné odpovědnosti (§ 87 a dále).

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

Stav: Není splněno. Návrh na právní úpravu zákona č. 82/1998 Sb. jsme navrhli doplnit do tzv. změnového zákona, který doprovází návrh novely služebního zákona.

- **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. Problematické je ponechání regulace whistleblowingu na budoucí úpravu nařízením vlády dle § 205. Obecně je vymezeno, jak by měl být oznamovatel chráněn včetně utajení totožnosti, ale zákon to již dále nekonkretizuje a z tohoto pohledu je návrh skutečně nedostatečný. Návrh 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, myslíme konkrétní, zákonem stanovenou lhůtu, ne tezi, že služební předpis bude muset stanovit i lhůtu pro vyřízení oznámení). Podávání stížností podle § 157 a § 158 nelze přitom považovat za způsob podání oznámení, pro něž se § 205 předpokládá jiný režim.

- 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 § 205 v obecné rovině 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 § 205 předpokládá, že oznamovatel bude informován. Vše však závisí na nařízení vlády. Viz výše.

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz

- **zajistí struktury a mechanismy pro jednotný výklad a aplikaci tohoto zákona (Generální ředitelství státní služby):**
    - Základní funkcí je být koncepční a koordinační orgán.

Stav: Částečně splněno. Kompetence jsou převedeny dílčím způsobem na náměstka pro řízení státní služby Ministerstva vnitra, zčásti na Ministerstvo vnitra jako celek či ve spolupráci s Ministerstvem financí, ve věcech vzdělávání a úřednické zkoušky na Ministerstvo vnitra, dílčím způsobem též na vládu a jí vydané nařízení. Tato roztříštěnost negativně ovlivní skutečnou koordinační funkci, o koncepční lze jen stěží hovořit, ta se bude odehrávat pod taktovkou vlády a ministra vnitra stojícího v čele ministerstva. Toto nastavení také umožňuje, aby vydávání ryze služebních předpisů bylo v kompetenci politických orgánů.

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

Stav: Není splněno. Požadavek je nutné chápat jako jednotný odvolací orgán, se zrušením generálního ředitelství jeho funkce jako odvolacího orgánu zůstává roztříštěna. Návrh uvádí v § 168 jako odvolací orgán ve věcech kárného řízení kárnou komisi druhého stupně, v ostatních věcech je to nadřízený služební orgán.

www.rekonstrukcestatu.cz
info@rekonstrukcestatu.cz