

Otevřený dopis premiérovi a členům vlády ve věci zákona o úřednících

Vážený pane premiére, vážená paní vicepremiérko, vážený pane vicepremiére, vážená paní ministryně, vážení páni ministři,

obracíme se na Vás touto formou otevřeného dopisu ve věci připravovaného zákona „O právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě“ (dále jen zákon o úřednících).

Připravovaný zákon by měl představovat základní pilíř potřebné profesionalizace státní správy, naplnění ústavy (Čl. 79), odstranění stavu, kdy Česká republika jako jediná země EU zákon upravující právní postavení státních úředníků nemá, a v neposlední řadě i nástroj omezování korupčních rizik ve státní správě.

Významu tohoto zákona si je Vaše vláda vědoma, proto ve svém Programovém prohlášení konstatovala:

„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.“

Podobně Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, schválená usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1, v úkolu č. 1.7 požaduje „*zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících*“ a ukládá „*předložit vládě věcný záměr zákona o úřednících, ve kterém bude jednoznačně určena hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve veřejné správě, zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy a stanoven systém odměňování.*“

Zmiňovaný zákon o úřednících zaslalo Ministerstvo vnitra v těchto dnech do meziresortního připomínkového řízení.

Nevládní organizace níže podepsané jsou přesvědčeny, že předložená verze zákona o úřednících nesplňuje požadavky na něj vznesené jak Programovým prohlášením vlády, tak i ve Strategii vlády v boji proti korupci.

V první řadě **nezajišťuje „odpolitizování“ a není „jednoznačně určena hranice mezi politickými místy“**. Návrh zákona nestanovuje hranici mezi politicky obsazovanými pozicemi a úředníky a na institucionální řešení odpolitizování veřejné správy rezignuje sporným „stanovením maximálně možné právní ochrany úředníků“ (viz důvodová zpráva). Nejvýrazněji je tento nedostatek vidět při definování funkce náměstka ministra, která je vedena jako úřednická kategorie, ale neplatí pro ni úřednické povinnosti (např. výběrová řízení). Návrh zákona nezavádí jednotné apolitické personální řízení státní správy, není navržena žádná administrativní hierarchická struktura, která by implementaci zákona o úřednících řídila, dozороvala a garantovala. Chybí tak jak nadresortní orgán typu Generálního ředitelství státní služby, tak i struktury na jednotlivých úřadech, jako je „personální ředitel“. Role „státního tajemníka“ je nejasná a nedostatečně definovaná, jeho jmenování neobsahuje dostatečné pojistky. Naplňování zákona o úřednících tak plně zůstává v rukou politiků.

Toto řešení je s ohledem na cíle regulace zcela nedostatečné a tudíž nepřijatelné a neposkytuje státním úředníkům dostatek ochrany před politickými vlivy a nelze ho proto shledat naplněním přístupových kritérií EU.

Návrh dále **nesměřuje k „profesionalizaci a stabilizaci“**. Podmínky kariérního řádu jsou nerozpracované, neexistuje vazba hodnocení pracovníků na jejich odměňování a kariérní růst. Návrh zavádí nové čtyři kategorie zaměstnanců ve veřejné správě, přičemž zejména rozdělení na „úředníky“ a „zaměstnance“ postrádá pro oblast státní správy logiku. Z kategorie „úředníků“ totiž vylučuje celou oblast implementace evropských fondů, oblast veřejných zakázek, oblast IT systémů (a s nimi spojených miliardových zakázek), ale i oblast personálního řízení. Nehledě na praktické nejasnosti uvedeného rozdělení a možné vnitřní spory v úřadech při zařazování zaměstnanců do jednotlivých kategorií, je navrhovaná koncepce zcela v rozporu s proklamovaným protikorupčním charakterem normy. V neposlední řadě zákon s výjimkou jednoho týdne dovolené nenabízí žádné stabilizační prvky.

Konečně návrh zákona **nestanovuje moderní a odpovědný „systém odměňování“**. V oblasti odměňování (Hlava VII. návrhu zákona) zaznamenává návrh regulace zcela nekonceptní přístup, kdy

se namísto stanovení stabilizačních prvků spočívajících ve zvýšení nárokové složky platu na úkor nenárokové pouští cestou zcela nestandardní, tj. podpory smluvních platů. Navíc zcela chybí hodnocení výkonu úředníků a zaměstnanců ve vazbě na odměňování. Tím se posiluje v poslední době zaznamenaný negativní a potenciálně korupční trend vysokých a zcela neprůhledných odměn pro vybrané pracovníky.

Jedním z argumentů pro zavedení zákona o úřednících je jeho nižší finanční náročnost ve srovnání se služebním zákonem. Ani v jedné variantě řešení však nejsou vyčísleny přínosy právní úpravy vyplývající ze zvýšení efektivity veřejné správy. Například, že při avizovaném zvýšení profesionality výkonu veřejné správy nebude nutné outsourcovat řadu např. právních služeb, sníží se fluktuace úředníků, tzn. klesnou náklady na nábor a vzdělávání či se ušetří na neefektivně zadaných veřejných zakázkách. V důvodové zprávě se uvádí, že komplexně nelze exaktně vyhodnotit dopady regulace v oblasti nákladů. Jsme přesvědčeni, že předkladatel by měl vyvinout větší snahu tyto dopady vyčíslit. Toto vyčíslení je nutné tím spíše, že varianta jednotné právní úpravy je upřednostněna zejména s ohledem na finanční náročnost zavedení služebního zákona.

Návrh zákona nepřinese vyšší stabilitu ani profesionalitu výkonu státní správy ani samosprávy.

Základní myšlenka návrhu zákona tkví v rozšíření stávajícího zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků na úředníky státní správy. Toto (v Evropě unikátní) pojetí jednostranně zdůrazňuje podobnosti státní správy a samosprávy (např. správní činnosti) a přehlíží jejich významné odlišnosti, které spočívají jak v rozdílech kompetencí a charakteru práce, tak zejména ve skutečnosti, že státní úředníci mají jednoho zaměstnavatele, na rozdíl od cca 6000 zaměstnavatelů úředníků samosprávných celků. Jednotným řešením se posiluje nežádoucí trend zeslabování role státu a posilování partikularizace a resortismu jednotlivých úřadů.

Navíc nedávné události na Magistrátu hl. m. Prahy (kauza Opencard), či KÚ Středočeského kraje (kauza Davida Ratha) či Ústeckého kraje (kauza Regionální rady) ukázaly, že zákon 312/2002 Sb. nepřinesl v praxi ochranu úředníků před politickými vlivy.

O komplexním systémovém opatření lze jen stěží hovořit, neboť do současného stavu přináší spíše zmatek nebo ještě hůře legalizaci současných nefunkčních mechanismů, které se v praxi uplatňují.

Zároveň připomínáme, že vláda formou svého usnesení může vůči státním úřadům přijmout již nyní celou řadu opatření personální politiky, aniž by k tomu potřebovala zákonné zmocnění. Zejména zavedení povinných výběrových řízení na pozice ve státní správě, zavedení standardizovaných pracovních hodnocení či propracování požadavků na vzdělávání může být přijato a využíváno prakticky okamžitě.

Obrácíme se na Vás proto s výzvou odmítnout navrhovanou normu a připravit nové politické zadání, které lépe zohlední jak potřeby efektivního spravování státu, tak výše uvedené Programové prohlášení a Strategii vlády v boji proti korupci.

David Ondráčka za Transparency International - Česká republika, o.p.s.

Štěpán Rattay za Oživení

Martin Fadrný za Ekologický právní servis

Janusz Konieczny za Nadační fond proti korupci