

Český zákon o státní službě: odpovídá mezinárodním protikorupčním standardům?*

*František Kučera***

Abstract /

Czech Civil Service Act: Is It Up to International Anti Corruption Standards?

The adoption of the Civil Service Act in the Czech Republic was accompanied by many internal political conflicts as well as by international influence. Moreover, it has undergone a very complicated legislative process, and the Constitutional Court eventually evaluated it. What is the final shape of this act? The author poses a question to what extent the Civil Service Act corresponds to international standards, recommendations and best practice related to the regulation of civil service. The Act is, therefore, subject to thorough analysis using parameters that are presented by the Anticorruption Barometer. Even though the original purpose of the Anticorruption Barometer is to measure success and quality of the Government anti-corruption policy, the parameters used by it were set in accordance with international standards, recommendations, and best practice. The author confronts the individual parameters of the Barometer with the wording of the Act and concludes that even though the Civil Service Act means undoubtedly a step towards improving the situation many steps that were taken are insufficient and the Act leaves space for political influence on civil service, patronage, and corruption.

Keywords /

Anti-corruption barometer, civil service, corruption environment, Czech Republic, good governance

* Text vznikl v rámci projektu GAČR 16-11210S „Prostor korupčních možností v České republice“.

** Ing. František Kučera, katedra politologie, Fakulta mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze, Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3. E-mail: xkucf05@vse.cz. Autor je rovněž státním zaměstnancem Úřadu vlády ČR a veškeré názory prezentované v tomto článku jsou pouze jeho osobní a nemohou být vnímány jako oficiální stanoviska Úřadu vlády ČR ani České republiky.

Úvod

Apolitická, stabilní, profesionální, transparentní, efektivní – to jsou hlavní charakteristiky žádoucí podoby moderní státní služby v demokratickém prostředí (viz např. Mungiu-Pippidi, 2015; Michaels, 2015; Repucci, 2014; Růžička & Outrata, 2014; Kopecký et al., 2012; Vymětal, 2008; Ewing, 2007; Ingraham, 2006). Pokud se ale toto tvrzení pokusíme aplikovat na český zákon o státní službě, vyvstane nám řada otázek a pochybností. Přestože jde o jeden z klíčových zákonů, který ovlivňuje charakter a kvalitu státní správy, po dlouhou dobu bylo zjevné, že pro značnou část politické reprezentace tento zákon není žádoucí. Jen málokterý zákon se prosazoval tak obtížně, v takových konfliktech a silných vnitrostranických tlacích napříč politickým spektrem. To je samo o sobě zajímavé výzkumné téma, kterému se zde ovšem vzhledem k rozsahu textu nemůžeme věnovat; přesto je důležité si tuto skutečnost při posuzování zákona uvědomovat.

Stejně tak musíme brát v úvahu, že přijetí zákona a jeho výslednou podobu ovlivňovaly také vnější vlivy, a to ve dvou, částečně se překrývajících, směrech. První se týkal požadavku, vyplývajícího z našeho členství v EU, mít zákonem upravenou státní službu. Druhý pak zahrnoval obsahovou stránku, tj. požadavek, aby státní služba, respektive zákon o státní službě naplňoval určité mezinárodně uznávané standardy. V tomto smyslu šlo nejen o konkrétní požadavky Evropské komise, ale také o výrazný vliv ze strany Skupiny států proti korupci Rady Evropy (Group of States against Corruption, GRECO) nebo Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD). Způsob, jak se jednotlivé vlivy prosazovaly, od hrozby pozastavení čerpání prostředků z evropských investičních a strukturálních fondů ze strany Evropské komise až po mírnější diplomatický a mediální nátlak mezinárodních organizací, je opět samo o sobě zajímavým výzkumným tématem, které v tuto chvíli také necháme stranou, ale budeme jej brát v úvahu při našich rozborech.

S vědomím toho, že zde byl určitý vnitřní odpor a zároveň určitý vnější nátlak, budeme analyzovat výslednou podobu zákona o státní službě. Předložený text je součástí širěji pojatého výzkumu korupce, jehož cílem je zjistit, jak dalece institucionální nastavení a fungování dohledových institucí ovlivňuje prostor pro korupci a podobu korupčního prostředí v České republice.

Text je organizován následujícím způsobem. První část zahrnuje teoreticko-konceptuální rámec a dále rozebírá metodologii výzkumu, jenž vychází z parametrů Protikorupčního barometru (www.protikorupcnibarometr.cz, 2017). Následuje konkrétní rozbor zákona o státní službě. Nejdříve předkládáme stručnou charakteristiku, dále aplikujeme jednotlivé parametry Protikorupčního barometru a sledujeme jejich naplnění v konkrétních ustanoveních zákona.

1 / Teoreticko-konceptuální rámec zkoumání

Význam kvalitní státní služby není zřejmě v odborném prostředí třeba nijak zvláště obhajovat, není to ani téma nové. Základní zdůvodnění nacházíme již v pojetí panství a racionálně byrokratické legitimacy u Maxe Webera (Weber, 2009). Tomuto tématu se především věnuje samostatný a etablovaný směr politologických výzkumů – veřejná politika (public policy, respektive public policy administration), ale do výzkumů se promítají i přístupy z dalších vědních disciplín, zejména práva (správní právo, u nás např. Smejkal, 2016; Keisler, 2016; Kopecký, 2015; Hendrych, 2016; Pichrt, 2015) či sociologie (u nás např. Keller, 2010). Od doby Maxe Webera nicméně prošla problematika značným vývojem, přes tržně a proklientsky orientovaný New Public Management, neoweberovský stát (Pollitt & Bouckaert, 2011), teorie sítí, až po změnu termínu vláda (government) za mnohem obsáhlejší koncept vládnutí (governance).

Z hlediska základních principů obsazování a reprodukce veřejné a v našem případě konkrétně státní správy odborná veřejnost dlouhodobě rozlišuje dva základní systémy – kariérní a meritní (zásluhový). U kariérního systému je výrazně zastoupen prvek stability s důrazem na postupný kariérní růst státních zaměstnanců v průběhu jejich života a postupné získávání nových zkušeností a kompetencí. U zásluhového systému je pak větší důraz kladen na plnění kvalifikačních požadavků pro výkon dané práce a vertikální i horizontální mobilita v rámci tohoto systému je mnohem vyšší. Zásluhový systém byl zejména reakcí na tzv. spoils system fungující na základě politické nominace, jehož hlavním rysem byl usnadněný přístup k veřejným prostředkům a jejich zneužívání ze strany politických stran a politiků (Grzymala-Busse, 2007; 2008).

Samozřejmě málokdy nalezneme čistou variantu jednoho či druhého systému, často jsou zaváděny systémy smíšené, jež kombinují prvky obou konceptů. Smíšený systém je ovšem odlišný od systémů hybridních, jak je vymezila Helen Dickinson, kdy je zákonodárci přijata a exekutivou implementována některá z předchozích variant, která je ve větší nebo v menší míře ovlivněna strukturou stávající. V takovém případě lze mluvit o hybridní struktuře, kde změna systému proběhla pouze částečně a některé prvky systému starého dosud výrazně ovlivňují fungování systému nového (Dickinson, 2016).

Vzhledem k tomu, že tato studie je součástí výše zmiňovaného výzkumu vztahovaného ke korupčnímu prostředí, jsou pro nás podstatné přístupy vycházející z principů „dobrého vládnutí“ (Nanda, 2006; Mungiu-Pippidi, 2015; Elahi, 2009; Weiss, 2000; Vymětal, 2008). Pojem „vládnutí“ (governance) nabyl v posledních letech na popularitě, byť jeho „politický rozměr“ částečně omezuje jeho využitelnost ve společenskovědním výzkumu. Ostatně jde o termín, který měl vždy politický aspekt, jenž není pro náš výzkum nezajímavý, protože k širší odborné veřejnosti se dostává v souvislosti se snahou Světové banky obejít při poskytování pomoci zkorumpované vlády. V roce 1995 OECD publikovala přehled o reformách veřejné správy nazvané Governance in Transition (Vládnutí v přechodu) a počátkem nového tisíciletí „dobývá“ i Brusel (Bílá kniha Nigela Kinnocka 2001 Governance in the European Union – viz Dvořáková, 2011). Vládnutí (governance) v tomto pojetí odráží pravidla, procesy a chování při výkonu moci (Vymětal, 2007: 13).

Rozpracování pojmu, snaha úžeji a hodnotově jej vymezit pak vedla k pojmu „dobrého vládnutí“ (good governance). Podstatný je stále důraz na procedurální aspekty, na to, že rozhodování probíhá „v pořádku“ (things are properly done). Jak zdůrazňuje V. Dvořáková (2011), dobré vládnutí neznámá dosažení „žádoucího“ výsledku z hlediska nějakých partikulárních zájmů, ale představuje způsob rozhodování, které je z hlediska dosaženého výsledku neutrální a dodržuje předem stanovené postupy. Z této premisy jsou pak odvozeny standardy a charakteristiky, které mají fungování kvalitní veřejné správy zabezpečovat.

Přestože na základních hodnotách definujících „dobré vládnutí“ panuje všeobecná shoda mezi autory, dílčí otázky, zejména odlišný akcent na některé prvky a jejich vzájemné působení, vyvstávají. Jednou z takových souvztažností je například konflikt mezi důrazem na procedury za současného zachování potřebné výkonnosti a efektivity správy (Graaf & Paanakker, 2014). Další akcent, který bychom v souvislosti s dobrým vládnutím měli zmínit, je kladen na „otevřené vládnutí“ (open governance), které je stále častěji zmiňováno společně s principy dobrého vládnutí a které staví na podpoře otevřenosti, transparentnosti a participace. Tyto dva koncepty, dobré vládnutí a otevřené vládnutí, se navzájem nevylučují, ale naopak doplňují a staví na stejných základních principech právního státu, odpovědnosti a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky (Kovac, 2016).

Při řešení otázek týkajících se „dobrého vládnutí“ se do popředí pozornosti badatelů nutně dostala i otázka státu, jeho autonomie i kapacit. Přelomovou knihou ve vztahu k postkomunistickému prostředí se staly zejména práce americké autorky A. Grzymala-Busse (2007; 2008), jejíž hlavní teze dokládají vliv úrovně stranického soutěžení na nastavování vnitřních kontrolních mechanismů a budování kontrolních mechanismů. Z našeho hlediska jsou nejdůležitější části její práce týkající se procesů a cest, jimiž političtí aktéři získávali přístup k veřejným prostředkům, zejména ve vztahu ke státní správě, možnosti obsazování míst ve státní správě dle svého uvážení (discretionary hiring) a celkově politizaci státní správy (Grzymala-Busse, 2007; 2008).

V českém akademickém prostředí, ale i ve veřejném prostoru, téma dobrého vládnutí a jeho jednotlivých charakteristik rozhodně není neznámé, včetně jeho vztažení k veřejné správě. Výrazně se touto tematikou zabývali autoři působící v Centru pro sociální a ekonomické strategie – CESES (Ochrana, 2004; Potůček, Veselý & Nekola, 2004; Potůček, 2009; Ochrana & Půček, 2012), problematika dobrého vládnutí byla řešena i na Fakultě mezinárodních vztahů VŠE v Praze (Vymětal, 2007; 2008; Dvořáková, 2011). Otázku státu, jeho charakteru a kapacit z hlediska metodologického přístupu pak otevřel text V. Dvořákové a P. Vymětala (Dvořáková & Vymětal, 2014). Z nevládních organizací se stala významnou studie národní integrity Transparency International ČR (Jansa & Bureš, 2011), jež tím, že byla zpracována na základě mezinárodně nastavené metodiky, umožňuje i případné srovnání s výsledky zahraničních studií. Do diskusí vstoupil veřejnými vystoupeními i publikací první porevoluční ředitel Statistického úřadu a později senátor Eduard Outrata (Růžička & Outrata, 2014) a samozřejmě řada dalších nevládních organizací, v poslední době zejména Rekonstrukce státu (www.rekonstrukcestatu.cz, 2013).

Je zjevné, že otázkám fungování veřejné správy, autonomie státu a právnímu prostředí je věnována rozsáhlá pozornost a diskuse. Co ale doposud chybí, je důkladný rozbor nastavení konkrétních kontrolních a funkčních mechanismů, legislativních úprav, naplnění standardů. Tato studie se snaží částečně vyplnit tento prostor na příkladu důkladného rozboru zákona o státní službě. Naší hlavní výzkumnou otázkou je, nakolik zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, (dále též „zákon o státní službě“) ve znění účinném v době psaní textu (tj. k 1. 8. 2017) odpovídá relevantním mezinárodním standardům, doporučením a příkladům dobré praxe vztahujícím se k této problematice.

2 / Metodologie a metodika zkoumání

Při výzkumu musíme vyjít z určitých charakteristik a standardů, jež odrážejí nejen české prostředí, ale vycházejí z mezinárodních zkušeností a doporučení mezinárodních organizací (viz např. Rada Evropy – Výbor ministrů, 2007; Scheinost, 2008; Evropská komise, 2014). Právě o rozsáhlé mezinárodní zdroje se opírá Protikorupční barometr (www.protikorupcni-barometr.cz, 2017), který jsme využili jako nástroj pro analýzu daného zákona.¹

Protikorupční barometr je součástí rodiny moderních analytických elektronických nástrojů, jež na základě zejména mezinárodních doporučení a standardů vytvářejí ideální model právního rámce a jeho implementace do praxe. V současné době mezi nejvýznamnější organizátory výzkumu za pomoci těchto nástrojů patří výzkumné týmy z okolí Aliny Mungiu-Pippiddi² (Mungiu-Pippidi, 2015) či Mihály Fazékase z Cambridge³ (Fazékas & Tóth, 2016). V těchto výzkumech se většinou kombinuje kvalitativní a kvantitativní přístup, typické jsou výzkumy založené na práci s velkým množstvím dat přesahující hranice jedné země, respektive umožňující využívat komparativní výsledky stejných výzkumů v různých zemích.

Protikorupční barometr je také založen na mezinárodních standardech, je především unikátním nástrojem měření kvality protikorupčních opatření přijímaných českou politickou reprezentací. Podnětem pro jeho vznik byla kniha svou formou spíše popularizačního charakteru „Korupce jako parazit. Návod jak ji porazit.“ (Vondráček & Havrda, 2013) a následně spuštěný web www.korucejakoparazit.cz. Cílem bylo přístupnou formou seznámit širší veřejnost se základními postupy a možnostmi, jak omezit korupci ve společnosti. Postupně, na základě spolupráce spolku Lexperto⁴ s katedrou politologie Fakulty mezinárodních vztahů VŠE v Praze, vznikla současná podoba barometru.

Protikorupční barometr vytváří komplexní model uzpůsobený pro realie České republiky a je založen na inovativní myšlence vícekriteriálního kvantitativního znázornění toho, na kolik se situace České republiky ve zkoumaných oblastech přibližuje „ideálnímu“ stavu. Tento „ideální stav“ vychází z doporučení a příkladů dobré praxe, odráží doporučení a zkušenost mezinárodních organizací, nestátních neziskových organizací působících na mezinárodní i národní úrovni a v neposlední řadě expertních i akademických prací.

Výsledným výstupem kvantitativního výpočtu je údaj vyjadřující procento shody s již zmiňovaným teoretickým konceptem.

Z hlediska našeho výzkumu není v tuto chvíli podstatný výsledek, tj. výpočet procentuální shody s „ideálním stavem“, ani metodika tohoto výpočtu.⁵ Nejde nám ani o kritické ověření, jak dalece protikorupční barometr své cíle naplňuje. Jde nám o využití základních parametrů, jež jsou členěny do pěti tematických oblastí (1. Kontrola politiků, 2. Transparentní financování politických stran, 3. Nekorupční a odborná veřejná správa, 4. Průhledné a efektivní investování veřejných prostředků, 5. Zrušení anonymního vlastnictví) a 21 podoblastí, přičemž každá podoblast mívá obvykle 5 až 10 parametrů (celkem jich je 140), jež dohromady vytvářejí možné funkční řešení korupce v daném kontextu. Podstatná je přitom tato skutečnost: „Jednotlivé parametry samy o sobě řešení korupce nepřináší“ (www.protikorupcnibarometr.cz, 2017).

Pro analýzu zákona o státní službě vycházíme z parametrů oblasti 3. Nekorupční a odborná veřejná správa, konkrétně podoblasti 3.1 Integrita a odbornost veřejné správy. Zdroje, na jejichž základě parametry vznikly, jsou u barometru uvedeny, zde jen zmiňme ty nejdůležitější a jejich charakteristiku. Především bylo nutné určit základní principy, kterými se má jakákoli zákonná úprava státní služby řídit (viz např. Vondráček & Havrda, 2013; Transparency International ČR, 2012), popsat způsob, jakým má být systém státní správy vytvářen, včetně návrhů systemizace a ekonomických analýz (viz např. Chvalkovská, 2013), jak nastavit řídicí a kontrolní procesy zvláště v oblasti nakládání s veřejnými prostředky (viz např. Bouda et al., 2013) a v neposlední řadě postihnout i otázky etiky, etických kodexů, střetu zájmů a whistleblowingu (viz např. Rada Evropy, 2000).

V našem výzkumu jsme pak aplikovali parametry uvedené v Tabulce 1:

Tabulka 1: Parametry Protikorupčního barometru aplikované na zákon o státní službě

Číslo	Název parametru
49	Demokratické zásady fungování veřejné správy
50	Oddělení politických a úřednických postů ve veřejné správě
51	Neodvolatelnost úředníka politikem
52	Maximální fixní počet a rozpočet politických poradců
53	Předběžná ekonomická analýza potřebnosti úředníků
54	Vymahatelný etický kodex úředníků veřejné správy a hmotná odpovědnost
55	Oddělení odborných úředníků a asistentů
56	Výběr na úřednická místa na základě vstupní zkoušky
57	Zákaz mimořádných odměn pro úředníky
58	Definitiva pro úředníky podmíněná udržováním kvalifikace

Zdroj: Protikorupční barometr, 3. Nekorupční a odborná veřejná správa, konkrétně podoblast 3.1 Integrita a odbornost veřejné správy

Konkrétní metodický postup je následující: Nejdříve uvedeme přesné znění daného parametru a poté jej konfrontujeme se zněním zákona. Jak již bylo uvedeno, nezkoumáme implementaci ani nereflktujeme první zkušenosti s jeho fungováním.

3 / Zákon o státní službě a jeho kvalita z hlediska mezinárodních standardů

3.1 / Základní charakteristika zákona

V současnosti platný zákon o státní službě navázal na předchozí zákon z roku 2002 (Zákon č. 218/2002 Sb.), který byl podmínkou přijetí České republiky do Evropské unie. Tehdy zákon byl přijat a vyhlášen, nicméně nikdy nevstoupil v účinnost; jeho uvedení v život se neustále odkládalo. Přijetí „funkčního a kvalitního zákona o státní službě“ bylo v Programovém prohlášení vlády Bohuslava Sobotky zařazeno mezi priority a zároveň prohlášení deklarovalo i jeho základní obsah: „Tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků“ (Vláda ČR, 2014). Vláda stanovením této programové priority reagovala na požadavky Evropské unie; bylo zřejmé, že pokud by zákon nebyl přijat, byla by ohrožena možnost čerpání evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. Vláda přijetí a implementaci zákona o státní službě rovněž zakotvila v dokumentech upravujících svou protikorupční politiku, tj. ve „Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015–2017“ a v „Akčních plánech boje s korupcí“ na jednotlivé roky (Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, 2014a; 2014b; 2015; 2016).

Samotný proces vytváření a přijímání komplexního a účinného zákona o státní službě byl již od počátku velmi komplikovaný. Do tohoto procesu vstupovali mnozí aktéři – vlastní návrh připravila Rusnokova vláda, jež nezískala parlamentní důvěru, poslanecký návrh zákona předložili i poslanci za ČSSD. Legislativní proces ovlivňoval i prezident republiky, jenž schválením zákona v prvním čtení podmiňoval jmenování vlády, po jeho schválení Parlamentem prezident zákon vetoval a následně se obrátil se stížností k Ústavnímu soudu. Projednávání zákona bylo také velmi nestandardní; zmiňme jen komplexní pozměňovací návrh, jenž byl předložen do druhého čtení, obstrukce opozice, a nakonec kompromisní znění, jež bylo přijato i Senátem. Již zmíněné veto Prezidenta republiky Poslanecká sněmovna zlomila a jeho stížnost k Ústavnímu soudu nebyla úspěšná. Ten zrušil pouze jedno ustanovení zákona, ale celek ponechal v platnosti (Nález ÚS č. 199/2015 Sb.).

I na základě takto stručně popsaného průběhu legislativního procesu je vidět, jak silným politickým tématem přijetí zákona bylo. I když jistě nelze pominout motivaci, se kterou se jednotliví aktéři snažili najít optimální podobu pro fungování státní služby, nebudeme daleko od pravdy, pokud budeme uvažovat, že příčinou takto hlubokého konfliktu bylo,

že zákon formuje prostor (otevívá či uzavívá) pro exploataci veřejných zdrojů zejména ze strany politických subjektů (Grzymala-Busse, 2007; 2008).

Zákon o státní službě je logickým protějškem zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (Zákon č. 312/2002 Sb.). Narovnává se tak stav, kdy úředníci územních samosprávných celků podléhali přísněji nastavené úpravě než úředníci ústředních správních úřadů. Zákon o státní službě je založen na principu veřejnoprávní úpravy, což znamená, že se služební vztahy zakládají primárně na základě tohoto zákona, a nikoli na základě zákoníku práce. Zákoník práce se v tomto případě využívá jenom subsidiárně v záležitostech, kdy zákon o státní službě na zákoník práce výslovně odkazuje (příkladem mohou být základní podmínky pro poskytnutí placeného volna). Klíčové prvky – profesionalizace, stabilizace a depolitizace státní správy – jsou zde nastaveny právě prostřednictvím odlišného zakládání pracovního/služebního poměru vůči státu, vytvořením úřadu v rámci státní správy, který je za implementaci zákona zodpovědný, a načrtnutím jasné linie mezi politicky a nepoliticky obsazovanými posty v rámci státní služby. Jednotlivé parametry tohoto zákona dále rozvedeme prostřednictvím aplikace vybraných parametrů Protikorupčního barometru na jednotlivé části zákona.

3.2 / Aplikace vybraných parametrů Protikorupčního barometru na jednotlivé části zákona

3.2.1 / Demokratické zásady fungování veřejné správy

Vymezení parametru 49: „Pravomoci a úkoly veřejné správy stejně jako úprava postavení veřejných úředníků jsou definovány zákonem. Fungování veřejné správy je založeno na zásadě zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, zásadě konání v přiměřené časové lhůtě, zásadě participace, úcty k soukromí a zásadě transparentnosti.“

Zákon o státní službě obsahuje veškeré zásady definované tímto parametrem. Zásada zákonnosti je v tomto případě brána za danou tím, že právní úprava neodporuje ústavnímu pořádku, a ani dle nálezu Ústavního soudu nelze způsob jejího přijímání považovat za neústavní (Nález ÚS č. 199/2015 Sb.). Dále je zákonem upraveno, co se rozumí služebním úřadem a jaké jsou práva a povinnosti státních zaměstnanců nacházejících se v režimu zákona o státní službě. Vůči zákonu o státní službě je dále speciálním zákonem zákon o zahraniční službě, který upravuje další podmínky vztahující se k zahraniční službě a ke službě v zahraničí (Zákon č. 150/2017 Sb.). Ostatní zásady definované v parametru 49 jsou obsaženy mimo zákon o státní službě, a to v Ústavě České republiky (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) a v Listině základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.), v tzv. kompetenčním zákoně (Zákon č. 2/1969 Sb.), občanském zákoníku (Zákon č. 89/2012 Sb.) a v neposlední řadě ve správním řádu (Zákon č. 500/2004 Sb.). Dá se konstatovat, že parametr je beze zbytku naplněn.

3.2.2 / Oddělení politických a úřednických postů ve veřejné správě

Vymezení parametru 50: „Úřad se skládá z politických míst a úřednických míst. Zákon (o státní službě) určuje, která místa jsou politická a která úřednická (odborná). Řízení státní služby je funkčně odděleno od politického řízení ministerstev.“

Zákon v § 6 jasně určuje, kdo je považován za státního zaměstnance, a dále zákon prostřednictvím určení oborů služby v § 5 vymezuje, jaký je rozsah vykonávaných činností v rámci státní správy. V § 2 jsou naopak výčtem stanoveny pozice a s nimi spojené činnosti, na které se zákon o státní službě nevztahuje. Patří sem dvě kategorie zaměstnanců. Do první kategorie spadají členové vlády, náměstkové členů vlády, běžně označováni jako tzv. „političtí náměstci“, a další jmenovaní vedoucí zaměstnanci správních úřadů a jiných kontrolních a dozorčích orgánů (více viz § 2 zákona o státní službě). Do druhé kategorie patří zaměstnanci vykonávající pomocné, organizační a technické činnosti, jež zákon neupravuje. Zákon v tomto smyslu tedy jasně vymezuje, která místa jsou politická a která úřednická.

Jisté otázky ovšem vyvolává naplnění požadavku, aby řízení státní služby bylo funkčně odděleno od politického řízení ministerstva. Je pravda, že v organizačních záležitostech, v záležitostech vzniku, zániku nebo změny služebního poměru to může být pouze jiný státní zaměstnanec, např. tzv. představený, státní tajemník, náměstek ministra vnitra pro státní službu a personální ředitel sekce pro státní službu (§ 9). Zde oddělení politické a odborné části funguje a např. „politický náměstek“ vůči státním zaměstnancům takové pravomoci nemá. Ale z hlediska věcného zde již jednoznačně oddělení nenalezneme a úkolovat státní službu může i politicky nominovaná osoba. Tuto skutečnost kriticky reflektovala i odborná veřejnost a Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí (poradní orgán vlády) přijala stanovisko a doporučení k implementaci výše zmíněných paragrafů. Toto stanovisko mimo jiné klade důraz v případě výběrových řízení na státní tajemníky na posouzení nestrannosti, profesionality a odbornosti kandidátů, jejich morální a etické hodnoty a potenciál řídit změnu státní správy. V podobném duchu klade důraz na zajištění transparentnosti výběrových řízení na představené, dále na zajištění odborného složení výběrových komisí a proaktivní zveřejňování životopisů představených. Naopak při určování náměstků člena vlády doporučuje stanovisko vládě brát v potaz jejich profesionalitu a morální a etické hodnoty a z toho plynoucí plnou politickou zodpovědnost za jejich volbu (Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, 2015).

Ještě vážnější je ovšem posun, který nastal v rámci legislativního procesu, kdy nevznikl samostatný a nezávislý úřad pro státní službu, ale takový orgán byl začleněn pod Ministerstvo vnitra. Vrcholným úředníkem ve státní službě je tak náměstek ministra vnitra pro státní službu. Ten je sice dle § 52 jmenován vládou na návrh předsedy vlády, ale veškeré úkony spojené s vytvářením systemizace a s řízením ve věcech státní služby jsou vykonávány nikoliv v rámci zcela nezávislého úřadu, ale v rámci Sekce pro státní službu patřící pod Ministerstvo vnitra. I když není náměstek ministra vnitra pro státní službu ministromi

vnitřní přímo podřízen a není jim úkolován, možnost politického vlivu či přímo nátlaku zde existuje, protože je to ministerstvo, které Sekci pro státní službu jako své organizační jednotce poskytuje finanční a materiální zabezpečení a vytváří podmínky pro její činnost (Zákon č. 234/2014 Sb., § 13 odst. 3).

3.2.3 / Neodvolatelnost úředníka politikem

Vymezení parametru 51: „Osoba nominovaná na politické místo úkoluje osobu na úřednickém (odborném) místě, která tyto příkazy plní, nejsou-li v rozporu se zákonem. Osoba nominovaná na politické místo v zásadě nemá moc jmenovat či odvolávat osobu na úřednickém (odborném) místě.“

Zákon o státní službě ve své podstatě odpovídá požadavkům parametru 51 s tím, že kromě představeného (nadřízeného) úředníka může státnímu zaměstnanci udílet pokyny i člen vlády nebo, což již vyvolává určité otazníky, u některých úřadů politiky jmenovaný vedoucí úřadu, případně ten, koho by taková osoba pověřila výkonem části svých pravomocí. Vzhledem k požadavku neodvolatelnosti osoby na úřednickém (odborném) místě nelze vyloučit využití možnosti vytváření systemizace k navýšení nebo snížení počtu míst, a tím „dosadit“ či naopak „sesadit“ konkrétní osoby. Ani rigidnost systemizace (viz parametr 53) tak, jak je v zákoně koncipována, nemůže ve chvíli, kdy je na změně shoda vlády jako celku, takovému postupu zabránit. I když využití takového postupu vrhá na politika jistý stín v očích veřejnosti a nutí jej zdůvodnit svůj postup i před svými stranickými/koaličními kolegy ve vládě, rizikem je, a v podmínkách naší politické praxe zvláště vysokým, že straníční či koaliční partneři se dohodnou a vzájemně si automaticky vyhoví.

3.2.4 / Maximální fixní počet a rozpočet politických poradců

Vymezení parametru 52: „Zákon stanoví maximální počet politických míst (ministr + maximálně 10 poradců). Výběr na politická místa je politický. Pro platy osob na politických místech je určen fixní rozpočet, ze kterého ministr vyplácí své politické poradce.“

Zákon o státní službě tento parametr nenaplní přesně v jeho intencích, nicméně zde můžeme najít prvky, které smyslu a účelu tohoto parametru odpovídají. Počet náměstků člena vlády, tj. tzv. „politických náměstků“, je omezen na maximálně dva, nicméně ani pro tyto náměstky, ale ani pro ostatní osoby spadající pod režim zákoníku práce, tj. vedoucího kabinetu, poradce, není fixní rozpočet pro odměny stanoven. V tomto smyslu tedy část parametru naplněna není a je možné zde najít prostor pro neadekvátní odměňování některých osob, na něž se fakticky nevztahují žádné formální kvalifikační požadavky ani předchozí praxe ve státní správě. Zákon tedy nezabraňuje možnosti vytváření politických „trafik“.

3.2.5 / Předběžná ekonomická analýza potřebnosti úředníků

Vymezení parametru 53: „U veřejné správy je nejdříve provedena analýza jejího fungování (co je potřeba a co ne, kolik co stojí*) zahrnující socio-ekonomické analýzy nákladů a přínosů veřejné služby, včetně případů jejího zúžení či rozšíření. Počet úřednických míst nestanovuje zákon, ale je sestaven na základě analýzy vzhledem k potřebě a intenzitě veřejné regulace daného sektoru.

* Kolik se dá na platy úředníků? Kolik na mimořádné odměny? Kolik práce je outsourcováno?“

Před přijetím zákona byla na žádost vlády vypracována analýza týkající se ekonomického dopadu zavedení zákona o státní službě. Zákon dále v § 17 a 18 stanoví přesný postup vytváření systemizace, kterou vždy musí schválit vláda na následující kalendářní rok. Systemizace je vždy před svým předložením projednána s vedoucími správních úřadů, případně s příslušnými ministry, se státním tajemníkem příslušného úřadu a s Ministerstvem vnitra; zároveň je nutná dohoda s Ministerstvem financí. V průběhu roku lze systemizaci měnit v podstatě pouze v případě nárůstu nebo úbytku ministerstvem zabezpečovaných agend. Ekonomické zhodnocení dopadu návrhu změny systemizace nicméně není povinným prvkem a úřad nemusí dokládat ekonomické dopady ani na základě modelování agend. Navíc chybí úprava outsourcingu, tj. není vymezeno, za jakých podmínek je možné platit za externě vykonávané činnosti, jež patří do agendy státní správy, což nesporně bylo vždy zdrojem patronáže a také vytvářelo prostor pro přístup k veřejným prostředkům ze strany politických stran (viz např. Grzymala-Busse, 2007)⁶. Celkově lze říci, že způsob vypracování systemizace vykazuje závažné mezery, byť je nutné vnímat, že nastavení základních principů systemizace může mít z dlouhodobého hlediska pozitivní důsledky.

3.2.6 / Vymahatelný etický kodex úředníků veřejné správy a hmotná odpovědnost

Vymezení parametru 54: „Existuje závazný etický kodex úředníků veřejné správy, který je efektivně vymáhán. Rovněž jsou vymáhány regresně náhrady škody, které stát musel uhradit v důsledku nezákonných rozhodnutí úředníků.“

Základní pravidla etiky vycházejí v zákoně o státní službě z § 77, který stanovuje povinnosti státního zaměstnance, resp. z § 78 stanovujícího další povinnosti představenému státního zaměstnance. V těchto paragrafech jsou již výslovně upraveny základní principy týkající se způsobu vykonávání služby, z hlediska zákonnosti, mlčenlivosti, přístupu k veřejnosti, ke kolegům a k podřízeným. Je zde stanoven limit na dary přijímané v souvislosti s výkonem služby a také zákaz přijímání darů, jež by mohly ovlivnit výkon služby. § 77 rovněž předpokládá upřesnění pravidel etiky služebním předpisem, jenž připraví náměstek ministra vnitra pro státní službu. Tato pravidla pak byla skutečně vydána (Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015). Je ale nutné zdůraznit,

že zákon o státní službě nezmiňuje samostatný orgán, který by se výlučně zabýval porušením etického kodexu. Tj. etická komise jako taková neexistuje, proto porušení zmíněného služebního předpisu je považováno za porušení služební kázně, které je kárným proviněním dle § 88. Směšování porušení etického kodexu a kárného provinění není vhodné. Podobně jako nemá smysl vkládat do etického kodexu požadavek na dodržování zákonů. Porušení zákona i kárné provinění jsou samozřejmě takřka vždy porušením etických principů chování pracovníka ve státní službě, ale etické kodexy by měly přispívat ke kultivaci prostředí. Etická komise by měla být schopna vynést své stanovisko bez ohledu na to, zda jde, či nejde o kárné provinění: „Takto se u nás nechováme.“

Co se týče kárných provinění, zákon o státní službě v § 91 vytváří kárné komise, které jsou příslušné k ukládání kárných opatření dle § 89 za kárná provinění stanovená v § 88. Struktura kárných komisí je dvoustupňová. Kárná komise druhého stupně je pak zřizována Ministerstvem vnitra. Kárné řízení se vede dle ustanovení § 94–96 a je zahajováno z moci úřední.

Odpovědnost za škodu způsobenou státním zaměstnancem se řídí dle zákoníku práce (Zákon č. 262/2006 Sb.). Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem a pravidla regresní odpovědnosti za škodu nejsou služebním zákonem upraveny odlišně od zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (Zákon č. 82/1998 Sb.). Zákonná úprava určitě posiluje odpovědnost pracovníků státní správy, vytváří větší kontrolní mechanismy a zároveň i vědomí případných sankcí. Na druhou stranu se zákon nedokázal skutečně vypořádat s etickým kodexem, respektive s vytvořením etických komisí, což zjevně odráží hlubší společenské problémy vyrovnání se s etikou.

3.2.7 / Oddělení odborných úředníků a asistentů

Vymezení parametru 55: „Úřednická místa se skládají z odborných úřednických míst a míst pro asistenty (sekretářské práce). Úřednická a asistentická místa mají různé kvalifikační předpoklady (např. vysokoškolské/středoškolské vzdělání) a odlišné platové tarify.“

Jak již bylo výše řečeno, odborná, tzv. úřednická, místa, tedy místa obsazená státními zaměstnanci dle zákona o státní službě, jsou ta, na kterých vykonávají státní zaměstnanci některý z oborů služby. To, co je zahrnuto pod pojem služba, je v zákoně upraveno § 5, přičemž detailnější rozdělení na jednotlivé obory služby je stanoveno nařízením vlády (Nařízení vlády č. 106/2015 Sb.). Zaměstnanci, kteří nevykonávají žádnou činnost uvedenou v § 5 a dále specifikovanou v nařízení vlády, nespádají pod režim služebního zákona a jejich přijímání a odměňování se řídí dle ustanovení zákoníku práce. Společně mají se zaměstnanci ve služebním poměru pouze některé představené. Tito představení mají dle § 78 též povinnosti vedoucích zaměstnanců dle zákoníku práce.

Kvalifikační předpoklady pro přijetí na místo státního zaměstnance podle zákona o státní službě jsou definovány v § 25 a patří mezi ně rovněž požadavek na určitou úroveň vzdělání.

Požadovaná nejnižší úroveň vzdělání je pro každé místo určena v rámci popisu konkrétního služebního místa v systemizaci a je určena dle nejsložitější činnosti, kterou státní zaměstnanec na obsazovaném místě bude vykonávat (§ 7). Požadovaná úroveň vzdělání rovněž ovlivňuje, do které platové třídy bude zaměstnanec zařazen. V rámci přechodných ustanovení je pro zkušené a osvědčené zaměstnance dána v rámci § 201 možnost, aby byli zařazeni na služební místo s vyšším požadovaným vzděláním a bylo na ně hleděno, jako by požadovaného vzdělání dosáhli. A vzhledem k tomu, že s účinností od listopadu 2016 (Nařízení vlády č. 327/2016 Sb.) vláda schválila pro státní zaměstnance podle zákona o státní službě novou, vyšší platovou tabulku a že od této chvíle mají státní zaměstnanci a zaměstnanci podle zákoníku práce odlišné platové tarify, můžeme požadavky parametru 55 považovat za zcela naplněné.

3.2.8 / Výběr na úřednická místa na základě vstupní zkoušky

Vymezení parametru 56: „Výběr na úřednická místa se provádí podle odborně náročných vstupních testů.“

V zákoně o státní službě uchazeče vybírá v prvním kroku výběrová komise, která je dle § 28 tříčlenná, z toho alespoň dva její členové jsou vybíráni s ohledem na odbornost ředitelem příslušného odboru nebo vedoucím příslušného úřadu. Nicméně ověření odborných předpokladů pro výkon funkce na služebním místě probíhá ve své většině až ex post formou úřednické zkoušky. Do doby složení úřednické zkoušky můžeme mluvit o přechodném období, kdy vybraný státní zaměstnanec pobírá pouze základní plat v odpovídajícím platovém stupni bez jakýchkoliv dalších složek platu. Po úspěšném složení úřednické zkoušky jsou pak státnímu zaměstnanci přiznány nejpozději na základě každoročního hodnocení, někdy i dříve, další složky platu. Samotná úřednická zkouška je upravena § 35–42 (Zákon č. 234/2014 Sb.).

Úřednická zkouška se skládá ze dvou částí. První, obecná část je písemná a pro všechny státní zaměstnance stejná a je koncipována tak, aby ji dokázali složit státní zaměstnanci i s nejnižším předpokládaným, tedy středoškolským, vzděláním. Tato část zkoušky ověřuje znalost základních zákonných úprav a základní orientaci státního zaměstnance v tom, co státní služba obecně obnáší. Druhou částí je zvláštní část, která probíhá ústně před komisí. Tato část se již zaměřuje na odborné znalosti a schopnosti zvládnout konkrétní agendy vykonávané na obsazovaném služebním místě. Úřednickou zkoušku jako celek lze opakovat pouze jednou. V průběhu dalšího profesního života státního zaměstnance je možné a zároveň nutné, aby si doplňoval další zvláštní části úřednické zkoušky potřebné pro místa, na která se přesunuje. Podrobnosti ohledně obsahu, rozsahu a dalších náležitostí úřednické zkoušky včetně způsobu jejího provedení a hodnocení jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra (Vyhláška č. 162/2015 Sb.). V procesu převádění stávajících zaměstnanců pod režim služebního zákona byla dle § 196 většině stávajících zaměstnanců, kterých se to týkalo, právní fikcí uznáno složení celé úřednické zkoušky, nebo alespoň její zvláštní části. Z hlediska budoucí perspektivy lze tedy parametr 56 služebním zákonem považovat za naplněný.

3.2.9 / Zákaz mimořádných odměn pro úředníky

Vymezení parametru 57: „Vedle základního platu je jediným způsobem odměňování možnost povýšení do vyšší platové třídy. Nesmí se vyplácet žádné mimořádné odměny.“

Zákon o státní službě vyplácení odměn státním zaměstnancům dle § 150 umožňuje. Nicméně i výše uvedený požadavek je z části naplňován zvláštním ustanovením o odměně, protože výše vyplacených odměn nesmí přesáhnout 25 % ze součtu nejvyššího platového stupně příslušného tarifu a nejvyššího přípustného osobního příplatku v dané tarifní třídě a případně i příplatku za vedení za kalendářní rok. Prostor pro ovlivnění rozhodování úředníků tak zůstává zachován, ale nastavením horního limitu je alespoň omezován. Ostatní součásti platu jsou přiznávány na základě přesných pravidel vycházejících ze započitatelné praxe, z tabulky určující možnou výši příplatku za vedení a u osobního příplatku z výsledku služebního hodnocení, které je každoročně prováděno. Podrobnosti a přesná kritéria pro provádění služebního hodnocení stanoví nařízení vlády (Nařízení vlády č. 134/2015 sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance, 2015). U těchto složek odměňování státních zaměstnanců tedy nelze mluvit o tom, že by se jednalo o mimořádné složky platu, nebo že by byly přiznávány za nejasných pravidel. Parametr 57 tedy naplňuje zákon o státní službě pouze částečně.

3.2.10 / Definitiva pro úředníky podmíněná udržováním kvalifikace

Vymezení parametru 58: „Po zkušební době získává úředník definitivu podmíněnou udržováním kvalifikace. Pravidelné testy pro udržování kvalifikace podmiňují zvýšení platů, mohou způsobit snížení platu nebo eventuální propuštění. Pro povýšení do řídicích funkcí je rovněž nutno projít testy.“

Podle zákona o státní službě může služební poměr státního zaměstnance skončit pouze na základě přesně stanovených důvodů spočívajících buď ve ztrátě některé z požadovaných způsobilostí (bezúhonnost/pobyt ve vazbě, způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi, pokud je vyžadována, zdravotní způsobilost), nebo na základě nevyhovujících výsledků služebního hodnocení. V případě změny organizační struktury je zaměstnanec po dobu šesti měsíců, pokud není rovnou převeden na jiné služební místo, zařazen mimo výkon služby, nicméně stále pobírá část svého platu ve výši 80 %. Představení mohou být dle § 60 odvoláni ze svého místa z obdobných důvodů, nicméně odvoláním ze služebního místa představeného jim služební poměr taktéž nezaniká. Jiná situace je u nového státního zaměstnance, kdy služební poměr může být skončen, pokud nový státní zaměstnanec ani napodruhé nesplní povinnost absolvovat úřednickou zkoušku.

Co se týče vzdělávání, povinnost prohlubovat si vzdělání patří dle § 77 do povinností státního zaměstnance. Výsledky individuálního vzdělávání zaměstnance dle nastavených vzdělávacích cílů jsou také započítávány jako jedna ze složek služebního hodnocení. Z výše

uvedeného vyplývá, že i v tomto smyslu je parametr 58 naplňován a státní zaměstnanec je nucen si stále udržovat a prohlubovat kvalifikaci. Kvalifikace v tomto případě není ověřována testy, ale služebním hodnocením (Zákon č. 234/2014 Sb.).

Ohledně naplňování poslední části parametru 58 pro obsazování služebních pozic představených dle zákona o státní službě se dle § 51 použije obdobný postup jako pro obsazování služebních míst obecně s tím, že představení si v některých případech, kdy již nepůsobí na pozici představeného, po dobu tří let uchovávají způsobilost takovou pozici vykonávat. Zákon o státní službě tedy cíle parametru 58 v určitém smyslu naplňuje, přestože se zde nehovoří přímo o definitivě.

Výsledky komparace výše zmíněných parametrů Protikorupčního barometru obsahující relevantní mezinárodní doporučení oproti znění zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, můžeme za cenu určitého zjednodušení rovněž prezentovat pomocí následující tabulky:

Tabulka 2: Shrnutí výsledků analýzy

Mezinárodní doporučení obsažená ve vybraných parametrech Protikorupčního barometru	Zákon o státní službě
Pravomoci a úkoly jsou definovány zákonem.	Pravomoci a úkoly jsou definovány zákonem.
<p>Existují politická a úřednická místa. Zákon určuje, která místa jsou úřednická a která politická. Řízení státní služby je funkčně odděleno od řízení politického.</p>	<p>Existují politická a úřednická místa. Zákon určuje, která místa jsou úřednická a která politická. Z personálního hlediska funkční oddělení řízení státní služby existuje, z věcného hlediska ne zcela. Sekce pro státní službu je organizační jednotkou Ministerstva vnitra.</p>
<p>Politický nominant může úkolovat úředníka. Politický nominant nemá moc jmenovat nebo odvolat úředníka.</p>	<p>Politický nominant může úkolovat úředníka. Politický nominant nemá přímou moc jmenovat nebo odvolat úředníka. Existuje způsob, jak dosáhnout jmenování nebo odchodu úředníka prostřednictvím změny systemizace.</p>
<p>Existuje maximální počet politických míst. Výběr na politická místa je politický. Je určen fixní rozpočet pro odměňování osob na politických místech.</p>	<p>Omezen pouze počet tzv. „politických náměstků“ na dva. Fixní rozpočet na odměňování osob na politických místech stanoven není.</p>

<p>Je provedena předběžná analýza fungování veřejné zprávy.</p> <p>Počet úřednických míst nestanoven zákonem, ale na základě analýzy.</p> <p>Je provedena analýza nutnosti outsourcingu.</p>	<p>Před přijetím byla vypracována analýza ekonomického dopadu zákona.</p> <p>Ekonomické zhodnocení změny počtu úřednických míst není povinné.</p> <p>Chybí úprava outsourcingu.</p>
<p>Existuje etický kodex.</p> <p>Způsobené škody jsou vymáhány.</p>	<p>Pravidla etiky jsou vydána.</p> <p>Jsou směřovány oblasti porušení pravidel etiky a kárných provinění.</p> <p>Způsobené škody jsou vymáhány.</p>
<p>Jsou kvalifikačně i platově odlišena odborná úřednická místa a místa asistentů.</p>	<p>Jsou kvalifikačně i platově odlišena odborná úřednická místa a místa asistentů.</p>
<p>Výběr na úřednická místa se provádí podle odborně náročných vstupních testů.</p>	<p>Úředníci mají v určené době po přijetí povinnost splnit odborně náročné testy.</p>
<p>Mimořádné odměny jsou zakázány.</p>	<p>Mimořádné odměny jsou možné až do 25 % ze součtu nejvyššího platového stupně příslušného tarifu a nejvyššího přípustného osobního příplatku v dané tarifní třídě a případně i příplatku za vedení za kalendářní rok.</p>
<p>Definitiva je podmíněná udržováním kvalifikace.</p> <p>Existují pravidelné testy kvalifikace.</p> <p>Na základě testu je možné snížit nebo zvýšit plat.</p> <p>Pro povýšení je nutné projít testy.</p>	<p>Služební poměr může skončit pouze na základě přesně stanovených důvodů.</p> <p>Je zakotvena povinnost pravidelného vzdělávání.</p> <p>Existuje pravidelné hodnocení úředníků, na jehož základě lze snížit nebo zvýšit osobní příplatek nebo i ukončit služební poměr (u opakovaně neuspokojivého hodnocení).</p> <p>Individuální vzdělávání je posuzováno v rámci pravidelného hodnocení úředníka.</p>

Zdroj: Autor.

Výsledky zkoumání a diskuse

Naší hlavní výzkumnou otázkou bylo, nakolik zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném v době psaní textu odpovídá relevantním mezinárodním standardům, doporučením a příkladům dobré praxe vztahujícím se k úpravě státní služby. Na základě provedené analýzy platného zákona a porovnání jejich výsledků s obsahem jednotlivých parametrů Protikorupčního barometru, které představují základní mezinárodně uznávané standardy, lze konstatovat, že byť přijatý zákon je nesporně krokem vpřed, tj. má v sobě

potenciál ve střednědobé perspektivě kvalitativně zlepšit státní službu, zaostává stále za mezinárodními standardy.

Z deseti zkoumaných parametrů pouze u čtyř můžeme konstatovat, že jsou zákonem zcela naplněny či ze střednědobého hlediska budou pozitivně působit ve směru zkvalitnění státní služby. Jedná se o parametry, které se týkají demokratických zásad fungování veřejné správy, oddělení „odborných úředníků“ a „asistentů“, výběru na úřednická místa na základě vstupní zkoušky a definitivy pro úředníky podmíněné udržováním kvalifikace. U posledně zmiňovaného parametru (č. 58) sice „definitiva“ jako taková není zmiňována, ale úprava v zákoně v zásadě odpovídá předpokládané logice.

Částečné naplnění požadavků nalézáme u tří parametrů. V parametru týkajícím se vymahatelného etického kodexu úředníků veřejné správy a hmotné odpovědnosti zůstává slabinou faktické směřování porušení etického kodexu a kárného provinění (v případě trestného činu). Nejsou vytvářeny etické komise, které by mohly reagovat na případy, kdy dochází k etickému selhání, aniž by šlo o kárné provinění. Je ale nutné konstatovat, že toto nerozlišení je obecně problémem českého prostředí, kde etické kodexy nesou spíše jen formální obsah, aniž by reagovaly na skutečné problémy. Další jen částečné naplnění nacházíme u neodvolatelnosti úředníka politikem a dále u ekonomické analýzy potřebnosti úředníků. V obou případech narážíme na dlouhodobě neřešený problém týkající se systemizace míst, možnosti prostřednictvím organizačních změn se úředníka „zbavit“ či naopak poskytnout „trafik“. I když prostor pro aktivity tohoto typu je oproti dřívějšímu zúžený, díky vcelku časté politické „solidaritě“ politiků ve vztahu ke státnímu aparátu zůstává zde i podstatný prvek závislosti.

Poslední skupinou jsou tři parametry, jejichž požadavky textace zákona naplňuje velmi nedostatečně, respektive úprava v některých případech jde proti deklarovaným cílům. Jedná se o zákaz mimořádných odměn pro úředníky a také o maximální fixní počet a rozpočet politických poradců. V obou těchto případech sice vznikla úprava, která zužuje prostor pro politický tlak či vytváření „trafik“, ale v zásadě mu nebrání. Možnost vyplatit odměnu až do výše 25 % ze součtu nejvyššího platového stupně příslušného tarifu a nejvyššího přípustného osobního příplatku v dané tarifní třídě a případně i příplatku za vedení za kalendářní rok představuje relativně významný korupční prostor, stejně tak jako neexistující fixní rozpočet pro politické náměstky, vedoucí kanceláře, poradce apod. Omezení počtu „politických náměstků“ na dva je sice pozitivní, ale zůstává jistá, byť omezenější možnost, aby političtí náměstci zasahovali i do státní služby (úkolování úředníků), nejasný je i počet poradců.

Asi nejvýznamnějším parametrem, jenž měl umožnit kvalitativní proměnu státní služby, bylo oddělení politických a úřednických postů ve veřejné správě. Zde ovšem došlo k největšímu selhání. Místo původně deklarovaného autonomního úřadu při Úřadu vlády byla nakonec vytvořena Sekce pro státní službu, jež je sice vedena osobou, která je jmenována vládou (nikoli jednou osobou), nicméně celá Sekce pro státní službu je součástí Ministerstva vnitra. Je to tedy ministerstvo, které poskytuje Sekci pro státní službu zabezpečení a vytváří podmínky pro její činnost. Jedná se bezesporu o jeden z klíčových aspektů celého systému

státní služby a popisovaná konstrukce se zjevně vymyká obvyklému způsobu implementace standardů státní služby v mezinárodním prostředí. Návazně na vymezení typů systémů fungování státní správy zde lze mluvit o vzniku určitého hybridního systému, který zjevně neodpovídá původní filozofii navrhovaného záměru.

Pokud bychom k výše uvedenému shrnutí přistupovali čistě aritmeticky, vyznívá poměr naplňovaných žádoucích parametrů zákona poměrně dobře. Z deseti posuzovaných parametrů pouze tři mají zásadní nedostatky, jež mohou zásadním způsobem negativně ovlivňovat celkové cíle zákonné úpravy. Pokud se nicméně podíváme na závažnost a systematickou důležitost těchto parametrů, hodnocení se posune do kritičtější roviny. Zejména jde o oddělení politických a úřednických postů na nejvyšší úrovni, tj. začlenění Sekce pro státní službu pod Ministerstvo vnitra, které, bez ohledu na to, že tradičně mělo „státní správu“ na starosti, získává obrovský vliv a politický prostor, jak pomocí „ekonomických nástrojů“ ovlivňovat chod státní správy. Připomeňme si v tuto chvíli jednu z podstatných zásad Protikorupčního barometru, kterou jsme zmiňovali v metodologické části tohoto textu. Použité parametry v jisté oblasti či podoblasti vytvářejí možné funkční řešení korupce v daném kontextu: „Jednotlivé parametry samy o sobě řešení korupce nepřinášejí.“ Způsob oddělení politických a úřednických postů tak bude pravděpodobně ovlivňovat i parametry, jež odpovídají mezinárodním standardům.

Celkové hodnocení tedy nevyznívá čistě pozitivně, byť je nutné konstatovat, že existující úprava vytváří lepší předpoklady pro kvalitní státní správu i omezení korupčního prostředí. Zároveň nelze vyloučit, že zákon bude dále novelizován, přičemž může jít o úpravy, které politickou nezávislost státní služby ještě zeslabí. Otázkou, na kterou závěr neodpovídá, ale kterou naopak otvírá, je implementace zákona o státní službě, zhodnocení konkrétní praxe. To ale předpokládá další, jinak metodicky založený výzkum.

Poznámky /

- 1 Plný výčet mezinárodních doporučení a standardů, ze kterých vycházíme v tomto článku, lze nalézt v části „zdůvodnění a zdroje“ obsažené v rámci oblasti 3. Nekorupční a odborná veřejná správa Protikorupčního barometru (www.protikorupcnibarometr.cz, 2017).
- 2 InSTITUTE: Hertie School of Governance, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building; projekty: EU FP7 ANTICORRP, DIGIWHIST.
- 3 Projekty: EU FP7 ANTICORRP, DIGIWHIST, EuroPAM, OPENTENDER.
- 4 Lexperanto je zapsaný spolek s cílem pomoci učinit právo přístupnější a srozumitelnější sdílením nových myšlenek, postupů a ponaučením z přešlapů, otevírat nový pohled na právo, konfrontovat právní svět se skutečným, upozorňovat na absurdity, které právo vytváří, iniciovat ve společnosti diskusi vedoucí ke kultivaci právního prostředí a přinášet inspiraci ze zahraničí. Více viz www.lexperanto.cz.
- 5 Všechny tyto informace jsou dostupné a podrobně vysvětlované přímo na stránkách Protikorupčního barometru.

- 6 Autorka zkoumá zejména discretionary hiring, což kromě outsourcingu zahrnovalo i vznik nej-různějších agentur, na něž byly převedeny úkoly státní správy.

Seznam zdrojů /

- Bouda, P., Deščíková, R., Fadrný, M., Filipcová, B. (2013) *Public Money and Corruption Risks – A Comparative Analysis*. Online: http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf [26. 4. 2017].
- Dickinson, H. (2016) From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'. In Butcher, J. R., Gilchrist, D. J. (eds.) *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, 41–60. Canberra: ANU Press.
- Dvořáková, V. (2011) Principy dobrého vládnutí. In Cihelková E. a kol.: *Mění se uspořádání světa a nové formy vládnutí*, 86–110). Praha: Oeconomica.
- Dvořáková, V., Vymětal, P. (2014) Postkomunistický stát a jeho kapacita: Jak to změřit? *Acta Politologica*, 6(2), 140–153.
- Elahi, K. Q. (2009) UNDP on Good Governance. *International Journal of Social Economics*, 36(12), 1167–1180.
- Evropská komise (2014) Příloha zprávy o boji proti korupci v EU: Česká republika, COM(2014) 38 final, ANNEX 3. Online: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/CS/1-2014-38-CS-F1-1-ANNEX-4.Pdf> [25. 4. 2017].
- Ewing, K. (2007) The Privatisation of the Civil Service. In Pittard, M., Weeks, P. (eds.) *Public sector employment in the twenty-first century*, 281–308. Canberra: ANU Press.
- Fazékas, M., Tóth, I. J. (2016) From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(2), 320–334.
- Graaf, G. D., Paanakker, H. (2014) Good Governance. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 635–652.
- Grzymala-Busse, A. (2007) *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grzymala-Busse, A. (2008). Beyond Clientelism. *Comparative Political Studies*, 41(4/5), 638–673.
- Hendrych, D. (2016) *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck.
- Chvalkovská, J. (2013) *Analýza finanční náročnosti a kvality výkonu státní správy do roku 2030*. Online: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analiza-financni-narocnost-do-2030---expertni-podklad.pdf> [26. 4. 2017].
- Ingraham, P. W. (2006) Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide. *Public Administration Review*, 66(4), 486–495.
- Jansa, P., Bureš, R. (2011) *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International – Česká republika.

- Keisler, I. (2016) Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 24(4), 623–645.
- Keller, J. (2010) *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Kopecký, M. (2015) Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby. *Jurisprudence*, 24(5), 3–10.
- Kopecký, P., Mair, P., Spirova, M. /eds./ (2012) *Party Patronage and Party Government: Public Appointments and Political Control in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kovac, P. (2016) Openness and Transparency in (Slovene) Administrative Procedures as Fundamental European Principles. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 49–67.
- Michaels, J. D. (2015) An Enduring, Evolving Separation of Powers. *Columbia Law Review*, 115(3), 515–597.
- Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (2014a) Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. Online: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf> [25. 4. 2017].
- Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (2014b) Akční plán boje s korupcí na rok 2015. Online: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf> [25. 4. 2017].
- Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (2015) Akční plán boje s korupcí na rok 2016. Online: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf> [25. 4. 2017].
- Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (2016) Akční plán boje s korupcí na rok 2017. Online: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2017.pdf> [25. 4. 2017].
- Mungiu-Pippidi, A. (2015) *The Quest for Good Governance. How the Societies Develop the Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nález ÚS č. 199/2015 Sb., Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení (Ústavní soud České republiky July 17, 2015) (NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, Dist. file).
- Nanda, V. P. (2006) The “Good Governance” Concept Revisited. *The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science*, 603(1), 269–283.
- Nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby. Sbírka zákonů § (2015). Česká republika.
- Nařízení vlády č. 327/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění nařízení vlády č. 279/2015 Sb., Sbírka zákonů § (2016). Česká republika.

Nařízení vlády č. 134/2015 Sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance, Sběrka zákonů § (2015). Česká republika.

Ochraňa, F. (2004) Modernizace veřejné správy a vybraných veřejných služeb. *Studie Ceses*, 2004(4), 1–38.

Ochraňa, F., Půček, M. (2012) *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika.

Pichrt, J. (2015) *Zákon o státní službě: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A comparative analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.

Potůček, M. (2009) *Strategic governance and the Czech Republic*. Praha: Karolinum.

Potůček, M., Veselý, A., Nekola, M. (2004) Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice. *Studie Ceses*, 2004(5), 1–52.

Rada Evropy – Výbor ministrů (2007) Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance. Online: https://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/BM505Zk/um/Doporučení_VM_Rady_Evropy_o_dobre_sprave.pdf [25. 4. 2017].

Rada Evropy (2000) Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials. Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec> [26. 4. 2017].

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí (2015) Stanovisko Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k oddělení politické a „úřednické“ linie státní služby. Online: http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/stanoviska_rady/stanoviska-rady-143139/ [25. 4. 2017].

Repucci, S. (2014) Designing Effective Civil Service Reform Lessons from Past Experience. *Public Administration and Development*, 34(3), 207–218.

Růžička, V., Outrata, E. (2014) *Destrukce české státní správy: o výjimečném životě státního úředníka ve výslužbě*. Praha: Vyšehrad.

Scheinost, M. (2008) *Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu: Úmluva OSN proti korupci, Protokol proti nezákonné výrobě střelných zbraní, jejich částí a součástí a munice i proti nezákonnému obchodu s nimi, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců (2015). Česká republika

Smejkal, L. (2016) Nezákonňé skončení služebního poměru a související právní otázky. *Správní právo*, 49(3), 162–169.

Transparency International ČR (2012) *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*. Online: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_Profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich_www.pdf [26. 4. 2017].

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, Sbíрка zákonů § (1993). Česká republika.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Sbíрка zákonů § (1993). Česká republika.

Vláda ČR (2014) Programové prohlášení vlády České republiky. Online: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni_unor_2014.pdf [25. 4. 2017].

Vondráček, O., Havrda, M. (2013) *Korupce jako parazit: návod, jak ji porazit*. Česko: Sport Press.

Vyhláška č. 162/2015 Sb., o podrobnostech úřednické zkoušky, Sbíрка zákonů § (2015). Česká republika.

Vymětal, P. (2007) Governance: Defining the Concept. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*, 1/2017.

Vymětal, P. (2008) What is Good Governance About? The Roots and the Key Elements of the Concept. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*, 11/2008.

Weber, M. (2009) *Metodologie, sociologie a politika*. (M. Havelka, ed.). Praha: OIKOYMENH.

Weiss, T. G. (2000) Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814.

www.protikorupcnibarometr.cz (2017) Protikorupční barometr: Monitorujeme protikorupční opatření v České republice. Online: <http://www.protikorupcnibarometr.cz> [17. 4. 2017].

www.rekonstrukcestatu.cz. (2013). Rekonstrukce státu. Online: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs> [17. 4. 2017].

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), Sbíрка zákonů § (2002). Česká republika.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, Sbíрка zákonů § (2014). Česká republika.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Sbíрка zákonů § (2006). Česká republika.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, Sbíрка zákonů § (2002). Česká republika.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, Sbíрка zákonů § (2004). Česká republika.

Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů, Sbíрка zákonů § (2017). Česká republika.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, Sbíрка zákonů § (1969). Česká republika.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Sbirka zákonů § (1998). Česká republika.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Sbirka zákonů § (2012). Česká republika.

Summary /

The adoption of the Civil Service Act in the Czech Republic was accompanied by many internal political conflicts as well as by international influence. Moreover, it has undergone a very complicated legislative process, and the Constitutional Court eventually evaluated it. One of the characteristic features of its legislative process was the clash of internal political unwillingness to establish proper civil service act and of external pressure from the EU and from other international organizations for the civil service act to see that the final act is up to international standards. The author composes this research note as a part of broader anti-corruption research mapping corruption environment and corruption opportunity space.

When defining the theoretical and conceptual framework of his research, the author notes that the significance of effective civil service is well recognised since the emergence of Weber's concept of bureaucracy. The author also notes that the theme covered by his research note is of multi-disciplinary nature ranging from public administration, legal studies (mainly administration law) to sociology. The author also notes that the topic underwent significant development from Weberian bureaucracy through client-oriented New Public Management, Neo-Weberian State, and theory of networks to most recent shift where broader concept governance replaced the concept of government. The author then elaborates on the significance of good governance and of procedural aspects of governance when things are properly done. At this point, the author claims that although there has been a broad debate on aspects of the functioning of public administration, the autonomy of state and legal environment, very little attention was paid to the set-up of individual controlling and functional mechanisms, individual acts and their conformity with international standards. This research note aims to close this gap a bit.

From the methodological point of view the research note is based on comparison of wording of Czech Civil Service Act with relevant international anti-corruption standards. The author poses a question to what extent the Civil Service Act corresponds to international standards, recommendations and best practice related to the regulation of civil service. Towards this goal the author is using complex set of corresponding international standards that form the basis of Anticorruption Barometer. The Act is, therefore, subject to thorough analysis using parameters that are presented by the Anticorruption Barometer. The Anticorruption Barometer as such is a unique Czech anti-corruption tool based on multi-criteria quantitative depiction of so-called implementation gap of Czech anti-corruption legislation compared to ideal theoretical model. Present form of Anticorruption Barometer was co-developed by Lexperanto fellowship

and Department of Political Science of the Faculty of International Relation of University of Economics, Prague. Even though the original purpose of the Anticorruption Barometer is to measure success and quality of the Government anti-corruption policy, the parameters used by it were set in accordance with international standards, recommendations and best practice. The Anticorruption Barometer as such contains overall 140 parameters divided into 21 sub-groups that form 5 main thematic groups: 1. Control of politicians, 2. Transparent financing of political parties, 3. Non-corrupt and professional public administration, 4. Transparent and effective public investment and 5. Abolition of anonymous ownership. This research note uses for its comparison 10 parameters included in the area 3. Professional and Corruption-Free Public Administration. Those parameters encompass: 49. Democratic principles of civil service, 50. Separation of political and administrative posts in public administration, 51. Irrevocability of a public servant by a politician. 52. Maximum fixed amount and budget for political advisors, 53. Prior economic assessment of the need of public officials posts, 54. Enforceable ethical code of public officials and financial liability, 55. Separation of public officials and assistants, 56. Public officials' selection on the basis of entry tests, 57. Prohibition of extra bonuses for public officials and 58. Tenure for officials conditioned by keeping high qualification.

The author in the central analytical part confronts the individual parameters of the Barometer with the wording of the Act and concludes that even though the Civil Service Act means undoubtedly a step towards improving the situation many steps that were taken are insufficient, and the Act leaves space for political influence on civil service, patronage, and corruption. From the arithmetic point of view, the situation does not look so bad as four of ten parameters of the Barometer are reflected in full, and other three are reflected partially. What is more important is that remaining three parameters of the Barometer that are not reflected satisfyingly belong to the group of most important ones. First one is the prohibition of extra bonuses for public officials where civil servants are still able to receive bonus amounting up to 25 % of their annual salary. Secondly, the act also does not set a fixed budget for salaries of political advisors and other relevant staff along with their maximum personal cap. Thirdly and most importantly, although the Act distinguishes political and administrative posts on lower levels, at the top level of the civil service, the „first servant“, appointed by the government, and his apparatus is formally part of the Ministry of the Interior structure instead of being independent within the structure of the Office of the Government as was initially planned. Thus, it could be more prone to undue influence. Eventually, it is worth noting that this research note only evaluated wording and structure of the Czech Civil Service Act as evaluation of its implementation would require different methodological setup.