



Kvalitním, všeobecně uznávaným úředníkem se nikdo nestane v řádu několika měsíců nebo jednoho až dvou roků. Aby se jím stal, musí být nejen odborně na výši, ale mít i jistotu zřetelné perspektivy, kterou zákon o státní službě přináší. Lidé jsou dnes citliví na definitivu, která byla spojena s profesí úředníka ještě za první republiky. Doba takového modelu státní služby je nenávratně pryč. Jsem toho názoru, že prestiž si nelze vymoci.

Josef Postránecký

Demytizace státní služby

Hledat nové symboly prestiže

Setkáváme se s názory, že státní úředníci se stávají kastou nedotknutelných, budou tak chráněni, že desítky let se jich zaměstnavatel nezbaví, rozostří se jejich odpovědnost. A proč by měl zákon o nich zajímat lidi na radnicích a krajích? To je část mýtů doprovázejících právě implementovaný zákon o státní službě. Pojďme zahájit sérii nahlížení „pod pokličku“ zákona rozhovorem s člověkem k tomu nejpovolanějším, náměstkem ministra vnitra pro státní službu Josefem Postráneckým.

Jiří Chum

Pane náměstkou, jak se zákon o státní službě dotkne územních samosprávných celků?

Služební zákon činnost územních samosprávných celků přímo neřeší. Jejich zaměstnanci mají „svůj“ zákon č. 312 z roku 2002, o úřednících územních samosprávných celků. Dotkne se jich tedy zdánlivě jen zprostředkovaně, nicméně obsahuje některá ustanovení, která mají na jejich činnost vazbu. Proto je důležité, aby zastupitelé všech stupňů i zaměstnanci úřadů určité informace o tomto zákoně získávali. Týká se to zejména možnosti, že de facto všichni úředníci územních samosprávných celků budou mít příležitost účastnit se výběrových řízení na posty ve státní službě, od řadových míst až po místa představených, výběrových řízení se budou moci zúčastnit i někteří volení představitelé. V případě úředníků navíc nyní pracujeme na pravidlech propustnosti z hlediska uznávání úřednické zkoušky. Jako každá nová právní norma vyvolává služební zákon četné dotazy, věřím však, že počínaje 1. červencem letošního roku, kdy začne být uplatňován v praxi naplno, stane se standardní součástí našeho právního prostředí.

Jaké je postavení náměstka ministra vnitra pro státní službu v systému státní správy? Je již sekce, kterou řídíte, dotvořena?

Působnost náměstka i sekce, kterou řídí, jednoznačně definuje zákon. Řekněme, že svým způsobem je to trochu zúžená koncepce původně zamýšleného Generálního ředitelství státní služby. Příkladem mé působnosti napříc

služebními úřady, tedy zaměřené mimo resort Ministerstva vnitra, je kupříkladu vyhlášení výběrových řízení na státní tajemníky a následně jejich jmenování. K 1. dubnu byla schválena nová systemizace, podle které má sekce nyní 49 míst, z toho deset ale na dobu určitou, do konce roku 2016. Některá nově systemizovaná místa již byla obsazena, předpokládám, že od května by sekce měla už fungovat v plném počtu.

Co se stává postupně hlavní náplní práce sekce?

Poté, co letos dojdou naplnění podstatné části zákona, bych chtěl v druhé polovině roku na základě vlastních zkušeností i osobních diskusí se státními tajemníky a s vedoucími služebními úřady zahájit přípravu analýzy současného stavu a následně předložit vládě materiál, z něhož by se odvodila koncepce rozvoje státní služby v delším časovém horizontu. Pokud jde o vzdělávání, musíme nejprve zabezpečit úkoly vyplývající ze zákona. Stanovit pravidla pro konání úřednických zkoušek a zásady prostupnosti uznávání úřednické zkoušky, zejména v případě úředníků územních samosprávných celků. Pak bude na řadě vytváření systému dalšího vzdělávání.

V zákoně také čtete, že sekce pro státní službu vypracovává návrh systemizace pro služební úřady.

Systemizace je základním organizačním nástrojem pro výkon státní služby, pro plnění úkolů, které služebními úřadům vyplývají zejména ze zákonů. Mezi stávajícími úkoly sekce státní služby je, ve spolupráci s odborem legislativy, prioritní gesce za přípravu prováděcích předpisů k zákonu o stát-

ní službě. Teď, v první fázi implementace zákona, budeme nadále nabízet metodické porady, ta nejbližší je záhy (29. dubna – pozn. redakce) opět ve školicím středisku Institutu pro veřejnou správu Praha v Benešově a bude zde příležitost dojednat poslední otázky před finalizací návrhu systemizace služebními úřady.

Jak ovlivňuje služební zákon podobu katalogu správních činností?

Katalog správních činností ve vazbě na zákon je již schválen usnesením vlády z konce loňského roku. Po takzvaném „překlopení“ většiny zaměstnanců do režimu služebního zákona, v červenci letošního roku, se ukáže, zda bude potřebné něco lépe specifikovat, doplnit katalog o další činnosti, důležitá bude například vazba mezi katalogem správních činností a obory služby.

Co se nyní ukazuje být nejvíce složité při implementaci zákona o státní službě?

V obecné rovině je asi nejvíce složité to, co se váže na dosavadní praxi anebo tradice v činnosti úřadu z minulosti. Sjednotit kupříkladu pravidla pro organizaci služebního úřadu je velmi složitým úkolem. Každý úřad má totiž z minulosti svá specifika, daná počtem stupňů řízení, velikostí útvarů, vazbami mezi různými úrovněmi řízení. Podle zákona však musí vzniknout jednotná pravidla pro všechny úřady. Takže tam, kde pravidla upravují daný stav odlišně od dosavadní praxe, vznikají logicky určité rozpory. Očekával jsem, že zde bude dosažení shody mnohem složitější než v případě uplatnění nových principů zákona, jako jsou třeba pozice nejvyšších úředníků v podobě státních tajemníků. Nové věci se prosazují vůči dosavadní praxi vcelku hladce, tam, kde dochází k její změně, je všechno mnohem náročnější.

Jak bychom měli zákon o státní službě vnímat v rámci dosavadní linie jejich úprav na našem území?

Středoevropský správní prostor má určité tradice, někdejší společná východiska. Zákon o státní službě konečně odstraňuje diskontinuitu v oblasti obdobných právních předpisů, které zde

byly v minulosti už za Rakouska-Uherska a za Československé republiky, nicméně po roce 1950 byly zrušeny. Přijetím a plnou aplikací tohoto zákona se konečně připojujeme k naprostě většině evropských zemí, kde mají obdobné právní normy tradici i kontinuitu. A to nemluvím například o požadavcích Evropské komise, že takovýto zákon je nezbytný pro implementaci programu evropských fondů.

Vraťme se opět k samotnému zákonu. Obsahuje rovněž pojmy odlišné od dosavadní praxe ve státní správě, například služební hodnocení státního zaměstnance, služební kázeň, etiku státního zaměstnance.

Zatím nebylo všude ve státní správě obvyklé vést alespoň jednou ročně se zaměstnancem pohovor, jehož součástí je hodnocení, zpětná vazba hodnoceního a úkoly pro další období. V tomto směru přináší nepochybně zákon jasná pravidla, jak kupříkladu odlišit kvalitní státní zaměstnance od těch méně kvalitních. Pokud se podaří prostřednictvím nařízení vlády rozpracovat systém služebního hodnocení tak, aby umožňoval naplňovat cíle zákona, určitě to povede k transparentnímu zhodnocení příspěvku každého státního zaměstnance k plnění úkolů. Opět to ukáže praxe. Podle mne základní pravidla zákon obsahuje, ale záleží pak na každém služebním úřadu, jak s nimi bude pracovat. Řada úřadů má různá specifika, která není možné do nějakého obecného postupu služebního hodnocení nebo jiných pravidel promítnout. Nařízení vlády stanoví základní prvky služebního hodnocení s tím, že následně je možné, prostřednictvím mých služebních předpisů a pak služebních předpisů státních tajemníků a vedoucích služebních úřadů, specifika v činnostech těchto úřadů promítnout do určitých kritérií nebo odchylek při hodnocení jejich zaměstnanců. Podobně je tomu u etického kodexu. Ze zákona vyplývá, že na mé úrovni se přijme služební předpis, který stanoví základní pravidla pro dodržování etických principů státního zaměstnance s tím, že podle podmínek jednotlivých úřadů může být etický kodex rozpracován podrobněji služebním předpisem



FOTO: RADOŠLAV BERNAT ZK

RNDr. Josef Postránecký, MPA (*1961 Mladá Boleslav) vystudoval obor ekonomická a regionální geografie na Přírodovědecké fakultě UK v Praze (1980-1985), absolvoval také postgraduální kurs na EHSAL Brusel (1993, MPA). Působil na Katedře veřejné správy a regionálního rozvoje Národohospodářské fakulty VŠE (1992-1998, dosud externí úvazek). Byl poradcem místopředsedy vlády pro hospodářskou politiku (1998), vrchním ředitelem sekce pro regionální politiku MMR (1998-2001), náměstkem ministra vnitra pro reformu veřejné správy (2001-2006). Následně působil ve funkci ředitele odboru rozvoje a strategie regionální politiky MMR (2007-2014), řídil kancelář náměstka ministra vnitra pro ekonomiku, strategie a evropské fondy (2014-2015). Od 2. února 2015 je náměstkem ministra vnitra pro státní službu.

státního tajemníka nebo vedoucího služebního úřadu.

Následné partie zákona pak zmiňují jak určitá omezení pro osoby v režimu státní služby, tak i sankce za neplnění povinností.

Omezení znamená, že zákon definuje, co státní zaměstnanec nesmí. Odlišme ještě řadové státní zaměstnance a představené. Omezení se vztahují u všech na podnikatelskou činnost, u představených například na funkce v politických stranách, celá řada omezení je v zákoně výslovně uvedena. Pokud jde o sankce, tak ty mohou vyplynout kupříkladu z nekvalitní práce, promítnuté do služebního hodnocení, nebo z porušení služební kázně. Zákon stanoví různé druhy sankcí, které mohou směřovat až k té nejvyšší, tedy ukončení služebního poměru. Praxe ukáže, zda zákon tady umožňuje reagovat přímočařejí než zákoník práce. Proti negativnímu služebnímu hodnocení nebo proti jiným sankcím se mohou zaměstnanci bránit v odvolacím řízení nebo prostřednictvím soudního přezkumu. Pokud však představení výši zvolené sankce řádně odůvodní, domnívám se, že tudy je cesta vpřed. Vždyť jedním z cílů zákona je zvýšit efektivitu a kvalitu výkonu státní správy. Ti, kteří k těmto cílům nepřispívají či je dokonce poškozují, ohrožují důvěru ve státní správu a neměli by v ní setrávat.

Zaznamenal jsem názory, že zákon zakonzervuje některá místa získaná protekcí či jako odměna za služby politickým představitelům.

Určitě je nezakonzervuje. Ti, kteří nyní jsou ve vedoucích funkcích, ať už je obsadili jakýmkoli způsobem, budou sice k 1. červenci převedeni do režimu státní služby, nicméně všichni budou muset projít výběrovým řízením na své posty. Tam se teprve ukáže, do jaké míry se projeví či neprojeví případné snahy ovlivňovat obsazení těchto postů. Zákon vytváří jasné předpoklady a postupy pro organizaci výběrových řízení. Opět musíme počkat na reálnou praxi, zda uspějí skutečně nejlepší uchazeči o vedoucí posty, či dojde k pokusům výběr nějak ovlivňovat. Nezapomínejme, že představených, kteří budou muset projít výběrovým řízením, je téměř deset tisíc. Od vedoucích oddělení až po náměstky pro řízení sekce jde na všech služebních úřadech o velký počet osob. Záruku, že se nikde neobjeví nějaké snahy „protlačit“ někoho na nějaký post, ať už se tam dostal v souladu se svou odborností či nikoli, nelze pochopitelně stoprocentně dát. Ale pokud se takové případy nebo jejich náznaky objeví, budeme je řešit v souladu se zákonem. Státní tajemníci nesou v rámci svého resortu zodpovědnost za organizaci všech výběrových řízení. Mojí snahou bude instruovat je tak, aby vše proběhlo v souladu se zákonem a dal-

šími právními předpisy, tak jak jsme kupříkladu instruovali předsedy výběrových komisí pro státní tajemníky. V osobě státního tajemníka vstupuje do každého resortu hlavní nepolitická funkce, zodpovědná za služební zákon a jeho naplňování.

Lze státního tajemníka do jisté míry srovnat s tajemníkem nebo vedoucím úřadu v úřadech samosprávy?

Zcela ne, protože tajemník městského úřadu nebo ředitel krajského úřadu řídí úřad jako celek. To byla v případě státních tajemníků i původní představa služebního zákona z roku 2002, ale nyní je jejich působnost zúžená zejména na personální a organizační věci státní služby. Nicméně, jejich prostřednictvím se bude pochopitelně do značné míry spoluúčastovat i kvalita výkonu státní správy. Státní tajemník bude kupříkladu v součinnosti s ministrem provádět služební hodnocení náměstků pro řízení sekce. Musí tedy sledovat kvalitu práce příslušného náměstka a jemu podřízené sekce, to pak promítnout i do jeho služebního hodnocení. Není to tudíž úplná obdoba činnosti tajemníků městských úřadů, ale některé prvky jsou pochopitelně společné nebo totožné.

Bude postupně možné stanovit pro úředníky ve státní službě optimální požadované vzdělání a konkrétní vysoké školy?

O výběru konkrétních škol bych nehovořil. Budu rád, když se na vzdělávání státních úředníků bude podílet co nejvíce vysokých škol, ať již svou základní funkcí, tedy přípravou vysokoškolsky vzdělaných odborníků, či postgraduálním studiem a speciálními kurzy pro státní zaměstnance. Bude ovšem nezbytné, aby vysoké školy a další vzdělávací instituce sledovaly trendy vývoje veřejné správy a včas na ně svojí nabídkou reagovaly. Už jsem v té věci hovořil s některými rektory a domluvili jsme se, že mne přivou na podzimní jednání Konference rektorů a projednáme soustavnou spolupráci při vzdělávání a odborné přípravě úředníků. Mám také dobré zkušenosti jak se stážisty, tak s bakalářskými a magisterskými pracemi vznikajícími ve spolupráci

s resorty. Diplomové a studentské práce zaměřené na oblast státní služby se zpracovávají třeba na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Využije státní služba také možnost interního vzdělávání, založeného na interakci mezi nastupujícími a do penze odcházejícími úředníky? Mám na mysli třeba mentoring a koučink.

Zákon explicitně zmíněné postupy nebo metody neřeší, ale souhlasím s vámi, že integrální součástí rozvoje lidských zdrojů na každém úřadu by se mělo stát propojování zkušených a začínajících zaměstnanců. Z pracovních pozic, které jsem zastával, jsem si přinesl dobré s tím spojené zkušenosti. Stanou se zajisté zpočátku z mé strany předmětem doporučení a sledování této praxe, protože první roky bude sekce státní služby zajišťovat zejména úřednické zkoušky a další základní povinné kroky, které stanoví zákon. Ve střednědobém a dlouhodobém horizontu by se měla řízená mezigenerační spolupráce stát integrální součástí zvyšování kvality lidského kapitálu na jednotlivých úřadech. V té době již bude mít sekce pro státní službu důležitou nadresortní metodickou úlohu.

Dotkneme se ještě promíjení vzdělání u úředníků. Jsou připravena pravidla pro ty, kteří budou převedeni do režimu státní služby, nebo se postupuje případ od případu?

Do července vznikne metodické doporučení, v jehož rámci připravím alespoň základní mantinely pro řešení této otázky a poskytnu je jednotlivým úřadům. Potřebné bude ale zase posuzovat případy podle oboru služby a náročnosti práce, detaily si budou muset řešit na každém úřadu. Nicméně, nepovažuji to za důležitý prvek zákona, protože máme informace, že výjimku ze vzdělání mají i například na velkých ministerstvech maximálně desítky zaměstnanců.

Shoda ve společnosti panuje v tom, že zákon o státní službě představuje velký předěl, kvalitativní změnu. Jak ji vnímáte vy osobně?

Zákon vytváří předpoklady takové změny, je ovšem na každém z nás, kteří

jsme a budeme ve státní službě, abychom ke zvýšení kvality státní správy přispěli svou prací, profesionální etikou a řekněme dokonce určitou noblesou. Jde také o zodpovědnost osob ve státní službě. Jestliže chceme, aby Česká republika byla v mezinárodním srovnání více konkurenceschopná, aby se občanům zvyšovala životní úroveň, tak jednou z klíčových podmínek pro naplnění těchto cílů je kvalitní veřejná správa. V zemích, kde nebyla její kontinuita narušena, se tato přímá korelace jednoznačně potvrzuje a výsledkem je mimo jiné i nemalá prestiž úředníků.

Podarí se nám změnit prestiž státního úředníka?

Samozřejmě, že slyším celé roky od starostů jejich zkušenosti s jednáním s ústředními úřady státní správy. Někdy hovoří o tom, že se setkali s odosobněným jednáním, s tím že se úřednický svět chová tu a tam jako stát ve státě. Myslím však, že většina úředníků se chová náležitě, tak, jak státní služba předpokládá. Výjimky spíše potvrzují pravidlo. Nicméně protože je to citlivá otázka, tak záleží na každém úřadu a na každém úředníkově, aby měli profesní etiku, vstřícnost a noblesu neustále na paměti. Kupříkladu u nás jsme, byť teď řešíme úkoly jiného druhu, vyvěsili na dveře budovy, kde sídlíme, ceduli s úředními hodinami. Spatřujeme v tom základ vstřícnosti k příchozím: je tady tento úřad, má tyto úřední hodiny a je vám k dispozici. Zjistil jsem totiž, že to není pravidlem ani na ministerstvech. Víte, profese úředníka si získávala reputaci po dlouhá léta. Kvalitním, všeobecně uznávaným úředníkem, se nikdo nestane v řádu několika měsíců nebo 1 - 2 roků. Aby se jím stal, musí být nejen odborně na výši, ale musí mít i jistotu zřetelné perspektivy, kterou zákon o státní službě přináší, i když to není v podobě definitivy. Lidé jsou dnes citliví na definitivu, která byla spojena s profesí úředníka ještě za první republiky. Doba takového modelu státní služby je nenávratně pryč. Jsem toho názoru, že prestiž si nelze vymoci. Hledejme nové symboly prestiže. Například odraz práce úředníků ve spokojenosti občanů s činností úřadů. ■