

V Praze dne 9. května 2013
Č.j.: 381/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

zákona o státních úřednících

I. Úvod

Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647, kterým zároveň vláda uložila ministrovi vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (schválené usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92).

Navrhovaný zákon se vztahuje na úředníky zařazené v úřadu státní správy a vykonávající vyjmenované činnosti v rozsahu působnosti úřadu státní správy, tzn., že jejich výkon bude limitován rámcem působnosti daného úřadu státní správy (čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

V hodnocení dopadů je třeba vzít v úvahu skutečnost, že působnost zákona se bude vztahovat na správní úřady, bezpečnostní sbory kromě zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostní sborů a některé další organizační složky státu.

II. Připomínky a návrhy změn

Komise RIA si je vědoma, že se v daném případě jedná o návrh zákona, který byl podroben opakované politické debatě a průběžným změnám v koncepčním zadání. Přesto nebo právě proto by RIA tyto změny měla dostatečně srozumitelně popsat, zdůvodnit, respektive reflektovat v textu RIA jednak pro popis a vysvětlení změn v obsahu a principech koncepčního zadání a současně je použít jako základ popisu pro varianty či podvarianty věcných řešení, které by sloužily jako podklad pro srovnání s doporučenou, tj. předkládanou variantou řešení zákona a k demonstraci jejich přínosů a nákladů. Níže se Komise RIA vyjadřuje k jednotlivým tématům RIA a formuluje následující připomínky k obsahu RIA.

1. Komise konstatuje, že základní připomínku lze formulovat již k **popisu problému**, který ve skutečnosti není dostatečně popsán, respektive zdá se, že jediným problémem, který se uvádí, je neexistence pravidel o vzdělávání úředníků. To je však ve skutečnosti dílčí, a v podstatě nevýznamný a s obsahem zákona v podstatě nesouvisející, problém, lze-li jej tak vůbec nazývat. Jen takto pojatý popis problému sám o sobě by za normálních okolností mohl vést k závěru RIA, že žádný zákon není potřeba. Především v případě tohoto zákona by se pak nabízelo i zahraniční srovnání, alespoň nejbližších sousedních zemí a způsobů řešení a popisu zkušeností z praxe z uplatňování podobných právních norem v zahraničí.
2. S problematikou nedostatečně definovaného problému zákona souvisí i výhrada k **popisu cílů zákona**, které vágně zmiňují především odpolitizování a zvýšení transparentnosti státní správy, aniž by dříve bylo popsáno, jak a čím se obé projevuje, jaké to má příčiny a jaké důsledky přetrvávání tohoto stavu bude přinášet. Přičemž RIA v případě návrhu tohoto zákona by vyžadovala - byť alespoň kvalitativní - ale podložené, informované a konkrétní či alespoň dostatečně specifické popsání projevů politizace a netransparentnosti, ne jen obecná tvrzení, která je často možné číst v denním tisku. Dále jsou uváděna kritéria, která návrh zákona akceptuje, ale v RIA se s nimi dále pracuje jen v omezené míře, nesoustavně a s vlastní RIA vlastně příliš nesouvisí.
3. V části identifikace **dotčených subjektů** je proveden výčet, který není nikterak vysvětlen, zdůvodněn či dále popsán. RIA by měla nejen uvést dotčené subjekty, ale také uvést čím a jak jsou subjekty dotčeny a vyhodnocení příslušných konzultací s jejich zástupci. Nehledě na to, že výčet dotčených subjektů je velice omezený a zcela nedostatečný. Nezahrnuje např. potenciální uchazeče o zaměstnání státního úředníka z prostředí mimo státní správu (zaměstnavatelské svazy, odborové organizace apod.).
4. **Varianty řešení** obsahují povětšinou neodůvodněná tvrzení a výroky, které nejsou v RIA, ani v jiných podkladech, které má Komise RIA k dispozici, doloženy ani vysvětleny. Ve skutečnosti se nevztahují k popisu problému ani k dotčeným subjektům. Přitom například z pozitivních či negativních dopadů navrhované právní úpravy lze dovodit, že mezi dotčené subjekty budou patřit i např. územní samosprávy. K variantám řešení se vztahuje i další věcná připomínka. Jak již bylo naznačeno a z důvodů výše uvedených, v předložené RIA se hodnotí de facto pouze jediná varianta a to ještě dosti neúplně. O koncepci nového zákona založeného na soukromoprávní úpravě a odmítnutí úpravy právních poměrů státních úředníků služebním zákonem sice rozhodla vláda (schválený věcný záměr navrhovaného zákona a teze zákona), ale přesto by RIA alespoň orientačně měla zvažovat také variantu služebního zákona založeného na veřejnoprávní úpravě či alespoň její dílčí prvky jako podvarianty. Mohla být také pro účely srovnání použita varianta vyhodnocení použití platného, ale současně neúčinného služebního zákona.

Relativně dobře jsou charakterizovány procesy spojené s praxí úředníka, avšak v hodnocení se úplně vytratily požadavky na vzdělání a připravenost kandidáta před vstupem do výběrového řízení. Velmi podrobně je uvedeno ekonomické hodnocení dopadů, kdy se uvažuje další vzdělávání již přijatých

úředníků. Vůbec se ale nehodnotí přínos daný přijímáním již vzdělaných a připravených kandidátů pro úřednické pozice. Přitom lze dovodit, že náklady na "dovzdělávání" státních zaměstnanců budou ekonomicky relevantní položkou. Z hlediska RIA jsou tedy dle všeho relevantní pro posouzení dva odlišné scénáře:

1. Pracovníci státní správy budou do zaměstnání vstupovat s relevantní kvalifikací a stát nebude muset za své přímé (finanční) a nepřímé (čas a management) náklady tuto kvalifikaci doplňovat (pochoitelně mimo specifických znalostí a dovedností).
2. Stát bude muset tyto náklady vynakládat, neboť požadavek na kvalifikaci nebude zakotven.

Zkušenost z praxe opravňuje konstatovat, že se pravděpodobně nebude jednat o zanedbatelný náklad, a proto by toto mělo být v RIA zohledněno.

Pokud je opatrnost v přístupu dle bodu 1 zapříčiněna obavou z toho, že dnešní pracovníci kritéria nesplní, nemělo by se toto řešit upřednostněním varianty zde uvedené v bodě 2., ale následující kombinací:

- Realistického popisu kvalifikace pro jednotlivé pozice, kdy velmi často je kvalifikace nadhodnocena,
- možnosti kvalifikaci doložit jiným způsobem než formálním diplomem (neplatí u nově nastupujících mladých pracovníků),
- přesunutí povinnosti na doplnění vzdělání k požadované kvalifikaci na zaměstnance, pokud si chce pozici udržet.

Komise RIA proto považuje za důležité do návrhu zákona doplnit požadavek, aby pro konkrétní agendy činností úředníků byly zpracovány rámcové požadavky na vzdělání požadované od uchazečů o jednotlivé pozice ve výběrovém řízení. Z hlediska současné zkušenosti s odbornou kvalitou práce úředníků je zřejmé, že požadavek odborného vzdělání a požadavek související s jazykovými znalostmi je zcela relevantní. Dodatečné vzdělávání v oblasti všeobecných znalostí a dovedností zatěžuje rozpočty úřadů. Komise RIA samozřejmě chápe, že specializované vzdělávání v rámci daných agend úřadu je často nezbytné.

- 5. Vyhodnocení nákladů a přínosů** obsažené v RIA není vyhodnocením, ale nezdůvodněným výčtem obecných tvrzení nebo dílčích a v zásadě nevýznamných skutečností (např. symbolické ošatné nebo studijní volno v rozsahu 5 dnů, které stěží může být pojímáno pro potenciální státní úředníky jako závažná výhoda, která by do státní správy přiváděla řadu nových odborníků).

Finanční dopady jsou zpracovány podrobně, avšak vyhýbají se podstatě hodnocení přínosů a nákladů, resp. zužují ji na náklady pro státní rozpočet – v podstatě účetnickým způsobem - a nic dalšího není uvedeno. Což lze chápat, protože v předchozích kapitolách pro, byť i jen kvalitativní posouzení nákladů a přínosů, nejsou uvedeny žádné podklady či vstupní informace.

V závěru se uvádí, že "*...přínosy lze hodnotit pouze kvalitativním způsobem...*" a pak jsou uvedena či opakována obecná, v daném kontextu bezobsažná

tvrzení, která rozhodně nelze považovat za věrohodné přínosy, tím méně za přínosy vyplývající z předchozích kapitol RIA.

Dále Komise upozorňuje na následující nesrovnalosti a skutečnosti, např.:

1. RIA vychází z toho, že právní úprava zasáhne cca 70.000 lidí (s. 56),
 2. Náklady na úřednickou zkoušku RIA předpokládá ve výši 5 tis Kč (s. 59), toto vyčíslení však není nijak specifikováno a domníváme se – mj. ze zkušeností členů komise s administrací zkoušek insolvenčních správců – že náklady pravděpodobně spíše podhodnocuje,
 3. RIA konstatuje v jedné stručné závorce fluktuaci ve státní správě ve výši 5 procent (s. 57), neuvádí však k tomuto číslu žádný podklad.
 4. RIA předpokládá, že fluktuace v důsledku přijetí zákona poklesne na 3 procenta (s. 59), neuvádí však k tomuto předpokladu nic bližšího.
 5. Výše uvedené hodnoty jsou důležité mj. proto, že RIA vůbec nevyčísluje náklady na výběrová řízení, kterých bude ročně (*ceteris paribus*) 3 500.
6. Komise RIA dále upozorňuje, že Závěrečná zpráva RIA k předloženému zákonu neřeší a blíže nediskutuje řadu dílčích, přesto velmi významných problematik vyplývajících z návrhu zákona. Jedním z těchto témat je konstrukce **vzniku pracovního poměru v § 20**, který návrhu zákona vychází z toho, že nový úředník je v zásadě okamžitě přijímán na dobu neurčitou. Pokud se tedy v úřadu neosvědčí, budou z ukončení poměru (které bude samo o sobě právně obtížné, nákladné, a nemusí být u soudu úspěšné) vznikat náklady na odstupné. Zjevnou alternativou by bylo přijímat úředníky v úvodním období na dobu určitou a teprve v návaznosti na hodnocení jejich výkonu jim nabídnout pracovní poměr na dobu neurčitou. RIA tuto alternativu nijak nezohledňuje a nevyčísluje.
7. Zcela nedostatečně je v návrhu zákona a v rámci RIA upravena **otázka konfliktů zájmů**. V principu se jí týkají pouze fragmentární ustanovení § 21/1/j a § 40. Komise RIA se domnívá, že tuto otázku je třeba podrobně rozpracovat v RIA a na základě této koncepční diskuse v samotném návrhu zákona. Měla by každopádně zahrnovat diskusi o:
- 7.1 podmínkách, za nichž se úředník smí či nesmí beneficiálně účastnit výdělečných činností v oblasti, za jejíž regulaci je odpovědný, a to jak (1) po dobu výkonu služby, tak i (2) po odchodu ze služby;
 - 7.2 informačních povinnostech úředníka vůči úřadu ohledně možných střetů zájmů, do nichž se úředník může při výkonu služby dostávat, a s tím souvisejícím vyloučením úředníka z konkrétních agend (§ 31 je v tomto ohledu zcela nedostatečný);

7.3 standardech zacházení s neveřejnými informacemi, jež úředník při výkonu služby získává (zde se střetávají zájem na transparentnosti výkonu veřejné moci se zájmem na zamezení zneužívání informací generovaných při výkonu veřejné moci, pokud a dokud nejsou veřejné).

Body 7.1 až 7.3 mají velké množství podvariant a témat, která by měla být v souvislosti s navrhovanou úpravou probrána a zohledněna v návrhu zákona. Stávající návrh je v tomto ohledu nutno považovat za zcela nevyhovující.

8. Konečně se Komise RIA domnívá, že z povahy věci by se měly posoudit **dopady na korupci** nejenom formálně (bod XI), ale identifikovat klíčové situace (výběr úředníka ze tří nejlépe hodnocených, apod.).

III. Závěr

Z důvodu věcných připomínek uvedených v bodě II. Komise RIA doporučuje návrh i hodnocení dopadů obsažené v Závěrečné zprávě RIA ve smyslu připomínek **přepřacovat** a předložit komisi RIA k opětovnému posouzení. **Bez předloženého přepřacování předkladatelem Komise RIA n e d o p o r u č u j e Závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Vypracovali:

Prof. Ing. Petr Moos, CSc.

RNDr. Luděk Niedermayer

JUDr. Tomáš Richter

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise