

KONCEPČNÍ OTÁZKY PRÁVNÍHO POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ

MILOŠ MATULA

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje právnímu postavení úředníků v občanské státní službě v územní samosprávě. Zkoumá důvody pro nezbytnou diferenciaci jejich postavení a případné možnosti pro přiblížení nebo sjednocení právní regulace. Současně je reflektován problém míry event. uplatnění kariérního modelu v podmínkách ČR a problém diferenciaci postavení úředníků z hlediska zastávaných pozic ve správním systému.

Key words in original language

územní samospráva, úředník, právní regulace, kariérní model

Abstract

The paper deals with the legal status of civil service in the public service in local self-government. It examines the reasons for the necessary differentiation of their position and possible options for the approach or the unification of legal regulation. At the same time reflected the problem of possible application of the career model in the Czech Republic and the problem of differentiation status of officials from point of view serve as positions these officials in the administrative system.

Key words

local self-government, official, legal regulation, career model

Koncepční problémy související s právní regulací postavení úředníků v české veřejné správě mají dvojí povahu. V první rovině je možné uvést koncepční problémy legislativního charakteru, které mají primárně juristickou povahu. K těmto problémům patří zejména následující otázky.

Veřejnoprávní nebo soukromoprávní charakter právní úpravy.

Využití kariérního nebo meritního modelu ve veřejné správě, případně jejich kombinace nebo korekce, např. míra odlišnosti od běžného pracovního poměru.

Diferencovanost právní úpravy mezi státní správou a samosprávou.

Pojem úředníka, okruh osob sem zařazených, možnost výkonu činnosti úředníka cizinci.

Vztah práv a povinností úředníků, specifické povinnosti úředníků a jejich ochrana.

Modely vzdělávání úředníků, zejména vztah centrální regulace a plurality vzdělávacích subjektů.

Uvedené otázky byly vícekrát analyzovány v teoretické literatuře i v legislativních návrzích. Přes tuto pozornost a okolnosti, které v zásadě nevybočují z běžných střeoevropských poměrů a dovolují tedy i využití zahraničních zkušeností, přetrvává značná různost nejen výchozích pohledů, ale i legislativních představ, a především dochází ke stálému odkládání volby legislativního řešení. V ČR přitom již existuje platná, i když převážně nikoliv účinná zákonná úprava státní služby provedená zákonem č. 218/1990 Sb., a jak platná, tak účinná úprava postavení úředníků územních samospráv provedená zákonem č. 312/2002 Sb. Tyto zákony vycházejí ze zcela rozdílného přístupu k postavení úředníků.

Vyvstává tedy otázka příčin odkládání „definitivního“ legislativního řešení problematiky postavení úředníků, především z hlediska státní služby. Toto odkládání nepochybně souvisí i s konkrétními praktickými otázkami, jako je např. finanční zátěž spojená se zavedením státní služby nebo vytvoření určitých institucí, především Generálního ředitelství státní služby. Také k těmto otázkám ovšem bylo možné během devíti let existujícího právního stavu zaujmout určitou pozici a přiklonit se k nějakému způsobu regulace.

Skutečnost, že k takovému výběru způsobu regulace dochází teprve se značným odstupem a některé otázky jsou stále předmětem sporů, ukazuje, že jsou zde patrné ještě další koncepční problémy metajuristické povahy, jejichž řešení fakticky podmiňuje řešení právních otázek. Tyto metajuristické problémy mají opět několik konkrétních poloh. Jako klíčové je možné hypoteticky určit následující otázky.

Jaká jsou očekávání společnosti ve vztahu k veřejné správě?

Jaká jsou specificky očekávání společnosti ve vztahu k úředníkům?

Jak se vyvíjí fenomén byrokracie?

Jak rozumět požadavku nezávislosti ve vztahu k veřejné správě?

Jak nahlížet na problém internacionalizace veřejné správy?

Jakého druhu mohou být kvalifikační požadavky na výkon veřejné správy?

Ad 1.

Očekávání společnosti ve vztahu k veřejné správě procházejí od 19. století do dnešní doby výraznými proměnami. Tyto proměny je možné jen omezeně reflektovat v rámci tradiční polarity soukromé a veřejné správy a obvyklého rozlišení kariérního a meritního modelu pro výkon státní, resp. veřejné služby. V průběhu 20. století došlo k podstatnému zvýšení role veřejné správy ve společnosti a tím i k nárůstu jejich činností nejen z hlediska rozsahu, ale i z pohledu druhů

vykonávaných činností. Vývoj veřejné správy je tedy charakterizovaný zvyšováním heterogenity a podílu neklasických činností na výkonu veřejné správy. Uvedená situace velmi omezuje možnosti využití v kontinentálních evropských podmínkách tradičního kariérního modelu.

Ve správní vědě se stále více pozornosti věnuje problému státní správy nebo vůbec veřejné správy jako služby a vztahu takového pojetí k mocenským prvkům, které i nadále zůstávají charakteristické pro veřejnou správu, i když mají diferencovaný význam v jejich jednotlivých oborech. Tyto otázky jsou opět ve skutečnosti spojené s postavením úředníků, neboť jiná regulace je vhodná ve vztahu k činnosti úředníka vykonávajícího službu ve veřejném sektoru a jiná regulace je vhodná při zvýšeném uplatnění mocenských prvků.

Pojetí správy jako služby přibližuje navíc evropský kontinentální systém k angloamerickému systému a vyvolává otázku možné míry uplatňování kritérií a postupů charakteristický pro soukromou správu ve veřejné správě. Význam této otázky je značný především ve státech střední a východní Evropy, kde došlo k narušení přirozeného vývoje kariérního modelu veřejné správy. Současně zde byly s mimořádnou intenzitou nastoleny otázky související s procesy deetatizace a privatizace.

Ačkoliv procesy deetatizace a privatizace vedou v konečném důsledku ke snížení role veřejné správy, v období, kdy tyto procesy probíhají, dochází v mnoha směrech paradoxně k růstu role určitých správních struktur, především takových, které rozhodují v privatizačních procesech. Tato situace opět kladla a do jisté míry stále ještě klade zvýšené nároky na etiku chování úředníků a odolnost proti korupci, a to v systému, který se nemůže spoléhat na kontinuální fungování klasických etických zábran ve veřejném životě.

Zmíněná situace je spojena s mnohohrstevností a také rozporností očekávání společnosti ve vztahu k veřejné správě. Tato rozpornost se zvyšuje ne zcela ustálenou preferencí společenských hodnot a uplatnění postmoderního konceptu ve společenském uvažování, který sám o sobě zvyšuje různorodost očekávání a ztěžuje vytváření pevné hierarchie potřebné pro regulaci.

Významnou otázkou ovlivňující postavení úředníků je všeobecná kultura chování ve společnosti, zvláště správní a politická kultura. Úředníci působící ve veřejné správě přirozeně zastávají i jiné společenské role a navíc je zejména v období výrazných systémových změn také vysoká dynamika přechodů mezi veřejnou správou a uplatněním v jiných společenských činnostech. Tyto okolnosti mají za následek zvýšený vliv všeobecné společenské kultury na správní kulturu a chování úředníků.

Správní kultura má pochopitelně vlastní limity ztěžující optimalizaci veřejné správy. Tyto vlastní limity však nelze pokládat

při vysoké interakci procesů odehrávajících se ve veřejné správě s jinými společenskými procesy za klíčové. Úroveň fungování veřejné správy je tedy úzce propojena s fungováním jiných společenských činností a limity podnikatelské, politické i obecné občanské kultury nepochybně výrazně působí i na veřejnou správu.

Nedostatek správní a politické kultury, který je charakteristický pro země ocitající v transformačních procesech, současně výrazně komplikuje nalezení vhodného modelu právní regulace. V zásadě jde o to, že limity, které v sobě obsahuje konec konců každá regulace, se v podmínkách snížené správní a politické kultury projeví dříve a v podstatě mohou znemožnit reálné využití předností příslušných modelů. Volba každého modelu tak může nakonec vést k neuspokojivým výsledkům. Rozhodující totiž není volba určitého způsobu právní regulace, nýbrž vývoj společenského nazírání na veřejnou správu a společenské kultury.

Ad 2.

Očekávání, která má společnost ve vztahu k úředníkům, jsou do značné míry rozporná. Tato rozpornost konec konců vyplývá na jedné straně ze zvýšeného podílu administrativy na prakticky všech společenských činnostech a tedy zvýšené potřeby úředníků a na druhé straně z hodnocení veřejné správy jako činnosti, která je do jisté míry zbytná, případně, u které je alespoň neustále nutné pečovat o to, aby byla udržována v mezích únosných pro společnost.

Vzestup administrativních aspektů všech činností vede také k situaci, kdy v podstatě každý, kdo vykonává jakoukoliv v širším smyslu intelektuální činnost, vykonává rovněž řadu správních činností, přičemž podíl správních činností má patrně stoupající tendenci. Uvedený stav vyvolává psychologii nadbytku veřejné správy a současně pocit, že správní činnosti v podstatě každý člověk alespoň s určitým stupněm vzdělání rozumí. Ani jedna z těchto okolností není ovšem příznivá pro hodnocení veřejné správy a pro skutečné poznání jejích potřeb. Kromě toho je třeba vzít v úvahu, že výkon správních činností lidmi, jejichž profesí není správa, má nutně v řadě případů amatérské rysy a jeho kvalita je příliš závislá na přirozeném talentu pro správní činnost, který kupodivu také existuje.

Prvořadou podmínkou pro odstranění zmíněného rozporu nebo alespoň jeho redukce na přijatelnou míru je pohled na veřejnou správu jako na jakoukoliv jinou činnost, činnost, která je společensky nezbytná a musí být vykonávána. Rozsah administrativní činnosti není přitom závislý v první řadě na správě samotné, ale na administrativní náročnosti řídicích procesů, která se utváří ze značné části v důsledku politického rozhodování, ale nepřímo i působením prvků „ideologické“ povahy a podnikatelské kultury.

Veřejná správa je z povahy věci obtížně regulovatelná z kvantitativního hlediska. To ovšem není specifické pouze pro veřejnou správu, ale do značné míry souvisí s povahou veřejného

sektoru vůbec, stačí připomenout třeba objektivní nemožnost plného uspokojení nároků na zdravotnické služby.

V důsledku problémů uvedených v předcházejících odstavcích vzniká představa, že klíčovým problémem kvality veřejné správy je její kvantita, resp. kvantita osob, které ji vykonávají. Projevuje se tedy názor, že samotné snižování počtu úředníků je výrazným projevem zvyšování efektivity veřejné správy, přičemž za systémově kvalitní lze pochopitelně pokládat pouze efektivní správu. V této souvislosti si stačí uvědomit, jak by bylo nazíráno na to, kdyby někdo viděl klíčový potenciál pro zvýšení efektivity školství ve snížení počtu učitelů nebo pro zvýšení efektivity zdravotnictví ve snížení počtu lékařů.

Představy o významu redukce úředníků se pochopitelně pouze vztahují k právní regulaci jejich postavení. Je zcela logické, že pokud mám mít možnost redukce administrativního aparátu, nemohu na určitou míru stabilizovat postavení úředníků.

Vyvstává tedy otázka, do jaké míry chceme skutečně stabilizovat správu. Jediným problémem tu přitom není počet úředníků, ale stejný význam má otázka zachování stávající struktury úředníků a konkrétního personálního obsazení. Představa o nevyhovujícím konkrétním obsazení úřednických míst opět významně působí proti takovým variantám právní regulace, které zvyšují právní ochranu úředníků.

Je ovšem otázka, zda snížení stability administrativy skutečně vede k očekávaným důsledkům ve směru zvýšení efektivity veřejné správy. Počet úředníků je totiž závislý primárně na administrativní náročnosti řízení, nikoliv naopak. Pokud se nezmění administrativní náročnost řízení, dochází po různě dlouhé době k návratu počtu úředníků na původní hodnoty, ovšem s důsledkem na jejich průměrnou profesionální zkušenost a znalost problematiky. Další otázka je, zda odejdou právě ti úředníci, které bychom potřebovali z hlediska efektivity správy vyměnit. Zkušenosti s reorganizací správy v různých státech ukazují, že tomu tak rozhodně vždy není. Těmito faktory je dále snižován pozitivní efekt případné personální redukce administrativy. Jakkoliv může být taková redukce diferencovaně podle situace jednotlivých oborů správy a správních orgánů potřebná, nelze v nich hledat klíčový zdroj zvýšení efektivity správních regulací a tudíž jí i příliš přizpůsobovat právní regulaci postavení úředníků.

Ad 3.

Fenomén byrokracie nabývá ve vývoji společnosti stále nových forem a přinejmenším od Croziera je známo, že byrokracie je ve skutečnosti daleko pružnější než by odpovídalo původní weberovské charakteristice. V této souvislosti je především důležité vzít v úvahu, že byrokracie je spojena především s vedoucími místy ve veřejné správě. Zvýšení počtu účetních nebo úřednic vydávajících

občanské průkazy může sice způsobit kvantitativní nárůst administrativy, nikoliv však růst byrokracie v sociologickém smyslu. Tento růst je generován z politických a jiných významných společenských struktur a z administrativních elit.

Z hlediska očekávání společnosti od veřejné správy je tedy na místě položit si otázku, co společnost očekává specificky od vedoucích úředníků a do jaké míry jsou tato očekávání naplňována. V každém případě však lze konstatovat, že pokud bychom viděli určité riziko ve stabilitě postavení úředníků z hlediska možného vývoje byrokracie, muselo by takové riziko být spojeno ještě výrazněji se stabilitou postavení vedoucích úředníků. To do jisté míry zpochybňuje korektnost řešení založených na vyšší míře stability postavení vedoucích úředníků než úředníků vůbec. Zdálo by se také logické, že pokud má mít někdo právní jistotu výkonu určité funkce ve veřejné správě, musí mít především jistotu samotného působení ve veřejné správě.

Další otázkou z hlediska postavení vedoucích úředníků je jejich propojení s dalšími společenskými elitami. Toto propojení se zvyšuje tím, že v podmínkách české veřejné správy řada vedoucích úředníků nepřichází na svá místa v důsledku klasického kariérního postupu, ale v důsledku příslušnosti k neformálním elitám, jejichž příslušníci nejednou střídají působení ve veřejné správě s vlivnými místy v jiných oblastech společenského života.

Ad 4.

Míra nezávislosti úředníků patří mezi tradiční problémy veřejné správy, nicméně jejich význam stoupá s rychlostí pohybu společenských vztahů. Zcela jiný byl význam nezávislosti ve stabilizovaných podmínkách Rakousko-Uherska nebo první československé republiky, kdy tlak na omezení této nezávislosti byl limitovaný převahou klasických správních činností a relativně nižší rychlostí společenského pohybu od významu, který má nezávislost úředníků v dnešních podmínkách, kdy toto rozhodování je daleko více propojeno s jinými aspekty společenského rozhodování.

Nezávislost úředníků nemůže mít intenzitu soudcovské nezávislosti, neboť by jinak nemohl být zajištěn demokratický princip rozhodující úlohy volených orgánů. Naproti tomu i ve veřejné správě se uskutečňuje řada činností, které se svým charakterem do jisté míry blíží soudnímu rozhodování v tom smyslu, že má jít o objektivní rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob na základě zákona. Zejména při tomto rozhodování je tedy určitý stupeň nezávislosti úředníků podmínkou k tomu, aby veřejná správa byla vykonávána nejen v souladu se zákonem, ale i spravedlivě a věcně správně.

Klíčovou otázkou pro nezávislost úředníků je vztah politiky a správy. Tento vztah zdaleka není závislý jen na právní regulaci, ale zejména také na politické a správní kultuře. Klíčový problém spočívá

v tom, že nelze současně vyžadovat objektivitu a nestrannost a přitom v zájmu boje proti byrokracii podřizovat úředníky při výkonu jejich kompetencí politickým vlivům a vystavovat je nadměrně subjektivnímu hodnocení. Jde opět o klasický případ rozporů ve společnosti souvisejících s očekáváními od veřejné správy i od jednotlivých úředníků.

Důležitým předpokladem pro kvalitní regulaci postavení úředníků je zde přijetí faktu, že každé zvýšení nezávislosti podmiňující nestrannost rozhodování současně dává ztížené možnosti korekce administrativního rozhodování jinými subjekty a naopak. Nelze si zachovat výhody všech regulací současně.

Ad 5.

Míra internacionalizace administrativy je pochopitelně rozdílně vnímána v různých oborech a činnostech veřejné správy a je tu vždy na jedné straně otázka využití kvalitních zahraničních odborníků a respektování evropských principů ve veřejné správě na straně druhé a zachování principu suverenity státu na straně druhé. Z hlediska právního postavení úředníků lze pak jen stěží zachovat zcela jednotný přístup k otázce, zda úředník musí být státním občanem. U některých rozhodovacích činností je to z hlediska svrchovanosti státu zřejmě potřebné, v jiných oblastech, např. u neklasických správních činností a v koncepčních záležitostech může být naopak přítomnost cizího prvku funkční.

Ad 6.

Významnou otázkou je, jakou kvalifikaci od úředníka očekáváme. Z obsahového hlediska je zde možné dvojí pojetí. První pojetí nahlíží na veřejnou správu jako na každou jinou odbornou činnost a je spojeno s požadavky na přiměřené vzdělání nejen z hlediska výše, ale také z hlediska druhu vzdělání. Druhé pojetí vychází z toho, že ve veřejné správě je často zapotřebí kombinace různých odborných znalostí a schopnost určitého přesahu může být zejména na vyšších místech důležitější než druh dosaženého vzdělání. Řešení tohoto problému nelze omezit na vztah generalistů a specialistů ve veřejné správě, protože i pro pozici generalisty jsou určité druhy vzdělání vhodnější.

Uvedený rozpor patrně nelze řešit jinak než s přihlédnutím ke specifickým okolnostem různých správních činností a zkušenostem z veřejné správy, případně schopnosti zastávat případně i bez ohledu na druh vzdělání činnosti potřebné ve veřejné správě. Nejsložitější je zde nalezení kompromisu mezi rizikem působení velkého počtu osob, jejichž kvalifikace se ve skutečnosti nevztahuje k veřejné správě a rizikem přílišné formalizace požadavků pro výkon určitých činností a funkcí, jehož důsledky můžeme velmi dobře vidět např. ve vysokém školství.

Pohřích se pozornost ve vztahu ke vzdělávání nezaměřuje ani tak na tyto obsahové otázky jako spíše na institucionální základ vzdělávání ve veřejné správě, kde ovšem opět vyvstává zcela

racionální otázka vztahu mezi nezbytnou centrální regulací a pluralitou subjektů podílejících se na vzdělávání.

Koncepční otázky, které zde byly stručně nastíněny, jsou ve skutečnosti předpokladem pro adekvátní řešení otázek juristických. Dokud si nebudou umět politici, další společenské struktury a občané vůbec na ně odpovědět způsobem, který by alespoň minimalizoval rozpory v nich obsažené, nelze očekávat funkční řešení ani juristických problémů. Je pochopitelné, že při vzrůstající heterogenitě veřejné správy a závislostech mezi správou a dalšími společenskými strukturami není řešení daných otázek a snížení rozporů jednoduché, nicméně bez takového řešení se ocitáme ve stejné situaci, jako bychom se pokoušeli o léčení pacienta bez stanovení diagnózy. Dosavadní „terapeutické“ výsledky ve vztahu k veřejné správě opravdu takové situaci odpovídají.