

## Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v právním řádu České republiky

Soňa Skulová

Oživení zájmu o problematiku vzdělávání pracovníků<sup>1</sup> veřejné správy, resp. také přípravy pro výkon činností ve veřejné správě, přinesla stále otevřená a stále intenzivněji aktuální otázka reformy veřejné správy v České republice. Jistě nejde pouze a především o nutnost dostát určitým požadavkům kladeným na naši veřejnou správu ze strany Evropské unie v souvislosti s připravovaným připojením ČR<sup>2</sup>.

Kromě určitého *vnějšího tlaku* existují nepominutelně podstatné *vnitřní argumenty* dokládající význam problematiky vzdělávání pracovníků veřejné správy nebo pro veřejnou správu. Úroveň a kvalita výkonu veřejnosprávních činností v nejobecnější rovině ovlivňuje podmínky existence a aktivit nejen konkrétních adresátů, k jejichž právům a povinnos-

tem se přímo a viditelně vztahuje (a kterými zdaleka nejsou jen české osoby), ale všech členů společnosti jako jednotlivců, různých skupin i společnosti jako celku, a to nepřetržitě a v mnoha ohledech. Možná šířeji a intenzivněji, než si uvědomujeme.

Otázky personálního vybavení subjektů vykonávajících veřejnou správu a profesních znalostí a dovedností pracovníků veřejné správy patří dlouhodobě do zorného pole správní vědy. V rámci celkového hlavního poslání této disciplíny, kterým je zvyšování efektivity systému (resp. obecněji systémů) veřejné správy v jejím organizačním a funkčním aspektu, však daná problematika představuje pouze určitou její výseč, vedle které je zkoumána řada dalších faktorů ovlivňujících míru efektivity různých systémů veřejné správy, jakými jsou například uplatnění

<sup>14</sup> Od začátku své činnosti v marci 1993 do 30. 9. 1998 ústavní soud v 16 případech deklaroval, že bylo porušeno právo na prerokování věci bez zbytočných prieťahov, v dvoch prípadoch návrhu na vyslovenie porušenia čl. 48 ods. 2 ústavy nevyhovet.

<sup>1</sup> Výrazem pracovník veřejné správy je zde míněn poněkud širší okruh osob, než jsou „zaměstnanci“ ve smyslu zákoníku práce, neboť do něj řadíme rovněž osoby vykonávající určité činnosti spadající do rámce výkonu veřejné správy, aniž by tyto osoby byly v zaměstnaneckém poměru k orgánu veřejné správy (např. členové – nezaměstnanci tzv. zvláštních orgánů zřizovaných podle zákona o obcích a zákona o okresních úřadech; v případech stanovených zvláštními zákony).

<sup>2</sup> Viz Sdělení MZV o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, publ. pod č. 7/1995 Sb.. Dohoda, vedle mnoha dalších oblastí spolupráce, v Článku 77, zaměřeném na oblast výchovy a odborné přípravy m.j. stanoví, že spolupráce bude zvláště zaměřena m.j. na oblasti reformy systému výchovy a odborné přípravy v ČR, počáteční odborné přípravy, přípravy během výkonu zaměstnání a rekvalifikace, včetně přípravy pracovníků veřejného a soukromého sektoru a vyšších státních zaměstnanců, zejména v prioritních oblastech, které budou určeny. Výše uvedený úkol nemá však být samoúčelem, ale jedním z prostředků vedoucích k naplnění hlavních cílů přidružení, jakými jsou „posílení vztahů mezi ČR a Společenstvími a jeho členskými státy, vytvoření těsných a trvalých vztahů, založených na vzájemnosti, které umožní ČR zúčastnit se procesu evropské integrace“, a další (srov. Preambulu Evropské dohody o přidružení). V Posudku Evropské komise k žádosti ČR o přijetí do Evropské unie bylo v kapitole věnované administrativní a soudní připravenosti České republiky upozorněno na nedostatečnou úroveň státní administrativy a doporučeno provést reformní proces, který by vytvořil státní správu se strukturou, úrovní znalostí, motivací a pružností nezbytnou pro budoucí členství v Unii.

organizačních principů a systémů řízení, naplňování a uplatňování různých funkcí, metod a forem činnosti veřejné správy, působení limitů a zásad rozhodovací činnosti (včetně demokratičnosti, legality a respektu k základním právům a svobodám), úloha a využívání informací a informatizace, příprava a využívání racionalizačních opatření, příprava a naplňování potřebných reforem veřejné správy, včetně reformy regulatorní, různé způsoby hodnocení veřejné správy a využívání závěrů z nich plynoucích, a další.

Jde však „pouze“ o správní vědu, a proto z provedených výzkumů vzešlá zjištění a závěry mají *pouze* formu a závaznost *doporučení*. Proto nenajde-li se v demokratickém a právním státě dostatečně silná politická vůle k jejich realizaci, a nejsou-li následně včleněna do pravidel závazných pro orgány a vykonavatele veřejné správy (ať už ve formě právního předpisu, nebo ve formě interního řídicího aktu), nebudou běžně a obecně respektována a využita, ať znějí jakkoliv rozumně nebo přesvědčivě, ať se třeba osvědčila jinde a mnohokrát, a ať se takového racionálního postupu a přístupu jakkoliv hlasitě domáhají adresáti veřejné správy. V ideálním případě však právě tento moment může představovat styčný bod mezi správní vědou a správním právem, které zde formou adekvátní právní úpravy může napomáhat dosahovávat vyšší efektivity a úrovně veřejné správy. Tak bývá ostatně vztah správní vědy a vědy správního práva obvykle přibližován, přičemž jde o disciplíny relativně nezávislé, s vlastním předmětem a metodami zkoumání.<sup>3</sup>

S ohledem na výše uvedené bych proto znovu chtěla zdůraznit, že pro kvalitu výkonu veřejné správy je faktor úrovně vzdělání zaměstnanců veřejné správy jen jedním z více, i když dosti významný. Pokud je mi známo, nebyl dosud učiněn pokus o kvantitativní vyjádření působení tohoto činitele. Bylo by to úkol velmi náročný, a pochybuji o možnosti vypracovat vhodnou a spolehlivou metodiku. Domnívám se však, že statistické údaje vyplývající z rozhodovací činnosti subjektů vykonávajících veřejnou správu mohou být určitým podkladem pro vyjádření vztahu mezi úrovní odborných znalostí a dovedností osob vykonávajících veřejnou správu a úrovní této činnosti. Takovou službu mohou poskytnout např. údaje o rozhodování ve správním řízení (tedy podle zákona o správním řízení a event. dalších právních předpisů upravujících tzv. zvláštní druhy správního řízení), které představuje významnou část rozhodovací činnosti veřejné

správy. Šlo by v první řadě o případy, kdy rozhodnutí vydaná v prvním stupni byla zrušena nebo změněna v odvolacím řízení. Důvody pro změnu nebo zrušení zde však mohou spočívat nejen v neznalosti příslušné právní úpravy nebo její nesprávné aplikaci, ale vedle toho také v rovině skutkové, nebo v odlišném využití tzv. správního uvážení. Důvody skutkové povahy se mohou promítat rovněž do přezkoumávání správních rozhodnutí v rámci obnovy řízení. Hledisko zákonnosti v širším pojetí (tj. soulad se zákony a dalšími právními předpisy) se naopak zřetelně projevuje v případech zrušení nebo změny rozhodnutí v tzv. mimořádném řízení, které by proto pro naše účely mohlo být průkaznější.

Značnou vypovídací schopnost o znalosti právních předpisů a jejich správné aplikaci pracovníky veřejné správy by pak mohly mít údaje získané z oblasti výkonu správního soudnictví (část pátá o.s.ř.), ve kterém jsou rozhodnutí subjektů vykonávajících veřejnou správu zkoumána, a event. zrušována právě z uvedených hledisek. Získané údaje, vztaženy k celkovému počtu vydaných rozhodnutí a k počtu podaných žalob nebo opravných prostředků, by pak mohly poskytnout jistý přehled také o věcné (dle úseků veřejné správy) a místní – regionální (příslušnost je obecně založena pro soudy krajské) úrovni sledovaných správních rozhodovacích činností (a možná také, ve vzájemném srovnání, jistou informaci o rozhodovací činnosti soudů, a v některých případech rovněž o kvalitě konkrétních právních úprav, resp. jejich systémovosti). Skutečnosti, které jsou v tomto směru v současnosti v obecném pohledu, tedy bez přesných statistických údajů, patrné, to jest přetíženost soudů agendou správního soudnictví, obvyklé čekací doby, než věci přijdou na pořad jednání, a poměrně častá frekvence zrušení správního rozhodnutí, však jistou vypovídací schopností o úrovni činností stojících v ohnisku našeho zájmu již obecně disponují.

V našem právním kontextu pak není nepodstatnou ani další, zdánlivě poněkud vzdálenější souvislost s úrovní odbornosti pracovníků veřejné správy, a to celková výše odškodnění poskytnutého státem, resp. územními samosprávnými celky za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem<sup>4</sup>. Pro dosud poměrně nízkou frekvenci využívání těchto předpisů ze strany adresátů nelze však takto případně získané informace považovat v současné době za dostatečně

<sup>3</sup> K tomu blíže P. Průcha in „Základy správní vědy“, S. Skulová a kolektiv, MU Brno, 1998, str. 19 a n.

<sup>4</sup> Viz z. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem..., resp. z. č. 58/1969 Sb. (zde jen z výkonu státní správy) u škod vzniklých z rozhodnutí vydaných a nesprávných úředních postupů realizovaných před 15. 5. 1998.

průkazné, i když lze očekávat vzrůst významu tohoto kritéria.

K doložení významu odborné přípravy pracovníků veřejné správy jsem tedy dosud zmínila pouze některé, průkaznější a kvantifikovatelnější argumenty, a to argumenty vztahující se především k rovině znalostí o platném právu a ke schopnosti jejich správné aplikace na straně pracovníků veřejné správy.

Odbornost a profesní vybavenost pracovníků veřejné správy se však skládá z více složek, které mohou být přípravou a dalším vzděláváním získávány nebo zdokonalovány, jako jsou např. znalost problematiky přičleňování k EU (na příslušném úseku veřejné správy), znalost problematiky Evropské unie, uplatňování etických principů, znalosti a dovednosti v oboru řízení (managementu), ekonomiky, využívání výpočetní techniky a informací, schopnost komunikace, vyjednávání, zvládání krizových situací, a další. Hodnota nastíněných složek znalostí a dovedností pracovníků veřejné správy je nepochybná. Z těchto důvodů je problematika přípravy a vzdělávání pracovníků veřejné správy ve vyspělých zemích, i v zemích sdílejících vývoj obdobný našemu, věnována značná a trvalá pozornost, jsou prováděny soustavné výzkumy, analýzy, a přijímány různé koncepce, a k naplňování těchto úkolů zřizovány vědecké a vzdělávací instituce, a to s různým spektrem zájmu a působení (v úvahu připadá zaměření na veřejnou správu celkově, na vyšší úřednictvo, na pracovníky místní správy, resortní, kombinované)<sup>5</sup>.

V přístupu k uvedeným otázkám není rozhodující, jaká jsou doporučení správní vědy, ani jaké jsou názory, přání a požadavky adresátů veřejné správy na její vykonavatele. Rozhodné je to, co je závazné. Základní požadavky a standardy musí být právně regulovány a jejich dosahování a dodržování právem garantováno. Pravomocí stanovit závazná pravidla pro oblast vzdělávání pracovníků veřejné správy (a event. pro veřejnou správu), resp. požadavky na úroveň osob, které do veřejné správy vstupují, disponuje stát, a pro oblast výkonu územní samosprávy pak event. územní samosprávné celky ve vztahu k vlastním pracovníkům. Stát a jeho orgány také v nejobecnější rovině a nejširším základu odpovídají za výkon státní správy a územní samosprávy (ve vztahu k této části veřejné správy zejména tím, že v ústavní a zákonné rovině určují základ a podmínky jejího působení). Minimálně

alespoň v rovině garantování zákonnosti výkonu veřejné správy a ochrany základních práv a svobod. Výkon správy státní je přímo a zcela přičítán státu.

Nasadě je otázka, jak na zadání formulovat garance odborné úrovně pracovníků veřejné správy reaguje právní řád České republiky. Obvyklým řešením bývá zařazení této problematiky do předpisů upravujících režim státní služby, resp. veřejné služby, kde jsou požadavky na dosažení určité úrovně vzdělání, resp. na absolvování určitých kurzů, řazení (vedle dalších požadavků, vhodně vyvažovaných určitými výhodami nebo garancemi) k požadavkům kladeným na pracovníky vstupující do systému státní služby, nebo ucházející se o vyšší služební zařazení či funkci.

Kromě zákonů upravujících výkon státní služby tzv. zvláštní, tedy v ozbrojených sborech, zpravodajských službách nebo službu vojáků, nebyl dosud v České republice přijat zákon o tzv. civilní státní službě (úředníků), i když je Ústavou předpokládán<sup>6</sup>. Příprava zákona o civilní státní službě probíhá v gesci ministerstva práce a sociálních věcí.

Specifičnost poměru zaměstnanců vykonávajících svou pracovní činnost na úradech státní správy dosud odrazila jen kuse a v minimálním rozsahu novelizace zákoníku práce v § 73 odstavci druhém, který pro zaměstnance zde vyjmenovaných zaměstnavatelů, mezi něž jsou zařazeny subjekty vykonávající státní správu, nikoliv již územní samosprávné celky, stanoví některé další povinnosti, mající zajistit především nestrannost a objektivitu výkonu jejich pracovní činnosti. Vzdělávání zaměstnanců není do uvedené úpravy zařazeno.

Po dalším pečlivém průzkumu dospíváme k neradostnému zjištění, že existuje pouze *jediný* právní předpis, který se cíleně zabývá problematikou vzdělávání pracovníků veřejné správy, resp. garancí dosažení určité úrovně jejich odborných znalostí. Zmíněný předpis se vztahuje pouze na určitou skupinu pracovníků, vykonávající určité agendy. Tímto předpisem je vyhláška ministerstva vnitra č. 51/1998 Sb., kterou se stanoví předpoklady pro výkon funkcí vyžadujících zvláštní odbornou způsobilost v okresních úřadech a v obecních úřadech (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti), která nahradila obdobný předpis z roku 1991.

Vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti se vztahuje na pracovníky okresních úřadů a obcí, kteří připravují rozhodnutí nebo rozhodují na vyhláškou

<sup>5</sup> K tomu srov. např. Chandler J. A.: Místní správa v liberálních demokraciích (části věnované přípravě a výběru pracovníků), Doplněk, Brno 1998, Vidláková O.: Vzdělávání státních zaměstnanců a reforma veřejné správy, in Státní správa a samospráva S'98 č. 14, Brázda J.: Vysoká škola pro správní vědy (Speyer, SRN), in Státní správa a samospráva S'97 č. 13, Lacina, K.: Potřeba řádu – přímá mezinárodní spolupráce škol a institutů veřejné správy ke zkvalitňování výkonu státní správy a územní samosprávy ve středoevropských a východoevropských zemích, in Státní správa a samospráva S'97 č. 26.

<sup>6</sup> „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ – čl. 79 odst. 2.

taxativně stanovených úsecích státní správy. K vydání vyhlášky bylo ministerstvo vnitra zmocněno ustanovením § 61a zákona o obcích a § 16 odst.1 zákona o okresních úřadech. Jak jsem již uvedla, jde zatím o předpis ojedinělý. Ve vztahu k dalším orgánům, úřadům nebo pracovníkům veřejné správy obdobný předpis přijat nebyl. Tím samozřejmě nemohu a ani nechci tvrdit, že ve vztahu k nim se žádné vzdělání nepožaduje, nebo snad vzdělávání nerealizuje. Realita je pozitivnější a živější, než chudá právní úprava. Situace se však velmi liší, ať už jde o jednotlivé resorty, úřady, obce. Zmapování konkrétní reálné, a značně strukturované situace v oblasti vzdělávání, resp. přípravy pracovníků veřejné správy, či pro veřejnou správu, by však značně překračovalo rámec tohoto pojednání, a to i z hlediska jeho věcuého zaměření<sup>7</sup>.

Účel spatřuji v upozornění na význam a souvislosti vzdělávání pracovníků veřejné správy pro úroveň výkonu veřejné správy, zejména v právním a demokratickém státě, jehož podstatné hodnoty a požadavky jsou vyjádřeny v ústavních dokumentech a v zákonech, jimiž je veřejná správa vázána. Odpovídající právní zakotvení by pak měly nalézt rovněž prostředky vedoucí ke garantování odborné úrovně osob veřejnou správu vykonávajících. Ani jim nelze povinnost, zde povinnost vzdělávat se pro výkon své veřejnosprávní profese, uložit jinak, než na základě zákona. Tímto zákonem by se mohl stát zákon o civilní státní službě, event. také zákon o veřejné službě, který by řešil oblast jiných oblastí veřejné správy než správy státní. Jiným řešením by mohlo být přijetí zákona řešícího problematiku vzdělávání pracovníků veřejné správy samostatně, včetně otázky vytvoření institucionální báze pro vědeckovýzkumnou a koncepční činnost v této oblasti. Jde o to, aby tato nanejvýš potřebná zákonná úprava pokryla všechny kategorie pracovníků veřejné správy, které se podílejí na všech činnostech veřejné správy, ať už v rovině koncepční, řídicí, organizátorské, právně aplikační, kontrolní, dozorové nebo výkonné, pouze s výjimkou pracovníků vykonávajících práce obslužné, pomocné a doplňkové povahy.

Vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho od-

povídající právní úprava není samozřejmě samospasitelným a jediným možným prostředkem k zajištění výkonu „dobré“ veřejné správy. V civilizovaném světě však nepochybně představuje jeden ze základních kamenů budování systému veřejné správy, a to vedle kvality systému právního řádu veřejné správy, důrazu kladeného na jeho respektování zejména ze strany těch, kteří jej aplikují, a dalších. Právě tento základní kámen, jehož forma může být dále rozvíjena, doplňována a obměňována podle existujících a měnících se potřeb, však zatím pro veřejnou správu České republiky nebyl přesvědčivě položen.

## SUMMARY

*The problems concerning further education of civil servants bring on questions concerning reforming the public service in the Czech Republic, i.e. question the discussion of which is gaining greater and greater intensity.*

*The questions concerning the personnel equipment of the public service subjects, and the questions of professional knowledge and skills of the civil servants belong to the set of questions that are dealt with by the administrative science.*

*Professional knowledge and skills of the civil servants consist of a number of aspects that can be either extended or newly acquired during the course of further education. This is the case with e.g. knowledge of the problems concerning our association to the EU (within the particular spheres of public service), knowledge of the problems concerning the EU, knowledge of ethical principles application, knowledge and skills in the spheres of management, economics, computing and information technologies, abilities to communicate, negotiate, manage crisis institutions, etc.*

*It is obvious that the education of civil servants cannot be viewed as the one and only means that will ensure the efficiency of public service, nonetheless, it can be viewed as representing one of the fundamental bricks in the building of public service.*

<sup>7</sup> Uvedenou problematiku se v současné době zabývá ministerstvo vnitra v rámci prací na koncepci reformy veřejné správy, a návazně koncepci přípravy pracovníků ve veřejné správě.