

Vlastimil Růžička / Edvard Outrata

**DESTRUKCE ČESKÉ STÁTNÍ SPRÁVY**

O výjimečném životě  
státního úředníka ve výslužbě

Kniha vychází  
v roce 80. výročí založení  
nakladatelství Vyšehrad  
|1934–2014|

Copyright © Vlastimil Růžička,  
Ing. Edvard Outrata, 2014

ISBN 978-80-7429-222-4

*Kde je princip špatný,  
nemůže být dobrý ani výsledek,  
jakkoli to na první pohled  
třeba i může vypadat...*

Karl Jaspers

## PŘEDMLUVA

Dlouhou dobu jsem pátral po knihách, které by popisovaly současné fungování české státní správy. Mnoho jsem jich nenašel, ale setkal jsem se s celou řadou výjimečných lidí, kteří jsou zajímaví nejen svým bohatým životem, ale také svými vědomostmi a praktickými zkušenostmi s domácí i zahraniční státní správou. Nakonec jsem pozval ke spolupráci bývalého předsedu Českého statistického úřadu (ČSÚ), exsenátora a „státního úředníka ve výslužbě“ (jak sám o sobě s oblibou říkává) inženýra Edvarda Outratu. Shodli jsme se na tom, že jedním z hlavních předpokladů úspěšné moderní demokracie a právního státu je profesionalita a nezávislost státní správy. V českých podmínkách se ovšem dlouhodobě nachází mimo zorné pole politiků a její zoufalý stav je příčinou celé řady známých i méně známých kauz. Nový demokratický stát nestojí – a zřejmě nikdy nestál – na pevných základech. Se změnou režimu se v povaze (a často ani v personálním složení úředníků) příliš nezměnilo. Zákon o státní službě byl sice v roce 2002 přijat coby podmínka členství v Evropské unii, ale až dosud nevstoupil v platnost a byl již několikrát odložen. Dokonce se po čase objevila nová verze zákona, poskytující svérázný český výklad, který ještě více podporoval stávající chaos a nahrával ostříleným nepoctivcům a přirozeně také bývalým aparátčikům, jejichž soudružská soudržnost je až obdivuhodná. Prominentní zástupci státní správy oklamali nejen orgány Evropské unie, ale především samotné občany. Česká státní správa není fungující nezávislou správou

demokratického právního státu. Z původního cíle chránit úředníky před politickými tlaky nezbylo vůbec nic, pouze přibylo argumentů, proč to u nás nejde. Důvod je ovšem zcela zřejmý – uchovat si i nadále vliv nad státní správou a připravit vybraným skupinám a některým zvláště obratným jednotlivcům volný prostor ke korupčnímu jednání.

Neodbytně se nabízí otázka, proč se s náklady na zavedení nového systému státní služby (jeden z důvodů, jimiž vysvětluje vláda své otálení) dokázaly vypořádat všechny ostatní nové členské země Evropské unie a proč dosud nejsou osvědčené modely, běžné pro vyspělý demokratický svět, součástí české politické agendy; proč v českém prostředí chybějí základní dokumenty k organizaci a kontrole státní správy; proč státní správa stále není chápána jako otevřená služba veřejnosti. Transparentní fungování státní správy považujeme za *conditio sine qua non*, tedy prvotní nezbytnou podmínku či hlavní princip důležitý pro úspěšnou moderní demokracii západního typu a právní stát.

Formou rozhovorů a vyprávění projdeme v knize životem jednoho z významných státních úředníků, abychom alespoň zčásti nahlédli do soukromí konkrétní osoby a také do organizace státních správ v České republice i v zahraničí, konkrétně v Kanadě, kde Edvard Outrata více než čtyřiaadvacet let aktivně působil. Budeme sledovat stav české státní správy v čase čtrnácti let, představíme první návrhy a dokumenty, včetně brilantních proslovů a intervencí v Senátu, až po současné aktivity dnes již sedmasedmdesátiletého, avšak stále velmi činorodého Edvarda Outraty. Práci na knize jsme ukončili po pádu Nečasovy vlády a pokračovali jsme v korekturách v době „vlády odborníků“ Jiřího Rusnoka. Poslanci opět „nestihli“ projednat všechny klíčové protikorupční reformy, nicméně osud a znění zákona o státní službě vyznívají o něco pozitivněji. Bude-li ovšem i nadále postrádat zmíněné základní principy, postupné destrukci státní správy se zřejmě nevyhneme; svůj čas jsme očividně promeškali a náprava bude rok od roku těžší – pokud je tedy i nadále naším cílem moderní demokracie západního typu...

US • KDU • ODA • DEU

 **4KOALICE**

**SENÁT  
2000**



**EDVARD  
OUTRATA**

**NEZÁVISLÝ KANDIDÁT S PODPOROU 4KOALICE**

Na podzim 2000 byl Edvard Outrata zvolen ve volebním obvodě 17 (Praha 12) senátorem jako bezpartijní za tehdejší Čtyřkoalici (navrhla US). Kampaň si hradil převážně z vlastních prostředků.

## O dvou březích, mediálním světě a známém britském seriálu Yes, Minister

*Jak by podle vás měly fungovat ony břehy (pokud to tak lze nazvat) mezi státní správou a aktivní politikou? V jakých případech se už nelze vrátit do úřadu či za jakých okolností již nelze kandidovat nebo se účastnit aktivního politického života?*

Jak v politice, tak i ve státní službě vládne zmatek týkající se odpovědnosti. Tato skutečnost působí korozivně a rozkládá jak politické, tak administrativní prostředí, protože se dotýká základních etických principů, na nichž je (často mlčky) založeno fungování jakékoliv efektivní organizace. Předně často ignorujeme skutečnost, že v hierarchické organizaci je odpovědnost hierarchická. Tento princip, který je vlastní lidskému druhu jako takovému (a zřejmě i řadě biologických příbuzných), je základem fungování všech organizací: Na výsledcích práce (jak dobrých, tak špatných) se podílejí všichni členové organizace podle své pozice v hierarchii, tudíž v dobře fungující organizaci se nemůže šéf obhájit tvrzením, že věc zpackal jeho podřízený. Má samozřejmě organizovat a kontrolovat práci tak, aby se věc nezpackala; pokud se však již zpackala, je pro jeho odpovědnost zcela irrelevantní, co přesně udělal jeho podřízený. Musí aspoň dodatečně převzít kontrolu, napravit, co se dá, pokusit se ustát, co se napravit nedá, a vytrpět důsledky. Přežije-li, může si to pak podle vnitřních pravidel vyřídit se skutečným viníkem, ale bude-li se někdo popravovat, musí na špalku být jeho hlava.

Pokud tato zásadní etika neplatí, nemůže organizace fungovat. Proto mě po návratu z Kanady nejvíce zarazilo, že mi

zpočátku mí podřízení na ČSÚ nedůvěřovali, že se jich zastanu, a vyhýbali se převzetí úkolu, v němž viděli riziko. Teprve potom, když se několik malérů stalo a já jsem odpovědnost automaticky přebíral, postupně důvěry nabyli. Dodnes mě ubíjí, jak téměř denně člověk čte, jak se ministři či ředitelé vymlouvají na podřízené a členové správních rad vítězoslavně hlásají, že zrovna nebyli přítomni, když se nějaké špatné rozhodnutí udělalo. Tento princip platí i obráceně. Organizace potřebuje loajalitu svých zaměstnanců, která vyžaduje, aby podřízený především řešil problém uvnitř organizace na hierarchické úrovni, která věci odpovídá.

*Dalším, ale souvisejícím problémem je notorické směšování odpovědnosti trestní a politické či manažerské. Kolikrát jsme již slyšeli na námitku, že se něco pokazilo, argument, že odpovědný „postupoval podle zákona“ a není důvod k odstoupení z funkce...*

Podle zákona se dá udělat hodně dobrého i špatného. Tento argument se hodí před policií nebo před soudem, ale nikoli v managementu či politice. Zmatek kolem směšování trestní a politické či manažerské odpovědnosti je ještě zesílen terminologickým vynálezem našich politiků, kteří tvrdí, že „u politiků platí presumpce viny“. To je především sémantický nesmysl, protože bychom pak všichni byli v politice stále vinni a nikdo by nemohl nic zastávat. Není to však pravda ani tak, jak to autoři myslí, že totiž politici musejí odstoupit, jakmile jsou někým nařčeni. Politická či manažerská odpovědnost se týká nikoli skutečné míry zavinění, nýbrž dopadu obžaloby (nebo jen „zlé sliny“) na důvěryhodnost politika či manažera. Mírou je zde to, zda obžaloba či pomluva ovlivňuje práci a výsledky instituce, kterou reprezentují. U politiků jde hlavně o to, do jaké míry skutečnost, že ve funkci setrvávají, poškozují stranu nebo myšlenky, které v práci prosazují; u státních úředníků pak, do jaké míry jejich setrvání poškozují instituci, kterou řídí, respektive pověst státní služby jako celku. U nás ovšem dnes není jasná hranice mezi politiky a státními úředníky, takže například u ministrů a náměstků jde patrně o obojí.

Je důležité si uvědomit, že u politické či manažerské odpovědnosti nejde ani tolik o skutečnou podstatu příslušné žaloby



nebo pomluvy, nýbrž o její efekt na voliče, respektive občany. Proto se v etických kodexech často vyskytuje teze, že subjekt musí nejen jednat správně, čistě, transparentně (atd.), nýbrž tak, aby jeho jednání bylo také viděno jako správné, čisté atd. Je mimochodem zajímavé, že se toto v angličtině říká hezkým jazykovým obratem („not only act, but be seen to act“), zatímco český překlad zní velmi násilně (viz výše „viděno“). Má snad česká averze k trpnému slovesnému rodu něco společného s tím, že to tak obtížně chápeme? Není ovšem snadné přesně změřit, kdy se nějaká ostuda tohoto druhu dá ustát a kdy nikoli, protože to záleží na celé řadě okolností specifických u dané situace nebo času. Přitom přesný odhad zde může být velice důležitý, jelikož škoda způsobená instituci nebo straně, někdy i národu, může být značná. Byť politici, kterých si nejvíce vážím, to uměli sami zhodnotit, obvyklejší je situace, kdy to člověku nacházejícímu se uprostřed vravy těžko dochází.

Proto existují ve fungujících demokraciích instituce, které to mají na starosti. U politiků jsou to strany, u státních úředníků nadřízená hierarchie až po generální ředitelství státní služby (v terminologii zákona z r. 2002). Státní služba si také vytváří etické výbory, které státnímu úředníkovi poradí před rozhodnutími, jež mají kompromitující potenciál.

*Jak může politická odpovědnost padnout na někoho zcela nevinného a jak je taková odpovědnost chápána ve fungujícím systému, nejraději demonstrovujete na příkladu britského ministra zahraničí Lorda Carringtona (1979–1982). Mohl byste uvést tyto okolnosti?*

V roce 1982 rostlo napětí s Argentinou a hrozilo vylodění argentinské armády na Falklandských ostrovech. Rozhodující večer zasedala britská vláda. Lord Carrington informoval pravdivě britskou vládu, že podle shodného, nezávisle vypracovaného názoru všech (myslím čtyř) zpravodajských služeb nejspíše k invazi nedojde. Na základě tohoto jednomyslného názoru zpravodajců doporučil vládě nepřipravovat se na invazi, což vláda schválila. V noci nato byl probuzen zprávou, že k invazi došlo. Strávil následujících 48 hodin v kanceláři a zařídil vše, co bylo nutné (včetně zajištění rezoluce Rady

bezpečnosti OSN proti invazi). Pak podal demisi, kterou ministerská předsedkyně přijala.

Carrington byl ve věci zcela nevinný, postupoval přesně tak, jak měl, navíc byl velice dobrý ministr zahraničí a ministerská předsedkyně si ho velmi vážila. Samozřejmě že vůbec nešlo o nějakou „presumpci viny“. Šlo o to, že on odpovídal za celý aparát, který tak špatně vyhodnotil situaci, a že kdyby byl zůstal, při jiných příležitostech by byl nemohl počítat s tím, že jeho rada ponese potřebnou váhu, což by oslabilo tradiční rovnováhu v užším kabinetu.

Podobně neobvykle u nás působí historie dlouholetého předsedy vlády Arthura Balfoura, který po tom, když donutil roku 1936 krále Edvarda VIII. k odstoupení, podal novému králi Jiřímu V. demisi, protože cítil, že člověk, který „oddělal“ krále, ztratil důvěryhodnost jako králův „první ministr“. U nás by asi v podobném případě ani nikoho nenapadlo, že by se ministřova pozice měla naklánět. Co horšího, věčné nepořádky kolem „presumpce viny“ na jedné a shazování odpovědnosti na podřízené na druhé straně nás již přivedly k diskreditaci nejen osob, ale i stran, které je mají kontrolovat. Hledáme příčiny toho, proč lidé nedůvěřují politikům a stranám, po všech koutech; mně však připadá, že zde je kořen problému. Při tom srovnávání s Británií může také hrát důležitou úlohu skutečnost, že se tam politický systém vyvinul tak, že zdůrazňuje přímou odpovědnost politika vůči voličům. Proto v jednomandátovém systému je poslanec odpovědný přesnému okruhu voličů. Vláda je složena jen ze členů parlamentu, převážně také volených. Proto existuje u politiků (nikoli u státních úředníků) jednoduchý způsob, jak vyřešit občasná dilema, kdy není jasné, zda nějaký průšvih je dosti vážnou příčinou ke stažení se z politiky. Není-li situace jednoznačná, poslanec odstoupí, jsou vyhlášeny doplňovací volby v jeho obvodu. Bývalý poslanec se do nich přihlásí buď s podporou své strany, nebo (jde-li i o rozpor s ní) na vlastní pěst. Vyhraje-li volby, je zřejmě důvěryhodný, a tudíž všeho zproštěn. Prohraje-li, již nemusí rezignovat a tiše odejde.

Britské tradice ovšem nelze přenášet k nám a také problém důvěryhodnosti politiků na jedné a státních úředníků na druhé straně bude nutno řešit zvlášť. Začneme ale oddělením obou

profesí. U státní služby pak pokračujeme vytvořením institucí, jejichž úkolem je pěstovat mezi státními úředníky profesionalitu. Je to ovšem úkol na delší dobu.

*Vraťme se ale opět do Čech a povězme si, jak se dále odvíjel „boj o státní správu“ po vašem odchodu z politického života?*

V podstatě se nic neměnilo. Zákon o státní službě z roku 2002 zůstává schválený (tedy platný), ale neúčinný s tím, že kdykoli hrozí, že by začal platit, parlament „jurisvakancí“ prodlouží o další termín. Evidentně se tak obchází závazek České republiky, avšak Evropská unie nemá přímý nástroj, jak tomu odpomoci, a ostatně dlouhou dobu se situace zdála být „nad rozlišovací schopností“ jejích orgánů. Situace se v posledních několika letech mění. Obecně se totiž ukazuje, že evropská velkorysost vůči zemím, které neplní své závazky fakticky (byť pro to třeba nacházejí výmluvy), má nebezpečné důsledky, které v mnoha případech významně zhoršují současnou hospodářskou a institucionální krizi v Evropě. Po těchto zkušenostech je atmosféra dnes daleko méně smířlivá k takovýmto „výjimkám“, než byla dříve. Specificky ovšem v případě České republiky začíná být čím dál jasnější, že špatné fungování naší státní správy, které je do značné míry důsledkem těchto hrátek s „platností, ale neúčinností“, nevede jen k relativní neúčinnosti našich představitelů při hájení drobnějších českých národních zájmů (což by nikomu asi tak moc nevadilo), nýbrž ohrožuje i správné fungování evropských pravidel a projektů, jako například spravování evropských fondů. Setrvávání v současném stavu dalším odkladem platnosti tohoto zákona by tedy zřejmě vedlo k omezení přítoku evropských peněz.

Vláda se rozhodla nenechat platný (ale neúčinný) zákon vstoupit v účinnost, nýbrž nahradit ho zákonem novým, který chtěla nazvat „zákonem o úřednících“. Ministerstvo vnitra připravilo návrh, který byl jasně zaměřen na obfuskaci, tedy mínil zařídít, aby si EU situace nevšimla. Návrh zejména omezil právní ochranu státních úředníků jen na nižší stupně v hierarchii a ponechal vrchní manažerské funkce plně v rukou politiků, čímž se negoval celý smysl úpravy. Aby reforma vypadala navenek jako zásadní, pokusili se autoři zároveň podřídit

společnému zákonu i úřednictvo samosprávných celků (a tedy zároveň zrušit dobře fungující systém administrativního řízení samosprávných celků). Velkou pozornost věnují autoři vzdělávání státních úředníků, ale to zařizují hlavně mimo státní aparát v situaci úplné politizace řízení státní správy, bez aparátu pro koordinaci v rámci státní správy. Návrh trpěl i řadou dalších problémů, které vypočítávat není třeba. Nějaký čas to vypadalo, že vláda a parlament pozměněný návrh pod časovým tlakem přijmou, čímž zafixují současnou politizaci na další dlouhé období.

Zdá se však, že to již nebude možné: jednak se proti návrhu postavilo mnoho institucí v připomínkovém řízení i mimo ně, jednak i ve vládě není jednota, a zejména začíná být jasné, že toto řešení nebude stačit Evropské unii, takže jeho hlavní účel nebude splněn. V rámci této debaty začíná být jasné, že je možno aspoň v principu nechat vstoupit v účinnost současný „platný“ zákon.

Časový odstup si možná vyžádá drobné změny, které by se daly provést drobnou novelizací Časová tíseň proto nemusí ještě vést k nutnosti schválit špatný zákon, jak se asi někteří autoři dříve domnívali. Zcela falešnou stopou je představa, kterou mnozí politikové šíří (naposled bývalý ministr vnitra), že by účinnost zákona o státní službě vedla automaticky k nárůstu platů státních úředníků. Zákon i tak, jak je napsán, nechává konečné rozhodnutí o systemizaci i tarifech prakticky plně v rukou vlády.

*Co říkáte názoru, že u nás nechceme sira Humphreyho, poukazujícímu na známou postavu z britského satirického televizního seriálu Yes, Minister?*

Tento nehistorický přístup je dosti rozšířený u některých našich politiků a zdá se, že tvoří východisko pro ty, kdo chtějí hájit status quo nebo najít formu, kterou se reforma udělá jen na papíře. Stojí za to na něj odpovědět: Výtečný satirický seriál *Yes, Minister*, jakož i jeho pokračování *Yes, Prime Minister*, byl natočen BBC v 70. a 80. letech 20. století jako kritika britské státní správy a zesměšňuje rovným dílem politiky v osobě ministra Hackera i špičky státní služby v osobě sira Humphreyho.



Výtečný satirický seriál *Yes, Minister*, jakož i jeho pokračování *Yes, Prime Minister*, byl natočen BBC v 70. a 80. letech 20. století jako kritika britské státní správy a zesměšňuje rovným dílem politiku v osobě ministra Hackera i špičky státní služby v osobě sira Humphreyho. Zejména popisuje nezdravé prostředí, které se vytvořilo v britské státní správě v 50. a 60. letech.

Zejména pak popisuje nezdravé prostředí, které se vytvořilo v britské státní správě v 50. a 60. letech. Toto byrokratické prostředí, v němž vrcholný politik a vrcholný úředník v různých situacích ohýbají pravidla tak, aby sloužila zakrývání jejich vlastních pochybení, je mistrně vyjádřeno a slouží již několika generacím nejen k zábavě, ale i k poučení. Sám jsem seriál zhlédl na oficiálním kurzu pro nové vrcholné manažery v kanadské federální státní správě, kterého jsem se povinně po svém jmenování do příslušné kategorie zúčastnil, a připadl mi i v Kanadě jako velice přínosný.

Pořad vznikl v době, kdy Margaret Thatcherová reformovala poměry ve státní službě Velké Británie a jistě změnám, jež prováděla, posloužil. V té době se skutečně ve Velké Británii efektivní rovnováha sil mezi politickou a profesionální složkou státní služby narušila. Nebezpečně narostl vliv silných nátlakových skupin jak na politiky, tak i na státní úředníky, a zatímco tato skutečnost začala ničit stát a jeho občany, politici a státní

úředníci si začali nacházet východisko v nezdravém prostředí, které seriál tak úspěšně karikoval, až se státní úředníci začali také skoro proměňovat v nátlakovou skupinu.

Jedním z největších přínosů vlády Margaret Thatcherové bylo, že s tímto prostředím skoncovala, a aby to mohla udělat, musela také zatřást se zmíněným degenerovaným prostředím ve státní správě. Tomu seriál pomáhal a Thatcherové se tak líbil, že se dokonce do jedné scény osobně zapojila. Je ovšem nutno zdůraznit, že ji nikdy nenapadlo měnit systém profesionální státní služby, který v Británii vznikl spolu s moderními formami demokracie. Sama ovšem věděla, že se bez svého Humphreyho neobejde, jenže musí být jiný, a že politikům musí být vrácena odpovědnost, která se jim z rukou začala ztrácet. Jinými slovy, asi nepotřebujeme v pozici vysokého úředníka Humphreyho ani mezi politiky Hackera. Thatcherová skutečně situaci provětrala; zda a do jaké míry se tím všechny potřeby vyřešily, je komplikovanější otázka, ale profesionální systém se ve svých principech nezměnil ani v Británii ani v jiných zemích s touto tradicí, jako je například Kanada, protože jinak se moderní stát řídit nedá.

*Lze to vůbec takto srovnávat? Česká státní správa má v tuto chvíli asi jiné problémy.*

Náš problém je právě opačný. Zatímco v Británii velice dlouhé fungování jinak nejúspěšnějšího systému státní služby vedlo k oslabení politického vlivu, takže bylo nutno jako korekci zesílit politický vliv ve špičkách této služby, u nás je státní správa plně v rukou politiků. Byť obě situace hrozí růstem klientelismu a nakonec korupce (a pomineme-li nesrovnatelný rozsah problému v Británii 70. let a u nás nyní), nastolení rovnováhy obou složek vyžaduje právě opačný postup než v Británii, tedy postavení státní služby na profesionální základ. Až budeme hledat příslušné kandidáty pro roli sira Humphreyho, doufám, že budeme hledat někoho lepšího než postavu ze seriálu. Nejprve však musíme tu funkci mít. A povede-li se nám to teď dobře, pak normální fungování demokratického státu si bude dlouhodobě vynucovat potřebnou rovnováhu, i třeba jednou jako v Británii v 80. letech. Chtít však nyní tomu bránit tím, že tuto funkci nevytvoříme, je velice krátkozraké a nemůže nezakládat

ošklivá podezření. Smutné na celé věci je, že hlavní silou, která tento vývoj pohání u většiny našich politiků, je asi starost o výši evropských dotací, nikoli depolitizace a zefektivnění státní správy, jak by mělo být naším zájmem. Na druhé straně otevřela popsaná situace diskusi o reformě státní správy a aktivizovala řadu občanských organizací, většinou v rámci boje proti korupci. Tato diskuse začíná zdůrazňovat naši vnitřní potřebu reformy státní správy; že je to spojeno tolik s korupcí a méně obecně s profesionalitou a efektivností státní správy, jednak neškodí a jednak pomine.

*Považujete svůj původní koncept za stále živý?*

Jistě. Ten koncept ovšem není můj, nýbrž je to produkt naší civilizace a způsobu, jakým se vypořádává s velkým nárůstem odpovědnosti státní správy od počátku 20. století a se skutečností, že fungování státní správy zasahuje v mnoha směrech zájmy všech občanů. Klientelismus a korupce byly původně spíše jen starostí panovníka. Mohl to trpět či toho využívat podle toho, jak se mu to hodilo; vliv na celou zemi a poddané to mělo menší než dnes. Moderní stát si to prostě nemůže dovořit a v situaci, kdy nebezpečí efektivní korupce roste zároveň se všemi možnostmi, které přináší globalizace, se nedostatky v budování státní služby promítají do blahobytu všech občanů. V konečném efektu to tedy snižuje jak naši konkurenceschopnost jako státu či národa, tak i naši vnitřní soudržnost.

*Všiml jsem si, že jste poměrně často publikoval v Hospodářských novinách a víceméně shovívavě hodnotil naši politickou scénu a poměrně optimisticky i světové dění. Uvedl jste například, že: „Bohové a démoni se již vyřádili a dokázali nám, že všechny naše předpovědi mohou být falešné, a tudíž že věcem vlastně nerozumíme; zřejmě si myslí, že jsme příliš arogantní se svými vzorci a modely. Ždá se mi, že se teď uklidňují a že nám dovolí po nich uklidit...“ Týkalo se to ovšem světové ekonomiky. V případě české státní správy to asi použít nelze. Jak je to vlastně s vašimi kritickými analýzami a názorem na současná média?*

Nejsem příliš kritický ani k médiím, ani k politikům. Mizerie naší politické scény, zejména tam, kde to je horší než v ostatních

demokratických zemích, je do značné míry důsledkem špatně fungující státní služby. Tam, kde je státní služba skutečně profesionální, je jejím úkolem mezi jiným i zachraňování průšvihů, které politici svým jednáním občas způsobují. V tomto smyslu je cílem státního úředníka zachovávat a vylepšovat fungování státu, zatímco cílem politika je uplatňovat program svůj, stranický či vládní, což může na první pohled fungování státu narušovat.

V optimální situaci budou státní úředníci zajišťovat, aby uplatňování vládního programu nezpůsobilo viditelná narušení fungování státu; a naopak politici budou zaručovat, že státní služba funguje tak, jak si to občané (respektive jejich volení představitelé) představují. Nejsem proto v této souvislosti kritický ani k médiím. Jako kanadský státní úředník jsem se naučil, že je mým úkolem zvládat rovněž mediální zájem o mou práci (nebo dokonce o mě), a že proto dojde-li nakonec k nedorozumění, je to vždy vina moje, nikoli žurnalistova.

V moderní demokracii tvoří média kanál pro výměnu informací mezi politiky či státními úředníky a občany, a mým úkolem jako státního úředníka je zařídit, aby to fungovalo ve prospěch státu a občanů. Podle toho jsem se řídil i po návratu, a myslím, že jsem měl úspěch. Zkušenosti ze statistických úřadů (jak kanadského, tak českého) mě vedou k závěru, že pro státního úředníka je nejdůležitější přesvědčit novináře o své upřímnosti, protože úkolem médií je mimo jiné pronikat k informacím, které se státní úředník snaží zatajit, a střety nastávají zejména tam, kde státní úředník vytvoří dojem, že něco důležitého tutlá. Statistický úřad proto musí nejen poctivě publikovat čísla, ale také iniciativně zajišťovat, aby relevantní novináři měli před sebou informace, které umožňují pochopit, z čeho vycházíme při interpretaci. Tento aspekt je asi důležitější u statistiků než ve zbytku státní služby, protože ve statistice je mnoho případů, kde postup není na první pohled zcela jasný, statistické vzdělání je přece jen dosti exkluzivní a výsledek svádí k nepěkným podezřením. Dobrému žurnalistovi lze těmito informacemi často v pochopení pomoci; je ovšem naprosto nezbytné toho nikdy nezneužít, protože právě u žurnalistů by to rychle prasklo. Dnes je populární na média nadávat podobně jako na politiky a úředníky (a jako ostatně téměř na každého jiného, kdo „slouží lidu“).



V kvalitě žurnalistiky nevidím velkého rozdílu mezi Kanadou a Českou republikou: V obou jsou někteří novináři dosti dobří až výborní, a jiní špatní až ostudní. Pamatuji si, že když jsem přijel do Kanady, byl jsem kvalitou novin zděšen – téměř vše, čemu jsem rozuměl lépe než průměrný Kanadan, bylo nesprávně. Od té doby se to výrazně zlepšilo. I jejich kritický vhled do věcí kanadských, na který byli tak pyšní, občas skandálně selhával (jako v jedné xenofobní štvanci založené pravděpodobně korupčně). U nás pak shledávám situaci podobnou jako tehdy v Kanadě. Práce žurnalisty svým charakterem svádí k povrchnosti, a to je občas vidět, ale myslím, že se to stále zlepšuje právě pod obecnou kritikou, které jsou vystaveni.

Když jsem se vrátil, zdálo se mi, že se řada žurnalistických etických pravidel nedodržovala. Tiskly se jakoby objektivní zprávy o podnikatelích, ač tyto články byly zaplacené. Zdá se mi však, že toho ubývá. V době, kdy jsem kandidoval do Senátu, jsem se s tím okrajově setkal, ale nikoli u dobrých žurnalistů, o jejichž podporu bych byl stál. Vůbec by se u nás pocity frustrace („blbá nálada“) zmírnily, kdybychom se naučili neodsuzovat paušálně velké skupiny lidí, nýbrž spíše hledat systémové problémy, které velké skupiny lidí ke kritizovanému jednání vedou. Tak u novinářů je nutno předpokládat tendenci k povrchnosti – pod časovým stresem se seznámit se vším důkladně a neudělat chybu je opravdu obtížné. Lidí více baví skandály než ocenění dobré práce, a tudíž je na politikovi, aby prodal dobrou práci, a když se mu to teď nepodaří, ať se učí pro příště. Jistě by médiím prospěl větší pořádek v aplikaci řádné novinářské etiky, ale myslím, že se to zlepšuje. Je ta novinářina těžké řemeslo, a jako ve všem to jde některým lépe a jiným hůře.

*Možná bychom i zde mohli demonstrovat na příkladech onu „nezávislost“ a politizaci. Našli bychom nějaké paralely infekce mezi státní správou a médii?*

Já sám si na nic zvlášť zarážejícího nevzpomínám, snad i proto, že jsem se na Českém statistickém úřadu od začátku zaměřoval na informování relevantních žurnalistů o naší práci. Byla to doba velké transformace statistiky (1993–1999), kdy jsme co chvíli měnili metodiku výpočtů s tím, jak se jednak

měnila naše ekonomika a jednak jsme přecházeli na statistický systém běžný v demokratických zemích. Rád jsem se v těch dobách scházel se žurnalisty, abych jim vysvětloval, co děláme, a dobře se to vyplatilo, protože většina komentářů byla kvalitní.

*Uváděl jste příklad, kdy jistý politik chtěl na statistickém úřadě v Kanadě citlivá data a po zásahu vedení úřadu svoji politickou kariéru ukončil. Mohl byste upřesnit ten „mechanismus“, který brání nezávislost úřadu? Dal by se aplikovat i na svět médií?*

Jde o příklad, který rád uvádím na dokreslení toho, jak je důležité, aby měl státní úředník oporu v hierarchickém systému a mohl ji využít pod politickým tlakem. Zdůrazňuji, že nešlo o citlivá data statistická (to by bylo daleko horší), nýbrž o utajená data administrativní.

Bylo to na jaře roku 1979, kdy poprvé po 16 letech prohrála Liberální strana volby a nastoupila menšinová vláda Progresivních konzervativců (sic!). S nimi se ministrem stal torontský podnikatel Sinclair Stevens, který dostal jedno z finančních ministerstev a na jehož přání byl statistický úřad převeden k němu od ministerstva průmyslu a obchodu (na rozdíl od situace u nás je v Kanadě statistický úřad reprezentován ve vládě i v parlamentu nikoli svým předsedou, nýbrž tak jako jiné státní úřady jedním z ministrů). To znamenalo změnu kompetenčního zákona, takže to chvíli trvalo, ale zhruba v červnu ke změně došlo. Ihned se v úřadu objevil ministrův „poradce“, který se pokoušel proniknout do správy úřadu a začal vydávat ústně „ministrový příkazy“. To nás všechny konsternovalo, protože se nic takového předtím nestalo. Jeho hlavní zájem byl o informatiku, kde jsem já byl tehdy ředitelem vývoje systémů a můj kolega Joe Moore ředitelem provozu.

Byla to ještě doba velkých sálových počítačů, na které se vypisovaly velké zakázky, které Joe Moore administroval. Aby soutěže o tyto zakázky byly relevantní, bylo nutno, aby všichni soutěžící měli stejný nedostatek informací o vnitřním chodu počítače, takže obsah magnetických pásek, na nichž se průběžně zaznamenávala stopa provozu, jsme tajili. Jejich znalost by umožnila soutěžícím optimalizovat zpracování pro testový

soubor, místo aby nabídli plný rozsah funkce, a to by zkreslilo výsledek soutěže. Ministrův poradce ústně nařídil, aby Moore několik těchto pásek poslal na soukromou adresu do Toronta. Následovala komedie, kdy Joe Moore trval na tom, aby byla instrukce podána písemně a podepsána ministrem, přičemž po nějakém čase poradce volal, jestli už pásky odešly, a dověděl se, že neodejdou, dokud to nebude ministrem podepsáno. To se několikrát opakovalo, až si nakonec poradce došlápl na šéfa úřadu (což byl ostudný slaboch), který příkaz podepsal a předal. Ministr se ovšem podpisu vyhnul. Pásky tedy po písemném protestu Joea Moorea šéfovi úřadu odešly. Čekali jsme, co se stane, a nedělo se nic. Pak najednou v jiné věci padla v listopadu vláda a v nových volbách v únoru 1980 přišli zpět k moci liberálové, čímž vše skončilo. Teprve po letech jsme se dověděli, oč šlo. V kruzích torontských ajťáckých přátel Sinclaira Stevense se všeobecně věřilo, že vše, co vládní instituce dělají, musí být neefektivní. Jejich podniky, které zajišťovaly služby drobným podnikatelům na velkých sálových počítačích, ztrácely v této době klientelu, protože vzestup minipočítačů vedl k tomu, že si firmy pořizovaly pro svou jednoduchou agendu menší počítač a službu těchto firem již nepotřebovaly. Proto se chtěli zmocnit našeho zpracování a pásky měly sloužit tomu, aby ukázaly, jak to oni dokážou lépe než my. Z pásek však ke svému zděšení zjistili, že jsme pracovali o mnoho efektivněji, než by to uměli oni. Než našli způsob, jak to ministroví říci, padla vláda.

Oba zlosyni v této historii dopadli špatně. Především podělaný šéf úřadu, který byl v roce 1980 brzy vyměněn jako neschopný. Sinclairu Stevensovi to trvalo déle (nebyl na ničem podepsán). Když konzervativci přišli k vládě znovu v roce 1984, stal se znovu ministrem, tentokrát průmyslu a obchodu a již bez nás. Na služební cestě jako reprezentant Kanady si v cizině vyřizoval vlastní soukromý byznys a na to pak „dojel“.

Jsem přesvědčen, že jste touto otázkou myslel tento příklad, ale on nedokazuje fungování hierarchie, spíše líčí poruchu v tomto systému. Uvádí vlastně důkaz pro mou tezi, že politici v Kanadě nejsou o tolik jiní než ti naši, že však dobří státní úředníci způsobují, že ti kanadští vypadají ve světě daleko lépe.

*Globalizace lidský rod trochu unifikuje. Jsou tyto zásady aplikovatelné i v České republice? Které modely lze převzít a které nikoli?*

Principy, o něž tu jde, jsou v podstatě stejné ve všech moderních demokraciích. Představa profesionálního státního úředníka, který slouží střídajícím se demokratickým vládám a zajišťuje profesionalitu a kontinuitu výkonu státní správy ve společném zájmu země, respektive všech občanů, se vyvinula v Británii v podstatě z raně novověkého panovníkova úředníka, který hájil královy zájmy (jež se shodovaly se zájmy širších skupin poddaných) proti parciálním zájmům velké šlechty. K podobnému vývoji docházelo ve všech moderních státech a s vývojem demokracie v nich se státní služba etablovala podobně. Ač se státní služby v různých zemích vyvíjely v detailu různě, a tudíž se v některých podrobnostech liší, všechny v Evropě byly v demokratických zemích výrazně ovlivněny systémem britským.

Důležitou výjimkou jsou Spojené státy, kde se sice také od počátku vyvíjela profesionální státní služba, ale vyšší pozice v ní jsou obsazovány na politickém základě a teprve několik úrovní pod ministrem jsou obsazovány profesionálně. Tento příklad nesporně ukazuje, že to jde také jinak a že uplatnění jiných principů nevede nutně ke katastrofě.

Vysvětlení nacházím zejména v charakteru ústavy USA s přísným prezidentským systémem, kde celá státní služba je jakoby struktura prezidentova. Funguje to ovšem jen za předpokladu zcela jiné politické kultury, v níž existují skutečně pouze dvě strany, zároveň obě mají často těžko rozlišitelné rozdíly v programech a zahrnují představitele značně rozdílných politických tendencí. V každém případě je pravda, že to funguje jen ve Spojených státech. Některé latinskoamerické země sice mají na papíře podobný systém, ale sotva by si je kdo volil za příklad. Jsme-li demokracie, musí být model profesionální státní služby u nás aplikovatelný. Je ostatně vidět, že pokud jeho hlavní prvky byly aplikovány v samosprávných celcích, výrazně se zlepšila profesionalita výkonu samospráv. Na druhé straně je nutno budovat detaily způsobem, který vyhovuje naší situaci, například v míře ochrany úředníků, respektive v platovém systému a podobně. Paradoxně však tam tak veliký problém nevidím; většinu celkem dobře řeší dnes platný a neúčinný zákon.

*Něco už jste naznačil, ale mohli bychom říci ještě pár slov ke střetu zájmů ve státní správě – třeba přímo příklady z vaší dlouholeté praxe?*

V prostředí, ve kterém jsem se pohyboval, si u státních úředníků na střet zájmů nevzpomínám. To asi proto, že celý systém se o eliminaci střetu zájmů staral. Přitom šlo nejen o to, aby se střetu zájmů bránilo, ale také o to, aby byl státní úředník chráněn před nařčením ze střetu zájmů. To je nutné proto, že se státní úředník nemůže vždy snadno bránit (jak je ostatně vidět i z některých případů u nás).

V době, kdy jsem sloužil v Kanadě, byly obrysy toho, co státní úředník smí a co nesmí, jasně definovány, a tyto definice většinou stačily. Pravidla byla přitom dosti podrobná. Například se státní úředník nesměl účastnit politického života, a zejména nesměl vystupovat tak, aby vytvářel dojem, že je politicky zaujatý. Nešlo přitom o formální členství ve straně, nebo naopak o jeho názory, hlavní byl dojem, který jeho vystupování vyvolávalo. Na druhé straně však nebyl problém s účastí v občanských aktivitách, pokud neměly politický charakter, takže například mohl být funkcionářem spolku na ochranu zvířat. V majetkových věcech byla situace komplikovanější a byly v podstatě dvojího druhu. Především se mohl úředník octnout v konfliktu zájmů najednou a neočekávaně, například kdyby měl v průběhu své práce rozhodovat ve věci týkající se osoby blízké nebo firmy, s níž by mohl být nějak spojován. Tam v podstatě platil tentýž princip jako všude mezi slušnými lidmi, že se totiž člověk vyloučil z další účasti. To v podstatě vždy šlo. Obecněji, neměl státní úředník mít finanční nebo obchodní zájem v žádném podnikání, které by se jakkoli dotýkalo jeho práce. Zde však existoval výčet výjimek, tedy investic, jež mu nebyly zakázány v žádném případě. Sem patřilo vlastnictví nemovitosti, ve které bydlel, účast ve fondu zahrnutém do „třetího pilíře“ penzijního systému (v naší terminologii) a několik dalších podobných.

Tato obecná pravidla se dala vykládat různě. Ostatně šlo hlavně o to, jaký dojem mohou vyvolat. Proto byla na každém státním úřadě etická poradna, kde se člověk mohl poradit v situacích, které se mu nezdály jednoznačné a kde se případně

domluvil, jak se nebezpečí konfliktu zájmů zbavit. Zachoval-li se člověk podle této domluvy, úřad jej v případě nařčení z konfliktu zájmů obhájil; pokud nikoli, zůstal v tom sám.

Moje vlastní pozice byla paradoxní. Jako generální ředitel informatiky jsem měl na starosti technickou správu všech datových souborů statistického úřadu. Z toho by se mohlo vykonstruovat, že mám přístup ke všem informacím, které respondenti (tedy občané i právnické osoby) poskytují důvěrně na základě statistického zákona statistickému úřadu. Takže jakýkoli finanční zájem na čemkoli by mohl být podezřelý aspoň tím, že bych mohl znát statistické informace, které nebyly veřejně přístupné. Ve skutečnosti to byl úplný nesmysl, a to hned v dvojím směru: za prvé fyzicky se k souborům dostat by tehdy bylo vyžadovalo součinnost celé řady lidí a za druhé statistické údaje byly tak staré, že jejich využití na finančních trzích je absurdní. Chtěli tedy po mně, abych všechny finanční transakce (prodej a nákup cenných papírů na burze) nejprve raději nahlašoval, než je provedu. To je ovšem také absurdní, a tak jsem se po celou dobu omezoval na těch několik penzijních fondů, které byly výjimkami, a na burze jsem nehrál.

Popsaná pravidla platila ovšem pro státní úředníky, u politiků byla situace jiná. Hlavní rozdíl spočíval v tom, že politik byl většinou omezen hlavně tím, že jej jeho voliči musejí vidět jako čistého, a konečné kritérium toho, zda je jeho chování přípustné, záleželo na voličích. Hodně také záleželo na detailech politického systému a politické kultury. Situace, kdy všichni ministři musejí být poslanci (a vláda je skoro jako parlamentní výbor) a kdy poslanci jsou voleni v jednomandátových obvodech a mají mimo jiné také hájit zájmy svého obvodu, vede občas k jevům, nad nimiž se našinec pozastavuje. Pamatuji si, jak ministerský předseda Brian Mulroney v 80. letech vedle svých státnických povinností protlačoval postavení státní věznice právě ve svém obvodu. Obvod to byl rozsáhlý a velice chudý na severu Québecu a ten kriminál by tam dal lidem řadu pracovních příležitostí. Konflikty zájmů tohoto druhu jsou dosti běžné a nepovažují se za nic špatného (byť zrovna na tu věznici se urodilo mnoho vtipů). U politiků je také věčný problém s přechody z byznysu do politiky a naopak. Často právě

nejschopnější politici mají problém s existencí kontaktů v byznysu, zatímco „troubelesové“, kteří neumějí nic než politiku, tento problém nemají. A koho raději chceme, aby nám vládl? Vždy je ovšem kritériem, co mají voliči za přípustné a co nikoli; to se ostatně generace od generace vyvíjí.

## Smolný rok s číslem třináct a nejasné další perspektivy

*Přece jenom čas pokročil, máme prvního prezidenta zvoleného v přímé volbě, sněmovna je před rozpuštěním, a my jsme se posunuli o několik rázných kroků. Jsou to podle vás kroky vpřed, nebo vzad?*

Situace se má o prázdninách roku 2013 asi takto: Jak jsem již řekl, v českém právním řádu existuje zákon o státní službě, který byl vypracován za Zemanovy vlády a schválen parlamentem v roce 2002 v jejích posledních dnech. Jeho schválením byl splněn požadavek Evropské unie, aby vstupující Česká republika takový zákon měla. Zmíněný zákon byl připraven ministerstvem práce a sociálních věcí, když byl ministrem Vladimír Špidla, splňoval všechny předpoklady a byl tehdy důkladně prodiskutován. I tento text ovšem trpěl všeobecnou tendencí politiků jej ignorovat, takže byl mnohými přijímán jako položka, kterou je nutno odškrtnout v procesu přijímání České republiky do Evropské unie, nikoli jako skutečně nutná součást právního řádu moderní demokracie. Ostatně Evropská unie byla tehdy v této věci také velmi „velkorysá“ a stačilo jí, že byl zákon schválen a stal se součástí právního řádu; nevyžadovalo se dále, aby také začal fungovat. Zákon měl z nutnosti tehdy dlouhou legislativní vakanci (bylo nutno vše připravit, než zákon začne platit), která přesáhla do období po našem vstupu do EU. Datum účinnosti zákona bylo potom opakovaně odkládáno postupnými novelami, až v tomto okamžiku by měl být účinný k začátku roku 2015. Od samého počátku bylo zřejmé, že vůlí většiny poslanců z obou stran politického spektra bylo nedovolit zákonu vstoupit



v platnost nikdy. Argumenty proti zákonu, které padaly v diskusích, byly většinou liché, často spojené s neznalostí.

Častým argumentem bylo, že zákon zavádí definitivu, což není pravda. Jindy se proti němu argumentovalo, že zavádí různé výhody pro státní úředníky (jako zvláštní důchod, delší dovolená a různé příplatky). To je polopravda: Zákon zbytečně vymezoval jiným způsobem výhody státních úředníků, než to činí zákoník práce; na druhé straně zákon zahrnuje významná omezení pro státní úředníky. Nejčastěji se však kritizovala skutečnost, že zákon stanovil minimální platy státních zaměstnanců v různých kategoriích, což bylo chápáno jako výrazné platové přilepšení. Zde stojí za to si všimnout, že zahrnutí těchto platových minim do zákona (které mělo získat podporu úřednictva, jež nebylo zákonem tehdy nijak nadšené) bylo nesystémové. Rozhodnutí o platech zůstávalo stejně na vládě (zákon stanovoval jen minima), a kdyby dnes měl zákon vstoupit v účinnost, musely by se platy vzhledem k vývoji inflace a platů od schválení stejně významně upravit. Hlavní předností zákona z roku 2002 však bylo vytvoření organizační struktury státní služby a plný důraz na profesionalitu. Zákon zřizoval generální ředitelství státní služby, které mělo být garantem odpolitizování státní služby a bylo by mohlo významně přispět k boji proti resortismu. Jsem přesvědčen, že právě uzákoněné vytvoření struktur na profesionálním, nikoli na politickém nebo osobním základě bylo hlavním důvodem odporu části naší politické sféry. Většina našich politiků se domnívala (a mnozí si to asi myslí dodnes), že jediným způsobem, jak mohou řídit ministerstvo, je přivést na ministerstvo přátele (tedy lidi, kterým mohou ve všem věřit). Tento způsob řízení by byl skutečně narušen, kdyby zákon nabyl účinnosti; tehdy si však asi většina občanů neuvědomovala, jak je tato praxe zhoubná.

Všechny tyto útoky vedly nakonec k přesvědčení, že je nutno zákon z roku 2002 nahradit něčím novějším. Nečasova vláda si tak dala úkol vytvořit zákon nový a ministerstvo vnitra připravilo první verzi tzv. zákona o úřednících. Za Nečasovy vlády už začínalo být zřejmé, že Evropská unie se dále nespokojí s operetní situací, kdy je zákon platný, ale nikoli účinný. Nedostatečná profesionalita naší státní správy se začala projevat

i na evropské úrovni, její politizace začala vést k prvním zřejmým případům plýtvání evropskými fondy. Že to hlavně vede k masivnímu plýtvání fondy našimi, nikomu dodnes příliš nevádí. Přitom (při neexistenci generálního ředitelství) nemá náš stát ani mechanismus, kterým začít situaci napravovat, muselo by se postupovat resort od resortu za vedení ministrů, pro které to nemůže být prioritou. Muselo se tedy něco dělat.

Ministerstvo vnitra se pokusilo napsat návrh zákona, který by měnil jen věci nepodstatné. Podle původního návrhu se měl týkat jen státních úředníků v nižších a středních stupních, nikoli však na úrovni náměstků. Návrh zákona sice omezoval poněkud kvapně personální změny v těchto pozicích, ale byl by zachoval plně personalistiku na vyšších pozicích ve státní správě v rukou politiků. Zároveň se hodně pozornosti v návrhu věnovalo školení a výchově státních úředníků tak, aby přitom tato činnost nebyla centrálně řízena. To bylo mimochodem právem kritizováno jako otevření brány vytváření dalšího korupčního prostředí. Zvláštní pozornost věnovalo ministerstvo vnitra spojení zákona o úřednících ve státní správě se zákonem o úřednících samospráv, což byl zřejmě neživotaschopný umělý konstrukt a navíc by hrozil zpolitizováním situace v samosprávných celcích, která aspoň legislativně není tak zlá jako v centru. Návrh ministerstva vnitra skončil fiaskem. Byl totiž připraven tak neprofesionálně, že byl červeným hadrem na býka ve všech připomínkových místech. V připomínkovém řízení byl rozcupován nevídaným způsobem. Po personální výměně a zesílené ingerenci místopředsedkyně vlády přišel návrh, který některé chyby napravit: zavádí konečně aspoň funkci administrativního šéfa úřadu (se zmatečným titulem „ředitel“), opět však bez generálního ředitelství státní služby. Tudíž neomezuje, nýbrž fixuje resortismus a sotva brání další politizaci (např. ředitele ministerstva jmenuje ministr). Celá řada nedostatků v něm zůstala. Důležité bylo, že problémy s kontrolou evropských fondů, které vyšly na povrch, zřejmě mezitím vedly k silnější ingerenci Evropské komise. Zdá se totiž, že politické a neprofesionální vedení administrativy v úřadech by ohrožovalo evropské fondy, což je patrně hlavním důvodem, proč k posunu došlo. V každém případě se zdálo, že je nutno, abychom měli účinný služební

zákon do začátku roku 2014; a tento zákon musí vyhovovat evropským standardům. Mezitím Nečasova vláda předložila návrh „zákona o úřednících“ do parlamentu.

*Vláda ovšem padla a ta nová Rusnokova určitě nebude mít čas (možná ani zájem) vším znova projít. Jaký bude podle vás další vývoj?*

Bude se opět jednat v časové tísní. Za dané situace je zřejmé, že by bylo chybou protlačovat návrh zákona o úřednících, až se k tomu Poslanecká sněmovna PČR dostane, a navíc jen proto, aby státní správa zůstala i nadále zpolitizovaná. Pokoušet se ho měnit pozměňovacími návrhy by byla sislyfovská práce a nevedla by k dobrému výsledku v tak krátkém čase. I z hlediska časového omezení (byť to by neměla být hlavní pohnutka) by bylo nejrozumnější konečně uvést v účinnost dnes platný zákon. Toho lze dosáhnout prostou změnou data účinnosti (dosud je účinnost nastavena na 1. 1. 2015). Jelikož ke změně data je nutno schválit novelu zákona, stojí za to udělat několik dalších úprav podrobností při zachování osnovy a s ní základní koncepce (tedy generální ředitelství a státní sekretáři).

Právě se dozvídám, že se objevil návrh takové novely, která navíc oproti důležité změně data provádí několik dalších úprav. Především odstraňuje zastaralé pasáže týkající se odměňování (přesné tabulky minimálních platů) a ruší celou řadu zbytečných a kritizovaných výhod pro státní úředníky. Ve velké většině případů (tedy všude, kde to je možné) zavádí pro státní úředníky stejná pravidla jako pro jiné zaměstnance zákoník práce. To nemá vliv na kvalitu systému, který zákon zavádí, odstraňuje to však kritizované detaily.

Vedle toho návrh upravuje některé drobnosti, které se za 11 let legisvakance přežily, například věk nuceného odchodu do důchodu z 65 na 70 let. Zde ovšem s autory nesouhlasím: jakýkoli věk bude časem napaden u Ústavního soudu ČR jako diskriminace podle věku, takže jakákoli číslovka měla být vynechána; ale to není tak důležité. Navíc návrh reaguje na skutečnost, že od doby schválení původní verze zákona jsme se všichni poučili, že je nutno mít přímo v zákoně jasné termíny a vyvozovat z nečinnosti v předpokládaném termínu přímo ze

zákona sankce, respektive řešení. V návrhu tak zejména musí vláda v průběhu ledna jmenovat prvního (přechodného) generálního ředitele, a neučiní-li tak, přechází tato povinnost na sněmovnu. Další postup zavádění nového systému řízení státní služby je detailně popsán v přechodných ustanoveních. Tím se snad vyhneme opakování osudu původního textu.

Návrh tak splňuje všechny předpoklady a stane se výtečným nástrojem pro zavedení moderního systému státní služby – bude-li ovšem takto schválen. Bohužel se zase objevila snaha věci zamlít a převést pozornost na nedůležité drobnosti místo na věci zásadní. Zatímco se v médiích diskutují „problémy“, jako je nárok na ošacení státních úředníků, vytváří se dojem, že tento návrh je nedotažený. To vedlo Rusnokovu vládu k nesrozumitelné kritice a předložení vlastního návrhu, který se však v důležitých věcech příliš neliší. Zdá se však, že základem pro legislativní proces bude návrh poslanecké novely a že bude dosti času na diskuse o detailech, které jsou tak jako tak málo důležité.

Práce na reformě státní služby ovšem schválením novely nekončí, nýbrž teprve začíná. Jsme na tom dnes neskonale hůře, než kdybychom byli státní službu začali reformovat už začátkem 90. let, nebo aspoň po schválení zákona o státní službě. Mezitím vyrostla celá generace státních úředníků ve zpolitizovaném a často neprofesionálním prostředí a vytvořila se řada návyků u státních úředníků (ale i u politiků a u občanů), které budou transformaci brzdit. Přitom již zdaleka nelze počítat s étosem, který v 90. letech transformaci poháněl. Při zavádění nových principů se nevyhneme mnoha chybám, a ty budou určitě sloužit politickým šibrům jako důkaz, že je tato transformace chybná. I v zákoně se pak pravděpodobně najdou pasáže, které bude nutno měnit. Začne-li však úspěšně fungovat generální ředitelství státní služby a nebude-li mu vláda házet klacky pod nohy, ukáže se brzy, jakou podporou i pro politiky nepolitická a profesionální státní služba je, a odpor k ní bude klesat. Jde však o dlouhodobou záležitost – a prvních 20 let jsme už promarnili.

*Přímá volba prezidenta posílila jeho moc, ale po všech sporech mezi prezidentem a parlamentem by se dalo říci, že český parlamentarismus přes všechny své nedokonalosti funguje. Převzít otěže výkonné moci se nepodařilo ani s „vládou odborníků“. Co tento fakt znamená pro státní službu?*

Hlava státu v moderní demokracii nemá skutečný vliv na státní službu a její provoz. V zemích s britským ústavním systémem koluje vcelku roztomilá představa o tom, že státní služba je nástrojem státu reprezentovaného hlavou státu. Ten ji propůjčuje vládě, jež je právě u moci, a ta ji vrací, když od moci odchází. Přímá intervence hlavy státu by nastávala teprve v situaci, kdy by nefungoval parlament, respektive parlamentní vláda. V takové situaci by vládla hlava státu přímo, dokud by se ústavní systém neobnovil. Šlo by o pojistku pro případ státního převratu či válečného obsazení země a tak podobně. Pokud vím, v moderní době se tak ještě nikdy nestalo ve vyspělých zemích s touto tradicí. Tato představa má nicméně svou cenu v tom, že zdůrazňuje základní etiku státní služby, jíž je fundamentálně služba státu a jen dočasné vykonávání vůle politické konstelace, která je právě u moci. Představa tohoto druhu posloužila velmi efektivně, když při španělské transformaci po smrti diktátora Franka se král postavil jednoznačně proti puči, který měl nastolit vojenskou diktaturu. V té době nebyly loajality všech ještě jisté a králův zásah jim pomohl se jasně orientovat. I tam však ve skutečnosti ani tak nešlo o státní službu, nýbrž spíše o armádu. V naší tradici z první republiky sem patří instituce úřednických vlád, které nežádaly o důvěru parlamentu. Prezident republiky je jmenoval z profesionálních úředníků v situaci, kdy politická reprezentace nebyla schopna vládu vytvořit, a zkušenost s nimi byla pozitivní. Tato vlastně dosti nebezpečná skulina v ústavním systému, která by za určitých okolností mohla dovolovat samovládu, byla podle mého soudu správně vypuštěna v ústavě dnes platné. Překvapivá je však popularita takovýchto podobných řešení dnes u voličstva. Zdá se, jako by občané dávali přednost nevoleným činitelům před volenými. Pokud je to pravda, jde o anomálii, která nemůže ve skutečně demokratickém občanstvu dlouho přežít. V našem prostředí zvláštního vztahu mezi prezidentem a státní

službou není podle mne třeba. Mohlo by to být i nebezpečné v tom smyslu, že by prezidentovi republiky přiznávala pravomoci, které reálně nemůže a nemá mít. Tudíž by se to nehodilo ani v době, kdy bylo možno předpokládat, že prezident reprezentuje stát (podobně jako anglický král) v pozici vzdálené každodenní politice. V situaci, kdy jsme prezidentský úřad plně zpolitizovali zavedením přímé volby, bych zavádění jakýchkoli speciálních vazeb mezi státní službou a prezidentským úřadem považoval za krok nesprávným směrem. Politické řízení práce státní služby musí být plně v rukou vlády, a to u nás znamená vlády jako celku. Naopak budování etiky a profesionality státní služby, jakož i její personalistika musí být co nejvíce nezávislé na prezidentovi i ministrech a jiných politikách. Proto potřebujeme dobrý zákon, a zejména také silnou instituci Generálního ředitelství státní služby. Prezidentova role by tak měla být omezena nejvýš na nějaké formální jasně vymezené funkce: Mohlo by to být formální jmenování generálního ředitele státní správy, ovšem s tím, že výběr tohoto funkcionáře podle zákona by byl pro prezidenta naprosto závazný. Prezident by dále měl zejména v počátečním přechodném období ve svých projevech upevňovat autoritu státní služby, pečlivě rozlišovat její funkce od funkcí politických. Toho zejména v prvních několika desetiletích budování našeho státního systému může být zapotřebí.

*Poslanecká sněmovna PČR stihla ve svém období pouze část opatření proti systémové korupci (doživotní imunita, tzv. losovačky veřejných zakázek, anonymní akcie). Nabízelo se jí pět poměrně kvalitních návrhů a šestou novelu o státním zastupitelství už předtím stáhla Rusnokova vláda. Pod stůl padly návrh o zveřejňování smluv veřejných institucí na internetu, návrh o rozšíření pravomocí NKÚ, návrh omezující poslanecké přílepký k zákonům, návrh o financování politických stran a také námi probíraný zákon o státní službě. Jaký bude podle vás další osud těchto dalších poměrně kvalitních návrhů zákonů?*

Současný světový trend k omezování korupce a jiných nepravostí zpřesňováním legislativy a rozšiřováním oblastí, ve kterých jsou nepravosti trestány nejen společenským odsudkem, nýbrž zákony, zasahuje i nás a zdá se být právě u nás zvláště

důležitým. Pravděpodobně se tak právem děje jak u nás, tak i ve světě. Nejsem si tak docela jist, proč tomu tak je; tedy proč našim dědům stačilo morální odsouzení toho, kdo se zachoval nepřístojně, a nám už to nestačí a musíme na něho poslat dráby.

Některé důvody se povrchně nabízejí: Rozšíření trhu, a zejména jeho globalizace, způsobuje, že se lidé méně navzájem znají, takže odsudek v jednom místě lze zahladit přesunem aktivity jinam. Rozšíření přístupu k informacím vede k tomu, že jednak na každého všechno praskne a jednak se nepřístojnosti trivializují v očích nás všech. Složitost komerčních vztahů dává více prostoru k nepřístojnostem, zejména tam, kde oběť není viditelná (jako u úspěšných burzovních makléřů, z nichž se vyvinou podvodníci). Ztráta víry prý vede ke ztrátě morálky – zde nesouhlasím, ztráta víry vede také ke snížení tendence k vražednému fundamentalismu aspoň v naší kultuře, ale na tom, že se dnes duše nebojí, že když někoho okrade, přijde do pekla, může něco být. U nás se navíc často uvádí demoralizace po okupaci a komunismu, na čemž je také mnoho pravdy. Ostatně velké majetkové přesuny v minulosti vždy vedly ke korupci a nepravostem, takže naše 90. léta jsou též pravděpodobně jen dalším projevem tohoto jevu. Atmosféra ve Francii po restauraci monarchie (1815–1830) či u nás po Bílé hoře byla velice podobná.

Omezování potenciálního korupčního prostředí je v našich podmínkách rozhodně potřebné, a dnes si to už asi uvědomuje téměř každý, takže předpokládám, že tento proces bude pokračovat, což je dobře. Ve většině návrhů zákonů, které zmíníte, jde o omezování korupčního prostředí. Trochu cynicky bych řekl, že velké přesuny majetku již skončily, takže ti, kdo v tom uměli chodit, vědí, že už není více co přesouvat a potřebují vplout jako bohatí do právní společnosti, která jim majetek ochrání a dovolí jim, aby své dědice vychovali jako slušné bohaté lidi. Opět jde o proces, který je znám ze všech západních zemí, kde se také majetky přesouvaly a *homines novi* si zajišťovali přijetí ve „staré“ společnosti. Dochází tedy zřejmě jednu generaci po roce 1989 k přirozenému dotažení zaváděného právního řádu. Toho je třeba. Jen je nezbytné stále zdůrazňovat, že je nutno dotáhnout nejen občanský zákoník a mechanismy, které nedosti bránily korupci, ale zejména také státní službu,

bez jejíž transformace by nefungoval jeden z nejdůležitějších pilířů právního státu.

V kontextu této úvahy musím jen litovat, že jsme reformou státní služby nezačali, protože bychom si nejspíš byli ušetřili mnoho zbytečných problémů a celá společenská transformace by byla probíhala daleko snáze. Opět se však musíme ptát, zda by to bylo šlo, aniž jsme nejdřív pocítili důsledky nefungující státní správy na svých tělech. Jako optimista se spíše kloním k tomu, že jsme měli udělat daleko více.

*Co byste přál do budoucna české státní správě a v jakém časovém horizontu by se mohla zotavit?*

Přál bych jí, aby se konečně začala reformovat způsobem, který předpokládá zákon o státní službě, a aby nemusela projít obdobím bez centrálního řízení (jak předpokládá „zákon o úřednicích“), v němž by se teprve muselo ukázat, že to bez centra nefunguje. Často slychávám námitku, že kvalita našich státních úředníků je tak mizerná a že jsou již natolik „vychovaní“ korupčním prostředím posledního čtvrtstoletí, že se na nich stavět nedá, a že tudíž reforma nepovede k ozdravení. Navíc tito kritikové tvrdí, že v každém daném okamžiku je státní správa zpolitizovaná stranami, které jsou právě u moci, a tudíž na ni nelze spoléhat. S touto argumentací zásadně nesouhlasím. Předně nerozumím tomu, jak to chtějí tito kritici řešit. Zachováním současné mizerné politizace? Nabráním nezkušených na místa prý „profláknutých“ matadorů? I kdyby tomu tak bylo, musíme v podstatě pracovat s materiálem, který máme. Něco v tomto směru ostatně zákon o státní službě řeší v přechodných opatřeních. V zásadě si však myslím, že tato kritika vychází ze schematického předpokladu, že si státní úředníci v nefunkčním systému libují. Moje vlastní zkušenost je v tomto směru opačná. Pokud bude mít i současný státní úředník důvěru, perspektivu, bude potřebně vzdělaný a bude ve své práci veden, ve velké většině případů se bude velice rád těchto změn účastnit.

Není to ovšem tak jednoduché: Obecně vzato schází ve státní správě odborná připravenost (a to vede k neprofesionalitě); nicméně začne-li konečně být státní služba řízena (manažována), sama se bude svých nedostatků zbavovat. Jsem proto v tomto



směru velkým optimistou; ovšem za předpokladu, že bude existovat orgán (generální ředitelství), který bude mít toto řízení na starosti, a že transformace státní služby nebude systematicky rušena politickými mocenskými zásahy. Generální ředitelství bude muset najít fungující způsob, jak do státní služby zapojit generaci, která vystudovala v západních demokraciích, jíž se bude existující kádr státních úředníků často bránit a která má dnes tolik možností uplatnit se mimo státní službu, takže nelze očekávat její masový příliv.

Přes můj vyjádřený optimismus, a přestože očekávám dosti rychlý obrát v celé řadě aspektů v prvních letech po zavedení centrálního řízení státní služby, je nutno si stále uvědomovat, že transformace tohoto druhu bude trvat dvě generace, než se zcela zbavíme negativních dědictví minulých období. Jsou to ty dvě generace, o nichž mluvil Masaryk v souvislosti s „rakušáctvím“ (tedy 50 let) nebo po které vodil Mojžíš Izrael po poušti (40 let za jeho časů). V tom se časový harmonogram příliš neliší od harmonogramu transformace celé společnosti, kde právě zažíváme generační výměnu mezi první a druhou generací transformace. Je však velká škoda, že se tyto dvě generace v transformaci státní služby teď budou počítat až od očekávaného schválení zákona o státní službě, nikoli už od listopadu 1989, jak jsem tenkrát doufal a k čemu jsem chtěl tehdy přispět. Přál bych si, aby transformace začala co nejdříve a aby jí vliv pokroku v transformaci celé společnosti pomohl zkrátit její transformační období nebo zmenšit jeho obtížnost.

# REJSTŘÍK

- Appleby Humphrey 106–108  
Balfour Artur 104  
Beneš Edvard 17, 26, 27  
Carrington Lord 103, 104  
Dlouhý Vladimír 84  
Dolanský Jaromír 34, 35  
Fellegi Ivan 63  
Fischer Jan 56, 57  
Hacker Jim 106–108  
Hácha Emil 16  
Havel Václav 59, 150  
Hitler Adolf 16  
Janota Eduard 81  
Jaspers Karl 7  
Kalvoda Jan 61, 84  
Klas Antonín 55  
Klaus Václav 57, 82, 84  
Kočárník Ivan 84  
Kubice Jan 87  
Ledvinka Robert 87  
Masaryk T.G. 129, 130, 154  
Melíšková Jana 55  
Moore Joe 112, 113  
Mulroney Brian 116  
Nečas Petr 10, 70, 119, 121  
Outrata Edvard st. 13, 14,  
17, 18, 25, 33  
Outrata Vladimír 13, 18  
Outratová Emma 13, 14, 18,  
19, 25  
Peake Karolína 87  
Pithart Petr 82, 83  
Rakušanová Lída 59  
Ruml Jan 61  
Rusnok Jiří 10, 121, 122, 126,  
Schwarzenberg Karel 82  
Slánský Rudolf 35  
Stevens Sinclair 113  
Stráský Jan 84  
Svoboda Antonín 37, 40  
Špidla Vladimír 82, 83  
Šujan Ivan 56  
Thatcher Margaret 76, 107,  
108  
Tošovský Josef 80  
Vlček Jaroslav 63  
Veselá Jana 36, 47  
Wilson Paul 52, 59  
Winton Nicholas 24, 29  
Zeman Miloš 80, 82, 118,  
125, 126

# OBSAH

Předmluva .....	9	
NESNADNÝ ŽIVOT ÚŘEDNÍKA STÁTNÍ SPRÁVY ANEB VŠECHNO JE V GENECH .....		11
O rodinném zázemí a předpokladech pro budoucí profesi .....	13	
Cestování a následný život v emigraci .....	23	
Poválečný návrat rodiny do Čech .....	32	
Další emigrace v osmašedesátém .....	43	
Zřejmě poslední návrat do Čech .....	52	
ČESKÁ STÁTNÍ SPRÁVA V ROZKLADU .....		65
Co je a co není dobrá státní správa .....	65	
O neúnavném politickém snažení, které nikam nevedlo .....	80	
Instituce státní správy a omezená síla Senátu .....	91	
O dvou březích, mediálním světě a známém britském seriálu Yes, Minister .....	101	
Smolný rok s číslem třináct a nejasné další perspektivy .....	118	

DOKUMENTY A ÚVAHY (1990–2008)	
VÝBĚR Z PSANÝCH DOKUMENTŮ	
ŘAZENÝCH DLE DATA .....	131
Nezávislá státní služba .....	131
Proč máme špatnou státní službu? .....	142
Budujme své instituce, neměňme je aneb Naše dnešní neuróza .....	150
Reforma státní správy po česku .....	157
ZÁVĚR .....	161
Související zákony, předpisy a literatura .....	163
Rejstřík .....	166

Vlastimil Růžička / Edvard Outrata  
**DESTRUKCE ČESKÉ STÁTNÍ SPRÁVY**  
O výjimečném životě  
státního úředníka ve výslužbě

Foto na obálce: Jiří Turek  
Foto uvnitř: archiv Edvard Outrata,  
archiv Vlastimil Růžička,  
archiv Senátu ČR, ČTK, Bigstockfoto  
Grafickou úpravu navrhl Vladimír Verner  
Vydalo nakladatelství Vyšehrad, spol. s r. o.,  
roku 2013 jako svou 1212. publikaci  
Vydání první. AA 7,08. Stran 176  
Jazyková redakce Šárka Kociánová  
Odpovědný redaktor Filip Outrata  
Vytiskla tiskárna Finidr, spol. s r. o.  
Doporučená cena 268 Kč

Nakladatelství Vyšehrad, spol. s r. o.,  
Praha 3, Víta Nejedlého 15  
e-mail: [info@ivysehrad.cz](mailto:info@ivysehrad.cz)  
[www.ivysehrad.cz](http://www.ivysehrad.cz)

ISBN 978-80-7429-222-4