

N á v r h

Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě

Část A

Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace RIA**Důvod předložení návrhu**

Věcný záměr se předkládá na základě usnesení vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 881, kterým bylo uloženo ministru vnitra zpracovat ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí a vládě do 30. června 2008 předložit návrh věcného záměru zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě.

Návrh věcného záměru dále vychází z Koaliční smlouvy a Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, kde je stanoveno, že prostřednictvím zákona o veřejné službě (státní službě) mají být určeny hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.

Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností**Zhodnocení současného stavu**

- pracovní a právní poměry zaměstnanců ve veřejné správě jsou upraveny rozdílným způsobem a tento trend nadále pokračuje;
- účinnost zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“) se stále odkládá, nyní je stanovena od 1. ledna 2012 a je zřejmé, že před účinností bude potřeba některá jeho ustanovení novelizovat, protože díkce zákona již neodpovídá současným pohledům na problematiku a poznatkům v oblasti rozvoje lidských zdrojů jak v ČR, tak v EU;
- úřady nejsou na zavedení služebního zákona připraveny, protože nebyly učiněny žádné implementační kroky;
- nabytí plné účinnosti služebního zákona by zatížilo státní rozpočet každoročně v odhadované výši cca 5,8 miliardy Kč včetně příslušenství (dle odborného odhadu MPSV);
- zavedení spojeného modelu veřejné správy přineslo nové impulsy a poznatky, na které musí reagovat zaměstnanecké vztahy i řízení lidských zdrojů; zejména jde o výrazný posun v řízení úřadů územních samospráv, kde se stále více uplatňují prvky řízení známé z privátního sektoru a je zřetelná potřeba otevřenosti, průhlednosti, osobní odpovědnosti; v tomto modelu není také odůvodněna neprostupnost mezi státní správou a samosprávou z hlediska kariéry úředníka;

- situace na trhu práce vyzdvihuje potřebu upravovat právní předpisy týkající se zaměstnanosti směrem k podpoře flexibility; prosazuje se trend celoživotního vzdělávání;
- vláda se v Programovém prohlášení zavázala snížit schodek veřejných financí a vyhlásila moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje státního rozpočtu.

Cíle, kterých má být prostřednictvím této právní úpravy dosaženo

- zajistit profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy,
- zavést jednotný systém vzdělávání úředníků veřejné správy,
- určit hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy
- sjednotit právní úpravu úředníků veřejné správy,

Rizika spojená s nečinností

- nesplnění závazků Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010,
- nesplnění úkolu 1. části III. usnesení vlády č. 881/2007,
- snížení právní jistoty a autority práva způsobené dlouhodobým odkládáním účinnosti platného zákona o státní službě,
- obtížná možnost uplatnění kvalifikovaných odborníků působících v soukromém sektoru a akademické sféře v případě realizace současného zákona o státní službě,
- uzavřenost vzdělávání úředníků fyzickým osobám, které chtějí získat kvalifikaci úředníka,
- omezené možnosti hodnocení a zvyšování kvality vzdělávacích programů z hlediska právní regulace,
- nenaplnění článku 79 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- nerovné postavení úředníků zejména z hlediska povinností vzdělávání,
- prohlubování rozdílů mezi úředníky samospráv a ústředních správních úřadů,
- současný systém nepodporuje přecházení úředníků z územní na ústřední úroveň a naopak.

Návrh variant z hlediska komplexního řešení problematiky

2.1. Nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že se nezmění současný stav. Pro úředníky samospráv bude platit režim nastavený zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 312/2002 Sb.), pro úředníky ústředních správních úřadů platí neúčinný služební zákon. Tento stav přinese zejména tyto dopady:

- při obsazování úřednických míst budou stále uplatňována hlediska politická, kvalita výkonu veřejné správy se nebude zvyšovat,
- bude obtížné stabilizovat odborníky ve veřejné správě,
- zájem o práci ve veřejné správě bude klesat,
- pro současné zaměstnance ústředních správních úřadů se zvýší právní nejistota jako důsledek stálého odkládání účinnosti zákona o státní službě,
- do veřejné správy bude obtížné získat kvalifikované odborníky z privátního sektoru a akademické sféry,
- fyzickým osobám zůstane uzavřena možnost získat kvalifikaci úředníka,

- rozdíly mezi úředníky samospráv a ústředních správních úřadů se dále prohloubí, zvýší se roztržitost veřejné správy,
- potenciál možné spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy se sníží.

2.2 Varianta 1 – zachování koncepčně odlišné úpravy úředníků samospráv a ústřední správní úřady

V této variantě by bylo nutné nejprve zajistit účinnost služebního zákona. V praxi veřejné správy by se postupovalo podle 2 odlišných zákonů. Lze očekávat zejména tyto dopady:

- mezi úředníky ústředních správních úřadů a samospráv existují značné rozdíly v právech a povinnostech,
- prostupnost veřejné správy se sníží v obou směrech, získané zkušenosti budou obtížně přenositelné,
- veřejná správa bude založena na extrémně kariérním modelu, od kterého se dnes upouští i v západoevropských státech ve prospěch kombinace s meritním modelem,
- zvýší se formálnost vztahů mezi ústředními správními úřady a samosprávnými úřady,
- možnosti spolupráce mezi ústředními správními úřady a úřady samospráv se sníží,
- finanční dopady účinnosti služebního zákona jsou odhadovány na 5,8 mld. Kč/rok (bez zohlednění inflace),
- bude nutné udržovat v chodu 2 vzdělávací systémy.

2.3 Varianta 2 – sjednocení právní úpravy postavení úředníků územních samospráv a ústředních správních úřadů se zachováním nezbytných rozdílů mezi nimi vyplývajících z obecně odlišné organizace státní správy a územní samosprávy (např. různý bezprostřední vztah k voleným orgánům).

Varianta vychází z právní úpravy postavení úředníků územních samospráv, která se v zásadě osvědčila a kterou se navrhuje rozšířit i na úředníky ústředních správních úřadů. U této varianty lze očekávat následující dopady.

Silné stránky:

- sjednocení právní úpravy postavení úředníků ústředních správních úřadů a územních samospráv, při respektování zcela nezbytných odchylek,
- prostupnost veřejné správy vertikálně mezi státní správou a samosprávou i horizontálně mezi jednotlivými správními úřady,
- otevřenost uplatnění ve veřejné správě i pro odborníky ze soukromého sektoru a akademické sféry,
- možnost získání kvalifikace úředníka i pro fyzické osoby nevysílané správními úřady,
- sjednocení obsahu vzdělávání pro úředníky veřejné správy a jeho hodnocení,
- vytvoření právních předpokladů pro odpolitizování výkonu veřejné služby včetně oddělení politických a odborných systemizovaných míst,

Slabé stránky a rizika:

- riziko zvýšení finančních nákladů spojené s důsledným požadavkem vzdělávání i pro úředníky ústředních správních úřadů v jednotných formách,
- riziko formálních prvků v souvislosti s hodnocením a ověřováním způsobilosti pro výkon práce úředníka na všech stupních,
- vyšší podíl vedoucích úředníků s omezenými zkušenostmi z veřejné správy ve srovnání s kariérním modelem.

Návrh variant z hlediska legislativního řešení

Z legislativního hlediska si lze představit řešení problematiky podle varianty 1 i podle varianty 2 buď v rámci jednoho zákona, nebo vytvoření dvou speciálních zákonů, upravujících postavení úředníků státní správy a úředníků územních samospráv odděleně.

Při variantě 1 by patrně byla výhodnější oddělená úprava postavení úředníků v obou subsystémech veřejné správy, neboť značné rozdíly by činily regulaci v jednom zákoně málo přehlednou.

Při variantě 2 je naopak zjevně výhodnější úprava postavení úředníků veřejné správy v jednom zákoně vycházejícím obsahově z dosavadního pojetí zákonné regulace postavení úředníků územních samospráv. Rozdíly v postavení obou skupin jsou minimální a rozdělení do dvou zákonů by způsobovalo vysokou míru opakování právní úpravy.

Řešení novelizací stávajících zákonů není vhodné. V případě zákona o státní službě je vyloučeno již obsahovou konstrukcí nové úpravy. V případě zákona o úřednících územních samospráv by sice přicházelo v úvahu, rozsah provedených změn způsobených jednak sjednocením regulace veřejné služby, jednak vývojem vyplývajícím ze zkušeností z aplikace tohoto zákona však vyžaduje komplexní novou úpravu. Pouhá novelizace zákona č. 312/2002 Sb., by značně snížila přehlednost regulace a rozsah provedených změn by zřetelně překročil legislativní únosnost z hlediska kritérií stanovených v legislativních pravidlech vlády.

Dotčené subjekty – Organizační složky státu vykonávající veřejnou správu, kraje, obce a právnické osoby zřízené zákonem vykonávající veřejnou správu, zaměstnanci vykonávající výsořstnou veřejnou správu v organizačních složkách státu, které vykonávají veřejnou správu, územních samosprávných celků a dále vymezených právnických osob zřízených zákonem, které vykonávají veřejnou správu (dále jen úředník veřejné správy).

Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant

Nulová varianta je dlouhodobě obtížně udržitelná již proto, že dochází k rozporu mezi platným, byť ještě neúčinným zákonem a vývojem společenské praxe na úrovni samospráv i ústředních správních úřadů. Problémy změny v souvislosti s nulovou variantou v bodě 2.1 nemohou být při této variantě řešeny ani v další perspektivě. S nulovou variantou je spojen také výrazný rozdíl ve specifikaci výkonu veřejné služby zaměstnanců státu a zaměstnanců územních samospráv, který postrádá odůvodnění z hlediska srovnatelné povahy jejich činnosti. Postavení úředníků ústředních správních úřadů by se paradoxně méně lišilo od obecného pracovního poměru než u úředníků územních samospráv. V žádném případě by nebyly splněny požadavky EU na objektivizaci výkonu státní služby a zvýšení právní jistoty úředníků státní správy. Negativa této varianty výrazně převažují nad případnými pozitivy. Ve srovnání s variantou 1 by se daly očekávat nižší finanční náklady, ovšem za cenu absence systémového řešení vzdělávání úředníků ústředních správních úřadů. Ze všech tří variant považujeme tuto variantu za nejméně výhodnou.

Varianta 1 - zachování koncepčně odlišné úpravy úředníků samospráv a ústřední správních úřadů

Tato varianta řeší dosavadní neúnosný právní stav. Z věcného hlediska však zachovává některé nevýhody nulové varianty. Především v této variantě není možné zajistit prostupnost úředníků, vzdělávání a způsobu hodnocení mezi ústředními správními úřady a územní samosprávou. V takovémto případě by rovněž významně poklesl potenciál pro zvýšení kvality veřejné správy na úrovni ústředních správních úřadů. Zavedení čistě kariérního modelu státní služby, se kterým je tato varianta spojena, by znamenalo značné odlišení od dosavadního stavu, a to způsobem, který zcela nereflektuje současné vývojové trendy v evropské správě. Výrazným negativem je rovněž slabá možnost zvyšování kvality úředníků z hlediska přístupu odborníků, z nichž ne všichni budou ochotni chápat činnost ve veřejné správě jako celoživotní poslání. Problémem může být rovněž nedostatečná motivační schopnost čistého kariérního systému. Určitou výhodou je relativně vysoká míra právní jistoty úředníků, která se ovšem ve způsobu uplatněním v platném zákoně o státní službě dotýká především vedoucích úředníků. Výrazný problém znamenají vysoké nároky na státní rozpočet spojené s případnou účinností zákona o státní službě v odhadované výši 5,8 mld. Kč ročně včetně příslušenství (v dalších letech je nutno navýšit o inflaci). Varianta 1 na rozdíl od nulové varianty je právně bez problémů realizovatelná, nesplňuje však základní cíle vytyčené vládou pro úpravu postavení úředníků. Z obsahového hlediska tato varianta především nezajišťuje zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy a omezuje vnější zdroje pro posun v její kvalitě. Přes určité pozitivní rysy ve srovnání se současným stavem převažují negativní dopady a variantu proto hodnotíme jako druhou nejmeně přijatelnou.

Varianta 2 - sjednocení právní úpravy postavení úředníků územních samospráv a správních úřadů

Stejně jako varianta 1 je i tato varianta právně realizovatelná. V obsahovém smyslu dovoluje vytvořit výrazný potenciál pro zvýšení kvality a efektivnosti veřejné správy z hlediska vzdělávacího systému a vertikální i horizontální prostupnosti uvnitř systému veřejné správy i navenek. V tomto směru také neobsahuje zvýhodnění úředníků ústředních správních úřadů proti úředníkům územních samospráv ani naopak. Ačkoliv tato varianta není založena na klasickém kariérním systému, zřetelně posiluje právní jistotu úředníků ve srovnání se současným stavem. Riziko formálních prvků ve vzdělávacím procesu nelze z povahy věci zcela odstranit, je však sníženo vztažením vzdělávání a kvalifikace k druhu a oboru vykonávané činnosti ve veřejné správě i diferenciací forem a obsahu vzdělávání se zřetelem k předcházejícím znalostem a zkušenostem úředníka a stupni rozhodování.

Varianta obsahuje také určitá rizika. Požadavek na srovnatelné vzdělávání pro všechny úředníky ve veřejné správě je nepochybně spojen s rizikem zvýšení finančních nákladů jak v souvislosti se samotným vzdělávacím procesem, tak v souvislosti s jeho organizací a ověřováním jeho výsledků. Toto riziko je ovšem nutné posuzovat ve spojení se způsobem realizace vzdělávání a s dosavadními náklady na přípravu úředníků. Z hlediska způsobu přípravy se náklady snižují využitím souboru kvalifikovaných akreditovaných lektorů a jednotnou organizací vzdělávacího procesu. Z pohledu dosavadních nákladů na přípravu úředníků se ukazuje, že povinnost vzdělávání nemusí hrát klíčovou roli v celkových nákladech spojených se vzdělávacím procesem. Na základě neoficiálních údajů MF činily náklady na vzdělávání ve veřejné správě 888 384 880,- Kč za rok 2010, což při 293 410 zaměstnancích (dle ČSÚ) znamená průměrný náklad na vzdělávání jednoho zaměstnance ve veřejné správě 3.032,- Kč. Pro ilustraci lze uvést, že např. v r. 2006 tento průměrný náklad byl cca 3.500 Kč. Z těchto údajů vyplývá, že při vhodné organizaci

vzdělávacího procesu nemusí dojít ani při zvýšených právních povinnostech ve vztahu ke vzdělávání ke zvýšení nákladů na vzdělávací proces, ba dokonce nelze vyloučit jejich snížení. Současně lze dovodit, že stávající vzdělávání úředníků ústředních správních úřadů je velmi diferencované, nekoncepční a nesystémově řešené.

Vyšší podíl vedoucích úředníků s omezenými zkušenostmi z veřejné správy ve srovnání s kariérním modelem se dá očekávat. Význam této skutečnosti je však omezený v podmínkách poměrně značné nestability v úřednických pozicích včetně míst vedoucích úředníků. Za daného stavu věcí je proto nutné pokládat za podstatnější možnost získání odborníků z privátního sektoru, kterou kariérní model podstatně ztěžuje. Navíc v případě manažerských funkcí je riziko vyššího počtu vedoucích úředníků bez zkušeností z veřejné správy sníženo tříkolovým výběrovým řízením.

Na základě porovnání silných a slabých stránek a rizik vychází tato varianta jako nejvíce vyhovující stanoveným cílům.

NÁVRH VARIANT DÍLČÍCH ŘEŠENÍ

PRÁVO

Kromě celkového hodnocení obsahuje návrh i některé jednotlivé otázky, které vyžadují bližší analýzu a vyhodnocení dopadů. Po právní stránce je to především rozsah osobní působnosti navrhovaného zákona.

Osobní působnost a institucionální působnost

Z hlediska vymezení osobní a institucionální působnosti lze navrhnout několik variant. Osobní působnost sama o sobě zůstává beze změny, vztahuje se pouze na zaměstnance vykonávající výsostnou veřejnou správu. Rozdílně lze navrhnout rozsah institucionální působnosti.

Varianta 1 – Zákon upraví právní poměry zaměstnanců, kteří realizují výsostnou veřejnou správu v organizačních složkách státu vykonávajících veřejnou správu, zaměstnanců územních samosprávných celků a zaměstnanců právnických osob zřízených zákonem, které vykonávají veřejnou správu (dále jen úředník veřejné správy).

Varianta 2 – Zákon upraví právní poměry zaměstnanců, kteří realizují výsostnou veřejnou správu v organizačních složkách státu vykonávajících veřejnou správu, zaměstnanců územních samosprávných celků a dále vymezených právnických osob zřízených zákonem, které vykonávají veřejnou správu (dále jen úředník veřejné správy).

Varianta 3 – je prakticky varianta 2 doplněná o ostatní vykonavatele veřejné správy, tzn. právnické osoby veřejného práva, právnické osoby soukromého práva, a fyzické osoby, pokud vykonávají veřejnou správu. Ve variantě 2 i 3 budou z působnosti zákona vyňaty vysoké školy, školy, školská zařízení a samosprávné komory.

Varianta 1 zahrnuje všechny právnické osoby veřejného práva, které vykonávají veřejnou správu. Varianta 2 se bude vztahovat pouze na ty právnické osoby veřejného práva vykonávající veřejnou správu, které uvede zákon explicitně. Varianta 3 rozšiřuje obě předchozí varianty na všechny vykonavatele veřejné správy. Varianta 1 je teoreticky nejčistší, protože se vztahuje na všechny veřejnoprávní vykonavatele veřejné správy. Její nevýhodou je, že může zahrnout i např. nezávislé správní orgány, na které se navrhovaná právní úprava bez větší specifikace nebude hodit a navíc může přinášet právní nejistotu u těch subjektů, jejichž povaha jako správního orgánu je nejistá.

Varianta 3 mimo komplikace, které jsou obsaženy ve variantě 1, přináší další problémy, neboť by právní úpravě podléhaly též soukromoprávní subjekty (nap., stanice technické kontroly).

Varianta 2 je z hlediska právní jistoty nejpřesnější, neboť přesně vymezuje okruh vykonavatelů veřejné správy, na které se navrhovaná právní úprava vztahuje. Z hlediska vymezení osobní působnosti jsou všechny uvedené varianty rovnocenné. Z pohledu institucionální působnosti přináší varianta 2 nejvyšší míru právní jistoty. Tato varianta se proto doporučuje.

Specifickým problémem z hlediska osobní působnosti zákona je **postavení státních zástupců**. V tomto případě si lze představit 2 varianty. V 1 variantě se na státní zástupce zákon vztahuje, ve druhé nikoliv. Pro 1. variantu svědčí skutečnost, že činnost státních zástupců vykazuje některé znaky výkonu veřejné správy, zejména kvůli hierarchickému uspořádání tohoto výkonu. Rovněž povaha činnosti a nezávislost státních zástupců je jiná než v případě soudců. Při primární dělbě moci je tedy nutno přiřadit státní zástupce k výkonné moci. Pro 2. variantu by svědčil výrazně odlišný charakter činnosti státního zástupce od běžné úřednické činnosti a s tím spojené požadavky na větší nezávislost v rozhodování v procesním smyslu. Práce státních zástupců se kromě toho úzce vztahuje k trestnímu řízení a vyžaduje součinnost s dalšími institucemi v justiční oblasti. Tyto skutečnosti vyžadují i rozdíly v právním postavení státních zástupců od klasických úředníků, které je obtížné uplatnit v zákoně založeném na koncepčně jednotném řešení problematiky. Postavení státních zástupců je navíc upraveno zvláštním zákonem, ve kterém jsou obecné cíle sledované navrhovanou úpravou zajištěny. Varianta 2. více odpovídá cíli navrhované úpravy.

Další specifickou skupinou z hlediska působnosti zákona jsou **zaměstnanci regionálních rad**. V úvahu přichází varianta 1, ve které jsou zaměstnanci regionálních rad, kteří jinak splňují požadavky na zařazení mezi úředníky, podrobeni režimu navrhovaného zákona a varianta 2, která regionální rady vylučuje obdobně jako např. vysoké školy. Varianta 1 je odůvodněna zejména povahou regionálních rad samotných. Tyto rady jsou způsobem svého ustavování i povahou řešené problematiky odvozeny od územní samosprávy a vykonávají svou činnost podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění, analogicky s přenesenou působností územních samospráv. Regionální rady disponují vlastním administrativním aparátem v podobě úřadu regionální rady. Systémově je tedy odůvodněné zařazení příslušných zaměstnanců regionálních rad mezi úředníky veřejné správy.

Varianta 2 vychází z toho, že regionální rada není výslovně označena v zákoně ani jako orgán státní správy ani jako orgán samosprávy. Z toho se vyvozuje, že na regionální rady se nemá tento zákon vztahovat. Ačkoliv v činnosti regionálních rad nepřevažují činnosti spojené s běžným správním řízením, má jejich činnost převážně povahu výkonu veřejné správy.

Odlišnost od běžného správního řízení můžeme ostatně vidět i v řadě dalších činností, především realizovaných v ústředních správních úřadech. Na rozdíl od některých jiných právnických osob vykonávajících veřejnou správu, jako např. samosprávných komor, mají regionální rady jednoznačně veřejnoprávní charakter z podstaty své činnosti.

Z uvedeného rozboru vyplývá, že činnost úředníků regionálních rad má převážnou povahu činnosti úředníků veřejné správy a tito úředníci by měli být zahrnuti do působnosti navrhovaného zákona.

Zvýšené povinnosti úředníků veřejné správy, jejich kompenzace a ohodnocení úředníků

Ve vztahu k povinnostem úředníků je klíčová míra odlišnosti od povinností a práv v běžném pracovněprávním vztahu. V tomto smyslu lze využít tří základních variant:

Varianta 1 – zachování dosavadního stavu mírně zvýšených povinností úředníků a jejich kompenzací, etický kodex nemá právní závaznost.

Varianta 2 – výraznější zvýšení odchylek od běžného pracovněprávního vztahu bez zásahu do jiné výdělečné činnosti úředníků a jen s omezenými kompenzacemi, etický kodex má právní závaznost.

Varianta 3 – výraznější zvýšení odchylek s případným omezením výdělečné činnosti úředníků a vyššími kompenzacemi, etický kodex má právní závaznost.

Varianta 1 splňuje minimální požadavky na vyjádření specifických povinností úředníků, zejména v případě zákona č. 312/2002 Sb. Tato varianta by měla výhodu v zachování kontinuity a nezasahovala by do dosavadních finančních mechanismů. Nevýhodou této varianty je, že neumožňuje řešit náležitě případy střetu zájmů a nejsou zde zakotveny speciální nástroje omezující riziko korupčního chování a všeobecně nejsou povinnosti úředníků zpřesněny v závazném etickém kodexu. V této variantě se rovněž uvažuje jen s minimálními kompenzacemi zvýšených povinností.

Varianta 2 předpokládá podrobnější úpravu povinností úředníků a to především z hlediska úpravy střetu zájmů a nástrojů specificky zaměřených proti korupčnímu chování. Etický kodex úředníka veřejné správy by se stal právně závazným a rovněž by bylo zavedeno povinné pracovní hodnocení úředníků jejich představenými s právními důsledky.

Zvýšené povinnosti by byly kompenzovány zvláštními pravidly pro finanční ohodnocení úředníků včetně zvýšení role nenárokových složek a případné možnosti automatického valorizačního mechanismu nárokových složek a smluvního platu. Nepředpokládá se zásah do důchodového zabezpečení, nároku na dovolenou ani specifické odstupné při ukončení pracovního poměru.

Varianta 3 zachovává odlišnosti uvedené ve variantě 2 a kromě toho přináší omezení jiné výdělečné činnosti úředníků v zájmu omezení rizika střetu zájmů. V dané souvislosti se zvětšují rovněž kompenzace zvýšených povinností. Především se předpokládá možnost odlišného důchodového zabezpečení, případně příspěvku penzionovaným úředníkům, neboť výdělečné možnosti by byly ve srovnání s obdobně kvalifikovanými osobami jednoznačně sníženy. Zvýšené nároky by byly kompenzovány rovněž prodloužením dovolené na zotavenou na 30 dní a stanovení odstupného poskytovaného nad rámec zákoníku práce.

Při porovnání variant 2 a 3 je zřejmé, že při variantě 2 v zásadě nedochází k zásahům do finančních mechanismů spojených s postavením úředníků, na druhé straně však není možné výrazněji zvýšit orientaci veřejné správy na výkon specifické povinnosti.

Varianta 3 přináší zásah do finančních mechanismů. Změna pravidel pro finanční ohodnocení úředníků se však vztahuje především k proporcí nárokových a nenárokových složek a nezvyšuje absolutní objem prostředků potřebných pro finanční ohodnocení. V případě automatického valorizačního mechanismu a zásahu do systému důchodového zabezpečení by byly změny provázány se změnou mechanismů ve veřejném sektoru obecně a nepředstavovaly by tedy vyšší rozpočtové nároky specifické pouze pro úředníky.

Delší dovolená na zotavenou o 1 týden (celkově zvýšení na 6 týdnů resp. 30 dnů) by představovalo snížení disponibilní pracovní doby pouze o 2,2 %. Toto je nahraditelné zvýšením produktivity práce o stejné procento, tj. o 2,2%. Současně lze konstatovat, že tento dopad na fond pracovní doby nedosahuje ani úrovně kolísání nemocnosti při meziročně různém výskytu infekčních onemocnění, kdy rozsah intervalu, v kterém se pohybuje roční nemocnost, činí 4 - 8%. Naopak vliv tohoto opatření na zlepšení reprodukce pracovní síly úředníků je nepochybný, přitom lze důvodně předpokládat, že většina výše zařazených úředníků využije část dovolené na pokrytí lehčích onemocnění. Tím se jen zameškaná doba nemocí změní na dovolenou a nedojde tak ke snížení disponibilního fondu pracovní doby v celém rozsahu 2,2%.

Ve vztahu k dalšímu odstupnému lze konstatovat, že rozhodující částky jsou spojeny s dlouhodobým působením ve veřejné správě a případné požadavky na veřejné rozpočty budou mít jen omezený rozsah. Tento rozsah se ještě dále snižuje jednotnou konstrukcí postavení úředníka v celé veřejné správě, čímž se ještě omezí počet případů, kdy bude muset dojít k vyplacení odstupného. Nároky na odstupné se zmenší i skutečností, že fluktuace ve veřejné správě je nerovnoměrná a vztahuje se více k zaměstnancům s kratší dobou působení ve veřejné správě. Předpokládanou výši odstupného proto nelze odvozovat od míry fluktuace. Závislost odstupného na době působení ve veřejné správě bude působit také především ke stabilizaci kvalifikovaných odborníků ve veřejné správě. V tomto smyslu by bylo vhodné, aby odstupné nerostlo s počtem odpracovaných let pouze lineárně, ale i s částečným uplatněním konstrukce exponenciálního růstu.

Výhodnost varianty 2 ve vztahu k veřejným rozpočtům je tedy i ve vztahu k dalšímu odstupnému velmi omezená a nelze vyloučit snížení stability výkonu veřejné správy, které by vedlo nepřímě k opačnému efektu, tedy ve skutečnosti k vyšším nárokům na veřejné rozpočty. Silné stránky varianty 3 jsou naopak jednoznačně dány a ve svém důsledku podporují zvyšování kvality a efektivnosti veřejné správy. Z tohoto hlediska se jeví varianta 3 jako více odpovídající cíli právní úpravy a je doporučena k realizaci.

Finanční dopad zavedení dalšího odstupného nad rámec zákoníku práce při průměrném měsíčním platu 25000 Kč

odpracovaná doba	násobek měsíčního platu	finanční dopad
10 let	2x	50000
15 let	3x	75000
20 let	4x	100000

Z uvedeného porovnání vychází jako nejvýhodnější varianta 3, neboť umožňuje dlouhodobou orientaci veřejné správy na výkon a tím zvýšení její efektivnosti i při mírném nárůstu nákladů.

ORGANIZACE

Způsob jmenování ředitelů úřadů

Funkce ředitele úřadu ministerstva a ředitele úřadu vlády jsou zřizovány zákonem nově. Proto je nutné řešit otázku způsobu jejich ustavení. V případě ředitele úřadu ministerstva lze uplatnit dvě varianty.

Varianta 1 – ředitele úřadu ministerstva jmenuje vláda.

Varianta 2 – ředitele úřadu ministerstva jmenuje příslušný ministr na 7 let.

Varianta 1 nepochybně garantuje komplexní posouzení navrhovaného kandidáta a zaručuje vyšší stupeň politické shody při jmenování. Na druhé straně uplatnění této varianty zatěžuje činnost vlády jako kolegiálního orgánu záležitostí, která má primární dopad na jeden ústřední úřad. Právě uvedená nevýhoda může být snížena tím, že vláda jmenuje ředitele úřadu ministerstva na návrh příslušného ministra. Relativní nezávislosti ředitele úřadu ministerstva lze dosáhnout tak, že jeho funkční období bude delší než volební období a tudíž také maximální funkční období vlády.

Varianta 2 respektuje potřebu úzké součinnosti ministra a ředitele úřadu ministerstva. Vzhledem k nezávislosti pozice ředitele úřadu ministerstva by však nemělo jeho jmenování a setrvání ve funkci podléhat pouze úvaze ministra, který v dané chvíli řídí ministerstvo. Proto je vhodné jeho funkční období stanovit déle než funkční období vlády jako celku.

Při porovnání obou variant se ukazuje jako rozhodující zajištění relativní nezávislosti funkce ředitele úřadu ministerstva a současně zajištění potřebné součinnosti s příslušným ministrem. Splnění zmíněných požadavků v jejich celku zajišťuje lépe varianta 2.

V případě jmenování ředitele úřadu vlády přicházejí v úvahu v zásadě obdobné varianty, totiž jmenování vládou a jmenování předsedou vlády. V případě ředitele úřadu vlády je však ještě vyšší vazba na práci vlády jako celku, proto se i zde doporučuje varianta 2.

V případě územních samosprávných celků funkce ředitele úřadu již existuje na úrovni kraje. Součinnost s hejtmanem kraje je i právně posílena skutečností, že ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává hejtman kraje se souhlasem ministra vnitra.

Na úrovni obce je zatím zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, přičemž povinně existuje tato funkce pouze u obcí s pověřeným obecním úřadem. Tajemník obecního úřadu je jmenován na dobu neurčitou a odvoláván starostou obce se souhlasem ředitele krajského úřadu. V čele obecního úřadu však stojí podle zákona starosta, nikoliv tajemník obecního úřadu.

Z pohledu zavedení jednotných pravidel pro vedení práce úředníků v celé územní samosprávě by bylo vhodné úpravu ve vztahu k obcím a krajům sjednotit a současně zajistit vyšší míru odpolitizování správní činnosti i v rámci spojeného modelu výkonu veřejné správy. V úvahu přicházejí především následující varianty.

Varianta 1 – vytvoření funkce ředitele obecního úřadu a ponechání funkce ředitele krajského úřadu. V čele obecního úřadu by stál ředitel jmenovaný a odvolávaný starostou na dobu neurčitou se souhlasem ředitele krajského úřadu. V případě krajského úřadu by nedošlo v této variantě k žádné změně.

Varianta 2 – základní řešení varianty 1 se zachovává, avšak na rozdíl od ní by byl ředitel obecního nebo krajského úřadu jmenován na stanovenou dobu delší než je volební období zastupitelstva, např. na 7 let, popřípadě by byly speciálně stanoveny důvody možného odvolání.

Obě varianty naplňují cíl věcného záměru zákona, varianta 2 však zajišťuje vyšší míru nezávislosti především výkonu přenesené působnosti na konkrétním složení orgánu obce nebo kraje v daném volebním období a dovoluje i vyšší kontinuitu v práci úřadu. Tato varianta rovněž umožňuje upravit způsob jmenování a odvolání ředitelů úřadů srovnatelným způsobem v celé veřejné správě. Z uvedených důvodů se varianta 2 doporučuje.

Požadavky pro jmenování ředitele úřadu

Klíčovou otázkou je v tomto případě zkušenost s dosavadním výkonem vedoucích funkcí ve veřejné správě. Nepochybný je význam řídicích zkušeností obecně. Z hlediska vztahu k veřejné správě přicházejí v úvahu 3 varianty:

Varianta 1 – zkušenosti z řídicí činnosti mohou být získány pouze ve veřejné správě.

Varianta 2 – zkušenosti z řídicí činnosti mohou pocházet i ze soukromé sféry.

Varianta 3 – nebude stanoven požadavek prokázání řídicích zkušeností v délce 3 let.

Pro variantu 1 svědčí specifický charakter některých činností ve veřejné správě, zejména ve vztahu k aplikaci práva. Nevýhodou této varianty je omezení výběru řídicích zaměstnanců a případná ztráta možnosti využití zkušených řídicích pracovníků ze soukromé sféry. Většina řídicích metod uplatňovaných v soukromé sféře je přitom plně nebo po menší úpravě využitelná i ve veřejné správě. Naopak uplatnění metod, které jsou dosud ve veřejné správě méně často aplikovány, může obohatit řízení veřejné správy a zvýšit jeho efektivnost.

Výhody a nevýhody varianty 2 zrcadlově odrážejí stav uvedený v souvislosti s variantou 1.

Největší předností varianty 3 je skutečnost, že otevírá prostor pro širší možnost výběru uchazečů. Smyslem stanovení požadavku prokázání řídicích zkušeností je zajistit, aby místa uvedených vedoucích úředníků byla obsazována pouze lidmi, kteří mají manažerské dovednosti, ovšem sama skutečnost, že uchazeč má manažerské zkušenosti, není zárukou, že má i manažerské dovednosti. Odpovědnost posoudit, zda uchazeč má manažerské dovednosti, se touto variantou plně přenáší na vyhlášovatele výběrového řízení.

Porovnání všech variant z hlediska efektivnosti řízení ukazuje vyšší přínos varianty 3, proto se tato varianta doporučuje k využití.

Způsob stanovení systemizace veřejné správy zejména na úrovni organizačních složek státu

Systemizace míst ve veřejné správě zlepšuje organizaci a zvyšuje objektivitu řízení. Pokud jde o způsob stanovení systemizace, lze využít dvou základních variant:

Varianta 1 – systemizace je stanovena obecně objemem finančních prostředků.

Varianta 2 – systemizace stanoví konkrétní místa centrálně v úzké vazbě na charakteristiku odlišností každého pracovního místa.

Ve variantě 1 se předpokládá konkrétní určení systemizovaných míst ze strany příslušného úřadu. Výhodou tohoto řešení je větší pružnost a možnost přizpůsobení systemizace konkrétním podmínkám daného oboru správy a potřebám úřadu. Nevýhodou mohou být případné odlišnosti v konkrétním posouzení potřeby systemizovaných míst a z toho vyplývající neodůvodněné difference mezi úřady.

Varianta 2 předpokládá stanovení systemizovaných míst v úzké vazbě na charakteristiku odlišností každého pracovního místa a to centrálně ze strany Ministerstva vnitra se schvalováním každé změny vládou. Výhodou této varianty je vysoká podrobnost systemizace v jednotlivých úřadech. Nevýhodou je menší možnost přihlídnout dostatečně ke specifickým rysům činnosti daného úřadu a zdlouhavost a komplikovanost provedení jakékoliv personální změny systemizace. Tato varianta je rovněž administrativně a organizačně náročnější a snižuje flexibilitu uvnitř veřejné správy. Je také finančně náročnější, a to z pohledu nákladů na správu chodu samotné organizace této agendy.

Přes určité riziko rozdílných přístupů ke konkrétní systemizaci jakož i přes výhrady některých připomínkových míst, je varianta 1 z pohledu smyslu zákona i moderních metod řízení výhodnější, mmj. i vzhledem k vyšší efektivitě řízení úřadu a vztahu k jeho konkrétní činnosti.

Právní povaha Institutu veřejné správy

Z hlediska právní povahy Institutu veřejné správy přicházejí v úvahu v zásadě dvě varianty:

Varianta 1 – Institut je zřízen nadále Ministerstvem vnitra

Varianta 2 – Institut je zřízen tímto zákonem, zřizovatelské funkce plní Ministerstvo vnitra

Ve variantě 1 je Institut nadále zřizován jako státní příspěvková organizace Ministerstva vnitra a pouze by došlo ke změně jeho názvu a rozsahu působností. Všechny úkoly v oblasti vzdělávání by byly zákonem svěřeny Ministerstvu vnitra a některé následně interním rozhodnutím ministra delegovány na Institut. Tímto postupem nelze provést širší úpravu stávající organizace, neboť by to bylo v rozporu s ustanovením § 54 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích. Zásadním nedostatkem této varianty je, že neumožňuje následně delegovat z rozhodnutí ministra vnitra vrchnostenskou veřejnou správu na státní příspěvkovou organizaci. Některé úkoly a působnosti by tedy nadále muselo vykonávat Ministerstvo vnitra což je v rozporu s cíli vlády danými Programovým prohlášením při decentralizaci a dekoncentraci státní správy. Dalším negativem je neprůhlednost dělení kompetencí na základě rozhodnutí ministra vnitra mezi Ministerstvo vnitra a Institut veřejné správy a nezávažnost takového rozhodnutí pro ostatní úřady veřejné správy.

Varianta 2 vytváří podmínky pro transparentní působení Institutu veřejné správy a pro jeho funkci ve vzdělávacím procesu. Dále tato varianta umožňuje přesunout na Institut výkon konkrétních agend veřejné správy charakteru vrchnostenského doposud vykonávaných Ministerstvem vnitra. Toto řešení vytváří základ pro koncepční přístup k organizaci vzdělávacího systému a dlouhodobé kontinuální řešení otázek vlastního procesu vzdělávání. Z této varianty vyplývá předpoklad pro vyšší stabilitu vzdělávání. Tato varianta vyvolá nutnost jiného členění položek rozpočtů rozpočtových subjektů

ve veřejné správě a obraně tak, aby byly vyčleněny prostředky na vzdělání ve výši min. 1,5% objemu hrubých mezd, tj. cca 1,3 mld. Kč v r. 2011.

Při porovnání obou variant naplňuje varianta 2 lépe cíle právní úpravy i efektivity veřejné správy.

VZDĚLÁVÁNÍ

Účast subjektů na vzdělávání ve veřejné správě

Účast jednotlivých subjektů na vzdělávání ve veřejné správě může podstatně ovlivnit kvalitu a efektivnost vzdělávacího procesu. Z tohoto pohledu můžeme stanovit tři základní varianty:

Varianta 1 – zachování značně decentralizovaného systému vzdělávání bez výrazné koordinační funkce v rámci ústřední správy.

Varianta 2 – vytvoření koordinovaného vzdělávacího systému pro úředníky veřejné správy a zřízení Institutu veřejné správy bez svěření vzdělávacích úkolů dalším subjektům.

Varianta 3 – vytvoření koordinovaného vzdělávacího systému pro úředníky veřejné správy a zřízení Institutu veřejné správy se svěřením dílčích úkolů též jiným subjektům.

Varianta 1 umožňuje širokou účast různých subjektů na vzdělávání úředníků, avšak systém vzdělávání není náležitě koordinován a je založen na odlišném vzdělávání v rámci samosprávy a v rámci státní správy, kde dokonce zákonný ucelený systém neexistuje. Tato varianta by byla ve zřejmém rozporu se sjednocením základní regulace postavení úředníků v celém systému veřejné správy.

Varianta 2 přináší značné zvýšení koordinace vzdělávání ve veřejné správě a dovoluje zavedení jednotného systému vzdělávání, nedovoluje však využití potenciálu pro vzdělávání úředníků v institucích majících již s tímto vzděláváním určité zkušenosti.

Varianta 3 naplňuje potřebu vytvoření uceleného systému vzdělávání stejně jako varianta 2 a umožňuje využití zkušeností dalších institucí tam, kde je to prospěšné pro zvýšení odborné úrovně vzdělávání v jednotlivých odborných otázkách.

Z tohoto porovnání vychází jako nejvýhodnější varianta 3.

Uznávání rovnocennosti vzdělání úředníků veřejné správy

Uznávání rovnocennosti vzdělávání má řešit případy, kdy úředník již prošel vysokoškolským vzděláním (absolvováním magisterského či bakalářského studijního programu) poskytujícím nejméně stejný rozsah znalostí pro danou kvalifikaci ve veřejné správě jako je vzdělávání úředníků podle tohoto zákona.

V této souvislosti je třeba rozlišovat především řádné vzdělání na vysokých školách v ČR a vzdělání dosažené v institucích jiného druhu a v zahraničí:

Varianta 1 – umožňuje uznání přípravy i zkoušek ve všech případech rovnocennosti vzdělání.

Varianta 2 – umožňuje uznání pouze přípravy v případě rovnocennosti vzdělání na akreditovaných vysokých školách ve stanovených studijních programech a oborech v ČR a pouze uznání přípravy v ostatních případech rovnocennosti vzdělání.

Varianta 1 předpokládá důsledné uplatnění principu rovnocennosti vzdělání i na zkoušky a v tomto smyslu je systémově jednotnější. Její nevýhodou je značná diferenciací vzdělávání

dosaženého mimo vysoké školy a vzdělání dosaženého v zahraničí z hlediska jeho rozsahu a kvality. Ve vztahu k zahraničnímu vzdělávání je problémem rovněž absence poznatků o systému veřejné správy v ČR.

Varianta 2 uplatňuje důslednou rovnocennost pouze u přípravy a znamená zhoršení současného stavu, který umožňuje uznat rovnocennost jak pro přípravu, tak pro zkoušku. Varianta bude finančně náročnější, protože sebou ponese nutnost hradit ověřování zkouškou. Zároveň nezajistí komplexnost a jednotnost procesu uznávání rovnocennosti.

Z porovnání obou variant vychází pouze varianta 1 jako výhodnější.

Finanční vyjádření dopadů variant

Finanční zhodnocení dopadů jednotlivých variant v současné chvíli není možno pro nedostatek exaktních údajů vždy konkrétně vyjádřit. V materiálu pracujeme většinou s odbornými odhady a s předpokládanými náklady dle současných znalostí a podkladů. Podrobná kvantifikace bude kontinuálně probíhat v rámci dopracovávání RIA tak, aby při předložení návrhu zákona v paragrafovém znění byla nedílnou součástí hodnocení dopadů regulace (RIA).

Konzultace

Návrh variant řešení byl konzultován v pracovní skupině k přípravě věcného záměru zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, do které byli zapojeni zástupci některých ministerstev, Asociace krajů ČR a Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR. V rámci této pracovní skupiny bylo nad návrhem dosaženo konsensu.

Implementace

Za implementaci materiálu bude odpovědné Ministerstvo vnitra. Do implementace budou zapojeny zejména organizační složky státu vykonávající veřejnou správu, kraje, obce a právnické osoby zřízené zákonem vykonávající veřejnou správu. Předkladatel předpokládá, že implementace nebude mít podstatný dopad na veřejné rozpočty. Z hlediska obcí a krajů navrhovaný zákon nepřináší navýšení již existujících povinností stanovených stávající právní úpravou, nýbrž jen změny jejich struktury. Z hlediska státní správy a právnických osob zřízených zákonem vykonávajících veřejnou správu navrhovaná právní úprava přináší některé nové povinnosti zejména v oblasti vzdělávání. Předkladatel předpokládá, že tyto povinnosti jsou již nyní dostatečně kryty prostředky určenými na vzdělávání státní správy.

Přezkum účinnosti

Přezkum účinnosti bude proveden nejdéle do 3 let od účinnosti zákona. Kritériem pro posouzení bude míra splnění stanovených cílů, které jsou formulovány v tomto materiálu.

Shoda materiálu s právem ES/EU

Navrhovaný právní předpis je plně slučitelný s právem ES/EU.

Dopady na podnikatele, environmentální a sociální dopady

Z hlediska sociálních dopadů očekáváme pozitivní přínos v oblasti zaměstnanosti, spočívající především ve stabilizaci úředníků veřejné správy. Navrhovaný právní předpis nemá negativní dopad na podnikatele, kterým se nenavrhují žádné nové povinnosti. Z hlediska environmentálních dopadů je materiál neutrální.

Kontakty:

Mgr. Ondřej Žežula

tel.: 974 816 264, e-mail zezula@mvcv.cz

JUDr. Miloš Matula

tel.: 974 816 633, e-mail: matula@mvcv.cz

Ing. Radim Menšík

tel.: 974 816 272, e-mail: mensik@mvcv.cz

Odbor veřejné správy

Ministerstvo vnitra

Část B

I. Důvod předložení návrhu

Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě je předkládán na základě programového prohlášení vlády. Jedním z významných systémových úkolů uložených vládou v oblasti veřejné správy je stanovení **jednotné** právní úpravy práv a povinností úředníků a zaměstnanců veřejné správy s cílem stabilizovat a zprofesionalizovat veřejnou správu. Zároveň je cílem vlády nastavit taková systémová opatření, která by zajistila odpolitizování veřejné správy, zvýšení její transparentnosti a posílení boje proti korupci.

Za základ pro tvorbu nové právní úpravy byly vzaty výstupy z činnosti odborné pracovní skupiny zřízené v roce 2008, která je tvořena odborníky z ústřední státní správy, územních samosprávných celků i odborníky na pracovní právo a která více než 2 roky řeší danou problematiku. Za základ řešení jsou vzaty pozitivní zkušenosti z platné právní úpravy, respektive praxí osvědčená pozitiva zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 312/2002 Sb.“) i zahraniční zkušenosti při stanovení práv a povinností úředníků veřejné správy v zemích EU.

Navrhované řešení vychází z reálného vývoje veřejné správy v České republice po provedení reformy veřejné správy a zvoleného spojeného modelu veřejné správy.

II. Zhodnocení dosavadního stavu

II.1. Dosavadní právní úprava

Pracovní poměry úředníků územních samosprávných celků se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“) s odchylkami stanovenými zákonem č. 312/2002 Sb.

Pracovní poměry státních úředníků, tj. zaměstnanců státu vykonávajících ve správních úřadech státní správu, se řídí zákoníkem práce; komplexní úprava jejich právního postavení – zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 218/2002 Sb.“) má účinných pouze několik málo ustanovení; jeho plná účinnost byla opakovaně odkládána, poslední novela č. 381/2008 Sb. odložila plnou účinnost zákona č. 218/2000 Sb. na 1. ledna 2012.

Citelným nedostatkem současného právního stavu je nedostatečně upravená prostupnost mezi státní správou a samosprávou.

Neexistence zvláštní (ve smyslu odchylné od zákoníku práce) úpravy pracovněprávních vztahů státních úředníků ovlivňuje fungování státní správy zvýšenou fluktuací, zejména na úrovni vedoucích zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Obsazování těchto funkcí se pak v některých případech děje způsoby, které mají k transparentnosti daleko. U státních úředníků není právními předpisy definován

ani jednotný systém vzdělávání. Postupující liberalizace zákoníku práce má rovněž některé negativní dopady na výkon veřejné správy, např. v oblasti neplatnosti právních úkonů.

II.2. Analýza účinnosti dosavadní právní úpravy

- **Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů**

V oblasti úpravy postavení, práv a povinností **úředníků územních samosprávných celků** je možné konstatovat, že stávající právní úprava, zákon č. 312/2002 Sb., byla v praxi dostatečně ověřena a v zásadě je možné ji považovat, zejména v oblasti úpravy pracovních poměrů, za funkční a kvalitní. Praxí však bylo zjištěno i několik závažných systémových nedostatků zákona. Jedná se zejména o tyto:

- ✓ zákon č. 312/2002 Sb. **nedefinuje exaktně osobní působnost zákona**. V praxi jsou tudíž běžné situace, kdy zaměstnanci jednotlivých územních samosprávných celků, vykonávající tutéž činnost, jsou odlišně zařazeni (tzn. jeden je zařazen jako úředník a druhý „jen“ jako zaměstnanec, zcela běžné je účelové přerazování jedince mezi kategoriemi úředník a zaměstnanec, a to podle aktuální potřeby naplňování práv a povinností);
- ✓ zákon č. 312/2002 Sb. **neobsahuje sankční mechanismy týkající se porušení zákona** (v oblasti personální i vzdělávací - např. účelové změny v pracovním zařazení, nedodržení výběrových řízení, nedodržení lhůt k přihlášení úředníka k prohlubování kvalifikace, nerealizování akreditovaného vzdělávacího programu, nezaslání každoročních zpráv o proběhnuvším vzdělávání), není možno jej sankcionovat;
- ✓ **nesprávně provedená liberalizace poskytovatelů vzdělávání** – snaha decentralizovat vzdělávání úředníků územních samosprávných celků při použití nekomplexních řešení nosných principů systému nakonec paradoxně vyústila ve ztrátu jednotného metodického a řídicího prvku, což se projevuje v nesystémovosti částí systému vzdělávání. Oproti předpokladům tvůrce zákona č. 312/2002 Sb. nebyl naplněn předpoklad zájmu právnických a fyzických osob o působení ve vzdělávání v postavení akreditovaných vzdělávacích institucí, a to zejména na úseku přípravy k ověřování zvláštní odborné způsobilosti a vzdělávání vedoucích úředníků. Provedení decentralizace vzdělávání přineslo územním samosprávným celkům právo vybrat si poskytovatele zajištění vzdělávání, zároveň však také výrazné zvýšení náročnosti administrativy při zajišťování prohlubování kvalifikace a někdy nemožnost daný druh prohlubování v zákonem stanovených lhůtách zajistit z důvodu neexistence nabídky akreditovaných vzdělávacích institucí. V řadě případů došlo z uvedených důvodů k reálnému zvýšení nákladů na vzdělávání úředníků územních samosprávných celků; velké množství právnických osob podstupuje proces akreditačního řízení jen z důvodu získání certifikátů zaručujících větší úspěšnost při získávání různých veřejných zakázek, aniž by samotné vzdělávání ve skutečnosti realizovaly;
- ✓ **systém akreditací nezaručující garanci kvality a neúčinná kontrola** – nevhodnou úpravou akreditačních řízení jako nástroje garance kvality poskytovatelů i obsahu vzdělávacích programů dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, došlo k situaci, kdy akreditační autorita (Ministerstvo vnitra) ověřuje žádosti fyzických či právnických osob v rámci akreditačního řízení, ale vzhledem k dikci

právní úpravy, ověřuje jen splnění formálních náležitostí daných zákonem č. 312/2002 Sb. Akreditační autorita nemá kompetenci ke kontrole kvality obsahu vzdělávacího programu i vhodnosti zvolené pedagogické formy. Stejný problém je u následné kontroly dodržování akreditace. Kontrolní orgány nemohou v praxi poskytovatelů kontrolovat nic jiného, než splnění formálních náležitostí dle udělené akreditace. Ani v případě, že akreditovaný poskytovatel vůbec nerealizuje akreditovaný vzdělávací program, nemá kontrolní orgán odpovídající pravomoc k zajištění nápravy;

- ✓ **nepřesně aplikovaný princip uznání rovnocennosti vzdělávání** – zákon č. 312/2002 Sb. upravuje dvě možnosti uznání rovnocennosti vzdělání, které nejsou navzájem propojené. Uznání rovnocennosti vzdělání nahrazující povinnost účasti v daném druhu prohlubování kvalifikace dle § 33 zákona č. 312/2002 Sb. je postaveno na existenci seznamu vysokoškolských studijních programů magisterského či bakalářského typu vydaného formou prováděcího právního předpisu. Jestliže je úředník absolventem studijního programu uvedeného ve vyhlášce č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávních celků, pak je od povinnosti prohlubování kvalifikace pro daný druh „osvobozen“. Uznání rovnocennosti vzdělávání dle § 34 zákona č. 312/2002 Sb. je postaveno na principu individuálního řízení pro případy, kdy úředník absolvoval studijní program neuvedený ve vyhlášce nebo jiný blíže nespecifikovaný kurz. V takovém případě posuzuje Ministerstvo vnitra v individuálním řízení „obsahovou shodu“ studijního programu s obsahem neexistujících závazných vzorových vzdělávacích programů (pro tuto potřebu se využívají programy Institutu pro místní správu Praha, které však také podléhají akreditačnímu řízení a nemohou mít proto status vzorového programu). V rozporu s cílem tvůrce zákona, který princip individuálního řízení směřoval k posuzování zcela výjimečných případů vysokoškolského studia, u kterého nelze aplikovat systém nostrifikací (zejména studium v zahraničí), byl tento nástroj aplikován v praxi nejen na absolventy vysokoškolských studijních programů, ale i na absolventy vyšších odborných škol či kurzů. Od nabytí účinnosti zákona vydalo Ministerstvo vnitra v individuálním řízení téměř 6 tisíc správních rozhodnutí o nahrazení povinnosti vzdělání rovnocenností získaného vzdělání, a to bez toho, že by již uznané studijní programy přeneslo do prováděcího právního předpisu dle § 33 zákona č. 312/2002 Sb. V řadě případů také absolventi shodného studijního programu obdrželi odlišná rozhodnutí ve věci uznání rovnocennosti vzdělání, jelikož celý systém není nijak veřejně přístupný a i posuzující nemá možnost srovnání s již vydanými rozhodnutími.
- ✓ Konstatované nedostatky jsou důsledkem nezohlednění závěrů obsažených v usnesení vlády ze dne 23. 8. 2000 č. 814 k návrhu systému přípravy pracovníků ve veřejné správě a usnesení vlády ze dne 18. 4. 2001 č. 349 k systému vzdělávání pracovníků ve veřejné správě a o veřejné správě v textu zákona č. 312/2002 Sb. Reflektovány nebyly zejména tyto důležité prvky: komplexní pojetí vzdělávání pro všechny moduly prohlubování kvalifikace s cílem zajistit obecné vzdělání („univerzální úředník“) a specializační vzdělání („odborně zdatný úředník“) zabezpečené prostřednictvím závazných vzorových vzdělávacích programů (tento komplexní pohled byl při tvorbě zákona č. 312/2002 Sb. zcela potlačen); plošné zahrnutí specializačního vzdělávání do všech druhů prohlubování kvalifikace (zůstalo aplikováno jen v oblasti zvláštních odborných způsobilostí), začlenění kreditního bodového systému do akreditačního řízení; začlenění „povinných a volitelných“ částí studijních programů v rámci kreditního systému; kontinuálnost charakteru celoživotního vzdělávání (vzájemná provázanost jednotlivých modulů), garance dostatečné nabídky akreditovaných vzdělávacích programů i akreditovaných vzdělávacích institucí;

princip jednotné metodiky; propracovaný systém akreditace lektorů (pro jednotlivé moduly, odborný růst, odměňování apod.).

- ✓ Na základě vyhodnocení výše uvedených skutečností lze konstatovat, že výše uvedené systémové nedostatky zákona vyústily do stavu, kdy řada územních samosprávných celků věnuje stále větší množství času a vlastních pracovních sil k zajištění vzdělávání úředníků v rámci svého úřadu a snaží se logicky využít maximálních možností uznání rovnocennosti dle § 34 zákona č. 312/2002 Sb. Tento stav je v přímém rozporu s hlavními úkoly státem nastaveného systému vzdělávání, jehož cílem je vytvořit pro všechny uživatele transparentní, flexibilní, účinný a hlavně kvalitou garantovaný a institucionálně stabilní systém vzdělávání, kde územní samosprávné celky nebudou muset nahrazovat nefunkčnost poskytovatelů vlastními kapacitami a nebude snahou jen snižovat náklady na vzdělávání, ale opravdu získat kvalitního úředníka veřejné správy.
- ***Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)***

Analýza účinnosti úpravy právního postavení státních úředníků – zákona č. 218/2002 Sb. se z důvodu nenabytí účinnosti většiny jeho ustanovení omezuje pouze na rozbor řešení veřejné služby tímto zákonem stanovené. V tom je významný rozdíl od analýzy účinnosti úpravy právního postavení úředníků územních samosprávných celků – zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, který je plně aplikován od 1. ledna 2003 na právní poměry významného segmentu personálního substrátu veřejné správy.

Zákon č. 218/2002 Sb. má představovat naplnění čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který stanoví, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upraví zákon. Součástí právního řádu České republiky je již od 28. května 2002, účinná, a to ode dne vyhlášení, jsou však pouze ustanovení § 5 odst. 3, § 6 odst. 2, § 9 odst. 3 písm. d) a e) a odst. 4, § 11 až 13, § 32 až 34, § 135, § 136 odst. 2, § 235, § 236 odst. 1 a 2, § 237 odst. 1, 3 a 4, § 242, § 243 odst. 1 až 3, § 252 a přílohy č. 1, jak stanoví § 254. Za dobu jeho téměř sedmileté existence byl zákon celkem 18krát novelizován (zákony č. 131/2003 Sb., č. 281/2003 Sb., č. 426/2003 Sb., č. 359/2004 Sb., č. 436/2004 Sb., č. 586/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 127/2005 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 57/2006 Sb., č. 189/2006 Sb., č. 264/2006 Sb., č. 531/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 362/2007 Sb., č. 305/2008 Sb., č. 306/2008 Sb. a č. 381/2008 Sb.). Většina novelizací byla vyžádána jinými zákony, podstatnou změnu zákona č. 218/2002 Sb., nepočítaje trojí odložení jeho účinnosti, přinesl pouze zákon č. 426/2003 Sb., tato změna se týkala v zásadě výhradně systému odměňování.

Úprava státní služby podle zákona č. 218/2002 Sb. stojí z převážné části na kariérním systému, veřejnoprávním postavení státních zaměstnanců a centralizaci jejího řízení. Institucionálně se zákon vztahuje na správní úřady (orgány státní správy) jinými právními předpisy výslovně označené jako ministerstva, správní úřady nebo orgány státní správy. Z hlediska osobního, zákon upravuje právní poměry zaměstnanců, vykonávajících ve správních úřadech (ve smyslu zákona) státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, a čekatelů na službu a z organizačního hlediska též právní poměry ostatních zaměstnanců České republiky ve správních úřadech (ve smyslu zákona). Pro účely zákona je prvá skupina označována jako státní zaměstnanci, správní úřady (ve smyslu zákona) jsou pak služebními úřady.

Státní služba je vykonávána v oborech státní služby odvíjejících se od působnosti služebních úřadů. Ve služebních úřadech jsou kreovány služební orgány, které zajišťují organizační věci služby a správu služebních vztahů a platových poměrů státních zaměstnanců. Služebními orgány jsou v ministerstvech personální ředitelé a jejich zástupci, v ostatních služebních úřadech pak vedoucí těchto úřadů a zástupci takových vedoucích, „nejvyššími“ služebními orgány jsou generální ředitel státní služby a jeho zástupce. Prostřednictvím stanovení stupňů řízení ve služebních úřadech je definován rámec organizační struktury služebních úřadů; organizační strukturu služebních úřadů navrhuje služební orgány (v ministerstvech a v Úřadu vlády České republiky v součinnosti s členem vlády pověřeným řízením ministerstva, respektive vedoucím Úřadu vlády České republiky) a schvaluje generální ředitel státní služby. Nesporným novem v dosavadní organizaci, jakož i zřízení ministerstev a Úřadu vlády České republiky je redefinování postů náměstků ministrů, kteří by měli být politickými zástupci ministra, nikoliv stupněm řízení (jejich počet se zákonem omezuje na 2), a kreace funkce státního tajemníka, jakožto nejvýše postaveného představeného, řídícího, koordinujícího a kontrolujícího práci služebního úřadu. Státní zaměstnanci vykonávají službu na systemizovaných místech, která jsou výsledkem procesu systemizace (stanovení počtu služebních míst klasifikovaných platovými třídami a objemu prostředků na platy), na němž participují služební orgány, Ministerstvo financí a coby nejvyšší aprobující orgán vláda. Služební místa jsou až na výjimky obsazována na základě systému výběrového řízení, který může být až tříkolový; tento systém upřednostňuje stávající státní zaměstnance, primárně ty, kteří vykonávají stejný obor služby a pocházející z téhož služebního úřadu. Prerokvizitou, která je pro výkon funkce státního zaměstnance až na výjimky obligatorní, představuje institut přípravy na službu, kterému předchází výběrové řízení. Tato příprava trvá jeden rok, je vykonávána v pracovním poměru a zakončena úřednickou zkouškou; úspěšné absolvování přípravy na službu však nezakládá nárok na jmenování státním zaměstnancem, což se ve světle požadavků soudobé judikatury jeví jako značně problematické. Zákon dále upravuje podmínky trvání a ukončení služebního poměru státního zaměstnance; ukončení je možné z taxativně vymezených důvodů rozhodnutím služebního orgánu, v dalších taxativně vymezených případech končí přímo ze zákona, ukončit služební poměr bez udání důvodu může pouze státní zaměstnanec. Rovněž pro odvolávání představených jsou stanoveny taxativní důvody. S existencí služebního poměru souvisí též překážky zabráňující jeho vzniku či znamenající jeho zánik a překážky znamenající pozastavení výkonu funkce státního zaměstnance – zákon je velmi přísný zejména ve vztahu k funkcím vázaným na územní samosprávu. Coby imanentní součást služebního poměru státních zaměstnanců je zákonem upraveno řízení ve věcech státní služby a disciplinární řízení, závažným institutem je též postavení mimo službu. Významnou součástí je pasáž o právech a povinnostech státních zaměstnanců – z hlediska výhod, které zákon „nabízí“ státním zaměstnancům, jsou to zejména šestitýdenní dovolená, šestidenní studijní volno, zvláštní konstrukce platu (zejména příplatek za službu), poskytování platu při dočasné neschopnosti k výkonu služby a příspěvek k důchodu, zvýšenými povinnostmi jsou zejména požadavek na dodržování věrnosti České republice, dodržování služební kázně, povinnost zastupovat představeného, zastupovat služební úřad ve věcech služebního poměru, podílet se na vzdělávání státních zaměstnanců, vykonávat funkci školitele čekatele, vykonávat činnost ve výběrové komisi, zkušební komisi, při smířčím řízení, v kárné komisi a v poradních orgánech. Zákon konstruuje rovněž některá omezení státních zaměstnanců – představeným nepřísluší vykonávat právo na stávku a tito nesmí vykonávat funkce v politických stranách (hnutích), některým představeným vyšších stupňů je po dobu 2 let zapovězeno podnikat v tomtéž oboru, v jakém vykonávali státní službu.

Všem státním zaměstnancům je zapovězeno vykonávat jinou výdělečnou činnost (se stanovenými výjimkami) a být členy orgánů podnikajících právnických osob. Zákon zřizuje i vzdělávací instituci pro zaměstnance ve správních úřadech – Institut státní správy jako státní příspěvkovou organizaci podřízenou Úřadu vlády České republiky.

Nejzávažnějšími nedostatky vyvěrajícími z řešení, které zákonodárce zvolil v zákonu č. 218/2002 Sb., jsou:

✓ **Nejasné institucionální a osobní vymezení**

Zákon č. 218/2002 Sb. upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, přičemž správními úřady jsou ministerstva, ústřední správní úřady a ostatní správní úřady (orgány státní správy), jestliže jsou zřízeny zvláštními zákony, jsou těmito zákony výslovně označeny jako ministerstva nebo správní úřady anebo orgány státní správy a vykonávají-li na základě těchto zákonů státní správu. Přísně vzato je výkon státní správy správnímu úřadu imanentní, z toho pohledu je tudíž druhá z podmínek nadbytečná. Je-li však státní správou míněna státní správa vrchnostenská (výkon vrchnostenské státní správy je ostatně rovněž správnímu úřadu imanentní), pak to znamená znejasnění okruhu úřadů spadajících do institucionální působnosti zákona č. 218/2002 Sb. Obdobný problém platí i v případě osobní působnosti zákona, je však navíc znásoben skutečností, že výkon státní správy coby podmínka pro zařazení zaměstnance pod režim zákona č. 218/2002 Sb. je fakticky zúžena pozitivním vymezením služby (fakticky oborů služby) v § 6 odst. 2 zákona, tj. ne každý zaměstnanec ve správním úřadu vykonávající státní správu bude státním zaměstnancem v režimu zákona č. 218/2002 Sb.

Nedostatek lze vidět též ve skutečnosti, že působnost zákona nedopadá na některé významné přímé vykonavatele státní správy typu Policie České republiky (správní činnosti mohou být dle § 4 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, vykonávány též „občanskými“ zaměstnanci), Úřad pro ochranu osobních údajů, Česká správa sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení.

✓ **Nadměrné kompetence personálních ředitelů**

Personální ředitelé jsou, jak vyplývá z § 9 odst. 10 zákona č. 218/2002 Sb., služebními orgány v ministerstvech. Personální ředitelé stojí v čele personálních útvarů. Do kompetence personálních ředitelů spadá zajišťování organizačních věcí státní služby a správy služebních vztahů a platových poměrů státních zaměstnanců. Též spravují pracovní poměry ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. V organizačních věcech státní služby a služebních vztazích státních zaměstnanců podléhá personální ředitel státnímu tajemníku, který jej též jmenuje a odvolává, naopak personální ředitel je v organizačních věcech státní služby a služebních vztazích státních zaměstnanců nadřízen vedoucím správních úřadů podřízených ministerstvu.

Personálním ředitelům dále náleží, s výjimkou ustanovení § 72 odst. 4 zákona č. 218/2002 Sb., podle něž může nadřízený vytknout státnímu zaměstnanci drobné nedostatky ve službě, pravomoc navrhnout zahájení kárného řízení. I tento fakt může závažným způsobem narušit realizaci vztahů nadřízenosti a podřízenosti při výkonu státní správy, neboť představený bude mít velmi ztíženou možnost, jak zajistit splnění služebních úkolů podřízenými státními zaměstnanci, pokud nebudou plněny řádně.

- ✓ **Složitá úprava funkčních vztahů nadřízenosti a podřízenosti**
V zákoně jsou relativně složitě upraveny funkční vztahy nadřízenosti a podřízenosti.
- ✓ **Zvýšení nákladů týkajících se personálního substrátu státní správy**
Realizace zákona č. 218/2002 Sb. by si zřejmě vyžádala další náklady včetně nákladů na zvyšování počtu státních zaměstnanců.
- ✓ **Nejasné působení služebních předpisů jsoucích v rozporu s právními předpisy**
Podle ustanovení § 10 odst. 5 se služební předpis, který je v rozporu s právními předpisy, na jedné straně považuje za neplatný (zřejmě se jím tedy ze zákona nemusí nikdo řídit), na druhé straně tento neplatný předpis bude rušen nadřízeným orgánem, popř. vládou.
- ✓ **Problematická ustanovení o záповědi jmenování osoby, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu**
Právní jistota osoby, která má být jmenována do služby, je zpochybněna § 30 odst. 1. Podle něj do služby nelze jmenovat fyzickou osobu, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu. Výklad tohoto ustanovení, které neobsahuje bližší kritéria pro svou aplikaci, může být v jednotlivých posuzovaných případech značně subjektivní. Formulace § 30 odst. 1 se navíc zbytečně liší od pojmu „zachovávání věrnosti České republice“ definovaného v § 61 odst. 1 písm. a).
S ohledem na judikaturu k tzv. lustračnímu zákonu lze soudit, že příliš obecná úprava povede k tomu, že osoby, vůči nimž bude dané ustanovení aplikováno, uspějí v případném sporu.
Podle odstavce 2 citovaného ustanovení musí fyzická osoba jmenovaná do služby sama oznamovat služebnímu úřadu skutečnosti, které mohou vést ke skončení služebního poměru.
- ✓ **Problematická konstrukce účinnosti zákona**
Podle ustanovení § 254 nabývá zákon účinnosti dnem 1. ledna 2012, s výjimkou výslovně vyjmenovaných ustanovení, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení (28. května 2002).
Převážná většina oprávněných výhrad ke služebnímu zákonu je dána časovým odstupem od jeho zpracování a přijetí. Za deset let se mimo jiné změnily celospolečenské požadavky na veřejnou správu i převážná většina součástí právního řádu.

III. Ústavní požadavky na zakotvení právních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě

Ústava České republiky v obecné rovině nezakotvuje, jaké požadavky jsou kladeny na fyzické osoby, které jsou vykonavateli veřejné moci. To neplatí pro některé specifické skupiny těchto osob. Ústavní úprava resp. výhrada zákonné úpravy veřejnoprávního charakteru se týká členů zákonodárného sboru (hlava II. Ústavy České republiky), prezidenta republiky, členů vlády (např. neslučitelnost funkcí dle čl. 70), soudců obecných soudů i soudu ústavního (hlava IV.), do jisté míry státní zastupitelství (čl. 80), Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 97), České národní banky (čl. 98) a územní samosprávy ve vztahu k voleným funkcionářům (hlava VII.). Některá práva a svobody jsou nebo mohou být některým kategoriím veřejných zaměstnanců omezena případně zcela zapovězena. Tuto úpravu obsahuje Listina základních

práv a svobod ve svém článku 44. Na rozdíl od výše uvedeného, kde ústavní nebo zákonná úprava je vázána spíše k účelu, k jakému se konkrétní fyzická osoba k výkonu veřejné moci podílí. čl. 79 odst. 2 si tento cíl neklade. Rozlišujícím kritériem pro okruh osob, na něž se právní úprava čl. 79 odst. 2 má vztahovat, je jednak jejich zaměstnavatel (Česká republika), jednak fakt, že jsou zařazeny v organizační složce státu, která je nikoli obsahově dle výkonu funkcí státu zařazena, ale formálně označena jako ministerstvo nebo správní úřad. Z dikce předmětného ustanovení by při jazykovém výkladu vyplývalo, že zákonodárce předpokládá, že se tato úprava má vztahovat na všechny fyzické osoby, jejichž zaměstnavatelem je Česká republika a jsou zařazeny v těchto orgánech. Při též jazykovém výkladu dojdeme k názoru, že se bez dalšího nemělo jednat o pouhé uplatnění zákoníku práce (a contrario pojem „pracovník“ tehdejší pracovněprávní legislativou používaný). Tento fakt však sám o sobě nesvědčí o tom, že by pracovněprávní legislativa, rovněž upravena zákonnou formou, nemohla vůči takové speciální úpravě plnit subsidiární funkci. Rovněž systematické zařazení v rámci čl. 79, zejména ve vztahu k odst. 1, naznačuje spíše pouhou výhradu zákona pro úpravu vztahů mezi „státními zaměstnanci“ a Českou republikou, pokud jsou zařazení v uvedených orgánech. Vezmeme-li v potaz vývoj právní úpravy v uvedené kategorii osob, můžeme dojít při různé míře rigidnosti jazykového výkladu čl. 79 odst. 2 k následujícím závěrům:

1. Od 1. ledna 1993 až do současné doby je u všech fyzických osob, které jsou zařazeny v ministerstvech a jiných správních úřadech a mají zaměstnanecký poměr, ze strany České republiky ohrožován ústavní pořádek, který takovou úpravu vyhrazuje veřejnému právu jako poměr služební. Při tomto výkladu je třeba si uvědomit, že nejen stávající stav je protiústavní, ale protiústavní je i zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který služební poměr zaváděl pouze pro ty kategorie z těchto zaměstnanců, kteří vykonávají činnost, již lze podřadit pod „obory služby“. Dále jsou protiústavními též zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, a zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, jimiž kreované bezpečnostní sbory jsou zároveň správním úřadem (Vězeňská služba České republiky) či souborem správních úřadů (Celní správa České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky) a které připouštějí, aby v rámci bezpečnostního sboru působili též občanskí zaměstnanci, jejichž pracovní poměr se řídí zákoníkem práce (§ 3 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., § 1 odst. 9 zákona č. 185/2004 Sb., § 25 zákona č. 555/1992 Sb.). Lze uvést, že takto striktní výklad nebývá obvyklý ani v jiných evropských státech byť některé předpisy, jako např. tzv. služební pragmatika [zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)] se této úpravě velmi blíží, neboť pragmatizovaným úředníkem se mohl stát např. i kancelářský sluha.
2. Pokud přijmeme méně rigidní výklad spočívající v tom, že ústavodárce měl na mysli, že určité činnosti, při nichž je třeba dbát zvýšeného nároku na fyzické osoby z hlediska jejich jednak odborné způsobilosti a morálně volných vlastností, jednak z hlediska jejich nezávislosti, z hlediska výkonu činností, kterými jsou pověřeny, pak můžeme volným výkladem příslušného čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky dojít k názoru, že ústavodárce se domníval, že pro určité skupiny zaměstnanců státu ve správních úřadech bude vhodnější, pokud jejich poměr k České republice bude mít veřejnoprávní povahu (služební poměr) a zařazení do této skupiny by tedy mělo striktně podléhat hodnotícímu kritériu charakteru činnosti, která je tímto zaměstnancem vykonávána. Tomu by částečně odpovídaly poměry upravené zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nikoli ovšem např. nový zákon o Policii (zákon č. 273/2008 Sb.),

který umožňuje, aby některé činnosti vyhrazené policistům, tj. osobám ve služebním poměru byly vykonávány „občanskými zaměstnanci“. Tomuto výkladu uvedeného článku ústavy se zdá částečně odpovídat i úprava doposud ne zcela účinného zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), která ovšem vychází z formálního pojetí výkonu veřejné správy, to znamená správním úřadem je pouze ten správní orgán, který je formálně jako správní úřad označen a rovněž tak úředníkem je pouze ten státní zaměstnanec, který vykonává veřejnou správu, jež je příslušným předpisem označena jako obor služby (o do jisté míry lobbistickém zařazení oborů služby, které této charakteristice neodpovídají, nemluvě). Tedy ani z tohoto pohledu není ani současný právní stav ani stav předvídaný zákonem č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), v souladu s čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky.

3. Zásadním možným výkladem předmětného ustanovení ústavy je ten, který předpokládá, že ústavodárce vzhledem ke zvláštnímu charakteru zaměstnavatele (Česká republika) chtěl vyloučit, aby osoby vykonávající funkce zaměstnavatele dle pracovněprávních předpisů využívaly při liberalizujícím se pracovním trhu různých možností rozvolňování vztahu mezi fyzickými osobami a Českou republikou ve stylu nepojmenovaných dohod, spolupráce dle tzv. švarcsystému apod., pročež stanovil výhradu zákonné úpravy pro zařazení těchto osob, a to jak z fiskálních, tak z obsahových důvodů (garance odbornosti a elementární nezávislosti v rozhodování). Uvedenému výkladu svědčí kromě porovnání čl. 79 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky rovněž porovnání čl. 2 odst. 3 a 4. Ústavy České republiky, z nichž vyplývá vázanost veřejné moci striktně na zákonnou formu (a contrario smluvní volnost soukromých osob). Na okraj lze uvést, že i tento výklad do jisté míry zpochybňuje možnost podílu osob stojících mimo alespoň zaměstnanecký poměr k České republice na výkonu jejích primárních funkcí (např. agenturní systém apod.).

Z výše uvedeného vyplývá, že nelze jednoznačně odpovědět na otázku, jakou povahu poměru fyzických osob zařazených ve správních úřadech k České republice ústavodárce zamýšlel pevně stanovit, nicméně ani jeden z výše uvedených výkladů nelze vyloučit. Z tohoto důvodu byl za ústavní základ předmětného věcného záměru zákona přijat výklad ad 3) s tím, že je věcí zákonodárce při realizaci ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, aby rozlišoval, které činnosti vyžadují takovou míru veřejnoprávní regulace poměru zaměstnanců, kteří je mají vykonávat, že se nelze spokojit s poměrem pracovněprávním a tyto kategorie zaměstnanců zahrnul do skupiny osob jsoucích ve služebním poměru např. formou rozšíření působnosti některého z bezpečnostních sborů.

Skutečnost, že ani právní nauka nemá jednotný právní názor na to, jakou právní povahu má mít vztah mezi Českou republikou a jejími zaměstnanci zařazenými ve správních úřadech, dokládají dosud vydané komentáře k Ústavě České republiky, které do té či oné míry reflektují všechna tři uvedená řešení.

V komentáři KLÍMA, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. se k čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky píše: „Komentovaný odstavec dává ústavní bázi stanovit pro fyzické osoby činné ve státní službě jiný právní režim než pro fyzické osoby ostatní. Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech – služební vztahy státních zaměstnanců – jsou vztahy veřejnoprávními. Ze samé podstaty věci tedy vyplývá, že nejde o obdobu pracovních poměrů.“

Podle komentáře HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol. Ústava České republiky – komentář. Praha: C.H. Beck, 1997. ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy „vyjadřuje zásadu, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech se považují za zvláštní oproti jiným kategoriím pracovníků, a že proto má pro ně platit také odlišná právní úprava. Ústava však nepředpokládá, že by nutně musily být odlišné od obecné úpravy upraveny právní poměry všech pracovníků zaměstnaných na ministerstvech nebo jiných správních úřadech. Proto se také používá tradiční termín zaměstnanec představující pouze jednu z kategorií lidí pracujících ve správních úřadech.“

Komentář PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J., Ústava a ústavní řád České republiky – Svazek I.: Ústava České republiky. Praha: Linde Praha a.s., 1994, uvádí, že v ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky „zmocňuje zákonodárce upravit právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech zákonem. Ústavní úprava má svůj význam, neboť závazně stanoví, co a jakou formou má být upraveno.

Z ústavní úpravy vyplývá, že prováděcí zákon má obsahovat:

1. Úpravu právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech.
2. Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech musí být upraveny zákonem – právním předpisem se stanovenou právní silou a procedurou vzniku.“

Komentář SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007 k čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky uvádí, že „ustanovení odst. 2 míří výhradně na úpravu právních poměrů „státních zaměstnanců“ ve správních úřadech (nikoliv tedy případně také „státních zaměstnanců“ jinak zařazených) a tuto úpravu vyhrazuje zákonu. Toto ustanovení by mělo další normativní význam a dosah, kdyby z něj bylo možno dovozovat, že Ústava pro uvedený okruh osob vyžaduje úpravu odlišnou od obecné úpravy provedené zákoníkem práce; takový výklad mu dává Hendrych (1997, s. 125), přesně vzato však taková ústavní direktiva z něj nevyplývá.“ Komentář se dále zabývá pojmem „státní zaměstnanec“: „Pozornosti hodný je v odst. 2 výraz „státní zaměstnanec“. V této souvislosti je nutno připomenout významnou kodifikaci provedenou ještě za starého Rakouska zákonem č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), který platil i po roce 1918 (viz Havelka). Tento služební poměr byl považován za poměr veřejnoprávní. Po roce 1948 se mluvílo o „státních zaměstnancích“, jejichž pracovní a platové poměry byly po jistou dobu upraveny speciálním zákonem č. 66/1950 Sb. a prováděcími předpisy k němu (zejména vládní nařízení č. 120/1950 Sb., o právech a povinnostech státních zaměstnanců, o řízení ve věcech jejich pracovního poměru a o rozhodčích komisích). Tato zvláštní právní úprava, která byla fakticky také „veřejnoprávní“ povahy však byla odstraněna v rámci sjednocení úpravy pracovních poměrů provedeného zákoníkem práce (relativně samostatnou „veřejnoprávní“ povahu si však zachovaly např. služební poměry příslušníků ozbrojených sil v činné službě, příslušníků Sboru národní bezpečnosti a příslušníků Sboru nápravné výchovy). V době přijetí Ústavy mluvil zákoník práce v souvislosti s účastníky pracovních poměrů o „pracovnících“ a není vyloučeno, že použitím někdejšího výrazu „státní zaměstnanec“ chtěl ústavodárce naznačit záměr, aby šlo o služební poměr veřejnoprávní povahy. Tato terminologická distinkce odpadla, když po přijetí Ústavy byl zákonem č. 74/1994 Sb. v zákoníku práce výraz „pracovník“ nahrazen výrazem „zaměstnanec“.

Většina citovaných právních názorů neobsahuje striktní požadavek na služební poměr coby jediné možné řešení právního poměru státních zaměstnanců ve správních úřadech, které je v souladu s Ústavou České republiky. Požadavky, které literatura v čl. 79 odst. 2 jednoznačně shledává, je úprava právním předpisem síly zákona, přičemž tato právní úprava stanoví práva a povinnosti státních zaměstnanců způsobem (logicky do určité míry

odchylným od obecné úpravy zákoníku práce), který má schopnost zabezpečit nároky, které Ústava České republiky klade na výkon veřejné moci (srov. především čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Těmto požadavkům předložený věcný záměr v plném rozsahu vyhovuje. Jakákoliv právní úprava, která posílí elementární nezávislost úředníků, kteří vykonávají veřejnou správu, a odpovídajícím způsobem upraví vzdělávání těchto úředníků, bude oproti dosavadnímu (v současnosti účinnému) právnímu stavu posunem vpřed. V této souvislosti, i když připustíme do jisté míry zjednodušující odsudek předloženého návrhu jako pouhé rozšíření osvědčených principů zákona č. 312/2002 Sb. (zejména princip vyšší ochrany úředníků včetně vedoucích zaměstnanců, systém zvláštní odborné způsobilosti a dalšího vzdělávání), jedná se o krok směřující k naplnění textu i smyslu Ústavy České republiky.

Závěrem lze uvést, že při výkladu ústavního textu nelze pominout velmi podstatné hledisko časové. V době přípravy a schvalování Ústavy České republiky byl tak jako v jiných oblastech společnosti i ve veřejné správě stupeň etatizace výrazně vyšší, než je tomu v současnosti. Byly tomu dva roky, kdy byla zrušena právní úprava, v jejímž důsledku byla prakticky veškerá veřejná správa vykonávána zaměstnanci státu (zákon o národních výborech). Postavení územních samosprávných celků a jejich orgánů v době přijímání Ústavy České republiky bylo předvídáno pouze mlhavě a v Ústavě České republiky nelze nalézt žádnou futuristickou vizi, která by předpokládala, že Česká republika, která je dle čl. 1 odst. 1 unitárním státem nebude v budoucnu mít územní orgány nadané všeobecnou působností ve veřejné správě a že tedy dojde k tomu, že naprostá většina agend, které jsou základním výkonem veřejné správy, bude v obou stupních před právní mocí případného rozhodnutí vykonávána nestátními subjekty. I tento historický fakt, na který reagoval zákon č. 312/2002 Sb., je třeba při výkladu čl. 79 odst. 2 brát v úvahu, a to s využitím argumentu a maiori ad minus ve vztahu k závažnosti agendy vykonávané konkrétní fyzickou osobou a požadavku na její nezávislost a nestrannost.

IV. Návrh věcného řešení

IV.1. Základní principy nové právní úpravy

Navrhované řešení reaguje na spojený model veřejné správy, který byl v České republice zvolen v rámci zahájené reformy veřejné správy v roce 1999 a následně realizován v postupných etapách (zrušení okresních úřadů, vznik krajů, decentralizace veřejné správy na obce nižšího typu, decentralizace působností, zahájená a dosud nedokončená reforma ústřední státní správy apod.).

Cílem navrhovaného zákona je v návaznosti na spojený model veřejné správy sjednotit úpravu veřejné služby tak, aby se podmínky výkonu práce jednotlivých skupin úředníků veřejné správy co nejvíce sjednotily, a to jak v oblasti pracovních poměrů, tak v oblasti vzdělávání. Současně má nová právní úprava zajistit otevřenost, prostupnost, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Vychází z dosavadních zkušeností, sjednocují se a optimalizují některé postupy a procesy týkající se právních poměrů, vzdělávání a organizačních věcí vztahující se k zaměstnávání úředníků veřejné správy. Zároveň je snahou zpracovatele připravit takový systém, který bude adresátům veřejné správy garantovat odborně i osobnostně vysoce fundovaného úředníka jako kvalitního poskytovatele veřejné správy, se zájmem trvale zvyšovat svoje znalosti, dovednosti a schopnosti jejich aplikace v praxi.

Předmět navrhovaného zákona, který bude právním předpisem speciálním ve vztahu k obecné úpravě pracovního práva, se vymezuje tak, aby pokrýval specifika pracovních poměrů úředníků veřejné správy a související záležitosti. V této souvislosti je potřebné zdůraznit cíl

vlády vycházející z Programového prohlášení vlády „Prostřednictvím zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě“ určit hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě a zajistit odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy.“ Tento cíl proto musí tvořit hlavní motto navrhovaného zákona. V této souvislosti je třeba také zdůraznit, že vyhlášením nálezu ústavního soudu uveřejněného pod č. 116/2008 Sb., byl delegační princip vztahu občanského zákoníku vůči zákoníku práce, kdy z občanského zákoníku měla být na pracovní poměry uplatněna jen ta jeho ustanovení, která zákoník práce výslovně vyjmenoval, označen jako nesprávný a zrušen s účinností ode dne jeho vyhlášení. Ústavní soud dospěl k závěru, že vztah občanského zákoníku vůči zákoníku práce musí být ovládán principem subsidiarity, tj. podpůrné působnosti. To znamená, že nebude-li tento zákon nebo zákoník práce obsahovat jinou právní úpravu, musí být v pracovněprávních vztazích ve veřejné správě použit občanský zákoník.

Rozsah institucionální působnosti navrhovaného zákona v zásadě spojuje princip institucionální působnosti stávajícího zákona č. 218/2002 Sb. a zákona č. 312/2002 Sb., při potencionálním rozšíření o zaměstnance v dalších vykonavatelích veřejné správy. Navrhovaný zákon je naplněním čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

I. Působnost zákona – režimu zákona by měly podléhat:

- a) fyzické osoby v pracovněprávním vztahu k České republice zařazení ve správních úřadech a dalších organizačních složkách státu s výjimkou fyzických osob vykonávajících servisní a pomocnou činnost manuální povahy; a též s výjimkou osob, které tuto činnost řídí

- z výše uvedeného by byly vyloučeny instituce, které nevykonávají veřejnou správu nebo mají nezávislé nebo jiné specifické postavení (vyplývající zejména z Ústavy České republiky), a to: Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Kancelář prezidenta republiky, Akademie věd České republiky, Ústav pro studium totalitních režimů, Grantová agentura ČR, Technologická agentura ČR, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Kancelář Veřejného ochránce práv (zákon se tedy bude vztahovat např. i na Probační a mediační službu). Lze shrnout, že obecně zákon by měl vycházet z negativního výčtu orgánů, případně činností, které zákonu nebudou podléhat s tím, že na ostatní se zákon plně použije; nepočítá se tedy s taxativním výčtem činností, které by byly považovány za výkon služby.

- režimu zákona nebudou podléhat náměstci členů vlády (předpokládá se jejich ponechání v režimu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, doplnění potřebných organizačních norem do zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,

- z režimu budou dále vyloučeni příslušníci bezpečnostních sborů, vojáci z povolání, soudci, státní zástupci (na rozdíl od „civilních“ zaměstnanců bezpečnostních sborů, kteří budou režimu zákona podléhat, rovněž tak mu bude podléhat administrativní personál soudů a státních zastupitelství)

- b) úředníci Regionální rady regionu soudržnosti, s výjimkou těch, kteří vykonávají servisní a pomocnou činnost manuální povahy.
- c) fyzické osoby v pracovněprávním vztahu k územnímu samosprávnému celku zařazené do úřadu územního samosprávného celku s výjimkou fyzických osob vykonávajících servisní a pomocnou činnost manuální povahy a dále zařazené do obecní policie vyjma strážníků a čekatelů; a též s výjimkou osob, které tuto činnost řídí
 - vzhledem k existenci zvláštního zákona upravujícího právní poměry strážníků obecní policie nebudou strážníci (resp. čekatelé) podléhat režimu navrhovaného zákona (další zaměstnanci obce zařazení v obecní policii zákonu podléhat budou)

Tato úprava se netýká zaměstnanců v rámci dohod mimo pracovní poměr DPP a DPČ.

Navrhovaný zákon vymezí jednotlivé skupiny zaměstnanců, které se v rámci orgánů veřejné správy zpravidla vyskytují a jejichž právní poměry je nutné na základě potřeb praxe upravit poněkud odlišně. Rozhodnutí o zařazení do kategorie úředník či zaměstnanec náleží do působnosti ředitele úřadu. Jedná se o tyto kategorie zaměstnanců:

a) úředníci veřejné správy

v rámci této kategorie budou dále rozlišovány tyto dílčí kategorie

- ✓ úředníci (úředníci zabezpečujících vrchnostenskou státní správu, samosprávu a nevvrchnostenskou státní správu charakteru metodického, koordinačního či kontrolního jako např. personalistiku, ekonomiku a účetnictví, interní audit, veřejnoprávní kontrolu, tvorbu strategií rozvoje jednotlivých oblastí činnosti veřejné správy, legislativu a normotvorbu, krizové řízení, rozvoj a správu informačních systémů veřejné správy, apod., včetně úředníků vykonávajících práci na základě pracovního poměru na dobu určitou v rámci managementu řízení v projektovém řízení realizovaném v rámci projektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie a úředníků regionálních rad regionů soudržnosti).
- ✓ vedoucí úředníci, vykonávající řídicí a kontrolní úlohu. Jedná se o vedoucí zaměstnance ve smyslu § 11 odst. 4 zákoníku práce, kteří řídí práci podřízených
- ✓ ředitelé úřadů – resp. ředitel úřadu vlády, ředitelé úřadů ministerstev na ministerstvech, ředitelé krajských úřadů, ředitelé úřadů statutárních měst, měst a obcí, městysů a městských obvodů či částí. Jedná se o vedoucí zaměstnance ve smyslu § 11 odst. 4 zákoníku práce, kteří řídí práci podřízených a plní funkci zaměstnavatele (*Pozn. princip odpolitizování veřejné správy a systémové opatření k snížení potencionálních rizik zásahů politické reprezentace do výkonu státní správy i eliminace možnosti vytváření podmínek pro korupční jednání. Zároveň zajištění větší míry kontinuity činností orgánů veřejné moci a eliminace negativních dopadů do personálních změn při změnách politického vedení státu či územního samosprávného celku).*

Pozn.: není-li v obci zřízena funkce ředitele úřadu, může plnit úkoly ředitele úřadu i osoba nepodléhající režimu navrhovaného zákona, např. starosta obce

Dále pro potřeby tohoto zákona definujeme další skupiny neúředníků, tedy zaměstnanců:

b) zaměstnanci

- ✓ ve správních úřadech a územních samosprávných celcích vykonávají nejrůznější činnosti a plní úkoly související s touto činností výhradně pro člena vlády, hejtmana, primátora nebo starostu jako pro veřejné funkcionáře (tiskový mluvčí, sekretářka, asistent, poradce, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob),
- ✓ ve správních úřadech a územních samosprávných celcích vykonávají činnost a plní úkoly související výhradně s touto činností výhradně pro náměstky členů vlády, hejtmanů a primátorů, místostarosty a členy zastupitelstva uvolněné pro výkon funkce jako pro veřejné funkcionáře (poradce, sekretářka, asistent, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob),
- ✓ vykonávající pomocné, servisní nebo manuální práce nebo řídicí činnost zaměstnanců vykonávajících tyto činnosti (např. řidič, sekretářka zabezpečující výhradně administrativní činnosti nevrchnostenského charakteru, zaměstnanec hospodářské správy nebo rozmnožovny, správce sítí, nejedná-li se o činnost při správě a udržování informačních systémů veřejné správy a další profese vykonávající nevrchnostenskou veřejnou správu a zajišťující výhradně činnosti pro zajištění technického a provozního chodu ostatních útvarů daného úřadu).

Navrhovaný zákon se bude plně vztahovat na úředníky, vedoucí úředníky a ředitele úřadu orgánu veřejné moci. Na zaměstnance uvedené pod bodem b) 1 a 2 se tento zákon bude vztahovat jen v možnosti dobrovolného vzdělávání podle tohoto zákona. Na zaměstnance uvedené pod bodem b) 3 se tento zákon nevztahuje a jejich pracovní poměr se řídí zákoníkem práce.

Na další výše uvedené kategorie se bude vztahovat omezeně s tím, že na právní poměry zaměstnanců, kteří ve správních úřadech a územních samosprávných celcích vykonávají nejrůznější činnosti a plní úkoly související s výkonem veřejné funkce pro fyzickou osobu zastávající veřejnou funkci – tedy pro člena vlády, hejtmana, primátora nebo starostu jako pro veřejné funkcionáře nebo pro náměstky členů vlády, hejtmanů a primátorů, místostarosty a členy zastupitelstva uvolněné pro výkon funkce jako pro veřejné funkcionáře (se budou řídit zákoníkem práce, nebude-li navrhovaným zákonem stanoveno jinak (zákon se bude na tuto kategorii zaměstnanců vztahovat jen v oblasti organizační struktury úřadu a rozpočtu) a právní poměry ostatních zaměstnanců se budou řídit zákoníkem práce.

V rámci profesionalizace zaměstnanců veřejné správy se navrhuje, aby i státní úředníci prokazovali své všeobecné a odborné znalosti formou zkoušek podobně, jako je již nyní prokazují úředníci územních samosprávných celků. Dochází k novému koncepčnímu pojetí vzdělávání úředníků veřejné správy jako základního nástroje profesionalizace. V rámci stabilizace zaměstnanců veřejné správy se navrhuje podpořit podmínky, které budou jak zájemce o práci ve veřejné správě, tak stávající úředníky pozitivně motivovat (sociální kompenzace formou delší dovolené na zotavenou, informační systém Burza práce ve veřejné správě, zvýšené odstupné, osobní kredity zvyšující pravděpodobnost úspěchu na trhu práce ve veřejné správě, apod.). Kreditní systém bude sloužit k ocenění účastníků vzdělávacího systému stanoveného v rámci navrhovaného zákona, nebude se však jednat o personální kredity. Druhy prohlubování kvalifikace ukončené ověřením budou oceněny výrazně vyšším kreditem než druhy nezakončené zkouškou (nastavení kreditního systému bude eliminovat problém „trvalých účastníků“ vzdělávání).

II. Vznik, trvání, změna a zánik pracovního poměru úředníka veřejné správy

Problematika vzniku, trvání, změny a zániku pracovního poměru úředníka veřejné správy se bude řídit zákoníkem práce s odchylkami stanovenými v navrhovaném zákoně a bude řešena na základě následujících principů:

- a) předpokladem obsazení volné pozice úředníka veřejné správy bude provedení výběrového řízení. Obecně se předpokládá, že uvolněná pozice bude nejdříve zpřístupněna uchazečům z téhož úřadu veřejné správy, v druhém kole uchazečům z celé veřejné správy a v třetím kole ostatním uchazečům s tím, že bude na konkrétním úřadu veřejné správy, resp. na vedoucím úředníkovi s personální pravomocí, zda výběrové řízení provede postupně v jednotlivých kolech nebo některé z kol může podle znalosti místních podmínek sloučit za podmínek stanovených tímto zákonem (viz dále).

V případě pozic vedoucích úředníků, u kterých je potřeba akcentovat manažerské dovednosti, bude obsazovaná pozice vždy v prvním kole zpřístupněna uchazečům z vlastního úřadu, v druhém kole všem zájemcům z celé veřejné správy, ve třetím kole pak všem ostatním uchazečům mimo veřejnou správu.

- b) manželé, registrovaní partneři nebo osoby v příbuzenském vztahu nemohou být přijímány na pracovní místa, v nichž by jeden z nich byl přímo podřízen druhému nebo podléhal jeho kontrole.
- c) pro každou pracovní pozici budou stanoveny konkrétní předpoklady a požadavky (stupeň vzdělání, jazykové znalosti, bezpečnostní prověrka).
- d) pracovní poměr bude založen smlouvou, v případě vedoucích úředníků a vedoucích úřadů jmenováním (v zásadě bude respektován současný právní stav).
- e) pracovní poměr nových úředníků bude založen na dobu neurčitou s prodloužením zkušební doby na 6 měsíců
- f) pracovní právní vztah úředníků vykonávajících práci na základě pracovního poměru na dobu určitou, management řízení v projektovém řízení realizovaném v rámci projektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie. Délka pracovního poměru na dobu určitou je odvislá od délky trvání konkrétního projektu.
- g) v případě vedoucích zaměstnanců se bude jednat o pracovní poměr na dobu neurčitou (v zásadě bude respektován současný právní stav)
- h) v případě ředitelů úřadů se bude jednat o pracovní poměr na dobu neurčitou s taxativně uvedenými širšími důvody umožňující odvolání z funkce, specifikovanými tímto zákonem
- i) pracovní poměr na dobu určitou bude konstruován rovněž v případech, kdy bude dočasně potřeba obsadit místo úředníka veřejné správy (nejde o odchylku od zákoníku práce)

- j) pracovní poměr bude měněn smlouvou, v případě ustavení do pozice obsazované jmenováním, pak jmenováním, a v případě odvolání z pozice obsazované jmenováním odvoláním a případnou smlouvou (nejde o odchylku od zákoníku práce)
- k) pracovní poměr bude ukončen dohodou, jednostranným úkonem úředníka veřejné správy bez udání důvodů, jednostranným úkonem zaměstnavatele, a to z taxativně vymezených důvodů, a uplynutím sjednané doby (nejde o odchylku od zákoníku práce)
- l) bude vytvořen portál rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě a v jeho rámci Bursa práce ve veřejné správě, která umožní evidenci všech volných úřednických míst a realizované příslušné kolo výběrového řízení

V právním postavení úředníků veřejné správy se zakotvují zejména tyto principy:

- nový systém je **otevřený a přístupný všem**, kteří splňují předpoklady a požadavky pro práci ve veřejné správě a pro přihlášení se do výběrového řízení;
- každé volné nebo uvolněné místo se **obsazuje na základě výběrového řízení**, jehož se mohou zúčastnit pouze uchazeči splňující předepsané kvalifikační předpoklady, případně další odborné požadavky;
- **výběrové řízení se realizuje v těchto postupných krocích:**
 - 1) *vnitřní zjednodušené výběrové řízení* – výzva pro vlastní úředníky a zaměstnance, (zjednodušené řízení, snížení administrativní zátěže pro vyhledovatele i uchazeče, doklady nebudou vyžadovány, jsou-li obsaženy v osobním spise uchazeče),
 - 2) *vnější výběrové řízení omezené na uchazeče, kteří již působí ve veřejné správě* - výběrové řízení v rámci nabídky volných pracovních sil či pracovních míst ve veřejné správě,
 - 3) *vnější výběrové řízení.*
- nový systém zajišťuje **prostupnost** mezi státními úředníky a úředníky územních samosprávných celků (uznatelnost vzdělání, zápočet praxe apod.);
- v ministerstvech se nově zavádí funkce **ředitele úřadu ministerstva**, která je naplněním cíle určit hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy (což je v souladu s cílem vlády zajistit odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy);
- v úřadech územních samosprávných celků, kde je zřízena funkce tajemníka (resp. ředitele krajského úřadu) se tato nahrazuje funkcí ředitele krajského, ředitele úřadu městysu, městského či obecního úřadu (u statutárních měst ředitelem Magistrátu), ředitele úřadu městské části či obvodu, která je taktéž naplněním cíle určit hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy (což je v souladu s cílem vlády zajistit odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy);
- pracovní poměry se uzavírají na základě **pracovní smlouvy**, u jmenovaných pozic se pracovní poměr **zakládá jmenováním (nejde o odchylku od zákoníku práce)**;
- **sjednocuje** se postavení, práva a povinnosti všech úředníků veřejné správy v oblasti vzdělávání;
- v oblasti vzdělávání se počítá s institutem „rovnocennost vzdělání“, jehož smysl spočívá v uznávání předcházejícího získaného vzdělání pro kvalifikační potřeby ve veřejné správě. V tomto dochází ke **změně základní filozofie** uznání rovnocennosti (viz dále);
- **odměňování** úředníků veřejné správy se navrhuje sjednotit v režimu zákoníku práce (plat). Návrh nově upraví cílové odměny (nebudou-li dříve upraveno novelizací zákoníku)

práce. Navrhuje se zavést **povinné hodnocení zaměstnance** a tento systém propojit do odměňování

- **zajišťuje stabilizaci**, zavádí ve veřejné správě (zejména ve státní správě) možnost odvolat vedoucího úředníka či ředitele úřadu jen na základě omezených a taxativně uvedených důvodů

III. Zvýšené povinnosti úředníků veřejné správy:

- a) stanoví se zvláštní pravidla reglementující problematiku střetu zájmů ve vztahu k úředníkům veřejné správy.
- b) vůči úředníkům veřejné správy, kteří budou zastávat vymezené pozice spojené s větší mírou rizika korupčního chování (např. u správce finančního místa, příkazce finančních operací), se umožní aplikace testů spolehlivosti (pro paragrafované znění bude doplněno řešením, které vyplyne z analýzy podle vládou schválené Strategie v boji proti korupci)
- c) zpřesní se omezení jiné výdělečné činnosti úředníků veřejné správy
- d) zákon zapracuje vazbu na etický kodex úředníka veřejné správy, jehož obsah bude rámcově upraven s tím, že jednotlivé orgány veřejné správy budou povinny vydat vlastní etický kodex zohledňující specifika každého úřadu nad rámec rámcového etického kodexu
- e) zavedou se povinná pracovní hodnocení úředníků veřejné správy ze strany jejich představených s personální pravomocí. Na základě těchto hodnocení budou představení s personální pravomocí moci modifikovat výši nenárokových složek platu, opakované negativní pracovní hodnocení bude moci být jedním z argumentů pro případné ukončení pracovního poměru z důvodů neplnění svěřených úkolů (rozšířená úprava proti ZP). Principy a podrobná specifikace hodnocení budou upraveny při přípravě paragrafovaného znění.
- f) zákon stanoví zvýšené předpoklady týkající se bezúhonnosti a spolehlivosti úředníků veřejné správy (podobně jako např. zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v případě strážníků obecní policie).

IV. Forma kompenzací:

- a) Finanční ohodnocení úředníků veřejné správy (propojení hodnocení do odměňování, cílové odměny, projektové odměňování, atd.) jiné benefity (prodloužená délka dovolené na zotavenou):
 - odměňování ve veřejné správě se bude řídit zákoníkem práce s tím, že nebude-li zákoník práce obsahovat institut cílové odměny, bude stanoven jako odchylka od zákoníku práce v tomto zákoně
 - zvýšené odchodné (viz dále)
 - délka dovolené na zotavenou s ohledem na nutnost vykompenzovat zvýšené nároky na zaměstnance bude stanovena v délce 6 týdnů.

V. Oblast vzdělávání úředníků veřejné správy

Zákon zakotví zvláštní vzdělávací systém pro úředníky veřejné správy. Jeho ústředním pilířem bude tímto zákonem zřízená státní příspěvková organizace Institut pro veřejnou správu Praha (nástupnická organizace Institutu pro veřejnou správu Praha zřízená MV, která již dnes plní téměř všechny úkoly v oblasti vzdělávání úředníků ve správních

úřadech i úředníků územních samosprávných celků, ale na základě složitě realizovaných zmocnění či delegací). Zřizovatelskou úlohu bude plnit nadále Ministerstvo vnitra. Jde tedy pouze o napravení ne zcela optimálního právního stavu.

Úředníci budou povinni prokázat odbornou způsobilost pro činnost, kterou vykonávají; pokud příslušnou zkoušku ve stanovených termínech (případně ani v opravných termínech) nesloží, bude dán důvod k rozvázání pracovního poměru (případně k přeřazení na místo, kde nebude příslušná způsobilost předepsána). Předpokládá se obdobná úprava, jaká je v zákonu č. 312/2002 Sb., tj. rozdělení odborné způsobilosti tematicky na obecnou část a zvláštní část. Zákon stanoví udělení studijního volna pro úředníky veřejné správy, s jejichž činností je spojen předpoklad spočívající v povinném prokázání odborné způsobilosti, případně pokud je pro výkon jejich činnosti nezbytné aktualizovat a rozšiřovat dosažené znalosti. Pro jednotlivé možné etapy profesního života úředníka bude stanoven odpovídající druh vzdělávání

VI. V oblasti organizačního uspořádání přímých vykonavatelů veřejné správy dojde k naplnění požadavků na zajištění politické neutrality a kontinuity veřejné správy u přímých vykonavatelů státní správy řízených členy vlády a bude respektován zákon č. 2/1969 Sb., a dojde tak ke stanovení:

- a) pravidel organizace ústředních, jiných správních a obdobných úřadů,
- b) organizačních pravidel týkající se pozic náměstků členů vlády, a jejich vztahu k úředníkům, vedoucím úředníkům a řediteli příslušného ministerstva
- c) v ministerstvech (včetně úřadu vlády) se zavede funkce ředitele úřadu ministerstva jako nejvyššího vedoucího úředníka veřejné správy v ministerstvu, jehož úkolem bude zajištění řádného fungování ministerstva (jak co do výkonu svěřených kompetencí, tak i co do vnitřního provozu včetně pracovních poměrů úředníků zařazených do úřadu). Bude garantem kontinuity veřejné správy resortu. Bude jmenován příslušným ministrem za podmínek stanovených tímto zákonem.
- d) v krajích bude (stejně jako doposud) v čele úřadu ředitel krajského úřadu, kterého do funkce jmenuje za podmínek stanovených tímto zákonem hejtman na základě předběžného písemného souhlasu ministra vnitra. Odvolání ředitele krajského úřadu je možné pouze z důvodů uvedených v tomto zákoně a po předchozím písemném souhlasu ministra vnitra. Úkolem ředitele krajského úřadu bude zajištění řádného fungování úřadu (jak co do výkonu svěřených kompetencí, tak i co do vnitřního chodu úřadu – viz str. 25, včetně personální pravomoci k úředníkům zařazeným do úřadu). Bude garantem výkonu a kontinuity veřejné správy v krajském úřadu.
- e) v obcích a městech (městysích, územně členěných statutárních městech, městských částech či obvodech) bude v čele úřadu ředitel úřadu, kterého do funkce jmenuje na dobu za podmínek stanovených tímto zákonem starosta na základě předběžného písemného souhlasu ředitele krajského úřadu. Odvolání ředitele úřadu je možné pouze z důvodů uvedených v tomto zákoně a po předchozím písemném souhlasu ředitele krajského úřadu. Úkolem ředitele úřadu bude zajištění řádného fungování úřadu (jak co do výkonu svěřených kompetencí, tak i co do vnitřního chodu – viz str. 25, včetně personální pravomoci k úředníkům zařazeným do úřadu). Bude garantem kontinuity veřejné správy v úřadu.

V oblasti úlohy koordinace a metodiky za problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě dojde tímto zákonem k určení ústředního správního úřadu odpovědného za danou oblast.

V zákonu č. 2/1969 Sb. se založí nová kompetence Ministerstva vnitra; Ministerstvo vnitra bude ústředním správním úřadem pro problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě.

IV. 2. Struktura navrhovaného zákona

- Část I Úředníci veřejné správy a vzdělávání ve veřejné správě
 - ✓ Hlava I Cíle úpravy a specifikace cílové skupiny
 - ✓ Hlava II Odchytky od zákoníku práce při vzniku pracovního poměru, jeho změně, zániku apod.)
 - ✓ Hlava III Odchytky od zákoníku práce při úpravě práv a povinností (výčet práv a povinností, zajištění úředníků veřejné správy, odměňování, kompenzační prvky apod.)
 - ✓ Hlava IV Vzdělávání (systém, druhy prohlubování, poskytovatelé, akreditace, certifikace lektorů apod.)
 - ✓ Hlava V Výkon veřejné správy na úseku organizace a výkonu veřejné služby (koordinace, realizace, kontrola, zřízení Institutu pro veřejnou správu, zřízení Portálu rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě a v jeho rámci Burzy práce ve veřejné správě a informačního systému systemizace a organizace, apod.)
 - ✓ Hlava VI Přejídná, závěrečná a zrušovací ustanovení
 - ✓ Hlava VII Účinnost
- Části II až II+x Změny jednotlivých souvisejících zákonů

IV. 3. Cíle úpravy a specifikace cílové skupiny

Veřejná správa je činností státních, jiných veřejných institucí nebo na základě zvláštních zákonů i fyzických či právnických osob, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Úkolem veřejné správy je služba veřejnosti.

1) Předmět úpravy zákona, vztah k obecné právní úpravě pracovního práva

Zákon upravuje právní poměry, vzdělávání a organizační záležitosti vztahující se k zaměstnávání úředníků veřejné správy, případně dalších zaměstnanců, stanovuje-li to tento nebo zvláštní zákon.

Zákon je předpisem speciálním ve vztahu k obecné úpravě pracovního práva (na právní vztahy úředníků veřejné správy a ostatních zaměstnanců ve veřejné správě se zákoník práce vztahuje, pokud tato nebo jiná právní úprava nestanoví jinak). S využitím zákoníku práce se přiměřeně upraví obdobné záležitosti nově pro zaměstnance, kteří vykonávají činnosti a plní úkoly pro fyzickou osobu vykonávající veřejnou funkci (s výjimkou povinnosti obsazovat jejich funkční místa na základě výběrového řízení, práva a povinnosti ve vzdělávání, případně dalšími opodstatněnými výjimkami) v Předmět zákona je vymezen tak, aby pokrýval specifiky pracovních poměrů úředníků veřejné správy dle specifikace veřejné správy uvedené v úvodu kapitoly III.3. V rámci přípravy paragrafovaného znění zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě budou zohledňovány novely zákoníku práce, pokud k nim během přípravy dojde.

Zákon odchylně od zákoníku práce upraví ty záležitosti, které vyplývají ze specifické povahy orgánů veřejné moci jako zaměstnavatelů. Zákon zejména upraví odchylku od § 20 zákoníku práce, který pro pracovníprávní vztahy stanoví zásadu relativní neplatnosti právních úkonů. Úkony směřující ke vzniku, změně a zániku pracovního poměru, které jsou v rozporu se zákonem nebo jej obcházejí, budou stíženy neplatností absolutní.

Při přípravě paragrafovaného znění zákona přihlédne zpracovatel k úpravám zákoníku práce, ke kterým dojde v mezidobí.

2) Rozsah institucionální působnosti zákona

Právní úprava se vztahuje na správní úřady a územní samosprávné celky.

3) Rozsah osobní působnosti

- úředníci veřejné správy

úředníci, vedoucí úředníci a ředitelé úřadů, kteří vykonávají veřejnou správu ve správních úřadech nebo v úřadech a dalších vymezených orgánech územních samosprávných celků.

Úředníky veřejné správy nebudou náměstci členů vlády, zaměstnanci, kteří nejsou v pracovním poměru, zaměstnanci vykonávající pomocné, servisní nebo manuální práce a zaměstnanci, kteří řídí činnost zaměstnanců vykonávajících pomocné, servisní nebo manuální práce.

Za účelem zvýšení vnitřní flexibility uvnitř veřejné správy budou vytvářeny metodické nástroje a aplikace sloužící k postupnému sjednocování systému výběru, hodnocení a vzdělávání úředníků veřejné správy. Základem bude Portál rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě jako součást Portálu veřejné správy. Součástí aplikace bude Burza práce ve veřejné správě, hodnocení úředníka veřejné správy, dálkově přístupný informační systém o vnitřní organizační struktuře jednotlivých orgánů veřejné správy, v němž jednotlivé orgány veřejné správy budou samy aktualizovat vlastní databáze. Tyto databáze budou zdrojem Burzy práce ve veřejné správě pro výběrová řízení.

V rámci této kategorie se dále rozlišují dílčí kategorie:

- úředníci veřejné správy:
 - a) úředníci (včetně úředníků, vykonávajících na základě pracovního poměru na dobu určitou, management řízení v projektovém řízení realizovaném v rámci projektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie)
 - b) vedoucí úředníci veřejné správy, vykonávající řídicí a kontrolní úlohu
 - c) ředitel úřadu, vykonávající řídicí a kontrolní úlohu a odpovídající za výkon státní správy/samosprávy dle rozsahu svěřeného výkonu státní správy
- zaměstnanci, kteří na ministerstvech a ostatních ústředních správních úřadech a v územních samosprávných celcích vykonávají:
 - d) činnost výhradně pro člena vlády, hejtmána, primátora nebo starostu jako pro veřejné funkcionáře (tiskový mluvčí, asistent, poradce, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob),
 - e) činnost výhradně pro náměstky členů vlády, hejtmánů a primátorů, místostarosty a členy zastupitelstva uvolněné pro výkon funkce jako pro veřejné funkcionáře (poradce, asistent, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob),

4) Organizace úřadů orgánů veřejné moci a řízení orgánů veřejné správy

Zákon stanoví základní principy systemizace a organizace správních úřadů. Podrobnosti budou stanoveny nařízením vlády a konkrétní systemizace bude každoročně schvalována vládou.

Návrh na základní principy systemizace a organizace bude v paragrafovém znění předložen v rámci RIA variantně, a to jako

- a) systemizace dle stávající praxe,
- b) liberálnější systemizace konstruovaná na základě jediného závazného ukazatele (stanovení závazného limitu prostředků na platy a ponechání odpovědnosti za vnitřní organizační strukturu a počet systemizovaných míst na řediteli úřadu).

Pro územní samosprávné celky zákon nemůže řešit direktivně problematiku organizace, systemizace a řízení úřadů územních samosprávných celků, neboť ta je předmětem samostatné působnosti a je upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Nově však bude stanovena povinnost vydávat vnitřním aktem „vnitřní systemizaci = organizační strukturu“ a zveřejňovat ji způsobem umožňujícím dálkový přístup organizační řád a organizační strukturu úřadu územního samosprávného celku. Zároveň se rozšíří i informační (oznamovací povinnost) všem orgánům veřejné správy zadávat (na základě vlastních přístupových práv) do Burzy práce ve veřejné správě všechna neobsazená pracovní místa (tato povinnost je již upravena ve vztahu k úřadům práce).

Delegace odpovědnosti spojená s odpovídajícím množstvím kompetencí při stanovení „systemizace“ bude podrobně řešena v paragrafovém znění v návaznosti na zvolené variantě, a na daných specifických podmínkách orgánů veřejné správy (spojení pravomocí a odpovědnosti v rámci personální práce).

Institut pro veřejnou správu Praha bude správcem Portálu rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě, ve kterém budou evidovány a zveřejňovány katalog prací pro veřejnou správu, systemizace všech organizačních složek státu vykonávajících veřejnou správu a počty pracovních míst jednotlivých územních samosprávných celků. V rámci tohoto portálu bude zřízena i samostatná aplikace Burza práce ve veřejné správě, která bude základem pro provádění vnějšího výběrového řízení omezeného na uchazeče, kteří již působí ve veřejné správě, a vnějšího výběrového řízení.

V ministerstvech se zřizuje pracovní místo ředitele úřadu ministerstva, jmenovaný a odvolávaný ministrem, kterému je také ředitel ze své činnosti odpovědný. Zřízení funkce ředitele úřadu ministerstva má vytvořit rozhraní mezi politicky obsazovanými místy a místy úřednickými (v současné době na některých ministerstvech už takto označovaná funkce zřízena je, jde ale o funkce s jiným obsahem vlastního výkonu funkce a s jinými kompetencemi). Tato systémová změna je významným krokem k odpolitizování veřejné správy, zajištění kontinuity její činnosti i zvýšení předvídatelnosti práva. Pracovní místo ředitele úřadu ministerstva je místem úřednickým, je tedy plně v režimu tohoto zákona. Bude obsazováno na základě výběrového řízení. Ředitel úřadu ministerstva jakožto nejvýše postavený úředník veřejné správy v ministerstvu řídí, koordinuje a kontroluje plnění úkolů, které pro ministerstvo vyplývají ze zvláštních zákonů stanovujících jeho působnost, a plní úkoly, které mu stanovil příslušný člen vlády nebo jeho náměstek. Prostřednictvím ředitele úřadu realizuje politické vedení ministerstev (ministr a náměstci ministra) konkrétní politiku a jeho prostřednictvím ukládají úkoly všem úředníkům daného ministerstva.

Ředitel úřadu odpovídá za řízení lidských zdrojů v jemu podřízených útvech (v útvech, které zajišťují plnění úkolů vyplývajících pro ministerstvo ze zvláštních zákonů stanovujících jeho působnost), uzavírá pracovní poměry s úředníky ministerstva a má pravomoc jmenovat všechny jemu podřízené vedoucí zaměstnance. Personální pravomoc ředitele úřadu ministerstva se nevztahuje k zaměstnancům ministerstva vykonávajících nejrůznější činnosti a plní úkoly související s výkonem veřejné funkce pro fyzickou osobu zastávající veřejnou funkci (ministr a jeho náměstci), tuto bude vykonávat ministr, nedeleguje-li ji na ředitele úřadu ministerstva či jiného pracovníka ministerstva. Ředitel úřadu ministerstva nebude mít přímou personální pravomoc k zaměstnancům, kteří vykonávají činnost pro člena vlády, pro náměstkyně členů vlády, jako pro veřejné funkcionáře (poradce, asistent, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob), kteří nejsou zařazeni v útvech v jeho řídicí působnosti (tuto bude vykonávat ministr nebo jeho náměstek, nedeleguje-li ji na ředitele úřadu ministerstva či jiného pracovníka ministerstva).

V čele Úřadu vlády České republiky stojí ředitel Úřadu vlády České republiky. Toho jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády. Pracovní poměr ředitele Úřadu vlády České republiky je uzavírán za stejných podmínek jako u ředitele úřadu ministerstva.

V čele ústředních správních úřadů, které nejsou ministerstvy, stojí vedoucí ústředních správních úřadů. S výjimkou členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a členů Rady Českého telekomunikačního úřadu jsou úředníky veřejné správy. I když podle tohoto zákona bude vedoucího ústředního správního úřadu, který není ministerstvem, jmenovat vláda na návrh ministra, respektive prezident republiky na návrh vlády, návrh ministra (vlády) bude muset být podložen výsledky výběrového řízení, které proběhne podle tohoto zákona. Analogicky se bude postupovat u jmenování vedoucích dalších správních úřadů, která jsou na základě zvláštních zákonů v pravomoci ministrů nebo jiných určených osob.

V čele úřadu územního samosprávného celku (krajský úřad, magistrát, úřad městské části/městského obvodu, městský či obecní úřad, městyse) stojí ředitel úřadu (viz str. 19). Zřízení funkce ředitele úřadu vytvoří rozhraní mezi politicky obsazovanými místy a místy úřednickými. Pracovní místo ředitele úřadu je místem úřednickým, je tedy plně v režimu tohoto zákona. Bude obsazováno na základě výběrového řízení. Ředitel úřadu jakožto nejvýše postavený úředník veřejné správy v kraji, statutárním městě, obci či městě, městské části, městyse, řídí, koordinuje a kontroluje plnění úkolů, které pro daný územní samosprávný celek vyplývají ze zvláštních zákonů stanovujících přenesený výkon státní správy působnost. Při této činnosti je odpovědný statutárnímu zástupci územního samosprávného celku. Tato systémová změna je významným krokem k odpolitizování veřejné správy, zajištění kontinuity její činnosti i zvýšení předvídatelnosti práva. Při zajištění úkolů v oblasti samostatné působnosti plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou či statutárním zástupcem územního samosprávného celku a těmto orgánům je také odpovědný za svěřené úkoly. Odpovídá za řízení lidských zdrojů v jemu podřízených útvech (útvech, které zajišťují plnění úkolů vyplývajících pro ministerstvo ze zvláštních zákonů stanovujících jeho působnost), uzavírá pracovní poměry s úředníky a má pravomoc jmenovat všechny jemu podřízené vedoucí zaměstnance. Personální pravomoc ředitele úřadu se nevztahuje k zaměstnancům vykonávajících nejrůznější činnosti a plní úkoly související s výkonem veřejné funkce pro fyzickou osobu zastávající veřejnou funkci, tuto bude vykonávat hejtmán, primátor nebo starosta, nedeleguje-li ji na ředitele úřadu. Ředitel úřadu nebude mít přímou personální pravomoc k zaměstnancům, kteří vykonávají činnost pro hejtmana, primátora nebo starostu jako pro veřejné funkcionáře (tiskový mluvčí, asistent, poradce, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob), výhradně činnost pro náměstkyně hejtmánů a primátorů, místostarosty a členy zastupitelstva uvolněné pro výkon

funkce jako pro veřejné funkcionáře (poradce, asistent, vedoucí organizačního útvaru zabezpečujícího servis těchto osob), kteří nejsou zařazeni v útvarech v jeho řídicí působnosti (tuto bude vykonávat příslušný veřejný funkcionář, nedeleguje-li ji na ředitele úřadu).

Případné odvolání ředitele úřadu územního samosprávného celku je podmíněno předchozím písemným souhlasem ministra vnitra/ředitele krajského úřadu. Podle typu úřadu u ředitele krajského úřadu souhlas ministra vnitra u ostatních ředitelů úřadů obcí a měst souhlas příslušného ředitele krajského úřadu.

Organizace a řízení orgánu veřejné moci je stanovena v organizačním řádu, který na ministerstvu vydává člen vlády na návrh ředitele úřadu ministerstva, v jiném orgánu veřejné moci jeho a vedoucí ústředního správního úřadu, v jehož čele nestojí člen vlády, u územních samosprávných celků hejtmán, primátor či starosta na návrh ředitele úřadu, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Organizační řád stanovuje organizační strukturu a je zveřejňován se způsobem umožňujícím dálkový přístup (s vazbou na zvláštní právní úpravu)¹⁾.

IV. 4. Pracovní poměr

1) Předpoklady a požadavky pro vznik pracovního poměru

Předpoklady jsou takové podmínky, které jsou pro vznik a existenci (trvání) pracovního poměru fyzické osobě stanoveny právními předpisy. Požadavky jsou takové podmínky, které jsou pro vznik a existenci pracovního poměru fyzické osobě stanoveny zaměstnavatelem (například interním předpisem) na základě zaměstnavatelovy úvahy zohledňující povahu vykonávané práce.

Předpoklady, které musí splňovat fyzická osoba pro vznik pracovního poměru úředníka veřejné správy, jsou

1. státní občanství České republiky, občanství jiného členského státu EU nebo statut cizince s trvalým pobytem v České republice,
2. dosažení věku alespoň 18 let a plná způsobilost k právním úkonům,
3. znalost českého jazyka,
4. bezúhonnost a spolehlivost – bude stanovena obdobně jako je v současné době v ustanovení § 4a a 4b zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (tento předpoklad není splněn v případě pravomocného odsouzení pro úmyslný trestný čin nebo pro nedbalostní trestný čin maření úkolů veřejného činitele, pokud odsouzení nebylo zhlazeno nebo pokud se podle zákona na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen),
5. další předpoklady stanovené jiným právním předpisem (lustrační zákon) v případě jmenování na pracovní místo vedoucího úředníka veřejné správy.
6. kvalifikační předpoklady pro výkon správních činností stanovených jiným právním předpisem

Požadavky, které musí splňovat fyzická osoba pro vznik pracovního poměru úředníka veřejné správy, jsou ty, které nejsou stanoveny právním předpisem, ale jsou stanoveny zaměstnavatelem s ohledem na specifický charakter činnosti, kterou má fyzická osoba jako úředník vykonávat (například schopnost ovládat výpočetní techniku, komunikaci, apod.). Požadavky zaměstnavatele nesmějí vést k diskriminaci případných uchazečů o úřednické místo.

¹⁾ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Shodně se stávající úpravou v zákoně č. 312/2002 Sb. se nadále bude obligatorně vyžadovat prokázání předchozí manažerské praxe ve veřejné správě;

2) Výběrové řízení

Pracovní poměr úředníka veřejné správy může vzniknout pouze na základě předchozího výběrového řízení. Tato podmínka se týká pracovních poměrů na dobu neurčitou s prodlouženou zkušební dobou a pracovních poměrů úředníků veřejné správy vzniklých na základě jmenování. Týká se i změny pracovního poměru úředníka veřejné správy na základě změny druhu práce, kterou se mění pracovní poměr zaměstnance na pracovní poměr úředníka veřejné správy nebo kterou se mění pracovní poměr úředníka veřejné správy z doby určité na pracovní poměr úředníka veřejné správy na dobu neurčitou. Bude-li pracovní místo úředníka veřejné správy v případech stanovených tímto zákonem obsazeno bez výběrového řízení, pracovní poměr nevznikne.

3) Výběrové řízení je konstruováno ve třech krocích

- a) *vnitřní zjednodušené výběrové řízení* – výzva pro vlastní úředníky a zaměstnance (zjednodušené řízení, snížení administrativní zátěže pro vyhlášovatele i uchazeče, doklady nebudou vyžadovány, jsou-li obsaženy v osobním spise uchazeče),
- b) *vnější výběrové řízení omezené na uchazeče, kteří již působí ve veřejné správě* – výběrové řízení v rámci nabídky volných pracovních sil či pracovních míst ve veřejné správě,
- c) *vnější výběrové řízení*.

Ad a) Půjde o výběrové řízení realizované z vlastních zdrojů - způsob postupu bude vycházet ze znalostí personální situace v konkrétním orgánu veřejné moci. V případě, že ze znalosti vlastní personální situace bude zřejmé, že orgán veřejné moci nedisponuje vlastními zdroji, není zjednodušené výběrové řízení realizované z vlastních zdrojů povinné, avšak v takovém případě má zaměstnavatel informační povinnost způsobem umožňujícím dálkový přístup vůči vlastním úředníkům či zaměstnancům při dalším postupu dle písmen b) a c) formou zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Při tomto postupu budou výrazným způsobem upřednostněny vlastní personální zdroje a jejich rozvoj a také motivace úředníků a zaměstnanců na vlastním dalším osobnostním rozvoji. Zároveň nebude tento postup znamenat žádné zvýšení administrativní zátěže, neboť výzva nebude vyžadovat předložení žádných dokumentů, protože všechny požadované dokumenty jsou založeny v osobním spise konkrétního uchazeče z doby vzniku pracovního poměru. Výběrové řízení bude zveřejněno interním způsobem. Toto výběrové řízení nebude zveřejňováno v rámci Burzy práce.

Ad b) Půjde o výběrové řízení mimo vlastní zdroje orgánu veřejné moci, ale pouze v rámci celé veřejné správy – výběrové řízení (mimo vlastní zdroje) využívající nabídky a poptávky volných pracovních míst a výběrových řízení ve veřejné správě evidovaných na Burze práce ve veřejné správě. Všechny orgány veřejné správy budou mít zákonem stanovenou povinnost na základě vlastního dálkového přístupu zadávat všechna volná pracovní místa (ve specifikaci dle katalogu prací), a ta budou spolu s podmínkami výzev k výběrovému řízení tvořit Burzu práce ve veřejné správě. Každý orgán veřejné moci (zaměstnanci v něm zařazení) bude mít přístup do tohoto neveřejného modulu, a proto i okamžitý přehled o nabídce a poptávce práce. I zde bude velmi zjednodušená administrativa, neboť se v rámci prostupnosti veřejné správy bude jednat o již dříve „prověřené“ zaměstnance či úředníky. Zveřejnění výzvy bude probíhat v rámci Burzy práce ve veřejné správě, a tedy nebude nutno řešit zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň nebude tento postup znamenat žádné zvýšení administrativní zátěže, neboť výzva nebude vyžadovat předložení žádných dokumentů, protože všechny požadované dokumenty jsou založeny v osobním spise konkrétního uchazeče z doby vzniku pracovního poměru u konkrétního orgánu veřejné moci a byly řádně ověřeny v rámci procesu vzniku pracovního poměru při vstupu do veřejné správy. Zároveň dojde

k výrazné úspoře spojeně se zabezpečením obligatorního vzdělávání, neboť tato již byla absolvována u původního zaměstnavatele.

Ad c) Půjde o výběrové řízení shodné se současným pojetím. V této etapě bude orgán veřejné správy zveřejňovat výběrové řízení na vlastních webových stránkách a úřední desce.

U výběrových řízení podle navrhovaného zákona dojde k zjednodušení zákonem stanovených povinných součástí výzev pro výběrové řízení a bude dána větší volnost vyhlášovateli při stanovení obsahu předkládaných dokladů. Vyhlášovatel může, dle vlastní znalosti na trhu práce v daném území, rozhodnout o sloučení kroku 2 a 3. Tuto skutečnost je povinen zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup i na Burze práce.

Výběrové řízení při uzavírání pracovních smluv na dobu určitou se jako povinné nepředpokládá, neboť se jedná o pracovní pozici dočasnou, zejména v případě dlouhodobé nemoci a mateřské dovolené úředníka veřejné správy v pracovním poměru na dobu neurčitou. Povinnost výběrového řízení se však týká případů pracovního poměru úředníka veřejné správy, který vzniká na základě změny druhu práce, kterou se mění pracovní poměr zaměstnance na pracovní poměr úředníka veřejné správy nebo kterou se mění pracovní poměr úředníka veřejné správy na dobu určitou na pracovní poměr úředníka veřejné správy na dobu neurčitou (stabilizace personálu a ochrana před obcházením povinnosti výběrového řízení)

4) Náležitosti oznámení o vyhlášení výběrového řízení na místo úředníka veřejné správy a přihláška uchazeče o místo úředníka veřejné správy

Bude upraveno v paragrafovém znění s cílem snížit výrazně administrativní zátěž vyhlášovatele i uchazeče při zachování jednotného přístupu k vyhlásování výběrového řízení ve vztahu k Burze práce ve veřejné správě.

Uchazeč podá orgánu veřejné moci písemnou nebo elektronickou přihlášku spolu s životopisem a náležitostmi podle oznámení o vyhlášení výběrového řízení. K později podaným přihláškám se nepřihlíží. Nemá-li přihláška zájemce náležitosti stanovené zákonem ani poté, co uchazeči uplynula orgánem veřejné správy stanovená lhůta k doplnění přihlášky, je uchazeč z výběrového řízení vyloučen.

5) Způsob vyhlášení výběrového řízení

Výběrové řízení vyhláší ten, kdo plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele, případně jím pověřená osoba.

Výběrové řízení v etapě c) na jmenování do funkce je veřejné a vyhláší jej orgán veřejné moci, v němž má být pracovní místo obsazeno, (dále jen „vyhlášovatel“) nejméně 15 dnů přede dnem určeným pro přihlášení uchazečů a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup prostřednictvím Burzy práce ve veřejné správě. Vyhlášovatel může též výběrové řízení zrušit z důvodů, že nikdo ze zájemců nevyhovuje podmínkám, a též z jiných vážných důvodů. V případě negativního výsledku výběrového řízení vyhlášovatel posoudí, zda výběrové řízení zruší, nebo pokračuje jiným způsobem (opakování výzvy k výběrovému řízení, prodloužení termínu pro výzvu na Burze práce ve veřejné správě apod.). Zrušení výběrového řízení musí být zveřejněno stejným způsobem jako jeho vyhlášení.

6) Výběrová komise a průběh výběrového řízení

V případě jmenování a v případě vzniku pracovního poměru úředníka veřejné správy ustavuje osoba, která plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele, pro výběr úředníka výběrovou komisi složenou nejméně ze tří členů. Dvě třetiny musí tvořit úředníci daného zaměstnavatele. Výběrová komise posuzuje přihlášky uchazečů a vybere vhodné kandidáty. Vyhlášovatel z takto určených kandidátů vybere nejvhodnějšího nebo výběrové řízení zruší.

7) Překážky výkonu práce úředníka veřejné správy

Překážky výkonu funkce úředníka veřejné správy vyplývají z jiných právních předpisů.

8) Zaměstnanecký vztah, v němž bude veřejná služba vykonávána

Pro všechny úředníky veřejné správy se navrhuje aplikovat **pracovní poměr** s rozdílnými zaměstnavateli. Zaměstnavatelem úředníka veřejné správy vykonávajícího veřejnou službu v organizační složce státu bude stát, tedy Česká republika, za niž jedná příslušná organizační složka státu, a zaměstnavatelem úředníků veřejné správy vykonávajících veřejnou službu na úrovni územních samosprávných celků konkrétní územní samosprávný celek.

9) Pracovní poměr

- pracovní poměr řadových úředníků veřejné správy se zakládá pracovní smlouvou na dobu neurčitou s výpovědní lhůtou 6 měsíců
- pracovní poměr úředníků vykonávajících management řízení v projektovém řízení realizovaném v rámci projektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie) se zakládá pracovní smlouvou s pracovním poměrem na dobu určitou a zaniká dnem ukončení platnosti konkrétního projektu. Po skončení platnosti pracovní smlouvy nebo při jejím ukončení ze strany zaměstnance před uplynutím její platnosti nenáleží zaměstnanci žádné odstupné;
- pracovní poměr vedoucích úředníků veřejné správy se zakládá jmenováním a zaniká způsoby upravenými v tomto zákoně a zákoníku práce.
- pracovní poměr ředitelů úřadů se zakládá jmenováním a končí za podmínek stanovených tímto zákonem a zákoníkem práce
- pracovní poměr zaměstnanců zabezpečujících výhradně činnost ministra vlády, hejtmana, primátora a starosty, náměstka člena vlády, náměstka hejtmana nebo primátora, místostarosty, člena zastupitelstva uvolněného pro výkon funkce se zakládá pracovní smlouvou na dobu určitou. Pracovní poměr vzniká nejdříve dnem uzavření pracovní smlouvy, skončí dnem skončení výkonu funkce člena vlády, hejtmana, primátora a starosty, náměstka člena vlády, náměstka hejtmana nebo primátora, místostarosty, člena zastupitelstva uvolněného pro výkon funkce. Po skončení platnosti pracovní smlouvy nebo při jejím ukončení ze strany zaměstnance před uplynutím její platnosti nenáleží zaměstnanci žádné odstupné;
- ostatních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce

10) Převedení na jinou práci

Jako zvláštní důvod převedení na jinou práci bude stanoveno kvalifikované zjištění skutečností vedoucích k zahájení řízení v souvislosti s výkonem funkce, jehož výsledkem může být ztráta bezúhonnosti nebo spolehlivosti. Důvodem pro převedení na jinou práci je rovněž ztráta jiných předpokladů (včetně nesplnění kvalifikačních předpokladů za podmínek stanovených tímto zákonem pro výkon sjednané práce – disponuje-li zaměstnavatel volným pracovním místem, pro které by úředník, který převáděný úředník ke dni převodu splňoval stanovené kvalifikační předpoklady – s největší pravděpodobností neúřednické pracovní místo).

11) Změny pracovního poměru

Změny pracovního poměru se budou řídit obecnou právní úpravou. Nově se zavádí oznamovací povinnost orgánů činných v trestním řízení, což bude promítnuto i do trestního řádu jeho novelizací. Orgán, který zahájil trestní stíhání proti úředníkovi veřejné správy, o tom neprodleně vyrozumí jeho zaměstnavatele. Státní zástupce, který rozhodnutím zastaví trestní stíhání proti úředníkovi veřejné správy, po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí vyrozumí jeho zaměstnavatele. Soud, který pravomocně rozhodl v trestní věci úředníka veřejné správy, o tom po nabytí právní moci příslušného rozhodnutí vyrozumí

jeho zaměstnavatele. Předpokládá se vazba Portálu rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě na systém základních registrů.

12) Další důvod ke skončení pracovního poměru

Vykonání předepsaných zkoušek stanovených dle tohoto zákona pro jednotlivé kategorie zaměstnanců a úředníků veřejné správy (obecné úřednické zkoušky nebo zkoušky odborné úřednické způsobilosti v předepsaném termínu) je dalším (kvalifikačním) předpokladem pro výkon práce úředníka veřejné správy (výkonu správních činností). Nesplnění tohoto předpokladu, je důvodem ke skončení pracovního poměru úředníka veřejné správy podle zákoníku práce, není-li možné jej převést na jinou práci, ke které ke dni převodu již splňuje požadované kvalifikační předpoklady. Odlišnost oproti zákoníku práce.

13) Jmenování a odvolání vedoucích úředníků veřejné správy

Jmenování a odvolávání vedoucích úředníků veřejné správy ve správních úřadech a úřadech územních samosprávních celků provádí ředitel úřadu. Dílčí modifikace se navrhuje u jmenování a odvolávání vedoucích odborů krajského úřadu, obecního úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy a úřadu městské části hlavního města Prahy s tím, že v tomto případě jmenuje a odvolává ředitel úřadu (v případě obcí a městských částí hlavního města Prahy), ředitel krajského úřadu (v případě krajů) a ředitel Magistrátu hlavního města Prahy (v případě hlavního města Prahy). V principu platí, že ten, kdo jmenuje, je oprávněn také odvolávat. Tato změna se navrhuje pro sjednocení prvků managementu řízení tak, jak je tomu u ústřední státní správy.

V obcích, městských obvodech a městských částech, kde není funkce tajemníka obecního úřadu zřízena nebo kde není tajemník ustanoven, plní úkoly osoby s personální pravomocí podle tohoto zákona starosta. Na starostu vykonávajícího správní rozhodování při výkonu veřejné správy v přenesené působnosti se vztahují práva a povinnosti jako na vedoucího úředníka veřejné správy, zejména v oblasti prokazování zvláštní odborné způsobilosti (úprava § 106 zákona o obcích, sankcí v případě neprokázání zvláštní úřednické zkoušky pro výkon dané správní činnosti je nemožnost vykonávat státní správu v přenesené působnosti a nutnost řešení jinou právní cestou – veřejnoprávní smlouva, rozhodnutí kraje, atd. Nejedná se tedy o žádnou personální sankci vůči starostovi, jen je tímto opatřením chráněna kvalita výkonu státní správy v přenesené působnosti).

Vedoucí úředník či ředitel úřadu se také může vzdát funkce. Odvolání nebo rezignace musí být písemné a doručené druhému účastníkovi, jinak jsou neplatné. Odvoláním nebo rezignací pracovní poměr vedoucího úředníka či vedoucího úřadu nekončí. Odvolat vedoucího úředníka či vedoucího úřadu lze pouze tehdy, jestliže jsou splněny stanovené hmotně-právní předpoklady pro tento postup (odvolání, které by nebylo učiněno z těchto důvodů, by bylo pro rozpor se zákonem neplatné) Výkon práce na pracovním místě vedoucího úředníka veřejné správy končí dnem následujícím po doručení odvolání nebo rezignací, nebyl-li v odvolání nebo rezignací uveden den pozdější.

Vedoucího úředníka veřejné správy lze z funkce odvolat

- a) pozbyl-li některý z předpokladů pro vznik nebo trvání pracovního poměru,
- b) porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností vyplývajících z pracovního poměru nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení tímto zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců,
- c) v případě řádného neplnění pracovních úkolů, jestliže byl v době posledních 6 měsíců písemně vyzván k jejich odstranění a v přiměřené době je neodstranil, (k neplnění povinností došlo bez zavinění zaměstnavatele)

- d) neukončil-li vzdělávání vedoucích úředníků veřejné správy ve lhůtě do 24 měsíců ode dne, kdy začal vykonávat funkci vedoucího úředníka veřejné správy (neplnění dalšího kvalifikačního předpokladu pro výkon funkce vedoucího úředníka veřejné správy).

Ředitele úřadu je možné z funkce odvolat:

- a) pozbyl-li některý z předpokladů pro vznik nebo trvání pracovního poměru,
- b) porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností vyplývajících z pracovního poměru nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení tímto zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců,
- c) v případě řádného neplnění pracovních úkolů, jestliže byl v době posledních 6 měsíců písemně vyzván k jejich odstranění a v přiměřené době je neodstranil, (k neplnění povinností došlo bez zavinění zaměstnavatele) a to i v oblasti prokazatelné ne hospodárnosti, efektivity a efektivnosti při řízení úřadu, či nenastavení opatření k boji proti korupci v rámci řízeného úřadu
- d) na základě opakovaných zjištění porušení platné právní úpravy ze strany kontrolních orgánů a nezajištění realizace stanovených nápravných opatření uložených kontrolními orgány (přesně bude upraveno při přípravě paragrafovaného znění zákona)
- e) při zjištění neefektivního řízení úřadu a ne hospodárného nakládání se svěřenými prostředky (přesně bude upraveno při přípravě paragrafovaného znění zákona)

1) spolehlivost a bezúhonnost – testy spolehlivosti

Text bude ve fázi přípravy paragrafovaného znění doplněn podle vládou schválené analýzy předložené na základě vyhodnocení Strategie vlády v boji proti kriminalitě.

IV. 5. Práva a povinnosti úředníků veřejné správy

Povinnosti úředníků veřejné správy, jejich práva a omezení některých práv se, na základě pozitivních zkušeností ze zákona č. 312/2002 Sb., navrhuje výčtem uvést přímo v zákonu minimálně v rozsahu § 16 zákona č. 312/2002 Sb., rozšířené dále o práva a povinnosti vyplývající z principů dobré správy dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, usnesení vlády ze dne 21. 3. 2001 č. 270 ke Kodexu etiky zaměstnanců veřejné správy a usnesení vlády ze dne 5. 1. 2011 č. 1 o Strategii vlády v boji proti korupci na roky 2011 – 2012. Taktéž práva a omezení některých práv bude dopracováno v paragrafovém znění zákona (např. po dobu trvání pracovního poměru nesmí ředitel úřadu vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí, právo na poskytnutí pracovního volna s náhradou platu či mzdy k činnosti lektora nebo ke zkušební činnosti a jiné).

1) Další odstupné a odchodné

Úředníkovi veřejné správy náleží

- a) další odstupné ve výši, za podmínek a v rozsahu stanoveném právní úpravou. Další odstupné náleží úředníkovi, který ke dni rozvázání pracovního poměru z organizačních důvodů nebo z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) a e) zákoníku práce dovršil stanovený počet let trvání pracovního poměru; výše dalšího odstupného činí
 - aa) dvojnásobek průměrného měsíčního platu u úředníka veřejné správy, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 10 let pracovního poměru ve veřejné správě,

- ab) trojnásobek průměrného měsíčního platu u úředníka veřejné správy, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 15 let pracovního poměru ve veřejné správě,
- ac) čtyřnásobek průměrného měsíčního platu u úředníka veřejné správy, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 20 let pracovního poměru ve veřejné správě.

Výši dalšího odstupného úředníka veřejné správy nelze upravit odchylně v kolektivní smlouvě ani vnitřním předpisem.

Zákon stanoví překážky proti zneužívání institutu dalšího odstupného v rámci přechodu mezi orgány veřejné správy.

Pro účely dalšího odstupného se započítává doba trvání pracovního poměru úředníka v orgánech veřejné správy a ve státních organizacích zajišťujících veřejnou správu na základě zvláštních zákonů po 29. prosinci 1989 (započítává se tak výkon veřejné správy pouze v demokratických poměrech, tj. mimo časový úsek komunistické totalitní moci). Zákon bude obsahovat ustanovení, že pro účely dalšího odstupného se bude započítávat vždy jen ta doba činnosti ve veřejné správě, z níž (ještě) nárok na další odstupné nevznikl (zaměstnanec bude mít povinnost zaměstnavateli, pokud je jím orgán veřejné moci, na který dopadá zákon o úřednících, oznamovat tuto dobu; nedodrží-li tuto povinnost, bude se při případném vyplacení dalšího odstupného, k němuž dojde v rozporu s tímto ustanovením, jednat o bezdůvodné obohacení). Za současného stavu se při odchodu zaměstnance do starobního nebo invalidního důchodu místo odchodného většinou vyplácí mimořádná odměna, která je v různých úřadech různá, proto se v rámci sjednocení navrhuje tuto odměnu nazvat odchodným a jeho výši určit přímo v zákoně. Další odstupné je již nyní vypláceno úředníkům územních samosprávných celků vedle odstupného podle § 67 a 68 zákoníku práce. V rámci sjednocení se navrhuje vyplácet další odstupné i státním úředníkům v takové výši, jako je dnes zakotvena v zákoně č. 312/2002 Sb;

- b) odchodné při prvním skončení pracovního poměru po přiznání plného invalidního důchodu nebo při ukončení pracovního poměru z důvodu prvního odchodu do starobního důchodu ve výši analogické dalšímu odstupnému podle předchozího ustanovení.

2) Odměňování úředníků veřejné správy

Odměňování ve veřejné správě se řídí hlavami I, III až VIII části šesté zákoníku práce (a příslušnými prováděcími právními předpisy, např. smluvní plat) se zvláštní úpravou podle tohoto zákona.

To znamená, že plat úředníka tvoří

- platový tarif (§ 123 zákoníku práce),
- příplatek za vedení (§ 124 zákoníku práce),
- příplatek za noční práci (§ 125 zákoníku práce),
- příplatek za práci v sobotu a v neděli (§ 126 zákoníku práce),
- plat za práci přesčas (§ 127 zákoníku práce),
- příplatek za práci ve ztíženém pracovním prostředí (§ 128 zákoníku práce a prováděcí právní předpis),
- zvláštní příplatek (§ 129 zákoníku práce a prováděcí právní předpis),
- osobní příplatek (§ 131 zákoníku práce),
- odměna (§ 134 zákoníku práce),
- plat nebo náhradní volno za práci ve svátek (§ 135 zákoníku práce)

- cílová odměna (úprava dle tohoto zákona) vázaná na konkrétní dokončený projekt (bude-li řešeno dříve novelou ZP, pak tato odlišná úprava ztratí na opodstatněnosti)

Na základě nových principů odměňování bude odlišně upraveno pro úředníky veřejné správy

- stanovení povinnosti pravidelně posuzovat přiznanou výši osobních příplatků na základě pracovního hodnocení, resp. provádět pravidelné pracovní hodnocení úředníků veřejné správy,
- zavedení nového nástroje pro motivaci úředníků, tzv. cílové odměny, pokud nebude dříve upraven zákoníkem práce,

3) Zásady propojení právní úpravy odměňování s hodnocením pracovních výsledků

Osobní příplatek je nenároková složka platu, která slouží k ocenění dlouhodobě podávaných vyšších a kvalitnějších výkonů zaměstnance a k ocenění vynikajících všeobecně uznávaných odborníků. Návrh úpravy sleduje zajištění pozitivní motivace úředníků veřejné správy k vyšší kvalitě výkonu veřejné správy tím, že zaměstnavatelé budou muset pravidelně (nejméně jedenkrát za rok) hodnotit zaměstnance ve vztahu k výši stanovených osobních příplatků. Návrh podpoří využívání osobního příplatku k účelu, pro který je určen, nikoliv jen k převážně individuálnímu i když plošnému „dorovnávání“ úrovně platových tarifů, jak je v praxi dosud běžné. Návrh neznamena, že by se osobní příplatky stanovovaly „na dobu určitou“. Zavedení povinností pravidelně posoudit a přehodnotit výši osobního příplatku znamená, že zaměstnavatel může výši osobního příplatku přehodnotit mimo toto hodnocení. Zaměstnavatel musí vždy uvést důvod změny.

Zákon také umožní poskytování cílových odměn, které budou vyplaceny na základě stanoveného příslibu pouze v případě úspěšného splnění (dokončení) stanoveného úkolu (projektu) a setrvání v pracovním poměru nejméně do jeho ukončení. Poskytování cílových odměn bude vázáno na splnění zvlášť náročných a prioritních úkolů, jejichž realizace a výsledky mají z hlediska úkolů a cílů orgánu veřejné moci zásadní a průřezový charakter, a na postup dle interních pravidel orgánu veřejné moci pro vyhlášení a poskytování cílových odměn, který bude v souladu s tímto zákonem a bude respektovat principy projektového řízení. Poskytovat odměny formou nároku při splnění předem stanovených měřitelných ukazatelů současný systém odměňování neumožňuje. Zavedení možnosti vyplácet cílové odměny se mimo jiné nabízí jako vhodná forma k využití pro úspěšné vedoucí úředníky veřejné správy (namísto zavádění jiných „zvláštností“ pro jejich odměňování). Cílové odměny se navrhuje jako doplňková forma (složka) platu. Jejich poskytnutí by bylo vázáno na splnění zvlášť náročných úkolů a cílů (projektů), jejichž příprava, postupné zajišťování a konečná realizace bude mimořádně náročná a stěžejní z hlediska příslušného (celého) orgánu veřejné moci, pokud byly jako „cílový úkol“ předem vyhlášeny. Poskytování cílových odměn by naopak nemělo být vázáno na splnění běžných a průběžných úkolů orgánu veřejné moci (organizačních útvarů) dle jejich pracovní náplně. Poskytování cílových odměn by mělo být vázáno na postup dle interních pravidel (sjednaných v kolektivní smlouvě, případně vydaných vnitřním předpisem) pro vyhlášení a poskytování cílových odměn v souladu s tímto zákonem. Využití cílových odměn se předpokládá zejména k ocenění výsledků a splnění projektů, které byly zajišťovány v pracovních (řešitelských) týmech, avšak lze uvažovat i o možnosti využití v případě, že se jednotlivec smluvně zaváže splnit stanovený cíl (v souladu se zadáním a za sjednaných podmínek) osobně.

Cílové odměny by mohly plnit významnou motivační úlohu.

4) Hodnocení zaměstnanců

Významnou systémovou změnou je zavedení povinného systému hodnocení zaměstnanců nad rámec hodnocení dle zákoníku práce, a to v případě zájmu i s možností využití SW nástroje implementovaného do řešení Portálu lidských zdrojů (nástroj eliminující maximálně možné subjektivitu hodnocení úředníka). Hodnocení bude systémově propojeno do oblasti odměňování a mělo by být jedním z významných prvků mající pozitivní vliv na diferencovaném odměňování schopnějších a pracovitějších úředníků. Jde tedy o silný motivační prvek podporující kvalitu úředníků. Podrobný popis a principy budou obsaženy v paragrafovaném znění. U obcí ve kterých funkci ředitele úřadu vykonává starosta je hodnocení fakultativní. Předmětem hodnocení nebude jen hodnocení plnění pracovních povinností, ale také hodnocení osobnostních předpokladů každého úředníka pro výkon funkce jako např. schopnost pracovat v týmu, schopnost zvládat stresová jednání, ochotu a přístup k plnění nepředvídatelných úkolů, schopnost komunikace, odpovědnost, přesnost při plnění svěřených úkolů. U vedoucích zaměstnanců pak bude hodnocení rozšířeno o osobnostní předpoklady pro řízení podřízených, zvládání základních manažerských dovedností a vztahů mezi nadřízeným a podřízeným, schopnost delegovat úkoly, využívat projektové a procesní řízení, atd. Podrobně bude upraveno v paragrafovaném znění návrhu. Hodnocení bude obsahově širší než je upraveno zákoníkem práce a bude zaměřeno na mnohem více aspektů, než je pouhé plnění úkolů.

IV. 6. Vzdělávání ve veřejné správě

Vytvoření jednotného systému vzdělávání ve veřejné správě, ve kterém se uplatní všechny pozitivní prvky dosavadních dvou zdánlivě samostatných systémů, s důrazem na celkové zkvalitnění obsahu vzdělávání, rozsahu vzdělávání pro jednotlivé kategorie úředníků veřejné správy a nové vymezení realizátorů vzdělávání povede k racionalizaci vzdělávání úředníků veřejné správy a stane se základem pro snadnější prostupnost úředníků veřejné správy, kteří se podílí na správě v různých pracovních pozicích.

Jde také o zavedení principu rovného přístupu v povinnosti se dále vzdělávat. Navrhovaný systém vzdělávání se dotkne všech úředníků veřejné správy, sjednocuje povinnost vzdělávání a povinnost ověření základní kvalifikace u všech úředníků veřejné správy rovným způsobem a bude mít společnou strukturu pro obě cílové skupiny státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků včetně možnosti prohlubování kvalifikace u vrcholových vedoucích úředníků veřejné správy.

Základem pro zajištění systému vzdělávání bude zavedení závazných vzorových vzdělávacích programů, nového pojetí akreditačního řízení, nového pojetí uznání rovnocennosti vzdělání, certifikace lektorů a jejich vzdělávání a zvýšení kontrolní úlohy při zajištění kvality vzdělávání. Zásadní změnou bude zákonem stanovená povinnost akreditovaných vzdělávacích institucí realizovat vzdělávání v případě udělení akreditace po celou dobu její platnosti a v jí stanoveném rozsahu.

Orgány veřejné správy budou povinné zajistit svým úředníkům přípravu na zkoušky podle tohoto zákona, a to buď formou:

- internátní, organizovanou poskytovateli vzdělávání,
- distanční či kombinovanou, nebo
- samostudiem

Náklady spojené se vzděláváním bude hradit vysílající orgán veřejné správy.

1. Rozsah osobní působnosti při vzdělávání ve veřejné správě

- ✓ úředníci veřejné správy jsou **povinni prohlubovat si kvalifikaci podle tohoto zákona**, který stanoví druhy vzdělávání pro cílové skupiny úředníků a dále podmínky, rozsah a odpovědnost za realizaci jejich vzdělávání.
- ✓ vedoucí úředníci, vykonávající řídicí a kontrolní úlohu. Jedná se o vedoucí zaměstnance ve smyslu § 11 odst. 4 zákoníku práce, kteří řídí práci podřízených (*Pozn.: funkci vedoucího úředníka může plnit i osoba nepodléhající režimu navrhovaného zákona – např. starosta obce, není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, apod.*) jsou **povinni prohlubovat si kvalifikaci podle tohoto zákona**, který stanoví druhy vzdělávání pro cílové skupiny úředníků a dále podmínky, rozsah a odpovědnost za realizaci jejich vzdělávání.
- ✓ vedoucí úřadů – státní tajemníci na ministerstvech, ředitelé krajských úřadů, ředitelé a tajemníci úřadů statutárních měst, měst a obcí. Jedná se o vedoucí zaměstnance ve smyslu § 11 odst. 4 zákoníku práce, kteří řídí práci podřízených a plní funkci zaměstnavatele (*Pozn. princip odpolitizování veřejné správy a systémové opatření k snížení potencionálních rizik zásahů politické reprezentace do výkonu státní správy i eliminace možnosti vytváření podmínek pro korupční jednání. Zároveň zajištění větší míry kontinuity činností orgánů veřejné moci a eliminace negativních dopadů do personálních změn při změnách politického vedení státu, kraje či obce*) jsou **povinni prohlubovat si kvalifikaci podle tohoto zákona**, který stanoví druhy vzdělávání pro cílové skupiny úředníků a dále podmínky, rozsah a odpovědnost za realizaci jejich vzdělávání.
- zaměstnanci, kteří ve správních úřadech a územních samosprávných celcích vykonávají nejrůznější činnosti a plní osobní úkoly pro fyzickou osobu zastávající veřejnou funkci (pro člena vlády nebo pro uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku) mají **možnost** si prohlubovat kvalifikaci v souladu s tímto zákonem.
- zaměstnanci vykonávající pomocné, servisní nebo manuální práce nebo řídicí činnost zaměstnanců vykonávajících tyto činnosti (např. řidič, sekretářka zabezpečující výhradně administrativní činnosti nevyrchnostenského charakteru, zaměstnanec hospodářské správy nebo rozmnožovny, správce sítí, nejedná-li se o činnost při správě a udržování informačních systémů veřejné správy, a další profese vykonávající nevyrchnostenskou veřejnou správu) **jsou povinni** vzdělávat se dle zákoníku práce.

Každá fyzická osoba se **může** vzdělávat a získat osvědčení o vzdělání ve všech druzích vzdělávání úředníků, a to za úplatu. Cenu stanoví individuálně konkrétní poskytovatel. Tato změna umožní občanům – zájemcům o vstup do veřejné správy získat potřebné vzdělání již před samotným vstupem do veřejné správy a tím získat zvýhodnění na trhu práce.

2. Druhy vzdělávání

Vzdělávání úředníků veřejné správy se navrhuje jako prohlubování kvalifikace takto:

- a) příprava ke zkoušce obecné úřednické způsobilosti (zakončená obecnou úřednickou zkouškou u Institutu pro veřejnou správu),
- b) příprava ke zkoušce odborné úřednické způsobilosti (zakončená zkouškou odborné úřednické způsobilosti u Institutu pro veřejnou správu Praha),
- c) vzdělávání vedoucích úředníků veřejné správy (zakončené obhajobou práce),
- d) vzdělávání ředitelů úřadů (zakončené obhajobou práce, možná uznatelnost MPA a MBA)
- e) průběžné prohlubující vzdělávání (podrobnosti viz dále).

Pozn.: Tento výčet neznamená nemožnost realizace dalšího vzdělávání mimo tuto úpravu – např. vzdělávání dle zákoníku práce, **další rezortní vzdělávání dle jednotlivých zvláštních zákonů, splnění kvalifikačních předpokladů stanovených zvláštními zákony**, v případě, že věcně příslušný ústřední správní úřad nezačlení daný kvalifikační předpoklad do odborné úřednické způsobilosti.

Ad a) Příprava k obecné úřednické způsobilosti zakončená zkouškou. Podrobný obsah přípravy a požadavků k obecné úřednické zkoušce stanoví závazný vzorový vzdělávací program, který zahrnuje zejména: základy způsobilosti vykonávat správní činnosti (procesní zákony - správní řád, zákon o kontrole, daňový řád), znalost právních principů organizace a činnosti veřejné správy (ústava, kompetenční zákon, zákony o územně samosprávných celcích apod.), „protikorupční minimum“/včetně problematiky etického kodexu úředníků a volených zástupců veřejné správy) orientaci v problematice veřejných financí a získání základních znalostí o Evropské unii. Obsah přípravy i zkoušky bude diferencován podle typu orgánu veřejné moci v návaznosti na rozsah vykonávané správní činnosti. V případě přechodu úředníků obecních úřadů obcí základního typu a obcí s pověřeným obecním úřadem na vyšší orgán veřejné moci musí prokázat rozdílnou znalost formou zkoušky. Přípravu ke zkoušce by měli zajišťovat poskytovatelé (zejména akreditované vzdělávací instituce), ověření Institut pro veřejnou správu. Obecnou úřednickou způsobilost musí prokázat ve lhůtě 12 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru. Zaměstnavatel je povinen úředníka veřejné správy k ověření zkouškou u Institutu pro veřejnou správu Praha přihlásit do 4 měsíců od vzniku pracovního poměru.

Ad b) Příprava ke zkoušce odborné úřednické způsobilosti a zkouška odborné úřednické způsobilosti. Podrobný obsah přípravy a požadavků ke zkoušce odborné úřednické způsobilosti stanoví závazný vzorový vzdělávací program připravený ve spolupráci s věcně příslušným ústředním správním úřadem. Odborná úřednická způsobilost zastřešuje požadavky na souhrn nezbytných znalostí v působnosti orgánů veřejné správy. Výčet správních činností, pro jejichž výkon je stanoven kvalifikační předpoklad, stanoví prováděcí právní předpis. Přípravu by měli zajišťovat poskytovatelé, ověření Institut pro veřejnou správu. Odbornou úřednickou způsobilost musí úředník veřejné správy prokázat nejpozději ve lhůtě 24 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru nebo ode dne, kdy začal danou správní činnost vykonávat. V případě, že úředník odbornou úřednickou způsobilost nezíská v zákonem stanovené lhůtě, nesmí danou správní činnost vykonávat. Zaměstnavatel je povinen úředníka k ověření zkouškou u Institutu pro veřejnou správu Praha přihlásit do 4 měsíců od vzniku pracovního poměru nebo ode dne, kdy začal danou správní činnost vykonávat. V případě výkonu více správních činností je úředník povinen pro druhou a další správní činnost odbornou úřednickou způsobilost do 24 měsíců ode dne, kdy začal danou správní činnost vykonávat.

Ad c) Vzdělávání vedoucích úředníků veřejné správy zakončené ověřením. Podrobný obsah přípravy a požadavků k ověření stanoví vzorový vzdělávací program. Obsahem tohoto vzdělávání je osvojení si základních dovedností pro výkon funkce vedoucího úředníka veřejné správy, analýza problémů a jejich řešení, pravidla a nástroje řízení a vedení lidí, pravidla týmové spolupráce, efektivní komunikace, metody motivace, řešení konfliktů a vyjednávání, procesy manažerského řízení a rozhodování, protikorupční blok a kontrola. Přípravu k vzdělávání poskytují poskytovatelé. Ověření (obsah a podrobnosti budou součástí vzorového vzdělávacího programu) vykonávají povinně všichni vedoucí úředníci veřejné správy u daného poskytovatele, do vzdělávání mohou být zařazeni také úředníci veřejné správy, kteří se na vedoucí funkci připravují. Vzdělávání vedoucích úředníků veřejné správy se ukončuje nejpozději do 24 měsíců od jmenování do funkce a prokazuje se vydáním osvědčení o zkoušce, vydaným poskytovatelem.

Ad d) Tento obligatorní typ dalšího vzdělávání se poskytuje formou organizovaného studia dle závazného vzorového vzdělávacího programu. Bude obsahově obdobný vzdělávání vedoucích úředníků, ale více zaměřený na rozvoj manažerských dovedností. Předmět, rozsah a podmínky studia upraví prováděcí právní předpis zpracovaný Ministerstvem vnitra v dohodě s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. V rámci institutu rovnocennosti vzdělávání u tohoto druhu může být přiznán absolventům ekvivalentních studijních oborů, které mají obdobný rozsah a obsah studijních programů – titul MPA či MBA, a bude nahrazovat vzdělávání dle bodu d). MPA a MBA bude spadat do režimu kreditního systému. Pro ředitele úřadu je absolutorium tohoto druhu prohlubování kvalifikace kvalifikačním předpokladem, který musí být prokázán nejpozději do 24 měsíců ode dne jmenování do funkce.

Ad e) Průběžné vzdělávání se člení na:

- aktualizací, prohlubující a specializační vzdělávání,
- jazykové vzdělávání,
- vzdělávání v prioritních oblastech stanovených vládou (např. protikorupční opatření, gender politika, rozvoj lidských zdrojů, apod.),
- doplňkové formy – stáže, studijní pobyty a řízená praxe.

Základním pilířem bude i nadále aktualizací, prohlubující a specializační průběžné vzdělávání. Pro potřeby tohoto zákona se rozumí průběžným vzděláváním

- aktualizacím – vzdělávání reagující zejména na změny právního nebo odborného prostředí správních činností,
- prohlubujícím – vzdělávání zajišťující hlubší a podrobnější znalost problematiky v návaznosti na již absolvované předchozí druhy vzdělávání,
- specializačním – rozvoj „měkkých“ dovedností (komunikace, asertivita, jednání s problematickým klientem, jednání s občany se zdravotním postižením, apod.).

Nově se navrhuje využití systému jazykové kvalifikace (stanovení požadavku splnění standardizované jazykové zkoušky pro ředitele úřadu stanovená pracovní místa) pro veřejnou správu jako celek. V průběžném vzdělávání se také realizují ty oblasti, které vláda může stanovit ad hoc jako vzdělávací priority.

Doplňkové formy – stáže, studijní pobyty. Tyto doplňkové formy budou představovat významnou součást kreditního systému. Nový kreditní přístup započítávání aktivit celoživotního vzdělávání umožní širokou variabilitu vzdělávání a zejména zvýší motivaci úředníků samotných s ohledem na vlastní volbu typu vzdělávání. Všichni úředníci veřejné správy budou mít povinnost absolvovat průběžné prohlubující vzdělávání v souladu s kreditním systémem v rozsahu stanoveném minimálním počtem kreditů za dané časové období.

3. Systém zabezpečení vzdělávání

1) Institucionální zabezpečení vzdělávání

- I. poskytovatelé vzdělávání zajišťující vzdělávání přímo na základě přímého zákonného zmocnění bez nutnosti se akreditovat jako vzdělávací instituce, jsou
 - a) státní příspěvková organizace Institut pro veřejnou správu Praha,
 - b) správní úřady,
 - c) organizační složky státu, které nejsou zároveň správním úřadem,
 - d) územní samosprávné celky

dále jen „vzdělávací instituce“

- II. poskytovatelé zajišťující vzdělávání na základě udělené akreditace Ministerstvem vnitra - vysoké školy (držitelé akreditace magisterského studijního programu dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) a právnické a fyzické osoby

dále jen „akreditované vzdělávací instituce“

- Akreditační řízení

Právnické a fyzické osoby mající zájem poskytovat vzdělávání dle tohoto zákona se musí podrobit akreditačnímu řízení. Akreditační autoritou bude Ministerstvo vnitra s využitím spolupráce s Institutem pro veřejnou správu. Akreditační řízení k akreditaci instituce bude ověřovat (v případě potřeby místním šetřením) zejména materiálně-technické a finanční zajištění uchazeče pro vzdělávací činnost garantované minimálně na dobu udělené akreditace, tj. 3 let. U průběžného vzdělávání navíc bude akreditacím podléhat i vzdělávací program (viz dále). Akreditační řízení k udělení akreditace vzdělávacího programu bude zaměřeno na kontrolu kvality obsahu daného vzdělávacího programu a kvalitu lektorského zajištění. Na akreditaci vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů se vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- Závazné vzorové vzdělávací programy

Vzdělávací instituce a akreditované vzdělávací instituce budou k realizaci prohlubování kvalifikace pro druhy prohlubování kvalifikace uvedené v písmenech a) až d) využívat závazné vzorové vzdělávací programy. Závazné vzorové vzdělávací programy stanoví k příslušnému druhu prohlubování kvalifikace zejména: cíl vzdělávacího programu, profil absolventa a základní charakteristiku vzdělávacího programu, obsah, druh a formu (pedagogickou metodu) výuky, specifikaci cílové skupiny, lektorský sbor, způsoby a formy evaluace. Závazné vzorové programy vypracuje Institut pro veřejnou správu Praha ve spolupráci s odpovědnými ústředními správními úřady a zajistí jejich trvalou aktualizaci. Vzorové vzdělávací programy budou schvalovány ministrem vnitra. Schválené programy budou poskytované bezplatně vzdělávacím institucím a akreditovaným vzdělávacím institucím a budou při realizaci závazně obsahově i pedagogickými standardy. Akreditovaným vzdělávacím institucím a vzdělávacím institucím uvedeným pod bodem 1 písm. b) budou závazné vzorové vzdělávací programy vyhotovené Institutem pro veřejnou správu Praha a schválené Ministerstvem vnitra, poskytnuty za úplatu.

- Lektorský sbor

Pro zajištění lektorské činnosti budou vzdělávací instituce a akreditované vzdělávací instituce využívat výhradně certifikované členy lektorského sboru státu.

Pro prohlubování kvalifikace pro druh prohlubování kvalifikace uvedený v písmenu e) budou akreditované vzdělávací instituce předkládat k akreditaci vlastní vzdělávací programy, včetně návrhu lektorského zabezpečení. Prováděcí právní předpis stanoví podmínky akreditačního řízení k udělení akreditace vzdělávacímu programu.

Všichni zájemci o činnost lektora ve veřejné správě nebo ti, kteří mají být činní ve zkušebních komisích a kteří nemají žádné předchozí pedagogické vzdělání (bakalářské, magisterské studium) nebo dostatečnou pedagogickou praxi, musí před zahájením pedagogické činnosti dle tohoto zákona absolvovat základní pedagogickou

přípravu lektorů v Institutu pro veřejnou správu. Toto ustanovení se netýká lektorů, kteří již ve veřejné správě působí a disponují potřebným vzděláním (absolventi pedagogického minima, absolventi bakalářského nebo magisterského studijního programu pedagogických oborů, akademičtí pracovníci dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně některých zákonů) nebo prošli vzděláním lektorů v Institutu pro místní správu Praha nebo v Institutu státní správy, případně v resortních vzdělávacích zařízeních (na základě návrhu připomínkových míst bude výčet vzdělávacích institucí garantujících kvalitu lektorů rozšířen v paragrafovaném znění). Současně se zavádí systém vzdělávání lektorů ve veřejné správě s cílem vytvořit kvalifikovaný lektorský sbor. Členové tohoto sboru budou Institutem pro veřejnou správu certifikováni a následně vedeni v centrálním registru, který bude pro tento účel vytvořen a spravován Institutem pro veřejnou správu Praha. Zákonem se odlišně od ZP upraví podmínky uvolňování členů lektorského sboru pro lektorskou a zkušební činnost (činnost ve prospěch státu s náhradou platu).

- Kreditní systém

Novým prvkem ve vzdělávání je zavedení kreditního systému (kredit – jednotka přidělovaná Ministerstvem vnitra na základě návrhů Institutu pro veřejnou správu Praha jednotlivým vzdělávacím programům), nahrazující závazný časový limit 18 dnů ve 3 letech po sobě jdoucích pro vzdělávání. Kreditní systém bude nastaven tak, že v něm budou jednotlivým druhům vzdělávání přisouzeny určité počty kreditů a současně bude stanoven minimální počet kreditů na určité časové období (např. výukový rok, pracovní období), které úředník veřejné správy má získat. Kreditní systém zahrne kromě profesního vzdělávání aktuální kurzy vzdělávání, stáže, praxe, samostatné vzdělávání a zvyšování kvalifikace, instruktáže apod., získávání znalostí a dovedností jiným způsobem (např. v rámci vysokoškolského studia, vyššího odborného studia, absolvováním vzdělávání v rámci správního úřadu nebo úřadu územního samosprávného celku).

Pozn.: Kreditní systém bude podrobněji rozpracován při přípravě paragrafovaného znění ve spolupráci s MŠMT. V případě, že se nepodaří stanovit jasná pravidla, bude nahrazen minimálním časovým rozsahem pro vzdělávání.

- Plán vzdělávání

Nejpozději do 4 měsíců po vzniku pracovního poměru zpracuje orgán veřejné moci plán vzdělávání úředníka veřejné správy, kterým se stanoví harmonogram při prohlubování kvalifikace na časové období dle konkrétní potřeby daného orgánu. Ten je aktualizován podle konkrétních potřeb orgánu a úředníka veřejné správy. Po uplynutí stanoveného období se provede jeho vyhodnocení a vypracuje se plán pro další následující období. Plán vzdělávacích akcí orgánu veřejné moci se zpracovává podle dosavadní praxe a v souladu s požadavky vyplývajícími z plánů vzdělávání jednotlivých úředníků veřejné správy.

- Zkoušky

Vybrané druhy prohlubování kvalifikace budou zakončené odpovídající formou ověření (písemná zkouška v eLearningovém prostředí, písemná i ústní zkouška nebo obhajoba práce) tak, jak je uvedeno v předcházejících částech materiálu. Bude zachován princip možnosti dvojího opakování zkoušky v případě neúspěchu. V paragrafovém znění bude forma a průběh zkoušky podrobně rozpracován v souladu se současnými prvky moderního vzdělávání dospělých a dle ověřené praxe dle zákona č. 312/2002 Sb.

- Osvědčení

Úspěšné absolvování příslušného druhu prohlubování kvalifikace bude úředník veřejné správy prokazovat osvědčením vydaným poskytovatelem. Osvědčení bude zajišťovat dostupnost mezi jednotlivými orgány veřejné správy. Náležitosti osvědčení a způsob jeho evidence budou upřesněny v paragrafovém znění, ale budou de facto vycházet ze současné praxe zákona č. 312/2002 Sb., pouze se zvýší informační povinnost poskytovatelům, kteří budou muset zadávat do Portálu rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě přehled vydaných osvědčení.

- Uznání rovnocennosti vzdělání

U této agendy dojde k zásadní změně filosofie řešení. Oproti stávající úpravě dle § 33 a 34 zákona č. 312/2002 Sb., kde se uznávala rovnocennost na základě absolvování nejen vysokoškolských programů, ale i kurzů, bude nově koncipované řízení o uznání rovnocennosti vzdělání postaveno na:

- ✓ nahrazení povinnosti účasti v prohlubování kvalifikace, včetně nahrazení povinnosti ověření podle prováděcího právního předpisu, ve kterém budou uvedeny vysokoškolské studijní programy magisterského či bakalářského (včetně programů nahrazujících povinnost účasti v manažerském vzdělávání) typu odpovídající obsahem závaznému vzorovému vzdělávacímu programu pro daný druh prohlubování kvalifikace (zde se předpokládá vyšší součinnost s ostatními ministerstvy, zejména s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy),
- ✓ individuálním posouzení žádosti o uznání rovnocennosti absolvování vysokoškolských studijních programů, absolvovaných zejména v zahraničí, na které nelze aplikovat princip vysokoškolských nostrifikací (výjimečné případy). V případě uznání rovnocennosti bude daný studijní program uveden v prováděcím právním předpisu.

Na řízení o uznání rovnocennosti vzdělání se bude vztahovat zákon č. 500/2004 Sb.

- Kontrola kvality vzdělávání

Bude nově zajištěna: zavedením závazných vzorových vzdělávacích programů, akreditačním řízením garantujícím kvalitu poskytovatelů i garance zajištění jejich podmínek pro kvalitní činnost minimálně po dobu platnosti akreditace vzdělávací instituce či programu, zavedením certifikovaného lektorského sboru, kontrolní činností (jejímž předmětem bude kontrola dodržování závazných vzorových vzdělávacích programů, využívání certifikovaných lektorů, udělené akreditace instituce nebo programu, dodržování všech ustanovení zákona) při které se bude postupovat dle zákona o kontrole.

- Spoluúčast na úhradě nákladů spojených se vzděláváním

Navrhuje se stejně jako u zákona č. 312/2002 Sb., stanovit povinnost úhrady alikvotní částky finančních nákladů spojených s účastí na vzdělávání v případě, že dojde k ukončení poměru ze strany úředníka ke lhůtě kratší 3 let od data, kdy došlo k absolvování příslušného druhu vzdělávání. Pro druh průběžné vzdělávání nebude princip spoluúčasti aplikován. Tento princip se nebude aplikovat u průběžného vzdělávání.

IV. 7. Výkon veřejné správy na úseku zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě

V oblasti úlohy koordinace a metodiky za problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě dojde tímto zákonem k určení ústředního správního úřadu odpovědného za danou oblast. V zákonu č. 2/1969 Sb. se založí nová kompetence Ministerstva vnitra; Ministerstvo vnitra bude ústředním správním úřadem pro problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě.

-
- V oblasti koordinace a metodického řízení systému vzdělávání se doporučuje, aby koordinaci a metodické řízení systému vzdělávání ve veřejné správě realizoval Institut ve spolupráci s ústředními správními úřady, včetně vypracování každoroční Zprávy o stavu vzdělanosti úředníků veřejné správy, která bude předkládána vládě.
-
- Ministerstvo vnitra, ve spolupráci s Institutem pro veřejnou správu zajistí zejména koordinaci systému, akreditační řízení a řízení o uznání rovnocennosti vzdělání, stanovení obsahu obecné úřednické zkoušky, stanovení otázek pro písemnou a ústní část obecné úřednické zkoušky, rozhoduje o zařazení odborníků do seznamu odborníků na obecnou úřednickou zkoušku.
-
- Ministerstvo vnitra také vydá prováděcí právní předpisy k tomuto zákonu.

Ministerstvo vnitra zabezpečí zřizovatelské funkce vůči Institutu pro veřejnou správu. V rámci koordinační činnosti bude mj. za podmínek stanovených tímto zákonem zabezpečeno sjednocení vzdělávacích programů, vzdělávání lektorů, zajištění informačního systému v oblasti profesního vzdělávání ve veřejné správě, kontrola kvality vzdělávání a další nezbytné činnosti (akreditace, participace apod.). Ministerstvo vnitra zřídí Portál rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě, jehož správcem a provozovatelem bude Institut pro veřejnou správu.

Ústřední správní úřady dle rozsahu svěřené působnosti budou stanovovat obsahy zvláštních úřednických způsobilostí a zabezpečí ve spolupráci s Institutem pro veřejnou správu účast odborníků pro ověření odborné úřednické způsobilosti.

- Institut pro veřejnou správu Praha

Navrhuje se tímto zákonem zřídit Institut pro veřejnou správu Praha jako státní příspěvkovou organizaci, ke které bude funkci zřizovatele vykonávat Ministerstvo vnitra. Úkoly hlavní činnosti Institutu pro veřejnou správu, budou vyplývat z tohoto zákona a přesně budou specifikovány v paragrafovém znění. Forma státní příspěvkové organizace se navrhuje z důvodu více než 10 lety existence ověřené ekonomické i věcné výhodnosti této formy ve vazbě na konkrétní charakter zajišťované činnosti. Zvolené řešení nepřinese žádné rozpočtově nezajištěné náklady. Tento krok je naplněním priorit vlády při decentralizaci státní správy v rámci realizace Smart Administration. Naopak dojde k snížení nadbytečné byrokratické zátěže na úrovni ústředního správního úřadu Ministerstva vnitra. Některé aktivity (zřízení a správa Portálu rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě, tvorba vzorových vzdělávacích programů apod.) bude možné spolufinancovat z prostředků Evropské unie.

IV. 8. Přechodná, závěrečná a zrušovací ustanovení

1) Podmínky přechodu na novou první úpravu

V zákoně, v závislosti na konečné podobě návrhu právní úpravy, budou řešeny podmínky, lhůty, přechodná a zvláštní ustanovení pro přechod skutečného stavu pod režim nové právní úpravy (vybrané záležitosti právních vztahů úředníků uzavřených na základě dosavadní právní úpravy, organizace organizačních složek státu vykonávajících veřejnou správu, uznání či získání stanovených předpokladů či požadavků apod.).

Při další etapě prací bude zajištěno zejména to, že:

- zaměstnanci vykonávající činnost na příslušných úřednických místech na základě pracovní smlouvy uzavřené před účinností nového zákona nebo na základě jmenování nebudou povinni absolvovat výběrové řízení dodatečně,
- úředníci územních samosprávných celků, kteří složili zkoušku zvláštní odborné způsobilosti podle dosavadní právní úpravy na úseku správních činností, které vykonávají a budou i nadále vykonávat po nabytí účinnosti nového zákona, nebudou povinni vykonávat zkoušku podle nové právní úpravy, budou zjednodušena pravidla pro počítání lhůt, bude zachován princip „uznání“ dosaženého vzdělání podle stávající právní úpravy i pro potřeby nové právní úpravy;
- obdobně bude postupováno ve vztahu k usnesením vlády týkajícím se vzdělávání úředníků ve správních úřadech, státním úředníkům bude uznána relevantní část vzdělávání získaného před nabytím účinnosti zákona, přičemž pro zbývající části vzdělávání se stanoví přechodné období 3 let, v jehož průběhu budou povinni si chybějící vzdělávání doplnit, to se týká i povinnosti prokázání odborné úřednické způsobilosti
- odborné zkoušky vykonávané ve specifických oblastech výkonu státní správy (např. dozor nad letovým provozem, hornictví, jadernou bezpečnost, apod., které jsou stanoveny jako předpoklad pro výkon některých správních činností na úrovni ústředních správních úřadů, v jejich působnosti je daná působnost svěřena kompetenčním a zvláštními zákony, budou dnem nabytí účinnosti tohoto zákona uznány jako zkoušky odborné úřednické způsobilosti podle této právní úpravy za předpokladu, že budou pro danou správní činnost stanoveny jako kvalifikační předpoklad prováděcím právním předpisem k tomuto zákonu.
- bude zajištěna právní kontinuita rovnocennosti vzdělání podle § 33 a § 34 zákona č. 312/2002 Sb., ve vztahu k těm úředníkům územních samosprávných celků, kteří ke dni nabytí účinnosti nového zákona vykonávají svou činnost (pokud jde o jejich zvláštní odbornou způsobilost) na základě těchto ustanovení zákona č. 312/2002 Sb.
- bude zajištěna kontinuita (do doby uplynutí platnosti) vydaných akreditací vzdělávacích institucí a akreditovaných vzdělávacích programů
- bude zabezpečena možnost těch úředníků územních samosprávných celků, kteří se v době nabytí účinnosti nového zákona vzdělávají v akreditované vzdělávací instituci, dokončit toto vzdělávání podle dosud platné právní úpravy,
- podle dosavadních právních předpisů bude také dokončena všechna zahájená správní řízení o vydání rozhodnutí o uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části
- zrušovací ustanovení – tímto zákonem dojde ke zrušení zákona č. 312/2002 Sb., a zákona č. 218/2002 Sb., včetně všech jejich prováděcích předpisů.

Vzhledem k navrhované účinnosti nového zákona je nezbytné posunout účinnost zákona č. 218/2002 Sb., nebo jej rušit.

IV. 9. Změny jednotlivých souvisejících zákonů

Zákon v paragrafovém znění bude obsahovat změny jednotlivých právních předpisů jím vyvolané. Pro účely věcného záměru zákona je uveden pouze jejich výčet, nikoliv podrobná textace vyvolaných změn. Zejména se jedná o

- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 309/2002 Sb., změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon),
- zákon č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád
- zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Záležitosti týkající se pracovních poměrů úředníků veřejné správy, včetně vzdělávání, které budou předmětem úpravy zákona a které jsou (budou) současně upraveny ve zvláštních zákonech, a to odchylně, budou v případě neodůvodněnosti odchylné právní úpravy ve zvláštních zákonech zrušeny.

IV. 10. Účinnost zákona

Účinnost zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě se navrhuje dnem 1. ledna 2013.

V. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Z hlediska navrhované právní úpravy má zvláštní význam ustanovení čl. 45 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie, vylučující aplikaci ostatních ustanovení čl. 45 upravujících volný pohyb pracovníků v rámci Evropské unie na zaměstnání ve veřejné správě (vykládán Evropským soudním dvorem restriktivně v tom smyslu, že se vztahuje na pozice ve veřejné správě s hájením státních zájmů (nikoliv jako výkon veřejné správy – rozhodnutí ve věci Komise v. Belgie (149/79), ve věci Komise v. Francie (307/84) a ve věci Komise v. Itálie (225/85). Navrhovaná právní úprava je s právem Evropské unie plně v souladu.

VI. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem České republiky

Článek 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, stanoví: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“. Předkládaný věcný záměr zákona je s tím plně v souladu, protože je podkladem pro přijetí zákona, v němž mají být právní poměry státních zaměstnanců upraveny. Kromě toho má zákon o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě obsahovat rovněž úpravu právních poměrů zaměstnanců územních samosprávných celků (úředníků); na tyto právní poměry vzhledem ke své dikci čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky již nedopadá. Není tak nijak vyloučeno, aby právní poměry státních zaměstnanců i zaměstnanců územních samosprávných celků (úředníků) byly (z hlediska formálního) upraveny v jednom zákoně.