

Legislativní rada vlády

Č.j. 708/11

V Praze dne 11. srpna 2011

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě

I.

K celkovému zaměření návrhu

Účelem návrhu věcného záměru zákona je komplexně reagovat na změny, které se uskutečnily v organizaci veřejné správy v průběhu posledního desetiletí. K těmto změnám došlo v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, vznikem samosprávných krajů a decentralizací výkonu veřejné správy zejména na obce s rozšířenou působností. Uvedené procesy založily paralelní existenci dvou systémů právní úpravy – pro úředníky státní správy a pro úředníky územních samosprávných celků.

Podle předkladatele je základním cílem návrhu věcného záměru zákona, který vychází z Programového prohlášení vlády, stanovení jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků a zaměstnanců veřejné správy, přičemž přijetím zcela nové právní úpravy v této oblasti by mělo dojít ke stabilizaci a profesionalizaci veřejné správy a zároveň k jejímu odpolitizování, zvýšení její transparentnosti a též k posílení boje proti korupci.

Návrh věcného záměru zákona v souladu se spojeným modelem veřejné správy upravuje veřejnou službu tak, aby se podmínky výkonu práce jednotlivých skupin úředníků veřejné správy co nejvíce sjednotily, a to jak v oblasti pracovního poměru, tak v oblasti vzdělávání. Současně má nová právní úprava zajistit otevřenost, prostupnost, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Snahou předkladatele je připravit takový systém, který bude adresátům veřejné správy

garantovat odborně i osobnostně vysoce erudovaného 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.

Rozsah institucionální působnosti návrhu věcného záměru zákona v zásadě vychází ze stávajícího 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), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, při potencionálním rozšíření jeho působnosti na zaměstnance v dalších orgánech vykonávajících veřejnou správu.

Podle předkladatele je návrh věcného záměru zákona naplněním čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

II.

Vztah k právu EU

Návrhu věcného záměru zákona se týkají zejména následující předpisy EU:

- pracovněprávní standardy EU,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění),
- směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby,
- směrnice Rady ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci,

- judikatura Soudního dvora EU, např.:
 - Rozsudek C-152/73 ve věci *Sotgiu*;
 - Rozsudek C-66/85 ve věci *Lawrie-Blum*;
 - Rozsudek C-149/79 ve věci *Komise proti Belgickému království*.

Návrh věcného záměru zákona přímo nezpracovává předpisy EU a není s právem EU v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části IV. předloženého materiálu.

Podle předkladatele je návrh věcného záměru zákona vládě předložen s jedním rozporem, a to se Svazem měst a obcí. Svaz měst a obcí požaduje, aby úřednická zkouška pro starosty obcí byla bezplatná, což Ministerstvo vnitra neakceptovalo.

Pro úplnost je nutné zmínit, že zásadní připomínky uplatněné Českomoravskou konfederací odborových svazů – Odborovým svazem státních orgánů a organizací se z velké většiny nepodařilo vypořádat vůbec. Odborové organizace s nově navrhovanou právní úpravou zásadně nesouhlasí a požadují zachování stávajícího 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), ve znění pozdějších předpisů.

Návrh věcného záměru zákona byl projednán v pracovních komisích Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo, pro pracovní právo a sociální věci, pro soukromé právo a pro trestní právo. Legislativní radou vlády byl návrh věcného záměru zákona projednán na její schůzi dne 11. srpna 2011.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě tyto připomínky:

Obecně

K části VI.1. bodu I – Působnost zákona (str. 27)

1. Předložený návrh nemá dostatečně ujasněná kritéria pro rozsah působnosti budoucí právní úpravy, a to jak z hlediska osobního tak z hlediska institucionálního.

Již budoucí název zákona je do jisté míry zavádějící, neboť navozuje zdání, že zákon bude upravovat i právní poměry „zaměstnanců veřejné správy“, ačkoliv z návrhu věcného záměru zákona jednoznačně vyplývá, že u některých z nich se bude jednat pouze o úpravu pracovního poměru na dobu určitou. Z tohoto důvodu se doporučuje z názvu zákona pojem „zaměstnanci“ vypustit.

Z hlediska institucionálního jsou z působnosti zákona zcela neodůvodněně a nesystémově vyloučeny Nejvyšší kontrolní úřad, Český statistický úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Česká národní banka. Již z povahy těchto institucí je však patrné, že se jedná o úřady, resp. o správní úřady, přičemž v případě České národní banky přímo z ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 442/2000 Sb., vyplývá, že jí jsou svěřeny kompetence správního úřadu. Realizací zmíněné výjimky by se tedy uvedený zákon dostal do možného rozporu s čl. 79 odst. 2 Ústavy. Z návrhu je patrné, že účelem je vztáhnout jeho působnost na co nejširší okruh správních úřadů. Z uvedených důvodů proto ani jeden z argumentů uplatněných pro vyjmutí všech shora zmíněných institucí z působnosti navrhovaného zákona neobstojí. Z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti práva musí být institucionální působnost zákona rozšířena na všechny správní úřady bez ohledu na rozsah správní agendy, které mají v působnosti, a to včetně všech výše uvedených institucí.

V předloženém návrhu dále není jednoznačně pozitivně vymezena osobní působnost zákona, která velmi úzce souvisí s působností institucionální. I v tomto případě je tedy při přípravě návrhu zákona nutno jednoznačně pozitivně stanovit,

na které osoby se předmětná právní úprava bude vztahovat, popř. negativním výčtem některé okruhy osob z působnosti zákona vyloučit. V této souvislosti je nutné zmínit, že z působnosti zákona by měli být vyjmuti justiční čekatelé, asistenti státních zástupců, právní čekatelé, asistenti soudců, vyšší soudní úředníci a vyšší úředníci státních zastupitelství.

Z hlediska dalšího legislativního procesu je nezbytné přesně specifikovat věcné zadání pro stanovení institucionální a osobní působnosti připravovaného návrhu zákona. **Legislativní rada vlády proto v návaznosti na výše uvedené doporučuje vládě**, aby uložila předkladateli v návrhu zákona zpracovat řešení otázky institucionální a personální působnosti ve více v úvahu připadajících variantách, které budou odpovídat možnému věcnému řešení, s uvedením výhod a nevýhod daného věcného řešení.

2. Legislativní rada vlády doporučuje do normativního textu návrhu zákona zpracovat výjimku podle článku 45 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie. Na základě této výjimky je Česká republika oprávněna, ve vztahu k zaměstnancům veřejné správy, jejichž činnost je bezprostředně svázána s výkonem veřejné moci, stanovit jako předpoklad pro vznik pracovního poměru státní občanství České republiky.

Výjimku z jedné ze základních svobod EU (svoboda pohybu) je nicméně nutno vykládat restriktivně. Ve stěžejním případě v rozsudku Soudního dvora C-66/85 *Lawrie-Blum* (bod 27) bylo objasněno, že zaměstnáním ve veřejné správě jsou pozice, které zahrnují přímý nebo nepřímý výkon moci uložené veřejným právem při výkonu funkcí, jejichž účelem je chránit obecné zájmy státu nebo jiné veřejné autority a jež proto vyžadují zvláštní vztah loajality ke státu na straně osob, které tato zaměstnání vykonávají, a dále vzájemnost práv a povinností, které tvoří základ státoobčanského právního vztahu. Dalším typickým znakem pro výkon veřejné moci zaměstnancem veřejné správy v oblasti rozhodování je i nadání určitou mírou diskrece (viz rozsudek Soudního dvora C- 2/74 *Reyners*, bod 53).

Pro aplikaci uvedené výjimky proto bude třeba, aby předkladatel podrobně zanalyzoval, a to v každém jednotlivém případě, jaká práva a povinnosti jsou předmětem konkrétní funkce (zaměstnaneckého vztahu) vykonávané ve veřejné

správě. Stanovené funkce, které naplňují přísná kritéria zejména judikatury Soudního dvora EU, pak bude nutno přesně zakotvit do textu návrhu zákona.

K části VI.1. bodu V. (str. 32) – Oblast vzdělávání úředníků veřejné správy

Návrh věcného záměru zákona je nevyvážený, neboť oblasti vzdělávání úředníků veřejné správy je věnován příliš velký prostor, a to například na úkor otázek budoucí právní úpravy jejich práv a povinností. Nedostatek zvoleného věcného řešení lze spatřovat v zavedení monopolu v postavení Institutu pro veřejnou správu Praha při ověřování odborné způsobilosti úředníků; takové postavení Institutu neumožňuje řediteli úřadu ministerstva, odpovědnému za personální oblast, a tedy i za oblast vzdělávání, zvolit si vzdělávací instituci podle svého uvážení s ohledem na skutečné potřeby jím řízeného úřadu. To, že při existenci určité, byť značně omezené plurality poskytovatelů vzdělávání, není současně zajištěna i pluralita ověřování odborné úřednické způsobilosti úřednickou zkouškou, kterou bude možné podle návrhu věcného záměru zákona složit pouze u Institutu pro veřejnou správu Praha, lze považovat za sporné řešení.

Při přípravě návrhu zákona by bylo vhodné přijmout důsledně model spočívající na pluralitě jak samotného vzdělávání, tak i ověřování odborné úřednické způsobilosti. Zákon by měl stanovit obecná kritéria, která by v zájmu zajištění vysoké úrovně kvality měly instituce poskytující vzdělávání splňovat.

K části VI.1. bodu VI. písm. c), a k části IV.3. a IV.4. (str. 33, 34 a 38) – Organizační uspořádání a řízení orgánů veřejné správy

Návrh ustavením jediného řídicího orgánu, kterým má být ředitel úřadu, předpokládá koncentraci řízení ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů. Podle návrhu věcného záměru zákona má ředitel úřadu řídit, koordinovat a kontrolovat plnění úkolů, které pro ministerstvo vyplývají ze zvláštních zákonů stanovujících jeho působnost, a dále plnit úkoly, které mu stanoví příslušný člen vlády nebo jeho náměstek. Řediteli úřadu by měla být též svěřena personální pravomoc vůči všem úředníkům ministerstva.

Otázkou zůstává, zda v případě koncentrace všech zmíněných pravomocí do rukou jednoho řídicího orgánu (ředitele úřadu) nebude postupně docházet k určitému upozaďování odborného řízení, které ve svém důsledku povede

k tomu, že fakticky budou ředitelé úřadů vykonávat pouze pravomoci ryze personální, organizační a provozní.

Za této situace by pak bezpochyby nedocházelo k proklamovanému odpolitizování a transparentnosti veřejné správy, ale výsledek by byl zcela opačný. Navíc, zavedení funkce ředitele úřadu ministerstva, jako dalšího stupně řízení mezi náměstkem ministra a vrchními řediteli, povede spíše ke zkomplikování řídicího procesu, který zpomalí a znepráhlední plnění úkolů ministerstev. S tím úzce souvisí i fakt, že jediná osoba (ředitel úřadu) nemůže být takovým odborníkem, aby mohl s dostatečnou přesností rozhodovat o všech odborných úkolech ve všech oblastech působnosti jednotlivých ministerstev, a zároveň mohl odpovídat za jejich správné plnění. Postavení náměstků ministrů by se navrženým rozsahem působnosti ředitele úřadu ministerstva značně oslabilo, neboť by jim bylo umožněno komunikovat pouze s ministrem a ředitelem úřadu. V této souvislosti je též nutné zmínit, že v návrhu není nijak upraveno postavení a rozsah působnosti, resp. odpovědnosti náměstků ministrů.

Legislativní rada vlády konstatuje, že existují i jiná koncepční řešení, jež mohou též vést k naplnění základních cílů předložené právní úpravy, kterými jsou odpolitizování a zvýšení transparentnosti veřejné správy. **Legislativní rada vlády proto za účelem upřesnění věcného zadání pro další legislativní proces doporučuje vládě**, aby rozhodla o následujících variantách:

VARIANTA I

Zřídit funkci ředitele úřadu jako nejvyššího úředníka na ministerstvu (příp. jiném úřadu) s personální pravomocí vůči úředníkům, odpovědností za systemizaci v daném úřadě a záležitosti související (odpovědnost za vnitřní organizační strukturu, zřizování samostatných organizačních útvarů aj.) s tím, že odborné řízení vrchních ředitelů bude ponecháno politickým představitelům (ministři, případně jeho náměstkům). Ředitel úřadu bude dále odpovědný za chod úřadu v provozním smyslu (řízení obslužných útvarů) a bude nejvyšším nadřízeným zaměstnanců, kteří nebudou podléhat osobní působnosti připravovaného zákona o úřednících veřejné správy (např. provozní zaměstnanci).

Na ministerstvech by pak byli nejvyššími odbornými systemizovanými místy pozice vrchních ředitelů. Zároveň by zákon měl upravit (vymezit) postavení

náměstků ministra ve struktuře ministerstva, a to jak vůči vrchním ředitelům tak vůči ministru samotnému.

VARIANTA II

Od zavedení funkce ředitele úřadu jako nadbytečného stupně řízení v ministerstvech zcela upustit a odpolitizování realizovat prostřednictvím taxativně vymezených výpovědních důvodů úředníků a prodloužené výpovědní doby.

Nehledě na to, pro kterou variantu řešení se vláda rozhodne, je pro odpolitizování veřejné správy nezbytné v návrhu zákona taxativně vymezit důvody pro odvolání vedoucích úředníků a důvody pro skončení pracovního poměru ostatních úředníků.

K jednotlivým návrhům věcného řešení

K části IV. Návrh věcného řešení

K bodu II. písm. c) – str. 30 – Vznik, změna a zánik pracovního poměru úředníka veřejné správy

Tento bod obsahuje jeden ze základních principů návrhu zákona, a sice, že pro každou pracovní pozici budou stanoveny konkrétní předpoklady a požadavky (např. stupeň vzdělání, jazykové znalosti, bezpečnostní prověrka). Již zde však není upravena povinnost konkrétního funkcionáře, např. ředitele úřadu, stanovit v každém úřadu systemizaci. Nedostatkem návrhu věcného záměru zákona tedy je to, že již v této fázi legislativního procesu nejsou navrženy jednoznačné principy systemizace, ani orgány, které ji budou navrhopvat a schvalovat.

Tento nedostatek je nutno při přípravě návrhu zákona odstranit.

K bodu II. písm. e) – str. 30 – Vznik, změna a zánik pracovního poměru úředníka veřejné správy

Nemá-li být zaveden institut čekatelství, doporučuje se, aby noví úředníci byli nejprve přijímáni do pracovního poměru na dobu určitou, jejíž délka bude přesně vymezena, s tím, že budou současně stanovena kritéria, při jejichž splnění bude

posléze existovat nárok na uzavření pracovního poměru na dobu neurčitou. Návrh na prodloužení zkušební doby na 6 měsíců naopak nelze považovat za vhodné řešení.

Návrh zákona by měl současně přesně vymezit okruh činností, které nově přijatý úředník nebude moci do doby složení úřednické zkoušky vykonávat.

K bodu IV.3. – str. 34 – Předmět úpravy zákona, vztah k obecné právní úpravě pracovního práva

V tomto bodě je, zřejmě pouze pro účely návrhu věcného záměru zákona, obsažena jakási definice pojmu „veřejná správa“. V návrhu zákona již tato definice být obsažena nemůže.

K bodu IV.3. odst. 1) – str. 34 – Předmět úpravy zákona, vztah k obecné právní úpravě pracovního práva

Má-li být úprava založena na subsidiaritě zákoníku práce, respektive občanského zákoníku, pak si lze jen obtížně představit odchylku takového rozsahu, jako je zakotvení absolutní neplatnosti úkonů směřujících ke vzniku, změně a zániku, resp. skončení pracovního poměru, které jsou v rozporu se zákonem nebo jej obcházejí. Jedná se o tak silný veřejnoprávní prvek, který se zcela vymyká soukromoprávní podstatě navržené úpravy.

Při přípravě návrhu zákona je nezbytné od této koncepce upustit a návrh zákona koncipovat na principu relativní neplatnosti právního úkonu.

K bodu IV.3. odst. 4) – str. 36 – Organizace úřadů orgánů veřejné moci a řízení orgánů veřejné správy

V tomto bodě je uvedeno, že zákon stanoví základní principy systemizace a organizace správních úřadů a že podrobnosti budou stanoveny nařízením vlády, přičemž konkrétní systemizace bude každoročně schvalována vládou. Legislativní rada vlády však upozorňuje, že zmíněné nařízení vlády by mělo obsahovat vzorovou organizační strukturu úřadů, nikoliv „podrobnosti“ systemizace. V tomto smyslu je v návrhu zákona nutno toto zmocňovací ustanovení přeformulovat.

K bodu IV.4. odst. 6) – str. 40 – Výběrová komise a průběh výběrového řízení

Návrh stanoví, že komisi k přijímání nových úředníků, tedy odborného aparátu ministerstva, ustavuje vrcholný politický představitel (ministr) a nikoli vrcholný

odborný, tj. nepolitický orgán (ředitel úřadu). Toto věcné řešení považuje Legislativní rada vlády za nevhodné a z hlediska odpolitizování veřejné správy za problematické, a doporučuje, aby předkladatel při přípravě návrhu zákona navrhl takové řešení pro výběr nových úředníků, které zajistí skutečné odpolitizování veřejné správy. Návrh zákona by pro to měl stanovit kritéria na složení výběrové komise, včetně požadavků na vysokou úroveň odbornosti členů takové výběrové komise, a naopak vyloučit možnost složení komise na základě politických kritérií.

K bodu IV.4. odst. 9) – str. 41 – Pracovní poměr

Je třeba upozornit, že první bod tohoto odstavce je v rozporu se zvolenou koncepcí obsaženou v bodě II. písm. e), podle které bude pracovní poměr nových úředníků založen na dobu neurčitou s prodloužením zkušební doby na 6 měsíců.

K bodu IV.4. odst. 12) – str. 42 – Další důvod ke skončení pracovního poměru

Důvod ke skončení pracovního poměru, spočívající v nevykonání předepsaných zkoušek, nepředstavuje odchylku od zákoníku práce, neboť tato právní úprava je obsažena již v § 52 písm. f) zákoníku práce.

Má-li se zákonem zavést povinné školení a úřednické zkoušky pro úředníky ve správních úřadech, pak je v návrhu zákona nutné reagovat na změny, které byly promítnuty do pracovněprávních předpisů s účinností od 1. ledna 2011, podle kterých lze zcela prominout kvalifikační předpoklad spočívající ve stanoveném stupni vzdělání bez jakéhokoliv časového či věcného omezení. Bez stanovení odchylky od této obecné úpravy nelze dosáhnout zkvalitnění znalostí úředníků, neboť například vysokoškolské vzdělání bude možno nahradit úřednickou zkouškou v resortním vzdělávání apod. Tato právní úprava by měla být koncipována stanovením odchylky od pracovněprávních předpisů, přičemž v první řadě by měl být bez výjimky požadován daný stupeň vzdělání, byť se stanovením určitého přechodného období pro jeho dodatečné dosažení v případě stávajících úředníků.

K bodu IV.4. odst. 13) – str. 42 – Jmenování a odvolání vedoucích úředníků veřejné správy

U důvodů pro odvolání ředitele úřadu je potřeba mnohem pregnančněji formulovat zejména písmena d) a e), neboť na základě takto stanovených důvodů by bylo možné ředitele úřadu odvolat prakticky kdykoliv, čímž by došlo k popření

základního cíle navrhované právní úpravy, kterým je stabilizace, transparentnost a odpolitizování veřejné správy.

K bodu IV.5. odst. 2) a 3) – str. 44 a 45 – Odměňování úředníků veřejné správy a zásady propojení právní úpravy odměňování s hodnocením pracovních výsledků

Nemají-li se stanovit odchylky ve způsobu odměňování od zákoníku práce, ale pouze jej provázat s hodnocením pracovních výsledků, pak je třeba vedle osobního příplatku navázat na hodnocení i institut „smluvního platu“, jinak by navrhovaná právní úprava mohla založit nerovnost zaměstnanců v této oblasti.

Současně je třeba upozornit, že návrh nedostatečně reflektuje změny v odměňování, ke kterým v zákoníku práce došlo s účinností od 1. ledna 2011. Podle návrhu věcného záměru zákona se navrhuje zavést cílové odměny „pro úspěšné vedoucí úředníky veřejné správy (namísto zavádění jiných „zvláštností“ pro jejich odměňování)“. K tomu se uvádí, že „zvláštností“ v jejich odměňování je s účinností od 1. ledna 2011 možnost sjednání smluvního platu a vedle toho je s účinností od 1. ledna 2012 navržen do zákoníku práce i nový institut cílové odměny (viz sněmovní tisk č. 411, bod 110, § 134a). Není proto zřejmé, zda má předkladatel v úmyslu smluvní plat u vedoucích úředníků jako odchylku od zákoníku práce vyloučit (čemuž nasvědčuje i provázanost hodnocení pouze s osobním příplatkem), nebo zda se jedná pouze o chybně vyjádřený návrh věcného řešení.

Při přípravě návrhu zákona je nutné odchylky od zákoníku práce přesně vymezit a naopak neupravovat ty instituty, které jsou již obsaženy v zákoníku práce.

K bodu IV.6. odst. 2) – str. 47 až 49 – Druhy vzdělávání

V této části zcela chybí zásada, podle které bude nutné správní činnosti, pro jejichž výkon se bude vyžadovat zkouška odborné úřednické způsobilosti, stanovit právním předpisem.

K bodu IV.9. – Změny jednotlivých souvisejících zákonů

V souvislosti s přípravou návrhu zákona je nutné přistoupit též k přímé novele zákona o střetu zájmů.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě s c h v á l i t návrh věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s c h v a l u j e věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě;

II. u k l á d á ministru vnitra zpracovat a vládě do 31. prosince 2011 předložit návrh zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě ve smyslu bodu I tohoto usnesení s tím, že do tohoto návrhu zákona budou zapracovány připomínky uvedené ve stanovisku Legislativní rady vlády a závěry ze schůze vlády.“.

Mgr. Karolína P e a k e
místopředsedkyně vlády
a předsedkyně Legislativní rady vlády

Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu

K č. j.: MV-85013-2/VES-2011

AVS 708/2011

V Praze dne 1. srpna 2011

S t a n o v i s k o č. 96

Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu

k

**návrhu věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy
a o vzdělávání ve veřejné správě**

I.

Cíl návrhu

Cílem návrhu věcného záměru zákona je komplexně reagovat na změny, které se uskutečnily v organizaci veřejné správy v průběhu posledního desetiletí, zejména v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, vznikem samosprávných krajů a decentralizací výkonu veřejné správy zejména na obce s rozšířenou působností. Návrh sleduje systémový úkol uložený vládou v oblasti veřejné správy, kterým je stanovení jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků a zaměstnanců veřejné správy s cílem stabilizovat a zprofesionalizovat veřejnou správu. Zároveň je snaha nastavit taková systémová opatření, která by zajistila odpolitizování veřejné správy, zvýšení její transparentnosti a posílení boje proti korupci. Věcný záměr navrhovaného zákona v souladu se spojeným modelem veřejné správy upravuje veřejnou službu tak, aby se podmínky výkonu práce jednotlivých skupin úředníků veřejné správy co nejvíce sjednotily, a to jak v oblasti pracovního poměru, tak v oblasti vzdělávání. Současně má nová právní úprava zajistit otevřenost, prostupnost, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Návrh zpracovalo Ministerstvo vnitra.

II.

Soulad s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace

Návrh obsahuje Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace – velká RIA, která v této fázi návrhu obsahuje především kvalitativní hodnocení dopadů regulace a je v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, schválených usnesením vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 877.

III.

Způsob projednávání návrhu

Materiál prošel připomínkovým řízením. V rámci mezirezortního připomínkového řízení byl návrh věcného záměru zákona zaslán místopředsedům vlády, všem ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům, dále dalším orgánům státu, Svazu měst a obcí České republiky, krajům a statutárním městům. Předseda Legislativní rady vlády JUDr. Pospíšil povolil podle čl. 76 Legislativních pravidel vlády, aby u návrhu věcného záměru zákona o úřednících veřejné správy byla pro sdělení připomínek stanovena lhůta 10 pracovních dnů. První vypořádací porada se konala dne 1. dubna 2011. Výsledkem tohoto jednání však nebylo plnohodnotné vypořádání všech připomínek, jelikož zástupci resortů neměli ve

většině případů oprávnění k jednání. Zbylé rozpory tak byly vypořádány na úrovni ředitelů, resp. náměstků ministrů. V průběhu vypořádání s ústřední státní správou některé úřady poukázaly na specifický charakter své činnosti a požadovaly vynětí z navrhované právní úpravy. Tyto připomínky byly řešeny individuálně a buď byly akceptovány nebo bylo vysvětleno, že navrhovaný věcný záměr danou oblast neřeší a ponechává úpravu v gesci příslušného resortu (diplomatická služba MZV). Dne 17. května 2011 se konala druhá vypořádací porada se zástupci krajů, kde byla většina kritizovaných částí vysvětlena, popř. byl upraven text materiálu a všechny rozpory se tak podařilo vypořádat – materiál není předkládán s rozpory ze strany krajských samospráv.

Připomínky k hodnocení dopadů regulace uplatnily: Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo kultury, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo obrany. Tyto připomínky byly buď akceptovány, nebo vysvětleny. Z hlediska RIA je materiál předkládán bez rozporu.

Jediným rozporem ze strany územních samospráv zůstává připomínka Svazu měst a obcí týkající se implementace zákona o obcích. Svaz po věcné stránce s materiálem souhlasil, ale požadoval, aby úřednická zkouška pro starosty obcí byla bezplatná, což Ministerstvo vnitra nemohlo akceptovat.

Zásadní připomínky ze strany Českomoravské konfederace odborových svazů – Odborového svazu státních orgánů a organizací se z velké většiny nepodařilo vypořádat vůbec. Odborové organizace jsou z principu proti navržené úpravě s tím, že požadují zachování platného služebního zákona.

IV.

Návrhy na úpravu/ doplnění

Žádné návrhy na úpravu a doplnění materiálu se neuplatňují.

V.

Závěr

Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu návrh projednalo a doporučuje vládě materiál

schválit v předloženém znění.

Jan Kubice v. r.
předseda Grémia pro regulační reformu
a efektivní veřejnou správu