

Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy

I. Úvod

Dne 31. srpna 2011 schválila vláda svým usnesením č. 647 věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě a uložila ministroví vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, které by reagovaly na věcnou diskuzi členů vlády v rámci projednávání věcného záměru zákona a také na doporučení Legislativní rady vlády (dále jen „LRV“). Snahou zpracovatele je reagovat na podněty jak z jednání vlády, tak i z projednání v legislativní radě vlády a snažit se je v maximálně možné míře zapracovat do koncepce řešení paragrafovaného znění formou tezí k přípravě paragrafovaného znění.

Za základ pro zpracování tezí byl vzat náslech zvukového záznamu z jednání vlády konaného dne 31. 8. 2011 ke shora uvedenému věcnému záměru a z něho vzešlý „závěr pro tvorbu tezí“ (dále jen „zápis“) promítnutý i do výše uvedeného usnesení vlády a stanovisko LRV k věcnému záměru zákona. Výsledky jednání vlády nebyly pro zpracovatele jako zadání jednoduché, neboť procedurálně byl věcný záměr zákona schválen v předkládané podobě, ale řada podnětů členů vlády uvedená v rámci diskuze před hlasováním byla zároveň ve věcné kolizi se schválenými řešeními. Z těchto důvodů se ukázalo nemožné či nesprávné některé podněty zapracovat. V takovém případě je v tomto materiálu obsaženo podrobné zdůvodnění odborného stanoviska zpracovatele, včetně odkazu na analýzu řešení daného problému v ostatních členských zemích EU, která tvoří přílohu tohoto materiálu. Zpracovatel předně uvádí, že některé podněty členů považuje z logického hlediska za zcela oprávněné, ale zároveň je povinností zpracovatele upozornit vládu na rizika spojená s jejich realizací.

Zejména ze zvukového záznamu z jednání vlády lze konstatovat, že náměty a připomínky členů vlády se týkaly primárně oblasti podmínek pracovního poměru zaměstnanců ministerstev a ústředních orgánů státní správy. Zřejmě se zpracovatelům věcného záměru zákona nepodařilo dostatečně zdůraznit význam jednotné právní úpravy obsažené v Programovém prohlášení vlády, tedy že navrhovaná právní úprava má jednotně upravovat podmínky jak pro úředníky státu, tak územních samospráv a jakákoliv změna v návrhu znamená změnu pro obě cílové skupiny úředníků.

Zásadním problémem je dle názoru zpracovatele zajištění jednotné pracovně-právní úpravy zejména právě z důvodu volby soukromoprávní, či veřejnoprávní úpravy. To se promítá také do možnosti řešit některé vznesené náměty a podněty jakými jsou např. zavedení kariérního řádu a disciplinárního trestání jako prvků typických pro veřejnoprávní úpravu.

Obecně lze uvést, že pro tvorbu věcného záměru zákona a potažmo zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě je zásadní, pod jaký systém práva bude nová právní úprava podřazena, tedy zda pod právo soukromé, či pod právo veřejné.

Zatímco zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“), je zákonem, který setrvává na subsidiaritě zákoníku práce a je tedy především soukromoprávním předpisem, pak zákon blízký případně navrhované veřejnoprávní koncepci zákona o úřednících – např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru účastníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, je právní úpravou veřejnoprávní.

Lze konstatovat, že pro další úvahy o podobě paragrafovaného zákona o úřednících ve veřejné správě a o jejich vzdělávání, by bylo vhodné uvažovat i v intencích toho, jaké postavení je úředníkům ve veřejné správě přisouzeno, jaká specifika jsou spojena s činnostmi, které jsou u jednotlivých vykonavatelů veřejné správy, v nichž úředníci působí, vykonávány a jaké je samotné postavení těchto vykonavatelů veřejné správy (státní správa x samospráva x přímý výkon státní správy x přímý vykonavatel veřejné správy x přenesená působnost x nepřímý vykonavatel veřejné správy x výkon samostatné působnosti). V obecné rovině lze uvést, že není důvodu odklonu od již fungujících, platných a účinných právních úprav, v podobě shora uvedeného zákona o úřednících ÚSC s podporou zákoníku práce, neboť je i vhodné odlišit výkon funkce výkonu veřejné správy např. ve smyslu zákona o úřednících od výkonu funkce ve služebním poměru (např. bezpečnostní složky České republiky).

Bráno ústavně-právním měřítkem a ryze doktrinálně, hlavní odlišností tohoto pracovněprávního vztahu od pracovněprávního vztahu soukromoprávní povahy je, že je ovládán ústavní zásadou vyjádřenou v čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tzn. státní (rozuměj veřejnou) moc lze uplatňovat pouze v případech a za podmínek stanovených zákonem. Pro pracovněprávní vztah soukromoprávní povahy – opět ryze doktrinálně – je naproti tomu charakteristická ústavní zásada deklarovaná v čl. 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., respektive čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, tj. každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Na rozdíl od jeho veřejnoprávního protějšku je mu tak vlastní zásada smluvní volnosti. De lege lata je však smluvní volnost pro rozsáhlé využití zásady ochrany slabší strany v pracovním právu podstatným způsobem omezena, obzvláště jde-li o zaměstnance veřejného sektoru.

Rámec práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy musí s ohledem na výše uvedené zcela nezbytně stanovit zákon. Tento rámec dále precizuje působnost zaměstnavatele, u kterého zaměstnanec působí – práva a povinnosti zaměstnance nemohou tuto působnost překračovat – stejně jako práva a povinnosti spjaté s konkrétní pracovní pozicí v rámci zaměstnavatele. Judikatura ovšem připouští, aby v případě pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy mohl zaměstnavatel stanovit práva zaměstnanců (nikoliv povinnosti) nad zákonný rámec, pochopitelně při respektování zásady efektivního nakládání s veřejnými prostředky a principu, že tato práva nebudou na újmu plnění úkolů zaměstnavatele.

Pracovněprávní vztah veřejnoprávní povahy (práva a povinnosti z něj plynoucí) je zásadně založen, měněn nebo rušen veřejněmocenským aktem zaměstnavatele, tj. jednostranným aktem zaměstnavatele. Ten může být činěn na základě podnětu (žádosti) zaměstnance či z moci úřední, přičemž záleží na konkrétní úpravě a konkrétní situaci, zda akt zaměstnavatel může či musí učinit. Naproti tomu u pracovněprávního vztahu soukromoprávní povahy je možnost zakládat, měnit či rušit práva formou jednostranných aktů zaměstnavatele podstatně omezena.

S ohledem na skutečnost, že se veřejněmocenské akty zaměstnavatele zakládající, měnící či rušící pracovněprávní vztah veřejnoprávní povahy, týkají veřejných subjektivních práv a povinností zaměstnanců, je kladen větší důraz na věcnou i formální stránku těchto aktů, jakož i na správnost procesu vedoucímu k jejich vydání (dodržení věcné, místní a funkční příslušnosti, přesná výroková část těchto aktů, náležité odůvodnění umožňující přezkoumatelnost aktu, poučení). Jakožto akty moci výkonné podléhají obligatorně výše uvedené akty soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví (na rozdíl od aktů soukromoprávní povahy, kde je dána příslušnost obecných soudů). Lze tedy konstatovat, že založení, změna či zrušení pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy je formalizovanější, a tudíž náročnější než u jeho soukromoprávního protějšku (jedná se o správní řízení). Výše uvedené však relativizují dvě skutečnosti. Zaprvé to, že de lege lata jsou pravidla procesu založení, změny či zrušení pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy jednodušší než u běžného správního řízení (platné předpisy upravující pracovněprávní vztahy veřejnoprávní povahy obsahují vlastní procesní úpravu). Zadruhé fakt, že omezení důvodů změny či zániku pracovněprávního vztahu soukromoprávní povahy jednostranným aktem zaměstnavatele klade minimálně v případě odůvodnění na zaměstnavatele stejné nároky jako v případě veřejněmocenského aktu zaměstnavatele (např. odvolání vedoucího úředníka úřadu územního samosprávného celku).

Pracovněprávní vztah veřejnoprávní povahy lze realizovat mezi zaměstnavatelem veřejnoprávní povahy (státem, územním samosprávným celkem či jinou právnickou osobou veřejného práva, jiným orgánem veřejné moci) a zaměstnancem podílejícím se na plnění úkolů svěřených tomuto zaměstnavateli.

Za typický, nikoliv ovšem obligatorní znak pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy lze považovat úpravu služební kázně. Obsahem služební kázně je řádné plnění povinností vyplývajících z právních předpisů, služebních předpisů a příkazů nadřízených včetně dodržování služebního slibu. Za její porušení nese zaměstnanec kárnou (disciplinární) odpovědnost a následně mu může být uložen trest (nejvyšším trestem je propuštění). Naopak v případě příkladného plnění povinností může být zaměstnanci udělena odměna. Institut služební kázně umožňuje, v mezích zákonného rámce, jednostranně stanovit požadavky na řádné chování zaměstnance a toto chování vynucovat. V případě pracovněprávního vztahu soukromoprávní povahy tato možnost v zásadě neexistuje, a pokud závadné chování zaměstnance nedosahuje intenzity, s níž platné právo spojuje možnost ukončení pracovněprávního vztahu ze strany zaměstnavatele, zaměstnanec je fakticky nesankcionovatelný.

Pracovněprávní vztah veřejnoprávní povahy je aplikovatelný na oba systémy veřejné služby, tj. jak na model kariérní, tak i na model poziční (viz např. Nizozemsko). V českém, respektive československém právu byl ve veřejné správě aplikován do roku 1950.¹

Pro dokreslení problematiky je typickým příkladem veřejnoprávní úpravy (tedy služebního poměru) pracovní poměr člena bezpečnostních složek. Ten vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře (rozhodnutím o přijetí), je svojí povahou právním poměrem státně zaměstnaneckým – veřejnoprávním a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Vzájemné vztahy účastníků služebního poměru se vyznačují tím, že jeden účastník vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci a tím jako silnější subjekt, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva.²

¹ V případě státních úředníků se jednalo o zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), v případě obecních úředníků pak zákon č. 35/1908 zz., respektive zákon č. 443/1919 Sb., jímž upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku [podle § 2 tohoto zákona byli obecní úředníci považováni za úředníky veřejné a skutečnost, že pracovněprávní vztah obecního úředníka je poměrem veřejnoprávním, neboť úředník vstupuje k obci do zvláštního poměru podřízenosti, deklarovala i tehdejší judikatura (viz nálezy Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 1925 č. 14.355/24)].

² viz usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 21 Cdo 2221/2002, ze dne 7.5.2003

Byť citovaný zákon a zákon o státní službě považují státní službu jako službu v kariérním systému (oproti systému merit), není zřejmě možné vzhledem k různorodosti vykonavatelů veřejné správy opustit myšlenku tzv. smíšeného systému, na kterém je založen zákon o úřednících ÚSC, který by v sobě zahrnoval jak prvky kariérního systému tak systému smluvního, neboť i v současné době se hranice mezi veřejným a soukromým právem významně stírají a není proto důvodu již fungující právní úpravu nevyužít. Lze proto konstatovat, že cesta smíšeného modelu tak, jak je nastavena v zákoně o úřednících ÚSC, je právní úpravou, která by mohla být vhodná i pro pracovní poměr zaměstnanců ve veřejné správě obecně a to právě s ohledem na kontinuitu výkonu veřejné správy, neboť v intencích územně samosprávných celků se taková právní poměrně osvědčila, což je připuštěno i ve věcném záměru zákona, a sám věcný záměr zákona hovoří o „pracovním poměru“ a predikuje tedy vytvoření smíšeného modelu poměru vůči státu či územním samosprávným celkům. Pokud by byla zvolena jiná úprava, vyvstává problém již jen ohledně právního poměru zaměstnanců ke svému zaměstnavateli, neboť v případě kariérního systému a státní služby se vždy jedná o služební poměr ke státu, nikoliv k územnímu samosprávnému celku tak, jak je tomu v současné době právě u úředníků územních samosprávných celků.

Mají-li být závěrem shrnuty výhody a nevýhody pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy oproti pracovněprávnímu vztahu soukromoprávní povahy z hlediska aplikačního, pracovněprávní vztah veřejnoprávní povahy je z pohledu obou subjektů tohoto vztahu formálnější a rigidnější, s omezenou možností jej přizpůsobit individuálním potřebám zaměstnance i zaměstnavatele. Úkony spojené s jeho založením, změnou či zánikem jsou náročnější na obsahovou, formální i procesní stránku věci. Pracovněprávní vztah veřejnoprávního charakteru umožňuje zaměstnavateli jednostranně upravovat obsah tohoto právního vztahu, a stanovit tak přísnější a efektivně vynutitelná pravidla chování zaměstnanců při naplňování tohoto vztahu. Je potřeba konstatovat, že při formulaci zde shrnutých závěrů, jakož i charakteristiky pracovněprávního vztahu veřejnoprávní povahy uvedené výše, je vycházeno z doktrinálního pohledu. V praxi jsou nuance mezi pracovněprávním vztahem veřejnoprávní povahy a pracovněprávním vztahem soukromoprávní povahy díky zavádění prvků soukromého práva do veřejnoprávních vztahů a naopak prvků veřejného práva do soukromoprávních vztahů mnohem menší a v některých případech může být sporné, zda je konkrétní pracovněprávní vztah ještě pracovněprávním vztahem soukromoprávním.

V případě akceptace všech podnětů a připomínek by se jako vhodnější varianta jevila právní úprava veřejnoprávního charakteru. Ta by však pro úředníky samosprávných celků by byla s největší pravděpodobností vnímána jako protiústavní zásah do samosprávných působností, neboť by touto formou došlo k omezení práv zaměstnavatele a zejména jeho flexibilnějších možností v soukromoprávní úpravě. Tento prvek je samosprávami hojně využíván a i proto jsou podmínky jejich zaměstnanců a úředníků lepší než je tomu u úředníků státu. Zde by byly velmi rozsáhlé právní diskuze na téma ústavnosti takového řešení. V současné době není proto patrně reálné, i s ohledem na spojený model výkonu státní správy, aby byl zvolen komplexní systém státní služby, který by byl podřazen výhradně pod kariérní systém a státní službu, tedy veřejnoprávní úpravu tak, jak je tomu například u bezpečnostních složek státu, neboť by to neodpovídalo decentralizaci veřejné správy a systému výkonu veřejné správy v České republice vůbec. Zároveň by nemohl být naplněn cíl Programového prohlášení vlády k jednotné právní úpravě. Zde je třeba zdůraznit, že vhodně zvolenými opatřeními v rámci smíšeného modelu lze dosáhnout obdobného účelu jako v případě výhradně veřejnoprávní úpravy.

Zřejmě i ze všech výše uvedených důvodů a odborných argumentů byla již v roce 2008 vládou, jako základ pro přípravu jednotné právní úpravy, zvolena flexibilnější soukromoprávní úprava, i když z pohledu státní správy není ideální.

II. Odůvodnění nově navrhovaného zákona

Předložený a vládou schválený věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (dále jen „VZZ o úřednících“) navazuje na tři základní pilíře, která jeho existenci přímo stanovují:

- naplnění přístupových závazků k Evropské unii, neboť v současné době nemáme plně účinnou právní úpravu práv a povinností úředníků státu;
- naplnění čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993Sb., Ústava České republiky;³
- naplnění Programové prohlášení vlády, které garantuje jednotnou právní úpravu práv a povinností úředníků veřejné správy a zejména jasné vymezení politických a úřednických míst.⁴

³ „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.

⁴ „Vláda bude usilovat o odpolitizování veřejné správy zaváděním moderních principů řízení orgánů veřejné moci a metod řízení kvality. Vláda předloží návrh jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, ve které bude jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy“.

III. Cíle nové zákonné úpravy

Průnikem výše zmíněných východisek má nově navrhovaný zákon zvýšit v současné době v rámci EU nejnižší právní ochranu úředníků státu a zajistit prostupnost mezi státní správou a samosprávou. Zároveň se má stát nástrojem stabilizace a profesionalizace veřejné správy, která postrádá základní systémová opatření vedoucí k depolitizaci veřejné správy a zvýšení její transparentnosti, což potvrzuje i začlenění VZZ o úřednících do Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2010 až 2012.⁵ V neposlední řadě je cílem Ministerstva vnitra, které je garantem koordinace výkonu veřejné správy, připravit takový systém, který bude adresátům veřejné správy zaručovat odborně i osobnostně fundovaného úředníka jako kvalitního poskytovatele veřejné správy.

IV. Vypořádání podnětů LRV a členů vlády

Dle výše zmíněného zadání daného usnesením vlády č. 647 má zpracovatel za úkol po obsahové stránce rozpracovat dále schválený VZZ o úřednících v intencích stanoviska LRV a zohlednit podněty vzešlé z jednání vlády v rámci kterého byl právě věcný záměr schválen. Předkládaný materiál se zde striktně drží stanoviska LRV k návrhu VZZ o úřednících ze dne 11. srpna 2011⁶ a dále náslehu z jednání vlády, které se uskutečnilo dne 31. srpna téhož roku.

Další části jsou již věnovány jednotlivým tématům, která byly předmětem připomínek LRV (a které zpracovatel komplexně akceptuje pro přípravu paragrafovaného znění), ale hlavně podnětů a připomínek ze strany členů vlády v rámci schvalování věcného záměru zákona.

1. Název zákona

Předložený VZZ o úřednících upravuje i právní poměry zaměstnanců veřejné správy, ve své podstatě ale pouze u některých, a to v případě úpravy pracovního poměru na dobu určitou a u klíčových spolupracovníků. Vzhledem k tomu, že většina práva a povinností bude upravena přímo v ZP nebo odlišnostmi od ZPP. Vzhledem k tomu že název není těžištěm připravovaného zákona, ale zpracovatel si uvědomuje konsekvence jeho významu, uznal zpracovatel, že ponechání názvu v dnes již překonané verzi by bylo zavádějící a název bude pro etapu přípravy paragrafovaného znění upraven.

Vzhledem k tomu, že navrhovaná úprava bude řešit nejen pracovní poměry úředníků, ale i zaměstnanců (viz požadavek vlády na kategorizaci), je třeba v názvu nevyloučit

⁵ Bod č. 1.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících

⁶ Viz č. j.: 708/11

obě skupiny. Zpracovatel proto i na základě mezinárodní komparativní analýzy preferuje návrh znějící „Zákon o pracovních poměrech ve veřejné správě“ nebo variantně „Zákon o výkonu veřejné správy“ obdobně jako je tomu např. ve Švédsku nebo „Zákon o zaměstnávání ve veřejné správě“ jako je tomu v Itálii.

Optimální název „Zákon o veřejné sužbě“, který by zpracovatel upřednostňoval, naráží na dva základní problémy. Prvním je skutečnost že pojem „veřejná služba“ je již právně definován v jiném významu v existující právní úpravě a druhým, že pojem „služba“ by neopodstatněně mohl být chápán jako předjímání charakteru pracovního poměru, tedy poměru služebního.

2. Institucionální působnost

Od počátku tvorby věcného záměru bylo hlavním cílem zpracovatele stanovit maximální rozsah institucionální působnosti. V rámci připomínkového řízení se však nepodařilo tohoto cíle dosáhnout a došlo k postupnému vypuštění některých orgánů veřejné moci z působnosti tohoto zákona. Zpracovatel se proto pro další etapu prací na přípravě paragrafovaného znění vrátí ke svému původnímu cíli a právní úprava se bude vztahovat na správní úřady a územní samosprávné celky. Rozsah institucionální působnosti navrhovaného zákona v zásadě spojuje princip institucionální působnosti stávajícího služebního zákona a zákona o úřednících ÚSC při potencionálním rozšíření o zaměstnance v dalších vykonavatelích veřejné správy. Jelikož účelem návrhu je vztáhnout jeho působnost na co nejširší okruh správních úřadů, bude vymezena následujícím negativním taxativním výčtem.

Z výše uvedeného by byly vyloučeny jen ty instituce, které nevykonávají veřejnou správu nebo mají nezávislé nebo jiné specifické postavení (vyplývající zejména z Ústavy České republiky), a to:

- 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.⁷

⁷ Pozn. požadavek na vyjmutí ČNB z působnosti zákona. Na str. 27 věcného záměru zákona je uveden podstatně širší rozsah institucí, které by z působnosti tohoto zákona měly být vyloučeny, tedy nejen ČNB. Ze zápisu vyplývá i zmínka, že bylo zvažováno zvolit takové kritérium, že by pod působnost tohoto zákona spadaly jen ty úřady, které jsou financovány ze státního rozpočtu. Následkem takového přístupu by bylo vyloučení předmětné právní úpravy na úředníky ÚSC. Tím ovšem by byl popřen jeden z cílů, kterých mělo být prostřednictvím této právní úpravy dosaženo, a to sjednotit právní úpravu úředníků veřejné správy.

K této části lze konstatovat, že zákon by měl obecně vycházet z negativního výčtu orgánů, případně činností, které zákonu nebudou podléhat s tím, že na ostatní se zákon plně použije a nepočítá se tedy s taxativním výčtem činností, které by byly považovány za výkon služby. Institucionální i osobní působnost zákona musí být rozšířena také z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti práva jako celku.

3. Osobní působnost

Jestliže v oblasti institucionální působnosti hovoříme o co nejširším záběru, v rámci působnosti osobní je aplikováno naopak užší vymezení. Zpracovatel plně akceptuje požadavek vlády na využití stanovení osobní působnosti k určení hranice mezi politickými a úřednickými místy. Mezi úředníky a zaměstnanci veřejné správy budou systémově nastaveny rozdíly jak v rozsahu práv a povinností, odměňování, kompenzacích zvýšených požadavků, tak v rozsahu právní ochrany. Počet úředníků veřejné správy se oproti dnešnímu stavu díky specifikaci charakteru vykonávané činnosti výrazně sníží a naopak se zvýší počet zaměstnanců veřejné správy.

Pro úředníky bude v rámci přípravy paragrafovaného znění stanoven mnohem větší rozsah povinností, ale také výrazně vyšší právní ochrana. Zvýšená právní ochrana bude právě nástrojem k eliminaci případných negativních vlivů a zásahů politické reprezentace na úředníky veřejné správy. Zpracovatel předpokládá pro přípravu paragrafovaného znění rozsáhlou právní ochranu úředníků a taxativně uvedené důvody k odvolání či ukončení pracovního poměru na úrovni porušení zákonné úpravy. Jiné důvody nebudou možné. Zvýšené povinnosti budou vyváženy větším rozsahem kompenzací, zejména v oblasti odměňování a nepeněžních benefitů (viz část 6).

Zaměstnanci veřejné správy by měly mít právní ochranu, rozsah práv a povinností i kompenzace zvýšených povinností zhruba na úrovni dnešních podmínek upravených v zákoně o úřednících.

4. Depolitizace, profesionalizace a stabilizace veřejné správy

Velmi diskutovaným tématem se stalo naplnění cíle vlády obsažená v Programovém prohlášení – určení hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištění depolitizace veřejné správy. Zpracovatel ve věcném záměru zvolil variantu institucionálního vytvoření dělící linie, která se i dle zkušeností z krajských samospráv jevila jako optimální. Velmi důležité je upozornit vládu na skutečnost, že zpracovatelem navrhované řešení vycházelo z praxí ověřených pozitiv exitujících rolí ředitelů krajských úřadů a rovněž ze zahraniční praxe. Má-li se jednat o jednotnou právní úpravu je také třeba jakékoliv řešení vnímat shodně v kontextu podmínek ústřední státní správy i územně samosprávných celků. Rozhodnutí neimplementovat do systému institut ředitele úřadu by znamenalo řešit řízení úřadu shodně i v podmínkách územních samospráv, tedy zrušit post ředitele krajského úřadu či tajemníka úřadu územního samosprávného celku.

Návrh, který byl předložen ve věcném záměru zákona, tedy soustředit řízení ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů do jedné osoby, která by měla koordinovat a kontrolovat plnění úkolů, které pro ministerstvo vyplývají ze zvláštních zákonů, plnit úkoly uložené mu ministrem či náměstkem, včetně personální pravomoci vůči všem úředníkům ministerstva je myšlenkou, která má vytvořit dělící institucionální hranici mezi politickou a úřednickou úrovní a má přispět k stálosti úřednického stavu bez působení vnějších vlivů (především ve vazbě na změny politického vedení ministerstva). Samozřejmě, že existují i neinstitucionální řešení, ale zpracovatel chtěl maximálně naplnit požadavek definovaný Programovým prohlášením vlády. I ze zahraniční praxe (viz v příloze uvedená srovnávací analýza) je zřejmé, že jde i v rámci členských zemí EU o velmi často zvolené řešení, které se v praxi velmi osvědčilo.

Nicméně lze souhlasit i s variantou II. stanoviska LRV, která v uvedené variantě navrhla od této funkce upustit jako od funkce, která je nadbytečným stupněm řízení na ministerstvu. S tím se při jiné formě zvýšení právní ochrany úředníků (viz část 3 tohoto materiálu) lze ztotožnit, neboť ministerstvo a obecně ústřední správní úřady jsou spíše monokratickými orgány, kde řízení náleží vedoucímu těchto správních úřadů, ministr odpovídá za plnění úkolů jeho ministerstvu svěřených a jako takovému mu náleží i rozhodování o personálních otázkách. S ohledem na přijaté teze vlády lze konstatovat, že není skutečně vhodné upravovat další stupeň řízení na jednotlivých ministerstvech. Pokud v tomto případě vyvstává potřeba stabilizace veřejné správy, její depolitizace a kontinuita jejího výkonu po případné změně ministrů, pak lze řešení spatřovat v řešení problematiky tak, jak je upravena v zákoně o úřednících ÚSC, tedy stanovením speciálních důvodů pro odvolání vedoucích úředníků.⁸

⁸ viz. § 12 zákona o úřednících ÚSC a konečně i str. 42 věcného záměru zákona, kde jsou tyto speciální důvody obdobně využity

V případě „běžných“ úředníků není důvodu proč stanovovat odchylnou právní úpravu než tu, která je v současné době obsažena v § 48 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), neboť problematiku v kontinuitě fungování veřejné správy lze spatřovat zejména u úředníků, jejichž poměr je založen jmenováním a nikoliv u úředníků, kteří vykonávají činnost na základě uzavřené pracovní smlouvy. Zákonem taxativně stanovenými důvody pro odvolání z funkce pak lze patrně dostatečně eliminovat nepříznivé vlivy na stabilizaci veřejné správy vykonávané ministerstvem, aniž by musela být zřízena nová funkce ředitele úřadu.

Lze však také říci, že je možné takovou funkci zřídit, zejména když podstatnou skutečností není spor o její název (ředitel úřadu, vedoucí úřad apod.), ale nalezení shody nad rozsahem pravomoci takového úředníka. Otázkou pak bude rozhodnutí, zda takový vedoucí úředník bude statutárním orgánem vůči všem úředníkům a zaměstnancům a zda bude jeho role výhradně manažerská, či bude nést i podíl nad odpovědností za výkon konkrétní agendy. Při takových úvahách je třeba respektovat základní principy a limity managementu řízení.

Pro ředitele krajských úřadů a tajemníky obecních úřadů by proto měla nadále zásadně platit současná právní úprava obsažená v zákoně o úřednících ÚSC, včetně předpokladů pro výkon této funkce, když se zejména nedoporučuje nutné absolvování programu MPA či MBA jako předpokladu pro výkon této funkce. Na rozdíl od ministerstev a jiných ústředních správních úřadů je v rámci územních samosprávných celků vykonávána jak státní správa, která na ně byla přenesena, tak samospráva, když tajemníci obecních úřadů i ředitelé krajských úřadů jsou odpovědní starostovi, resp. hejtmanovi za plnění úkolů jak v přenesené působnosti, ale i v působnosti samostatné. Na rozdíl od ministerstev a jiných ústředních správních úřadů je vůle územního samosprávného celku v rámci samostatné působnosti tvořena rozhodnutími jejich zastupitelstev, případně rad, a její faktické plnění je poté zajišťováno prostřednictvím ukládání úkolů vedoucím úřadů územních samosprávných celků.⁹ Stejně tak na těchto osobách leží výhradní odpovědnost za výkon státní správy v přenesené působnosti ve správním území územního samosprávného celku.¹⁰ Vedoucí úřadů územních samosprávných celků jsou tedy oproti ředitelům úřadů u ministerstev a jiných ústředních správních úřadů neopominutelnou součástí systému fungování jednoho z orgánů územního samosprávného celku, a v důsledku toho fungování celého územního samosprávného celku a zajištění fungování decentralizované státní správy, a nelze uvažovat o zrušení této funkce. K další diskuzi zůstává nalezení vhodného pojmosloví pro vedoucí úřadu obcí či měst.

⁹ viz § 110 odst. 4 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 69 odst. 2 písm. i) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ viz § 110 odst. 4 písm. a) zákona o obcích a § 69 odst. 2 písm. a) zákona o krajích

5. Kategorie zaměstnanců

Požadavek vlády na rozdělení zaměstnanců do jednotlivých kategorií zpracovatel plně akceptuje. Jedná se vlastně o obdobu úpravy dle původních principů stávajícího zákona o úřednících ÚSC i služebního zákona.

Osoby působící ve veřejné správě rozdělí zpracovatel pro paragrafované znění zákona (tedy shodně ve správních úřadech i úřadech územních samosprávných celků) na:

- úředníky veřejné správy (vykonávající správní činnost, tedy se podílí na rozhodování ve veřejné správě, ve smyslu výkonu vrchnostenské, metodické činnosti a výkonu normotvorné činnosti, včetně těch, kteří se na takové činnosti podílejí);
- zaměstnanci veřejné správy (zaměstnanci, kteří vykonávají souhrnně ostatní činnost);
- klíčoví spolupracovníci (poradců, asistentů členů vlády, primátorů, hejtmanů, náměstků členů vlády, náměstků primátorů či hejtmanů apod.).

Při přípravě paragrafovaného znění zpracovatel zpracuje dělení zaměstnanců veřejné správy na:

- úředníky veřejné správy, včetně:
 - a) vedoucích úředníků;¹¹
 - b) vedoucích úřadů v ÚSC (ředitelé krajských úřadů a tajemníci obecních úřadů).
- zaměstnance vykonávající ostatní činnost, která slouží k podpoře výkonu správních činností, když se jedná o tři podkategorie,
 - a) zaměstnanci, kteří nevykonávají agendy a činnosti specifické pro úředníky veřejné správy;
 - b) (klíčoví) zaměstnanci ve správních úřadech a územně samosprávných celcích vykonávající nejrůznější činnosti a plnící úkoly související s touto činností výhradně pro členy vlády, hejtmany, primátory;
 - c) (klíčoví) zaměstnanci ve správních úřadech a územně samosprávných celcích vykonávající nejrůznější činnosti a plnící úkoly související s touto činností výhradně pro náměstky členů vlády, hejtmanů, primátorů.

Zaměstnanci zabezpečující servisní činnosti a činnosti manuálního charakteru, včetně zaměstnanců řídicích zaměstnance vykonávající tyto činnosti, nebudou zařazeny pod působnost tohoto zákon. Podmínky jejich pracovně-právních vztahů se budou nadále řídit zákoníkem práce.

¹¹ Vedoucími zaměstnanci ve smyslu § 11 odst. 4 zákoníku práce, kteří řídí práci podřízených.

6. Kompenzace zvýšených povinností – benefity

K tématu benefitů zpracovatel předpokládal při zpracování věcného záměru zákona výrazně větší rozsah kompenzací, zejména formou nemateriální. V rámci připomínkového řízení však převládl kategoricky názor, že vyšší rozsah kompenzací není potřebný a navíc by znamenal rozpočtově nekrytý nárůst výdajů. Již v rámci projednávání věcného záměru zákona v pracovních komisích LRV přivítal zpracovatel podporu ze strany členů pracovních komisí LRV k posílení významu benefitů i zájem členů vlády podpořit význam kompenzací formou změn v odměňování i benefitech. Lze přijmout tezi, že odměňování ve veřejné správě se bude řídit zákoníkem práce, s tím, že v něm bude zakotven institut cílové odměny, tak jak byla navrhována úprava textu zákoníku práce. K dalším benefitům, o kterých lze uvažovat je zvýšené odchodné, délka dovolené na zotavenou, která by mohla být stanovena obdobně jako v případě § 109 odst. 3 a § 213 zákoníku práce, tedy v délce 5 týdnů. Dalším benefitem, o kterém by bylo možno uvažovat, je zohlednění výkonu veřejné služby do důchodového zabezpečení. Samozřejmě, že právní úprava benefitů ve veřejné správě by byla lépe upravitelná ve veřejnoprávní úpravě ve vazbě na kariérní řád, který by měl být s ohledem na odlišnosti týkající se jednotlivých vykonavatelů veřejné správy dotvářen jejich vnitřními předpisy, neboť ne u každého vykonavatele a u každé pracovní pozice je možné uvažovat o kariérním postupu (jsou místa, která jsou definitivní a neumožňují další postup). Stejně tak lze např. o formě cílové odměny uvažovat (již nyní ovšem lze za mimořádné plnění pracovních úkolů přiznat mimořádnou odměnu) jen v souvislosti s některými pracovními místy. Za případný další benefit lze rovněž označit využívání některých pracovních prostředků zaměstnavatele pro soukromé účely.

Na závěr lze k otázce benefitů také poznamenat, že vzhledem k širokému okruhu vykonavatelů veřejné správy se jeví vhodnějším ponechat jejich úpravu (mimo obecnou právní úpravu obsaženou v zákoníku práce) v působnosti této zvláštní právní úpravy.

7. Vzdělávání

Na základě závěrů všech odborných analýz, studií, a to včetně mezinárodních andragogických, je zřejmé, že žádný úředník se úředníkem nerodí a že není reálný ani předpoklad, že úředník je připraven v rámci terciálního školství komplexně pro výkon konkrétní agendy. Zároveň je zřejmé, že vývoj v jednotlivých oblastech veřejného života je natolik rychlý a přináší tolik změn, že bez trvalého zvyšování kvalifikace i osobnostních, tzv. měkkých dovedností nemůže úředník obstát v rámci konkurenceschopnosti, ani dostatečně kvalitně reagovat na požadavky občanů či institucí.

V rámci diskuze vedené v rámci projednávání věcného záměru zákona o úřednících byla zmiňována optimální praxe ve Francii. Na rozdíl od Francie, Česká republika bohužel postrádá specializované obory vzdělávání pro výkon úřednické profese, resp. pro výkony většiny oblastí veřejné správy. S ohledem na poslání veřejné správy a na zabezpečení kvalitního výkonu státní správy je nutné povinnost vzdělávání zachovat. Systém vzdělávání úředníků nastavený výše uvedeným zákonem o úřednících ÚSC se osvědčil. Alespoň základní rozsah znalostí požadovaných po úřednících vytváří předpoklad srovnatelného výkonu státní správy na celém území státu. Má-li být zajištěn určitý stupeň standardního rozsahu dané výuku, pak nelze jinak, než připustit existenci jediné, za rozsah výuky odpovědné, instituce, tedy takové jakou je v současné době Institut pro veřejnou správu Praha (dále jen „Institut“). Tato jedinečnost je důležitá i ve vztahu k lektorům, neboť je schopna snadno kontrolovat plnění požadavků na dodržování jednotného jimi zprostředkovaného obsahu výuku. Kontrola externích subjektů poskytujících vzdělávání již tak účinná není. Nadstavbové vzdělávání pak mohou poskytovat i další odborné akreditované organizace, přičemž z důvodu udržení požadované odborné úrovně je žádoucí certifikaci centralizovat.

Návrat k jednotnému systému vzdělávání (realizovanému bezproblémově do roku 2002) ve veřejné správě se zavedením rovného přístupu v povinnosti vzdělávat se a podrobit se ověření základní kvalifikace zkouškou pro úředníky ve veřejné správě považuje zpracovatel za správný krok k nápravě neúspěšně provedené liberalizace. Liberalizace trhu provedená v roce 2002 na základě zákona o úřednících územních samosprávných celků se ukázala jako nesprávná. Ztráta jednotné metodiky a nemožnost eliminovat nekvalitní poskytovatele vzdělávání vedla k výraznému zhoršení kvality vzdělanosti úředníků, k neefektivně vynaloženým finančním prostředkům i ke zbytečné administrativní zátěži úředníků. Stejně negativní zkušenosti lze vysledovat i v některých členských zemích EU, které opustili centrální řízení vzdělávání úředníků jako součásti celoživotního učení. Úprava rozsahu práv a povinností úředníků a jejich zaměstnavatelů v této oblasti bude vždy odvislá od charakteru úpravy pracovního poměru – soukromoprávního nebo veřejnoprávního.

K problematice zřízení Institutu zákonem, jako státní příspěvkovou organizaci pro výkon státní správy ve vzdělávání, zpracovatel doplňuje věcný záměr zákon v tom, že se nejedná o zřízení nové instituce s novými požadavky na státní rozpočet, ale transformaci stávající státní příspěvkové organizace Ministerstva vnitra do právně správné formy odpovídající svým charakterem, vhodněji potřebám a požadavkům státu. Nejedná se o vytvoření výhradního postavení v poskytování vzdělávání, ale výhradně v oblasti zajištění jednotné metodiky, ověřování, certifikace a oblasti vědy a výzkumu, což je již dnes v působnosti stávající příspěvkové organizace. Liberalizace trhu v oblasti nabídky vzdělávacích aktivit tak není v žádném případě dotčena. Hlavním záměrem zpracovatele je pouze napravit nejasnosti v rozdělení působností při výkonu státní správy na úseku vzdělávání vyplývající ze stávající, ne zcela optimální právní úpravy, tedy přesně v intencích závěrů z diskuze vedené v rámci jednání vlády. Posílit význam ověřování, certifikací, jednotné metodiky (vzorové vzdělávací programy, distanční formy vzdělávání, certifikace, apod.). Samotné vzdělávání ponechat na právnických a fyzických osobách.

Náklady spojené se vzděláváním, resp. ověřováním budou hrazené z rozpočtů vysílajících úřadů

8. Vazba na ostatní právní předpisy a přechodná ustanovení

Zpracovatel akceptoval doporučení LRV a pro přípravu paragrafovaného znění bude oblast vazby na ostatní právní předpisy a přechodných ustanovení rozšířena dle doporučení LRV, tedy včetně vazby např. na novelizaci zákona o střetu zájmů. Změny vyvolané přijetím zákona o úřednících budou řešeny samostatným změnovým zákonem.

V rámci přechodných ustanovení budou řešeny všechny systémové změny per partes.

V. Závěr

Zpracovatel, v případě schválení tezí vládou, zahájí neprodleně práci na tvorbě paragrafovaného znění, která bude vycházet ze schváleného věcného záměru zákona a ze schválených tezí, tedy na principu soukromoprávní úpravy.

V případě neschválení tezí zpracovatel zahájí práce na novém věcném záměru zákona o státní sužbě na principu veřejnoprávní právní úpravě a zároveň na přípravě novely stávajícího zákona o úřednících. Proces přípravy nové právní úpravy lze odhadnout na dobu 2 let a zřejmě by bylo vhodné přistoupit k úpravě Programového prohlášení vlády ve věci jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy.