

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

Úkol předložit nový zákon o úřednících vyplývá ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 schválené usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1 (úkol č. 1.7) a z usnesení vlády č. 647 ze dne 31. srpna 2011 k věcnému záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.

Návrh je obsažen v Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 (usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 941). Usnesením vlády č. 92 ze dne 15. února 2012 k návrhu tezí zákona o úřednících veřejné správy odložila vláda termín předložení návrhu paragrafovaného znění zákona vládě do 30. září 2012. Usnesením vlády č. 331 ze dne 9. května 2012 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy byla uložena povinnost legislativně upravit povinnost orgánů veřejné moci zpracovat a zveřejnit vlastní etický kodex.

Zvýšení kvality výkonu odborných agend veřejné správy včetně prověření předpokladů pro výkon práce, zajišťuje širěji pojatá úprava vzdělávání úředníků a dalších zaměstnanců ve veřejné správě. Předkládaný zákon podrobně upravuje výkon veřejné moci po personální stránce, je právním nástrojem pro vyšší stabilizaci a profesionalitu výkonu státní správy a samosprávy.

Nezávislé a odborné zajišťování veřejných zájmů úzce souvisí s postavením úředníků jako veřejných zaměstnanců. Cílem zákona je nahradit stávající již nevyhovující stav a překonanou právní úpravu a přizpůsobit změnám i ostatní dotčené obecně závazné právní předpisy. Zajistit odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy, stanovit hranice mezi politicky obsazovanými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě.

Cílem nové předkládané právní úpravy je zvýšení právní ochrany úředníků při výkonu veřejné moci, stabilizace a profesionalizace veřejné správy. Jde o komplexní systémové opatření vedoucí k depolitizaci a zřetelnému zvýšení efektivity výkonu a transparentnosti veřejné správy.

Personální složka veřejné správy stojí v popředí Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Jde o první jednotnou právní úpravu pro všechny úředníky a další zaměstnance veřejné správy.

Nově je rovněž nastavena jasná diferenciací mezi politicky obsazovanými místy a místy kariérních úředníků. Je zde rovněž definována kategorie zaměstnanců veřejné správy, kteří vykonávají odborné činnosti sloužící jako podpůrné k výkonu veřejné moci.

Čistě servisní činnosti manuálního charakteru, včetně zaměstnanců řídicích zaměstnance vykonávající tyto činnosti, nespádají pod předmět úpravy tohoto zákona.

Úvod

Jedním z důležitých předpokladů fungující a efektivní veřejné správy je vytvoření plnohodnotné právní úpravy práv a povinností úředníků a zaměstnanců veřejné správy vykonávajících pro úředníky podpůrné činnosti. Tedy takové úpravy, která bude zárukou transparentních podmínek pro činnost kvalitních, odborně i osobnostně erudovaných úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě, která bude eliminovat negativní dopady politických a jiných lobbistických vlivů na výkon státní správy a která bude zajišťovat kontinuitu a předvídatelnost rozhodnutí orgánů veřejné moci.

Vláda se proto v roce 2008 rozhodla řešit problematiku zaměstnaneckého vztahu úředníků veřejné správy formou jediné a zcela jednotné právní úpravy. Hlavním argumentem tehdejší vlády byly změny ve vývoji veřejné správy (tedy celosvětový postupný odklon od čistě vrchnostenského pojetí státní správy k agendově -službovému, tedy k pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti) a zejména zvolení spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice v rámci reformy veřejné správy v letech 1999 – 2003.

Základem pro rozhodnutí vlády byl převládající názor, že mezi úředníky státu a úředníky územních samosprávných celků není díky spojenému modelu vcelku žádný významný rozdíl, neboť de facto i de iure je výkon státní správy v přenesené působnosti vykonáván převážně úředníky územních samosprávných celků.

Tento úkol Ministerstvo vnitra, přes složitost takového řešení splnilo, a v roce 2008 a 2009 předložilo postupně vládě k projednání nejprve Koncepti řešení nové právní úpravy a následně věcný záměr zákona. Oba dokumenty byly vládou jednomyslně schváleny a následně byla zahájena příprava návrhu paragrafovaného znění zákona. K předložení tohoto návrhu již nedošlo z důvodu pádu vlády. Do září 2010 práce na dokončení návrhu neprobíhaly.

Současná vláda se po svém nástupu přiklonila prostřednictvím svého Programového prohlášení vlády k návrhu na řešení dané problematiky cestou jednotné právní úpravy a uložila Ministerstvu vnitra zpracovat a předložit věcný záměr navrhované právní úpravy. Vzhledem k dále uvedenému vzala odborná pracovní skupina zřízená při Ministerstvu vnitra k řešení předmětné problematiky za základ věcný záměr zákon schválený vládou v roce 2008 a upravila jej dle aktuální potřeby a požadavků vlády.

Vláda schválila dne 31. srpna 2011 svým usnesením č. 647 aktualizovaný věcný záměr a uložila ministrovi vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, které by reagovaly nejen na věcnou diskuzi členů vlády v rámci projednávání věcného záměru zákona, ale také na stanovisko Legislativní rady vlády (dále jen „LRV“).

Snahou zpracovatele bylo v maximální možné míře zapracovat podněty členů vlády do koncepce řešení paragrafovaného znění aktuálně formou tezí k přípravě paragrafovaného znění.

Za základ pro zpracování tezí byl vzat text schváleného věcného záměru zákona, následek zvukového záznamu z jednání vlády konaného dne 31. 8. 2011 ke shora uvedenému věcnému záměru a z něho vzešlý „*závěr pro tvorbu tezí*“ 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.

Zásadním problémem je dle názoru zpracovatele zajištění jednotné úpravy zaměstnaneckého vztahu, a to z důvodu volby převážně soukromoprávní (pracovní poměr), či veřejnoprávní (služební poměr) varianty. Z důvodu rozdílnosti zaměstnavatelů úředníků (na jedné straně stát prostřednictvím organizačních složek státu na straně druhé územní samosprávný celek), nezbylo jinak než zvolit variantu soukromoprávní. To se promítá také do možnosti komplexně řešit některé vznesené náměty a podněty jakými jsou např. zavedení kariérního řádu a disciplinárního trestání (prvky typické pro veřejnoprávní úpravu).

Protože navrhované paragrafované znění zákona zahrnuje nejen úředníky, ale i zaměstnance ve veřejné správě, přiklonil se zpracovatel k názvu zákona ve znění: „*Zákon o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě*“ což (na rozdíl od zkráceného názvu „zákon o úřednících“) plně vystihuje předmět a obsah zákona, neboť zákon neupravuje jen pracovně právní vztahy úředníků, ale i ostatních zaměstnanců ve veřejné správě.

Odůvodnění hlavních principů a zásad navrhovaného zákona

Koncepce právní úpravy nově navrhovaného zákona o úřednících odpovídá nejnovějším trendům a charakteru české veřejné správy. Zvolení právní úpravy obsahující služební poměr státních úředníků by přineslo pouze zakonzervování současného nežádoucího stavu.

Předkládaný návrh zákona představuje flexibilní přístup k lidským zdrojům ve veřejné správě, umožňuje přijímání nových kvalitních pracovních sil. Základem pracovního vztahu úředníka je pracovní poměr uzavřený na základě zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě se subsidiárním použitím zákoníku práce a z toho plynoucího případného subsidiárního použití občanského zákoníku vůči zákoníku práce. Tato koncepce odpovídá nejnovější judikatuře soudů v oblasti pracovního práva a prakticky nepřipouští jakékoliv mezery v platné právní úpravě.

Tento zákon věnuje značnou pozornost předpokladům potřebným pro výkon práce zaměstnance ve veřejné správě nebo úředníka (dále jen "úředník") a procesu přijímání nových úředníků, jejich dalšímu vzdělávání, jakožto klíčovým oblastem právní úpravy, které mají zajistit znatelně vyšší kvalitu pracovních sil a vysokou odbornou úroveň správních činností vykonávaných vrchnostenským způsobem.

Pracovní poměr uzavřený podle zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě se vyznačuje nepoměrně vyšší mírou stability nežli pracovní poměr zaměstnanců v soukromé sféře. Poskytuje především úředníkům vykonávajícím veřejnou moc tolik potřebnou zvýšenou míru ochrany, kdy může být odvolán pouze při nesplnění některého zákonem taxativně uvedeného důvodu.

Hlavním cílem návrhu zákona je zajištění jednotné právní úpravy pro všechny úředníky a další zaměstnance pracující ve veřejné správě s výjimkou příslušníků ozbrojených bezpečnostních sborů, kteří jsou ve služebním poměru vůči České republice

a pracovníků, kteří vykonávají pomocné servisní práce převážně manuálního charakteru.

Tento zákon zajistí vyšší profesionalitu výkonu veřejné správy, sníží dosavadní vysokou fluktuaci úředníků a přinese zřetelné vymezení politického vlivu tím, že jasně rozlišuje úřednické a politicky obsazované pracovní pozice.

Je založen na konzistentním kvalitním výkonu veřejné správy, zvýšené ochraně a nestrannosti úředníků, jasném oddělení politických a úřednických pracovních pozic. Klade zvýšený důraz na kvalitní výběr nových uchazečů o práci úředníka, zavádí komplexní systém vzdělávání jako zásadní předpoklad vysoké odbornosti výkonu veřejné správy v území i na centrální úrovni výkonu státní správy.

Dosažení co největší míry transparentní odpolitizace výkonu veřejné správy v mezích právních limitů daných pro zvolenou převážně soukromoprávní úpravu pracovního poměru s veřejnoprávními prvky je tím stěžejním principem, kterým se řídí zvláštní ustanovení tohoto zákona o pracovním poměru úředníků a vedoucích úředníků veřejné správy či vedoucího úřadu územního samosprávného celku.

Zákon komplexně upravuje postavení úředníka počínaje výběrovým řízením, podrobnou zvláštní úpravou pracovního poměru včetně možnosti převedení na jinou práci či taxativně vymezenými důvody pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu územně samosprávného celku a rovněž taxativně vymezenými výpověďními důvody pro řadového úředníka konče.

Tento zákon však nepřináší úředníkům pouze práva a znatelně zvýšenou míru ochrany před případnými politickými zásahy do výkonu veřejné správy, přináší rovněž všem zaměstnancům ve veřejné správě povinnosti nad rámec právní úpravy zákoníku práce, přičemž tyto povinnosti ve své podstatě částečně implementují povinnosti obsažené v Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, což zajistí přináší viditelný kvalitativní posun ve výkonu veřejné správy nejen na úrovni ústředních orgánů státní správy, ale i na úrovni výkonu veřejné správy v území.

Po stránce svého věcného obsahu tedy tento návrh zákona přejímá v největší možné míře principy a zásady odsouhlasené pro tento návrh zákona vládou.

Jde o řešení v souladu s nejnovějšími evropskými trendy, které zakládá podmínky pro konzistentní výkon veřejné správy, umožňuje přiměřenou flexibilitu v personálních otázkách a znemožňuje nežádoucí zakonzervování stávajícího nevyhovujícího stavu. Poskytuje tedy všechny předpoklady pro budoucí příznivý vývoj na poli lidských zdrojů ve veřejné správě jako v jednom kompaktním celku.

Způsob promítnutí navrhovaného řešení do právního řádu

Předložené věcné řešení se navrhuje promítnout do právního řádu České republiky částečně samostatnou právní úpravou a částečně novelizací některých stávajících právních předpisů. Navrhovaný zákon upravuje nezbytné odchylky od zákoníku práce, jinak se předpokládá platnost zákoníku práce.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon je zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Podle čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky *“právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon”*. Ústava ČR však výslovně neuvádí, zda se v případě tohoto zmiňovaného zákona bezpodmínečně musí jednat o normu převážně veřejnoprávního charakteru, jak bývá často předmětné ustanovení interpretováno, nebo zda se může jednat o normu převážně soukromoprávního charakteru s určitými specifickými veřejnoprávními prvky. Podmínku nutnosti zákonné úpravy předkládaný návrh zákona bezesporu splňuje.

Návrh zákona vychází z principů upravených Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod a je s nimi v souladu. Současně předkládaný návrh

změnového zákona k zákonu o úřednících bude schopen zajistit, aby se zákon o úřednících stal organickou součástí právního řádu České republiky.

Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Pokud jde o věcnou stránku předkládaného návrhu zákona, je potřeba zdůraznit, že na úrovni EU je dlouhodobě vyvíjen tlak na ČR, aby přijala služební zákon, který Evropská komise považuje za nezbytnou podmínku pro vytvoření nezávislé, profesionální a stabilní státní správy. Existence takového zákona byla jedním z požadavků daným již v rámci procesu přístupu ČR do EU, což koneckonců připouští i tato důvodová zpráva.

V červnu 2012 byla schválena *„Doporučení Rady EU k Národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015“* (dále jen „Doporučení“). Součástí jednoho z doporučení je naléhavý apel na urychlené přijetí a vstup v účinnost služebního zákona, který by zajistil státní správě nezbytnou stabilitu a efektivitu. Pracovní dokument Evropské komise vydaný spolu s Doporučeními, zmiňuje malý pokrok u modernizace veřejné správy. Dále konstatuje, že *„přijetí služebního zákona, jenž je zásadní podmínkou stabilní, transparentnější a profesionální veřejné správy, bylo mnohokrát odloženo, což mělo výrazně negativní dopad na čerpání fondů EU v ČR“*. Přijetí služebního zákona „bude také jednou z předběžných podmínek pro využívání fondů EU v novém programovém období 2014–2020“. Evropská komise považuje přijetí služebního zákona za jednu z ex-ante kondicionalit pro čerpání finančních prostředků z fondů EU po roce 2013.

Na základě výše uvedeného lze tedy předpokládat, že věcná podoba předkládaného zákona, termín, kdy dojde k jeho přijetí a vstupu v účinnost, bude mít vliv na celkové využívání fondů EU v novém programovém období 2014-2020 Českou republikou.

Z výše uvedeného důvodu je třeba upozornit na případné negativní dopady zvolené varianty zaměstnaneckého poměru úředníků ve formě soukromoprávního – pracovněprávního poměru se specifickými veřejnoprávními prvky, protože se nebude jednat o Komisi výslovně požadovaný služební zákon. Evropská komise po České republice žádá zavedení veřejnoprávního – služebního poměru úředníků, což považuje za podmínku stabilní, transparentní a profesionální veřejné správy.

Z hlediska souladu navrhovaného zákona s právem Evropské unie však lze konstatovat, že navrhovaný zákon o úřednících je s tímto právem slučitelný, a že splňuje požadavky Evropské komise v dostatečné míře, v rozsahu daném vymezením v zadání Vlády ČR předkladateli návrhu zákona.

Z hlediska právních předpisů Evropské unie se navrhované právní úpravy dotýká:

- směrnice Rady č. 76/207/EEC ze dne 9. 2. 1976, o realizaci zásady rovného zacházení s muži i ženami, (pokud jde o přístup k zaměstnání, vzdělávání a pracovní podmínky - nezakládá návrh zákona o úřednících žádný rozpor)
- směrnice Rady č. 97/80/ES ze dne 15. 12. 1997, o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví, v návaznosti na směrnice Rady č. 75/111/EEC ze dne 9. 2. 1976, o sladění zákonů členských států týkajících se uplatnění zásady stejné odměny pro muže a ženy, směrnice Rady č. 76/207/EEC ze dne 9. 2. 1976, o realizaci zásady rovného zacházení s muži a ženami, (pokud jde o přístup k zaměstnání, vzdělávání a pracovní podmínky - nezakládá návrh zákona o úřednících žádný rozpor)
- směrnice Rady č. 92/85/EEC ze dne 19. 10. 1992, o zavedení opatření ke zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných pracovníků krátce po porodu nebo kojících dítě, a ze směrnice Rady č. 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000, provádějící zásadu rovného zacházení bez ohledu na národnostní nebo rasový původ osob.

Rovněž právní úprava odměňování, kterou obsahuje návrh zákona o úřednících, je v souladu se směrnicí Rady č. 75/117/EEC ze dne 9. 2. 1976, o sladění zákonů členských států týkajících se uplatnění zásady stejné odměny pro muže a ženy.

Jako základní druh pracovního poměru se navrhuje pracovní poměr na dobu neurčitou, tzn., že bude přicházet v úvahu skončení pracovního poměru z důvodu nadbytečnosti, pokud se bude rušit zaměstnavatel nebo jeho část, spočívající ve snížení počtu zaměstnanců ve veřejné správě. Protože se však v zákoně o úřednících bude jednat o úpravu právních poměrů ve veřejné správě, nepřichází v úvahu aplikovat směrnici Rady č. 75/129/EEC ze dne 17. 2. 1975, o sbližování zákonů členských států týkajících se kolektivního propouštění pro nadbytečnost a směrnici Rady č. 92/56/EEC ze dne 24. 6. 1992, novelizující směrnici č. 75/129/EEC. Podle čl. 1 odst. 2 cit. směrnice platí, že směrnice se nevztahuje na pracovníky v orgánech veřejné správy nebo organizacích řízených veřejným právem (nebo v členských státech, kde tento pojem není znám, v ekvivalentních organizacích).

Nepředpokládá se rovněž, že by zákon o úřednících sám podrobně ve všech ohledech upravoval záležitosti týkající se zákazu diskriminace. Předpokládá se totiž podpůrné použití obecně úpravy zákoníku práce, a především úpravy antidiskriminačního zákona.

Právní předpisy Evropské unie neobsahují zvláštní úpravu týkající se právních poměrů zaměstnanců veřejné správy. Vztahují se na ně ovšem následující předpisy:

- směrnice Rady č. 75/117/EEC ze dne 10. února 1975, o sladění zákonů členských států týkajících se uplatnění zásady stejné odměny pro muže a ženy;
- směrnice Rady č. 76/207/EEC ze dne 9. února 1976, o realizaci zásady rovného zacházení s muži i ženami;
- směrnice Rady č. 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecné úpravě pro uznávání vysokoškolských diplomů udělených po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělání;
- směrnice z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména tzv. rámcová směrnice Rady č. 89/391/EHS ze dne 12. června 1989, o zavádění opatření směřujících ke zvyšování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a směrnice Rady č. 92/85/EHS ze dne 19. října 1992, o zavedení opatření ke zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných pracovníků a pracovníků krátce po porodu nebo kojících dětí;
- směrnice Rady č. 91/383/EHS ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření ke zlepšení bezpečnosti a zdraví při práci zaměstnanců s pracovním poměrem na dobu určitou nebo s dočasným pracovním poměrem;
- směrnice Rady č. 91/533/EEC ze dne 14. října 1991, o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy a pracovního poměru;
- směrnice Rady č. 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému uznávání odborného vzdělávání a výcviku, která doplňuje směrnici č. 89/48/EHS;

- směrnice Rady č. 93/104/EHS ze dne 23. listopadu 1993, o určitých aspektech stanovení pracovní doby; tato směrnice má přímou vazbu na ustanovení § 16 návrhu zákona, které stanoví, že základní výměra dovolené na zotavenou úředníků činí 6 týdnů. Článek 7 uvedené směrnice stanoví minimální délku dovolené za kalendářní rok v rozsahu 4 týdnů;
- směrnice Rady č. 96/34/ES ze dne 3. června 1996, týkající se Rámcové smlouvy o rodičovské dovolené uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS;
- směrnice Rady č. 97/81 ze dne 15. prosince 1997, která se týká Rámcové dohody o částečném pracovním úvazku uzavřené organizacemi unice, ceep a ekos;
- směrnice Rady č. 1999/70/ES ze dne 28. června 1999, o Rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené organizacemi unice, ceep a ekos;
- směrnice Rady č. 2000/43/EC ze dne 29. června 2000, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ;
- směrnice Rady č. 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se zakládá obecný rámec rovného zacházení v zaměstnání a při výkonu povolání;

Na zaměstnance veřejné správy se vztahuje článek 39 Amsterodamské smlouvy (dříve čl. 48 Smlouvy o založení Evropského společenství) týkající se volného pohybu osob, ovšem s odchylkou stanovenou v článku 39 odst. 4 téže smlouvy, který vylučuje z práva na volný pohyb pracovníků uvnitř Evropské unie zaměstnání ve veřejné správě.

Autoritativní výklad těchto ustanovení podala jednak Evropská komise (Úřední věstník ES 1988 C 72/2), jednak Soudní dvůr Evropské unie (např. rozhodnutí 152/73 Sotgiu z 12. února 1974, Sb. rozh. str. 153, rozhodnutí 149/79 Belgie I ze 17. prosince 1980, Sb. rozh. str. 3881, rozhodnutí 149/79 Belgie II z 26. května 1982, Sb. rozh. str. 1845, rozhodnutí 307/84 Francie z 3. června 1984, Sb. rozh. str. 1725, rozhodnutí 66/85 Lawrie-Blum z 3. července 1986, Sb. rozh. str. 2121, rozhodnutí 225/85 Itálie z 16. června 1987, Sb. rozh. str. 2625, rozhodnutí 33/88 Allué z 30 května 1989, Sb.

rozh. str. 1591, rozhodnutí 4/91 Bleis z 27. listopadu 1991, Sb. rozh. str. I-5627). Podle tohoto výkladu lze přístup k práci ve veřejné správě vyhradit státním občanům daného členského státu, pokud se zaměstnanec má přímo či nepřímo podílet na výkonu veřejné moci a pokud bude povinen při své práci přímo hájit zájmy České republiky (§ 6 odst. 2 návrhu zákona o úřednících).

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona o úřednících je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Na záležitosti, které jsou předmětem návrhu zákona, dopadají zejména dále uvedené mezinárodní smlouvy:

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.), úmluva Mezinárodní organizace práce o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111/1967 (č. 465/1990 Sb.),
- úmluva Mezinárodní organizace práce o svobodě odborů a ochraně práva odborově se sdružovat č. 87/1948 (č. 489/1990 Sb.),
- úmluva Mezinárodní organizace práce o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat č. 98/1949 (č. 470/1990 Sb.),
- úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.),
- Evropská sociální charta Rady Evropy (1961), Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě (1981) a Pozměňovací protokol k Evropské sociální chartě (1991) [č. 14/2000 Sb. m. s.],
- Návrh zákona provádí rovněž Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 140, o placeném studijním volnu, ratifikovanou ČR dne 24. května 1976, publikovanou ve Sbírce zákonů sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 491/1990 Sb.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

I. Důvod předložení

Jedním z důležitých předpokladů fungující a efektivní veřejné správy je vytvoření plnohodnotné právní úpravy práv a povinností úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě, která bude zárukou transparentních podmínek pro činnost kvalitních, odborně i osobnostně erudovaných zaměstnanců, která bude eliminovat negativní dopady politických vlivů na výkon státní správy, zaručí její stabilitu, bude zajišťovat kontinuitu a předvídatelnost rozhodnutí orgánů veřejné moci a v neposlední řadě vytvoří podmínky k eliminaci možností vzniku korupčního prostředí ve veřejné správě.

Již v roce 2002 byly schváleny dvě právní normy, které měly upravovat práva a povinnosti úředníků vykonávajících veřejnou správu - zákon 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“), který měl upravit podmínky zaměstnaneckého vztahu úředníků státu a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“), který upravil pracovněprávní podmínky úředníků územních samosprávných celků, tedy krajů a obcí.

Služební zákon byl připraven jako veřejnoprávní norma. Tento zákon však nikdy nenabyl plné účinnosti, a to jak z důvodu jeho ekonomické náročnosti, tak z důvodu neexistence obecné shody na jeho zavedení do praxe. Důsledkem bylo opakované odložení jeho účinnosti a značný rozsah úprav a změn, které podle odborníků činí z tohoto zákona neproveditelný právní předpis. Oproti tomu zákon o úřednících ÚSC je normou soukromoprávní se subsidiaritou k zákoníku práce a občanskému zákoníku a je již deset let ověřen praxí.

Navrhovaný zákon o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě je možno pokládat za vzor pro komplexní právní úpravu lidských zdrojů v celé veřejné správě, právě pro jeho jednoduchost, srozumitelnost a flexibilitu. Není cílem zavádět novou komplikovanou a rigidní právní úpravu čistě veřejnoprávního charakteru, založenou na zavedení služebního poměru, neboť takováto právní úprava patří minulosti.

V letech 1998-2003 Evropská komise (dále jen „EK“) ve svých pravidelných hodnotících zprávách o stavu příprav České republiky (dále jen „ČR“) na členství v Evropské unii (dále jen „EU“) opakovaně kritizovala neexistenci služebního zákona,

později odložení jeho účinnosti na 1. 1. 2004 a následně tříleté přechodné období do konce roku 2006.

Podle Evropské komise je zavedení služebního zákona nezbytnou podmínkou pro vytvoření nezávislé, profesionální, stabilní a moderní státní správy, což je důležité pro její efektivní fungování, schopnost aplikovat *acquis communautaire*, efektivně využívat finanční pomoc z unijních prostředků a posílit administrativní kapacity.

Z Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, vyplynulo, že prostřednictvím zákona o veřejné službě (státní službě), tj. řešením dané problematiky cestou jednotné právní úpravy, mají být určeny hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy. Vláda proto uložila ministru vnitra zpracovat a předložit věcný záměr navrhované právní úpravy.

Při Ministerstvu vnitra byla zřízena odborná pracovní skupina k řešení předmětné problematiky, která vycházela z věcného záměru zákona schváleného vládou v roce 2008 a upravila jej dle aktuální potřeby a požadavků vlády. Aktualizovaný „Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě“, který předložil ministr vnitra, vláda schválila dne 31. srpna 2011 svým usnesením č. 647 a uložila mu zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, které by reagovaly nejen na věcnou diskuzi členů vlády v rámci projednávání věcného záměru zákona, ale také na stanovisko LRV.

Touto skutečností je dána politická i ekonomická platforma způsobu zpracování návrhu zákona a tudíž porovnání možných variant řešení převzatých z věcného záměru zákona a dopadů regulace z nich vyplývající má v tomto případě doplňující, informativní charakter. Současně však plní požadavek, který vyplynul z tezí k tomuto zákonu – zpracovat k návrhu paragrafovaného znění zákona hodnocení dopadů regulace (RIA).

Exaktní vyhodnocení dopadů regulace v oblasti nákladů lze provést jen v některých částech, neboť lze jen předvídat vývoj situace po případném přijetí, v následujícím období (legisvací lhůtě) a po nabytí účinnosti zákona. Přínosovou stránku regulace lze v podstatě charakterizovat jen kvalitativně, neboť nelze přímo kvantitativně vyjádřit např. zlepšení úrovně veřejné správy, zrychlení vyřizování požadavků občanů, zvýšení odborné úrovně úředníků nebo zlepšení jejich právní ochrany.

II. Zhodnocení současného stavu.

Identifikace problému a cílů, kterých má být dosaženo a rizik spojených s nečinností

Pracovní a právní poměry zaměstnanců ve veřejné správě jsou upraveny rozdílným způsobem. Zatím co právní poměry u územních samosprávných celků upravuje účinný zákon o úřednících ÚSC, tedy krajů a obcí, právní poměry zaměstnanců státu upravuje jen zákoník práce. Účinnost služebního zákona se stále odkládá a z organizačních a zejména finančních důvodů, tj. dopadů jeho plné implementace na státní rozpočet, nelze v nejbližším období očekávat jeho realizaci. Navíc dikce zákona již neodpovídá současným poznatkům v oblasti rozvoje lidských zdrojů jak v ČR, tak v EU. Mimo to, úřady nejsou na zavedení tohoto služebního zákona připraveny, protože nebyly učiněny žádné implementační kroky.

Zavedení spojeného modelu veřejné správy s sebou přineslo nové podmínky v oblasti zaměstnaneckých vztahů a řízení lidských zdrojů. V oblasti územní samosprávy se postupně stále více uplatňují prvky řízení známé ze soukromé sféry se zřetelným trendem k otevřenosti a osobní odpovědnosti. Dosud však přetrvává neprostupnost mezi státní správou a samosprávou z hlediska požadovaných kvalifikací úředníka. Územní samospráva vyžaduje vyšší odbornou kvalifikaci jako ústřední státní správa. Na druhé straně si však situace na trhu práce vyžaduje možnost upravovat právní předpisy týkající se zaměstnanosti tak, aby byla podpořena flexibilita úředníků a trend jejich celoživotního vzdělávání. Současně je třeba respektovat tu skutečnost, že se vláda ve svém Programovém prohlášení zavázala snížit schodek veřejných financí a vyhlásila moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje státního rozpočtu.

Pro vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v orgánech státní správy je v současné době platné usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542, o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „Pravidla“). Tato Pravidla, stejně jako zmiňovaný služební zákon, jsou současnou praxí a hlavně potřebami a požadavky na stabilizaci státní správy, již překonána. Ministerstvo vnitra proto v souvislosti s usnesením vlády ze dne 26. ledna 2011 č. 79, zpracovalo a v červnu 2011 předložilo do meziresortního připomínkového řízení návrh nových „Pravidel pro vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech“, který již sledoval cíl sjednocení vzdělávání úředníků územních správních orgánů a úředníků a zaměstnanců státní správy. Současně měla tato nová pravidla snížit limit nákladů na vzdělávání z rozpočtových kapitol správních úřadů z dosud platného minima 2,5 % pouze na 2 % z objemu výdajů na platy zaměstnanců. Zároveň se navrhovalo zrušit vstupní vzdělávání úvodní a naopak nově byly koncipovány druhy prohlubování kvalifikace, termíny pro dokončení vstupního vzdělávání, prohlubování kvalifikace a rozsah průběžného vzdělávání. Z důvodu značného množství připomínek v rámci

meziresortního připomínkového řízení a na doporučení předsedy Legislativní rady vlády byl na základě žádosti ministra vnitra ze dne 27. června 2011 tento úkol zrušen a předmětný materiál nebyl předložen k projednání vládě. Řada poznatků z přípravy, projednávání tohoto návrhu a vzešlé připomínky, byly následně použity při přípravě „Věcného záměru zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě“.

Předložený návrh zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě navazuje na čtyři základní pilíře, které jeho existenci přímo stanovují:

- naplnění přístupových závazků k EU, 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;¹
- naplnění Programového prohlášení vlády, které garantuje jednotnou právní úpravu práv a povinností úředníků veřejné správy a zejména jasné vymezení politických a úřednických míst;²
- naplnění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

Cíle navrhované zákonné úpravy

Cílem navrhovaného zákona je zvýšit v současné době nejnižší právní ochranu našich státních úředníků v rámci EU a zajistit prostupnost vzdělávání mezi státní správou a samosprávou. Zákon by měl být zároveň nástrojem stabilizace a profesionalizace veřejné správy, která v současnosti postrádá základní systémová opatření vedoucí k její depolitizaci a zvýšení její transparentnosti, což potvrzuje i začlenění úkolu řešení této problematiky do Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012;³ zákon je jednou z klíčových priorit Strategie vlády v boji proti korupci.

V neposlední řadě je cílem Ministerstva vnitra, jako garanta koordinace výkonu veřejné správy, připravit takový systém, který bude adresátům veřejné správy zaručovat odborně i osobnostně fundovaného úředníka.

Základem pro přípravu návrhu paragrafovaného znění je tedy schválený věcný záměr, požadavky vznesené členy vlády a teze.

Předkládaný zákon o právních poměrech a vzdělávání ve veřejné správě akceptuje následující kriteria:

¹ „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.

² „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“.

³ Bod č. 1.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících.

1. Jednotná pracovněprávní úprava je postavena na principu soukromoprávního se subsidiaritou k zákoníku práce a občanskému zákoníku a budou jí upraveny pracovněprávní podmínky stejně pro úředníky a zaměstnance státu jako územních samosprávných celků;

2. Odpolitizování veřejné správy – na základě rozhodnutí vlády a doporučení LRV není řešeno institucionálně, tedy zřízením funkce ředitele úřadu ministerstva jako vytvořením hranice mezi politicky a úřednický obsazovanými funkcemi, ale stanovením jiných dílčích ustanovení, znesnadňujících vliv politických či osobních zájmů na výkon úředníka. Například maximálně možná právní ochrana úředníků (v případě, že úředník neporuší povinnosti úředníka definované tímto zákonem, úředníka nelze odvolat, včetně nemožnosti ukončení pracovního poměru z důvodu organizačních změn), zavedení průhlednosti kariérního systému se stanovenou povinnou délkou zaměstnání u zaměstnavatele, povinné výběrové řízení a povinnost respektovat výsledky výběrové komise, stanovení předpokladů pro výkon funkce, stanovení průhledné systemizace zaměstnavatele a zvýšená právní ochrana zaměstnanců oproti podmínkám obsaženým v zákoníku práce;

3. Institucionální působnost – na základě rozhodnutí vlády se působnost zákona vztahuje též na Český statistický úřad, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Vězeňskou službu. Působnost zákona se nevztahuje na Českou národní banku a na zaměstnance Ministerstva zahraničních věcí spadající pod působnost zvláštního zákona o diplomatické službě;

4. Osobní působnost spojená s kategorizací úředníků v návrhu zákona akceptuje požadavek vlády na využití stanovení osobní působnosti k určení hranice mezi politickými a úřednickými místy. Mezi úředníky a zaměstnanci veřejné správy jsou systémově nastaveny rozdíly jak v rozsahu práv a povinností, odměňování, kompenzacích zvýšených požadavků, tak v rozsahu právní ochrany. Počet vykonavatelů veřejné správy se statusem úředník veřejné správy se proto oproti současnému stavu díky nové specifikaci charakteru vykonávané činnosti výrazně sníží, naopak se zvýší počet vykonavatelů veřejné správy se statusem zaměstnanec veřejné správy.

Pro úředníky je stanoven větší rozsah povinností, ale také vyšší právní ochrana. Právě ta je nástrojem k eliminaci zásahů a negativních vlivů politické reprezentace na úředníky veřejné správy. Jsou taxativně dány důvody k odvolání či ukončení pracovního poměru na úrovni porušení zákonné úpravy. Jiné důvody nebudou možné.

Zaměstnanci veřejné správy by měli mít právní ochranu, rozsah práv a povinností i kompenzaci zvýšených povinností zhruba na úrovni dnešních podmínek upravených v zákoně o úřednících územních samosprávných celků.

5. Speciální právní úprava se vztahuje na kategorie členěné podle charakteru jimi vykonávaných činností. Osoby vykonávající agendy veřejné správy a zařazené do úřadu konkrétního orgánu veřejné moci jsou v návrhu zákona rozděleny na:

- úředníky veřejné správy vykonávající vrchnostenskou státní správu, normotvorbu a tvorbu celostátních koncepcí, včetně:
 - a) vedoucích úředníků;⁴
 - b) vedoucích úřadů v ÚSC (ředitelé krajských úřadů a tajemníci obecních úřadů);
- zaměstnance veřejné správy vykonávající ostatní činnost, která slouží k podpoře výkonu správních činností a kteří se dále členění na:
 - a) zaměstnance, kteří nevykonávají agendy a činnosti specifické pro úředníky veřejné správy;
 - b) vedoucí zaměstnance zaměstnanců veřejné správy, kteří neřídí úředníky;
- klíčové spolupracovníky politické reprezentace vykonávající nejrůznější činnosti a plnící úkoly související s touto činností výhradně pro členy vlády a uvolněné zastupitele.

Zaměstnanci zabezpečující činnosti manuálního charakteru a včetně zaměstnanců řídicích zaměstnance vykonávající tyto činnosti, nejsou řazeni pod působnost tohoto zákona a podmínky jejich pracovněprávních vztahů se nadále řídí zákoníkem práce.

6) Oblast odměňování se nadále řídí úpravou obsaženou v zákoníku práce a v příslušném nařízení vlády upravujícím platové poměry zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Objem platových prostředků by měl být dán povinnou systemizací úřadu zakotvenou v organizačním řádu, jenž je povinnou součástí systemizace. Kompenzaci zvýšených povinností úředníků řeší tento zákon v podstatě dvěma nástroji – benefity, kterými jsou, nad rámec zákoníku práce, zvýšené odstupné o tzv. další odstupné podle délky trvání pracovního poměru úředníka či zaměstnance, kdy se doba trvání pracovního poměru započítává od 1. 1. 1993, a prodloužená délka dovolené za kalendářní rok o jeden týden více než stanoví zákoník práce. Zvýšení kompenzací je při zvýšení povinností stanovených zvláštním zákonem zcela odpovídající;

7) Oblast vzdělávání bude nadále řízena státem. Cílem je zajistit kvalitu odborně vzdělaných zaměstnanců ve veřejné správě a u vybraných agend veřejné správy (u nichž má stát potřebu garantovat zvláštní požadavky a potřeby) bude stát kvalitu odborných znalostí a dovedností nezbytných pro jejich výkon ověřovat. Současně se sleduje hledisko transparentnosti a efektivnosti systému vzdělávání a odpovědnosti jeho účastníků tak, aby nedošlo k monopolizaci nabídky realizace vzdělávání. Vzdělávání bude moci poskytovat za podmínek stanovených zákonem kdokoliv.

⁴ Vedoucími zaměstnanci se rozumí ve smyslu § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, ti zaměstnanci, kteří řídí a kontrolují práci podřízených.

Ověření znalostí však bude zajišťovat stát prostřednictvím Institutu pro veřejnou správu Praha (dále jen „Institut“). Zároveň je zachována úloha státu při zajištění jednotné metodologie vzdělávání, ověřování znalostí a dovedností úředníků;

8) Do předkládaného návrhu zákona byl z podstatné části zapracován Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

III. Identifikace dotčených subjektů

Předkládanou zákonnou úpravou budou dotčeny tyto skupiny subjektů:

- zaměstnanci ústředních správních úřadů a jejich územních pracovišť;
- zaměstnanci územních samosprávních celků;
- fyzické a právnické osoby zajišťující vzdělávání, examinátoři;
- Institut, zajišťující jménem státu kvalitu vzdělávání;
- vysoké školy;
- zaměstnavatelé uvedení v tomto zákoně
- poskytovatelé vzdělávání.

Z hlediska finančních dopadů budou dotčeny:

- státní rozpočet a rozpočtové kapitoly ústředních správních úřadů;
- rozpočty územních samospráv;
- účastníci procesu vzdělávání (zaměstnanci, vzdělávací organizace).

Návrh zákona stanoví povinnosti vzdělávat se:

- zaměstnancům ve veřejné správě;
- úředníkům;
- vedoucím zaměstnancům zaměstnanců ve veřejné správě, vedoucím úředníkům a vedoucím úřadů ÚSC.

Současně zákon umožňuje vzdělávání i fyzické osobě, na kterou se tento zákon nevztahuje.

Zákon stanoví, které právnické a fyzické osoby mohou poskytovat vzdělávání a jejich povinnosti. Dále stanoví povinnosti úřadů při zabezpečování vzdělávání úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě, práva a povinnosti poskytovatelů vzdělávání.

Zákon stanovuje druhy vzdělávání a povinnosti úředníků a zaměstnanců absolvovat příslušné druhy vzdělávání dle svého zařazení (kategorií):

- obecné úřednické způsobilosti;
- odborné úřednické způsobilosti;

- obecné zaměstnanecké způsobilosti;
- odborné zaměstnanecké způsobilosti;
- manažerské způsobilosti;
- vzdělávání určené prioritami vlády ČR nebo ústředními správními úřady;
- průběžného vzdělávání;

způsob jejich získání, lhůty pro jejich ověřování, náležitosti a definice zkoušek, lhůty pro jejich provádění, postavení a povinnosti zkušebních komisařů. Zákon též stanoví působnost, práva a povinnosti Ministerstva vnitra, ostatních ústředních správních orgánů a Institutu pro veřejnou správu Praha v oblasti vzdělávání.

Podrobnosti a náležitosti přihlašování ke zkoušce obecné úřednické a zaměstnanecké způsobilosti a odborné úřednické a odborné zaměstnanecké způsobilosti včetně náležitostí průběhu zkoušky odborné způsobilosti, stanoví Ministerstvo vnitra prováděcím předpisem.

Rizika spojená s nečinností

Konkrétně:

- nenaplnění článku 79 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR;
- nenaplní se předpoklady odpolitizování veřejné správy;
- nesplnění závazků Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, které garantují jednotnou právní úpravu práv a povinností úředníků veřejné správy a zejména jasné vymezení politických a úřednických míst;
- nenaplní se jeden z předpokladů úspěšného uplatnění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012;
- neplnění přístupových závazků k EU;
- nesplnění úkolu v bodu II usnesení vlády ze dne 15. února 2012 č. 92.

Obecně:

- dojde ke snížení právní jistoty a autority práva způsobené dlouhodobým odkládáním účinnosti platného zákona o státní službě;
- nadále bude překážkou získání kvalifikovaných pracovníků uzavřenost vzdělávání úředníků fyzickým osobám mimo sféru veřejné správy, které chtějí získat kvalifikaci úředníka;
- přetrvá nerovné postavení úředníků zejména z hlediska povinností vzdělávání a prohlubování rozdílů mezi úředníky samospráv a ústředních správních úřadů;
- nebude podnět pro zvyšování kvality vzdělávacích programů;
- systém nebude podporovat flexibilitu úředníků - přecházení úředníků z územní na ústřední úroveň a naopak;

- ČR se v důsledku nespokojenosti EK v souvislosti s nedůsledným naplňováním přístupových závazků v oblasti veřejné správy a její stabilizace prostřednictvím závazné právní normy upravující postavení úředníků a zaměstnanců veřejné správy, vystaví nebezpečí sankčních opatření EU, která se mohou projevit v omezení možnosti využívání fondů EU v programovacím období 2014 – 2020;
- kvalita úředníků veřejné správy bude stagnovat, což se může odrazit i v ustrnutí výkonnosti, v nárůstu počtu nesprávných rozhodnutí, v nedůvěře veřejnosti a v pomalejším postupu modernizace veřejné správy;
- nebude zavedena přiměřená ochrana zaměstnanců ústředních orgánů, kteří rozhodují o právech a právem chráněných zájmech fyzických a právnických osob proti lobbistickým nebo politickým vlivům na správní rozhodování.

IV. Návrh variant z hlediska komplexního řešení problematiky

1. Nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že se nezmění současný stav.

Pro úředníky samospráv bude platit režim nastavený zákonem o úřednících ÚSC pro úředníky ústředních správních úřadů platí neúčinný služební zákon.

Tento stav přinese zejména následující dopady:

- při obsazování úřednických míst v ústředních správních úřadech budou stále uplatňována hlediska osobní a 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, což při současné úrovni finančního ohodnocení řadových zaměstnanců může nadále podporovat fluktuaci, zejména u mladší a střední generace do privátní sféry a současně bude obtížné získat do veřejné správy 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;
- potenciál možné spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy se sníží;
- budou přetrvávat podmínky pro vznik korupčního prostředí ve státní správě a v samosprávě, nesníží se riziko nesprávných rozhodnutí.

2. Varianta 1

V případě uplatnění této varianty se předpokládá zachování koncepčně odlišné úpravy postavení a vzdělávání úředníků samospráv a ústřední správní úřady.

Pro naplnění této varianty by bylo nutné nejprve zajistit účinnost služebního zákona. V praxi veřejné správy by se postupovalo podle dvou odlišných legislativních úprav, různých pro oblast samosprávy a pro oblast státní správy. Lze očekávat zejména tyto dopady:

- mezi úředníky ústředních správních úřadů a samospráv by nadále setrvaly značné rozdíly v právech a povinnostech;
- setrvává nevyhovující prostupnost veřejné správy v obou směrech, získané zkušenosti budou navzájem obtížně přenositelné;
- zvýší se formálnost vztahů mezi ústředními správními úřady a samosprávnými úřady a sníží možnosti spolupráce mezi nimi;
- bude nutné udržovat v chodu dva vzdělávací systémy.

Mimo negativních dopadů kvalitativního charakteru je důležitým limitujícím faktorem finanční náročnost při zavedení plné účinnosti služebního zákona, jehož finanční dopady by se pohybovaly v řádech několika miliard korun; podle kvalifikovaného odhadu by se jednalo o částku pohybující se kolem 8 mld. Kč ročně.

Za pozitivní dopad lze při této variantě považovat možnost stabilizace úředníků v ústředních správních úřadech zejména u vyšší věkové kategorie a zvýšení zájmu o práci ve státní správě. Rizika zbytnění státní správy a finanční dopady na státní rozpočet jsou však v tomto případě reálná a evidentní.

3. Varianta 2

Tato varianta předpokládá sjednocení právní úpravy postavení a vzdělávání úředníků územních samospráv a ústředních správních úřadů se zachováním nezbytných rozdílů mezi nimi vyplývajících z obecně odlišné organizace státní správy a územní samosprávy.

Podstata této varianty 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:

- sjednocení právní úpravy postavení úředníků ústředních správních úřadů a územních samospráv, při respektování zcela nezbytných odchylek; snížení právní regulace ze dvou norem do jedné;
- horizontální i vertikální prostupnost vzdělávání mezi státní správou a samosprávou i mezi jednotlivými 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;
- větší transparentnost veřejné správy;
- zvýšení kvality úředníků a zaměstnanců ústředních správních úřadů i úřadů samosprávy;
- finanční náklady ústředních správních orgánů spojené se zavedením “dalšího odstupného” podle ustanovení § 29 tohoto zákona.

Vzhledem k tomu, že vláda již svým usnesením ze dne 31. srpna 2011 č. 647 k “Věcnému záměru zákona o úřednících a zaměstnancích a o vzdělávání ve veřejné správě” rozhodla o volbě varianty č. 2 s tím, že bude upravena na základě výsledků projednání tezí k tomuto věcnému záměru zákona, které byly schváleny usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92, jsou dopady varianty 2 (náklady a přínosy) hodnoceny pouze ve vztahu k současnému stavu, s tím, že rizika nulové varianty byla již popsána v části III, vzhledem ke svému charakteru kvalitativním způsobem.

IV. Vyhodnocení nákladů a přínosů navrhovaného řešení

Pro vyhodnocení nákladů a přínosů zvolené varianty bylo zvoleno hledisko dopadů této varianty – implementace “Návrhu zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě” na jednotlivé skupiny dotčených subjektů v rozdělení na části:

1. Dopady právní úpravy všeobecně.
2. Finanční dopady právní úpravy včetně navrhovaných změn ve vzdělávání ve veřejné správě.

1. Dopady právní úpravy všeobecně

1.1. Zaměstnanci ústředních správních úřadů a jejich územních pracovišť a zaměstnanci územních samosprávných celků

Výhody	Nároky
Další odstupné nad rámec zákoníku práce.	Mírně zvýšené požadavky na vzdělávání ústředních správních orgánů.
1 týden dovolené navíc.	Prokazování nebo získání odborné úřednické a zaměstnanecké způsobilosti (mimo ÚSC)*.
Transparentní možnosti pro uchazeče o zaměstnání.	Zvýšené povinnosti mimo povinností stanovených zákoníkem práce.
Vyšší právní jistota v zaměstnání.	
Zrušení prokazování rovnocennosti vzdělávání.	

* Předpokládá se, že zvýšené náklady na prokázání odborné způsobilosti formou zkoušky se budou týkat především úředníků a zaměstnanců státní správy.

1.2. Zaměstnavatelé dle tohoto zákona

Výhody	Nároky
Snížení finančních výdajů spojených s nárokem úředníků a zaměstnanců na další odchodné v případě organizačních změn u územních samosprávných celků. (Nyní jsou nároky za celou dobu působnosti ve veřejné správě, nově bude jen za dobu působnosti u posledního zaměstnavatele).	Finanční výdaje spojené s nárokem úředníků a zaměstnanců na další odchodné v případě organizačních změn v ústředních správních orgánech.
Zvýšení kvality úředníků a zaměstnanců; zvýšení kvality činnosti; snížení nákladů na soudní výlohy v důsledku chybných rozhodnutí při výkonu správních činností; zvýšení image úřadů.	Zvýšená administrativní náročnost v personální oblasti (plány vzdělávání, spolupráce při tvorbě vzdělávacích program).
Stabilizace personálního zabezpečení činností (agend) odbornými pracovníky.	Zvýšená administrativní náročnost spojená se systemizací úřadů (1 rok).
Možnosti širšího výběru odborných pracovníků při obsazování úřednických i zaměstnaneckých funkcí.	
Zvýšení transparentnosti při obsazování volných pracovních míst.	
Odpolitizování řídicí činnosti – zlepšení kontinuity	

řízení; snížení rizik vzniku korupčního prostředí.	
Odstranění výdajů na vstupní vzdělávání.	

1. 3. Institut

Výhody	Nároky
Rozšíření působnosti v oblasti vzdělávání ve veřejné správě dle zákona (příprava a ověřování zaměstnanecké způsobilosti).	Zvýšená odpovědnost za odbornou úroveň vzdělávání u povinností (činností) stanovených zákonem.
Zvýšení příjmů z činnosti: Příjmy z přípravy kurzů a zkoušek k ověření obecné a odborné úřednické způsobilosti, zaměstnanecké způsobilosti, manažerského vzdělávání.	
Příjmy z poskytování vzorových vzdělávacích programů a certifikací.	
Možnost rozšíření nabídky vzdělávacích programů a dalších produktů.	

1. 5. Vysoké školy

Pro vysoké školy se naskýtá možnost vedle nabídky přípravy k ověření způsobilosti nebo průběžného vzdělávání i uplatnění v součinnosti s Institutem při tvorbě vzdělávacích programů, v lektorské činnosti, případně při výkonu činnosti zkušebních komisařů.

2. Finanční dopady právní úpravy včetně navrhovaných změn ve vzdělávání ve veřejné správě

Finanční dopady navrhované legislativní úpravy lze identifikovat ve dvou oblastech:

- a) benefity, které se navrhuje v § 28, odst. 3 zákona – další odstupné nad rámec určený zákoníkem práce podle délky trvání pracovního poměru u zaměstnavatele ke dni rozvázání pracovního poměru.

Předpokládáme, že celkový počet zaměstnanců a úředníků veřejné správy (státní správy a samosprávy) dle statistiky Ministerstva financí za rok 2011 (120 448) by mohl v době účinnosti zákona činit cca 158 tis. (včetně zaměstnanců, na které se podle § 1, odst. 3, 4, 5 a 6) zákon nevztahuje. Pokud z tohoto počtu odečteme zaměstnance úřadů samosprávných celků v počtu cca 37 tis., kteří již na základě zákona o úřednících ÚSC nárok na další odstupné mají a zaměstnance vyjmuté

z působnosti tohoto zákona podle uvedených odstavců § 1, je počet zaměstnanců, na které by se ustanovení § 28 vztahovalo šířeji oproti stávajícímu stavu, pouze odhadován. Tedy použijeme-li odborného odhadu, že z celkového počtu zaměstnanců, jejich zaměstnavatelem bude stát (organizační složka státu) tj. cca 120 500 je 117 000 zaměstnanců jejich zaměstnavatelem je stát a spadají do působnosti tohoto zákona a z toho předpokládáme, že by cca 13 % mohlo čerpat benefit odstupného, pokud ovšem splní předpoklady uvedené v odst. 3 a 4 § 29 tohoto zákona.

Jestliže počet rozvázání pracovních poměrů s nárokem na další odstupné podle § 29, odst. 1) a odst. 2) tohoto zákona bude představovat cca 150 osob, znamená to při průměrném platu úředníka a zaměstnance ve výši 25 tis. Kč, roční výdaje pro všechny ústřední správní orgány ve výši cca 7,5 mil. Kč.

Při stabilizaci veřejné správy, v důsledku účinnosti navrhovaného zákona, se však předpokládá, že finanční dopady uvedeného benefitu budou ještě nižší. Ve spojitosti s účinností zákona se nepředpokládá hromadné propouštění z organizačních důvodů, neboť zákon má plnit cíl stabilizace.

Finanční dopady návrhu zákona na skupiny dotčených subjektů

1.1. Rozpočty ústředních správních úřadů a územních samosprávných celků.

Pro vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v orgánech státní správy je v současné době platné usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542, o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. Na základě toho usnesení by měly ústřední správní úřady vyčleňovat na vzdělávání zaměstnanců 2,5% z objemu mzdových prostředků na hrubé mzdy. Jestliže roční objem mzdových prostředků na hrubé mzdy u těchto orgánů činil v roce 2011 celkem 2,114 mld. Kč, pak dnes připadá na vzdělávání jednoho zaměstnance cca 7 300,-Kč/rok.

Náklady na vzdělávání budou odvislé od poměru vzešlého ze systemizace úřadů a procentuálního poměru kategorií:

- a) zaměstnanec veřejné správy;
- b) úředník;
- c) vedoucí zaměstnanec, vedoucí úředník.

Navrhovaný zákon předpokládá, že nejvyšší zátěž na vzdělávání se bude týkat zaměstnanců ve veřejné správě, kteří se budou muset zúčastnit minimálně 1x za rok jednodenního vzdělávání, což odpovídá minimálním nákladům nutným vynaložit podle současného zákoníku práce. S ohledem na zavedenou kategorizaci zaměstnanců, dojde u územních samosprávných celků k přeřazení velkého množství zaměstnanců z kategorie úředníka do kategorie zaměstnance ve veřejné správě a tím ke snížení

nákladů na vzdělávání ze současných 6 vyučovacích dnů na tyto zaměstnance na jeden vyučovací den.

Náklady na vzdělávání úředníků u ÚSC se sníží jak co do počtu vzdělávaných osob, (neboť velká část stávajících úředníků bude přeřazena do kategorie zaměstnance ve veřejné správě), tak co do rozsahu výuky, kdy ze stávajících 6 vyučovacích dnů se výuka snižuje na tři vyučovací dny. Jde-li o úředníky organizačních složek státu, zde se nepředpokládá enormní počet úředníků. V praxi na ministerstvech vrchnostenskou správu většinou skutečně vykonává jen ředitel odboru, nebo vyšší vedoucí úředník. Ostatní zaměstnanci jim pouze zpracovávají administrativní podklady do správních řízení. Tedy ve své podstatě nerozhodují. Na ministerstvech, na rozdíl od mnoha ÚSC, je jen výjimečně využívána možnost nechat rozhodovat řadového referenta, jako oprávněnou úřední osobu, což je důsledkem malého počtu zaměstnanců, kteří na ministerstvech skutečně rozhodují.

V případě ústředních správních úřadů se v počátečním období 2 let od účinnosti zákona mohou v důsledku přípravy a povinného prokazování odborné způsobilosti (zkoušky odborné způsobilosti) náklady na vzdělávání zaměstnanců ústředních správních úřadů mírně zvýšit, budou však kompenzovány odstraněním vstupního vzdělávání a využitím levnějších e-learningových kurzů (cca 40 - 50% nákladů prezenčního studia).

Lze očekávat, že se náklady na vzdělávání se u orgánů územních samosprávních celků nezvýší oproti stávajícímu zákonu o úřednících ÚSC, naopak dojde k významným úsporám v této výdajové položce.

1.2 Náklady účastníků procesu vzdělávání (úředníky, zaměstnance, lektory, vzdělávací organizace).

1.2.1 Náklady úředníků a zaměstnanců

V případě neúspěchu u řádné zkoušky si hradí náklady na opakovanou zkoušku žadatel (2500,-Kč).

1.2.2. Náklady organizací vysílajících zkušební komisaře

Zkušebnímu komisaři bude refundováno 96 hodin v kalendářním roce. Rovněž mu náleží náhrada cestovních nákladů v prokázané výši (předpoklad v průměru 500,-Kč bez ubytování na 1 den). Zkušební komisař též musí absolvovat zpoplatněný kurz pro zkušební komisaře. Toto platí v případě, že bude vyslán svým úřadem.

1.2.3. Náklady zkušebních komisařů nevyslaných organizací

Zkušebnímu komisaři náleží náhrada cestovních nákladů v prokázané výši (předpoklad v průměru 500,-Kč bez ubytování / 1 den).

1.2.4. Dodavatelé vzdělávání (fyzické a právnické osoby)

Dodavatel vzdělávání pro veřejnou správu již nebude muset být certifikovaným poskytovatelem, ale bude muset mít akreditaci programu s úhradou správního poplatku 1 000,- Kč. Předpokládá se, že ročně bude akreditováno kolem 2 000 programů. To znamená přínos cca 2 mil. Kč do státního rozpočtu.

Povinnost úhrady správního poplatku se nebude vztahovat na zaměstnavatele a poskytovatele vzdělávání, jehož zřizovatelem je stát nebo organizační složka státu.

Pro srovnání nákladů a přínosů se uvádí následující přehled:

Srovnání stávajících požadavků na vzdělávání úředníků a zaměstnanců dle zákona č. 312/2002 Sb. a Pravidel s návrhem vzdělávání v zákoně o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě.⁵

Současný stav	Nově se zavádí	Rozdíl
Vstupní vzdělávání pro ÚSC a ÚSÚ (tzv. úvodní) – realizují si samy úřady.		Úspora
Vstupní vzdělávání následné – pro ÚSÚ eLearningový kurz á 300,-Kč / 45 dní.		Úspora

Současný stav	Nově se zavádí	Rozdíl
Příprava na obecnou část zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ) - pro ÚSC (nepovinná) prezenčně 32 hod. = 4 dny = 4400,-Kč	Příprava ke zkoušce obecné úřednické způsobilosti pro ÚSC i pro ÚSÚ. (nepovinná) min. 5 dní (32 hod.) = 4400,-Kč nebo 90 dní eL = 2700,-Kč	Zahrnuje i vstupní vzdělávání a vstupní vzdělávání následné. Bude-li využito: Pro ÚSC beze změny Pro ÚSÚ navýšení 4400,-Kč ev. 2700,-Kč/ os.
Příprava na zvláštní část zvláštní odborné	Příprava ke zkoušce odborné úřednické způsobilosti pro ÚSC	Bude-li využito: Pro ÚSC beze změny

⁵ Uváděné ceny odpovídají ceníku Institutu pro rok 2012/13 na 1 účastníka vzdělávání. Ceny jsou kalkulovány bez ubytování a stravování, tedy pouze jako kurzovné.

způsobilosti (ZOZ) – pro ÚSC. prezenčně (nepovinná) <i>Dnes 1 až 2 týdny (34 až 64 hodin) prezenčně</i> nebo 90 dní eL = 2700,-Kč.	i pro ÚSÚ. (nepovinná) Min. 5 dní (34 hodin) = 5500,-Kč (dle správní činnosti až 64 hodin) prezenčně nebo 90 dní eL = 2700,-Kč.	Pro ÚSÚ – navýšení 5500,-Kč.
Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů ÚSC – zvláštní části (odborné moduly). v průměru 8 hod. = 1100,-Kč		
Zkouška ZOZ – obecná část - pro ÚSC.	Zkouška obecné úřednické způsobilosti pro ÚSC i pro ÚSÚ. 2 dny = 16 hod. = 2270,-Kč.	Pro ÚSC beze změny Pro ÚSÚ navýšení 2.700,-Kč Obdobné stávající ceně PV ze ZP.
- zvláštní část – pro ÚSC	Zkouška odborné úřednické způsobilosti pro ÚSC i pro ÚSÚ. 2 dny = 16 hod. = 2270,-Kč.	Pro ÚSC beze změny. Pro ÚSÚ navýšení 2270,-Kč Obdobné stávající ceně PV ze ZP.

Současný stav	Nově se zavádí	Rozdíl
	Příprava ke zkoušce zaměstnanecké způsobilosti pro ÚSC i pro ÚSÚ. (nepovinné) min. 5 dní = 5500,-Kč nebo 90 dní eL = 2700,-Kč	Zahrnuje zrušené vstupní vzdělávání a vstupní vzdělávání následné – ÚSÚ. Náklady budou kompenzovány zrušením vstupního a následného vstupního vzdělávání. beze změny
	Zkouška zaměstnanecké způsobilosti pro ÚSC i pro ÚSÚ. 1 den = 1100,- Kč.	Pro ÚSC beze změny. Pro ÚSÚ navýšení 1100,-Kč.
Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů. ÚSC – ověření obecné části zkouškou. 1 den = 1100,- Kč.	Zkouška – manažerská způsobilost pro ÚSC i pro ÚSÚ. 1 den = 1100,- Kč	Pro ÚSC beze změny. Pro ÚSÚ navýšení 1100,- Kč (malý počet osob).
Průběžné vzdělávání pro ÚSC.	Průběžné vzdělávání <u>pro úředníky</u> ÚSC i pro ÚSÚ.	Pro ÚSC úspora 4050,- Kč. Pro ÚSÚ – beze změny,

Povinný rozsah 18 dnů za 3 roky. cca 6 dní/rok = 6600,- Kč.	18 hod/ rok (= 3 x 6 hod. kurz). cca 2550,- Kč / rok	náklady obdobné jako u ZP.
Současný stav	Nově se zavádí	Rozdíl
Prohlubující vzdělávání pro ÚSÚ. Povinný rozsah neurčen 8 hod. kurz = 1100,-Kč.	Průběžné vzdělávání <u>pro zaměstnance.</u> - min. 6 hod. / 1 rok - kurz na 6 hod. = 850,-Kč úspora 250,-Kč / osobu / 6 hod. kurz, resp. při 8 hod. kurzu = 1100,-Kč	Pro ÚSC – úspora 2.200,-Kč. Pro ÚSÚ beze změny. náklady obdobné jako u ZP.
Prohlubující vzdělávání – vzdělávání v dalších oblastech pro ÚSÚ.	Priority vlády, resp. ústředních státních úřadů. prezenčně = 1100,-Kč. eLearning = 7 dní = 250,-Kč.	Pro ÚSC - dle vyhlášených priorit, nelze přesně vyčíslit Pro ÚSÚ beze změny.
	Kurz pro zkušební komisaře. <i>návrh Institutu 8 hod. = 1100,- Kč</i>	Pro ÚSC – nedotčeno Pro ÚSÚ – nedotčeno

Současný stav	Nově se zavádí	Rozdíl
	Akreditace vzdělávacích programů.	Příjem SR cca 2 mil. Kč (cca 2000 programů/rok; správní poplatky 1000- Kč/program.
Uznávání rovnocennosti vzdělání.		Úspora 2 000 000,- Kč
	Tvorba závazných vzdělávacích programů.	
	Správa personálního portálu (PePo).	

Náklady státu za pochybení úřadů včetně nákladů na soudní spory a arbitráže.	Úspora podle počtu a hodnoty vydaných nesprávných rozhodnutí nebo nesprávných úředních postupů. Úsporu nelze vyčíslit v Kč.
--	--

Shrnutí finančních dopadů na dotčené subjekty:

1. **Zaměstnanci** budou - pouze v případě úhrady nákladů na opakování zkoušky 2 500,- Kč.
2. **Fyzické a právnické osoby** vykonávající nebo ucházející se o výkon lektorských činností uhradí 1 000,- Kč správní poplatek za akreditaci vzdělávacího programu
3. **Zaměstnavatelské organizace státní správy** - ústřední správní úřady a jejich územní pracoviště.

Negativní dopady - náklady

a) *Náklady na přípravu a ověřování obecné úřednické způsobilosti, odborné úřednické způsobilosti a zaměstnanecké způsobilosti – celková výše závisí na:*

- struktury úřadu - poměru osob v kategoriích úředník veřejné správy/zaměstnanec ve veřejné správě/vedoucí úředník/vedoucí zaměstnanec;
- počtu osob, na které se povinnosti prokazování odborné a zaměstnanecké způsobilosti bude vztahovat;
- počtu osob, které již absolvovaly zkoušku odborné způsobilosti;
- způsobu přípravy na zkoušky (eLearning, prezenční studium), volbě vzdělávací instituce (lektora), volbě vzdělávacího programu.

b) *Finanční náklady spojené s výplatou "dalšího odstupného" podle § 29 zákona – celková výše závisí na:*

- struktury úřadu - podílu osob, které ke dni rozvázání pracovního poměru dovršily více jak 10 let trvání pracovního poměru k zaměstnavateli, a dále pak 15 let a více jak 20 let;
- organizační a personální stabilizaci úřadu;
- počtu osob v zaměstnaneckém poměru.

Pozitivní dopady – úspory, přínosy

- úspora nákladů za vstupní vzdělávání úvodní a vstupní vzdělávání následné;
- úspora nákladů za uznávání rovnocennosti vzdělání – cca 2 mil. Kč;
- přínos státnímu rozpočtu v souvislosti se správním poplatkem za akreditaci vzdělávacích programů – cca 2 mil Kč.

Lze konstatovat, že pokud se týká vzdělávání úředníků a zaměstnanců ústředních správních orgánů, nebude mít navrhovaná legislativní úprava v porovnání se současným stavem, na rozpočty těchto orgánů negativní vliv. Prokazování odborné úřednické způsobilosti či zaměstnanecké způsobilosti a příprava na zkoušky, může být při včasné a důsledné implementaci zákona zajištěna v orgánech ústřední státní správy v rámci finančních prostředků vyčleněných na vzdělávání v souladu

s usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542, o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. Nárůst finančních nákladů v řádu statisíců Kč se může u ústředních správních úřadů projevit v souvislosti v souvislosti s naplňováním benefitu “další odstupné”, toto navýšení je dle názoru předkladatele možné zahrnout do výdajové položky rozpočtových kapitol jednotlivých úřadů.

4. Úřady územních samosprávných celků

Negativní dopady – náklady

V případě úřadů územních samosprávných celků se nepředpokládají zvýšené finanční náklady ani zvýšené administrativní nároky.

Pozitivní dopady – úspory, přínosy

S implementací zákona lze očekávat pozitivní přínosy pro úřady územních samosprávných celků spojené se:

- zrušením vstupního vzdělávání pro ÚSC (úvodního a následného), které bude součástí manažerského vzdělání;
- zrušením vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů, které bude součástí manažerského vzdělávání a odborné úřednické způsobilosti;
- snížením nákladů na vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů ÚSC – zvláštní části;
- snížením nákladů na průběžné vzdělávání úředníků ÚSC.

5. Státní rozpočet

Negativní dopady – náklady

Jestliže ústřední správní úřady zahrnou finanční dopady (viz bod 5) implementace tohoto zákona do svých rozpočtových kapitol bez nároků na jejich navýšení, nepředpokládají se negativní finanční dopady na státní rozpočet.

Pozitivní dopady – úspory, přínosy

- v souvislosti se zavedením správního poplatku 1 000,- Kč za akreditaci vzdělávacích programů (cca 2 000 ročně) se předpokládá přínos pro státní rozpočet ve výši 2 mil. Kč;
- v souvislosti se zrušením vedení správního řízení ve věci uznávání rovnocennosti vzdělání se předpokládá úspora cca 2 mil. Kč;
- s vyšší odbornou úrovní úředníků a zaměstnanců zejména ústředních správních úřadů lze očekávat i menší počet pochybení úřadů včetně nákladů na soudní spory

a arbitráže (MF vyplatilo v roce 2011 v této souvislosti více jak 14 mil. Kč, z toho za ÚSC pouze necelých 800 tis. Kč).

Všeobecně lze konstatovat, že náklady (finanční dopady) spojené s implementací zákona se dotknou především ústředních správních úřadů. Do značné míry budou eliminovány zrušením vstupního vzdělávání a následného vstupního vzdělávání. Náklady na vzdělávání, přípravu a prokazování odborné a zaměstnanecké způsobilosti by měly ústřední správní úřady zabezpečit v rámci finančních prostředků, které dosud, v souladu s Pravidly, alokují ve výši 2,5% z objemu hrubých mezd.

Finanční dopady do rozpočtových položek ústředních správních úřadů by měly být formou *“dalšího odchodného”* podle § 29 tohoto zákona. Při stabilizaci veřejné správy, zajištění práv úředníků a zaměstnanců a kvalitní personální práci v úřadech budou tyto finanční dopady minimální a nebudou tedy důvodem pro požadavek na navýšení rozpočtových kapitol ústředních správních orgánů.

V prvních letech po nabytí účinnosti zákona lze předpokládat mírný nárůst administrativní náročnosti v úřadech ústřední státní správy spojený se zavedením systemizace úřadu a zvýšenou náročností v oblasti organizační a personální práce.

Lze předpokládat, že implementace zákona nebude mít v podstatě žádné finanční dopady na úřady samosprávy, kde většina úředníků již, v souvislosti s účinností zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků, složila zkoušky odborné způsobilosti. Navíc dojde i k úsporám v oblasti průběžného vzdělávání úředníků těchto úřadů.

Zvýšenou administrativní náročnost zřejmě zaznamená zejména v počátečním období implementace zákona i Institut, a to ve spojitosti s organizací zkoušek, evidencí vzdělávacích programů, lektorů a komisařů a odpovědností za metodické řízení vzdělávání ve veřejné správě.

Celkové finanční náklady implementace tohoto návrhu zákona nelze zcela přesně kvantifikovat, neboť není znám počet úředníků a zaměstnanců veřejné správy, kteří:

- získají nárok na další odstupné podle § 28, odst. 3 zákona;
- budou vykonávat přípravu a zkoušku ověření obecné úřednické způsobilosti;
- budou se účastnit přípravy a ověření zaměstnanecké způsobilosti;
- budou se účastnit manažerského vzdělávání a vzdělávání určeného prioritami vlády ČR a ústředními správními úřady.

Výše těchto celkových finančních nákladů bude známa po provedené povinné systemizace úřadů podle § 34 tohoto zákona, kdy bude přesně stanoven počet pracovních míst úředníků a zaměstnanců, vedoucích úředníků a vedoucích zaměstnanců a na jejím základě bude stanoven objem mzdových prostředků. V souladu s požadavky na prokázání obecné, odborné a zaměstnanecké způsobilosti u jednotlivých kategorií a potřeb jejich vzdělávání bude možné v každém úřadě specifikovat objem finančních prostředků, který bude nutný pro implementaci zákona.

Nejdůležitějším přínosem implementace navrhované právní úpravy je vytvoření podmínek pro zkvalitnění výkonu veřejné správy prostřednictvím vzdělaných, erudovaných úředníků a zaměstnanců a pro odpolitizování veřejné správy, které s sebou přinese její větší stabilitu.

V. Implementace a vynucování

Účinnost zákona se předpokládá od 1. ledna 2014. Termín jeho předložení vládě do 30. září 2012 byl stanoven usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92. Pokud by byl návrh zákona schválen vládou do listopadu 2012 a následně předložen a schválen Parlamentem ČR na jaře 2013, legisvakanční lhůta tři čtvrtě roku by umožnila ústředním správním úřadům i samosprávným orgánům se na implementaci zákona připravit, tj. především provést systemizaci úřadů a na jejím základě přesně vyhodnotit potřebný objem finančních prostředků. To především znamená, že:

- Institut v předstihu může naplánovat ve svém harmonogramu “školního roku 2013-14” v zákoně navrhované druhy vzdělávání, zejm. nově uzákoněné přípravy a ověření zaměstnanecké způsobilosti, manažerského vzdělávání, kurzů pro zkušební komisaře a kurzů pro lektory;
- do účinnosti zákona bude ukončena systemizace a modelování agend;
- bude možné kvalitně naplánovat finanční prostředky na vzdělávání zejména v ústředních správních úřadech. Vzhledem k tomu, že tento návrh zákona vychází z modelu zákona č. 312/ 2002 Sb., orgánů územních samosprávných celků, tedy krajů a obcí a jejich úřadů se příliš nedotkne.

Gestorem za vzdělávání úředníků a zaměstnanců veřejné správy je Ministerstvo vnitra, které, prostřednictvím své příspěvkové organizace – Institutu pro veřejnou správu Praha, zpracovává ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady a vysokými školami závazné vzdělávací programy. Jejich výuku provádějí certifikovaní lektori. Jejich seznam vede Institut pro veřejnou správu Praha. Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Institutem pro veřejnou správu Praha zpracovává každoročně zprávu o stavu vzdělávání úředníků a zaměstnanců veřejné správy v ČR a předkládá jí vládě vždy do konce měsíce září každého kalendářního roku.

V této souvislosti se předpokládá, že po uplynutí tří let od účinnosti navrhovaného zákona, bude společně se zprávou pro vládu provedeno zpětné hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA ex post.

VI. Konzultace a zdroje dat

Ke zpracování návrhu tohoto zákona byl využit „Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě“, poznatky z diskuse k tomuto věcnému záměru ve vládě, poznatky pracovní komise složené

ze zainteresovaných orgánů, poznatky z připomínkového k návrhu věcného záměru zákona, zejména stanoviska LRV. Dále bylo využito připomínek a poznatků z připomínkového řízení konaného k “Tezím zákona o úřednících veřejné správy“, které reagovaly na věcnou diskuzi členů vlády v rámci projednávání věcného záměru zákona.

Pracovní verze návrhu zákona byla konzultována a projednána na úrovni náměstků ministrů, místopředsedů ústředních správních orgánů, Svazu měst a obcí ČR, Asociace krajů ČR, Svazu tajemníků obecních úřadů a zástupců dalších organizací, kteří jsou členy Grémia pro veřejnou správu, na jeho V. zasedání dne 24. července 2012. Připomínky členů Grémia byly do předkládaného návrhu též zapracovány. Před zahájením meziresortního připomínkového řízení byla pracovní verze dopadů regulace konzultována také se zástupci personálních útvarů ústředních správních úřadů, Asociace krajů ČR, Svazu měst a obcí ČR, Svazu tajemníků měst a obcí ČR, Policie ČR, Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru a Institutu na společném jednání dne 10. července 2012.

Při zpracování návrhu zákona byly především použity údaje Českého statistického úřadu, Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Institutu.

Návrh zákona nemá žádné dopady na životní prostředí ani na rovnost mužů a žen.

VII. Kontakty na zpracovatele

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace zpracovali:

Ing. Miroslav Kopeček
odbor veřejné správy
Ministerstvo vnitra
nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4
tel.: 974 816 268
e-mail: miroslav.kopecek@mvcv.cz

PhDr. Pavel Dittrich, CSc.
oddělení marketingu, projektů a analýz
Institut pro veřejnou správu Praha
Dlážděná 4, 110 00 Praha 1
tel.: 234 228 719
e-mail: p.dit@institutpraha.cz

Schválili:
Antonín Metál, MPA
ředitel odboru veřejné správy
Ministerstva vnitra

PhDr. Zdenka Procházková, MPA
ředitelka Institutu pro veřejnou správu
Praha

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Zákon o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě

(zákon o úřednících)

Část první

Zaměstnanci veřejné správy

K § 1 a 2

S ohledem na účel tohoto zákona a na zásadu rovnosti se navrhuje, aby se zákon vztahoval na zaměstnance celé veřejné správy, včetně zaměstnanců bezpečnostních sborů, kteří nejsou ve služebním poměru k České republice. Jedná se tedy pouze o zaměstnance zařazené ve správních úřadech uvedených v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 2/1969 Sb.“), civilní zaměstnance bezpečnostních sborů a územních samosprávných celků, kteří vykonávají vrchnostenskou správu, normotvorbu, koncepci a strategii, zabezpečení vnitřních organizačních činností sloužících k podpoře výkonu úřadů vykonávající veřejnou správu.

Podle zákona č. 2/1969 Sb. jsou zřízeny ústřední orgány státní správy, které jsou ve smyslu § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 219/2000 Sb.“), organizačními složkami státu. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., nejsou organizační složky státu právními osobami, ale jejich jednání je považováno za jednání jménem státu. Podle § 9 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 262/2006 Sb.“), za Českou republiku (dále jen „stát“) v pracovněprávních vztazích jedná a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonává organizační složka státu, která jménem státu v základním pracovněprávním vztahu zaměstnance zaměstnává.

Ve věci civilních zaměstnanců bezpečnostních sborů se obdobně použije ustanovení zákona č. 219/2000 Sb. a zákona č. 262/2006 Sb., neboť bezpečnostní sbor lze považovat za organizační složku státu, která zaměstnance, kteří nejsou ve služebním poměru, zaměstnává a jménem státu v těchto pracovně právních vztazích jedná. V pracovněprávních vztazích za organizační složku státu uvedenou v zákoně č. 2/1969 Sb. jedná příslušný člen vlády (ministr) nebo vedoucí úřadu vlády. Za bezpečnostní sbor podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), jménem organizační složky v pracovně právních vztazích jedná ředitel bezpečnostního sboru.

U dalších ústředních orgánů státní správy vyjmenovaných v zákoně č. 2/1969 Sb. jménem organizační složky státu jedná její předseda.

Podle čl. 99 Ústavy ČR jsou územními samosprávnými celky obce a kraje. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 128/2000 Sb.“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 129/2000 Sb.“) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 131/2000 Sb.“), používají i další označení pro jednotlivé druhy územních

samosprávných celků. Tedy zaměstnavatelem za územní samosprávný celek se považuje obec, kraj, hlavní město Praha a městské části hlavního města Prahy.

Zákon se nebude vztahovat na

- zaměstnance vykonávající pomocné manuální práce (tzv. dělnické profese),
- zaměstnance, jejichž pracovněprávní vztah k zaměstnavateli je založen uzavřením dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti,
- Zaměstnance Ministerstva zahraničních věcí zařazených do hodnosti diplomata. Pracovně právní vztahy těchto zaměstnanců bude řešit zákon o diplomatických sborech,
- zaměstnance zpravodajských služeb a České národní banky.

Dále se zákon nebude vztahovat na

- poslance, senátory, členy zastupitelstev; ti nejsou v pracovním poměru, nýbrž jsou voleni podle zvláštních zákonů (např. zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a nevykonávají svou činnost v pracovním poměru,
- členy komisí a jiných zvláštních orgánů zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky, pokud tito členové nebudou mít uzavřenou pracovní smlouvu s organizační složkou státu nebo územním samosprávným celkem,
- zaměstnance zařazené v organizačních složkách zřízených státem nebo organizační složkou státu nebo územním samosprávným celkem,
- zaměstnance zařazené výhradně ve zvláštních orgánech státu nebo organizační složce státu nebo územního samosprávného celku.

Zákon se bude omezeně vztahovat na

- klíčového spolupracovníka, který bude vykonávat činnosti výhradně pro členy vlády nebo uvolněné zastupitele územního samosprávného celku, a to pouze na dobu trvání pracovního poměru, která bude na dobu určitou maximálně na dobu výkonu funkce člena vlády nebo uvolněného zastupitele a na povinnost vést takového zaměstnance v systemizaci zaměstnavatele,
- náměstky člena vlády, kteří ačkoliv jsou podle tohoto zákona zaměstnanci v postavení vedoucího úředníka, přesto se na ně tento zákon bude vztahovat jen omezeně v části výběrových řízení, kdy zaměstnavatel sám rozhodne, zda vybere náměstka člena vlády výběrovým řízením podle tohoto zákona nebo jiným způsobem.

Speciální působnost zákona na zaměstnance veřejné správy zařazené v organizačních složkách státu, bezpečnostních sborech a úřadech územních samosprávných celků se navrhuje proto, že stálou hlavní činností těchto zaměstnanců je výkon správních činností, tedy plnění úkolů v oblasti státní správy nebo samosprávy územního samosprávného celku. Důvodem je, že tito zaměstnanci přímo ovlivňují kvalitu výkonu veřejné správy.

Na pracovněprávní vztahy zaměstnanců uvedených v zákoně se bude vztahovat zákon č. 262/2006 Sb. s odchylkami upravenými navrhovaným zákonem. Platí tedy obecná zásada podpůrné působnosti zákona č. 262/2006 Sb. Na všechny zaměstnance, jejichž zaměstnavatelem je stát nebo územní samosprávný celek, na které se navrhovaný zákon nebude vztahovat, se nadále bude vztahovat v plném rozsahu zákon č. 262/2006 Sb. a ostatní pracovněprávní předpisy.

Pro účely zákona se vymezují základní pojmy používané v návrhu zákona. Zákon zavádí nové pojmy "zaměstnavatel", "vrchnostenská správa", "systemizace" a „Personální portál“.

Pojem "zaměstnavatel" jednoznačně vymezuje, kdo se pro účely zákona považuje za zaměstnavatele. Podrobněji jsou pak vymezena oprávnění, kdo vystupuje za Českou republiku jako subjekt zaměstnavatele, a kdo za takovou organizační složku státu jedná. Základním stanovením osoby je odkaz na zákon č. 262/2006 Sb. nebo je stanoveno, že to je služební orgán podle zákona č. 361/2003 Sb.. Dále pak zákon specifikuje, kdo jedná za ministerstvo a Úřad vlády. S ohledem na odpolitizování ministerstva a Úřadu vlády zpracovatel v zákoně, kterým se bude měnit zákon č. 2/1969 Sb., navrhne zřízení funkce „Státního tajemníka“, který bude vedoucím úředníkem, s oprávněním plnit úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům zařazeným v ministerstvu nebo Úřadu vlády jako organizační složce státu, jímž je též zaměstnancem. Bude dále řídit, koordinovat a kontrolovat plnění pracovních povinností, pracovních úkolů řediteli sekcí, personálního ředitele, popřípadě další jim řízené vedoucí úředníky a vedoucí zaměstnance zaměstnanců ve veřejné správě. Tato persona by byla jmenovaná, nebo odvolávaná ministrem a to se souhlasem vlády. Na státního tajemníka se budou vztahovat všechny předpoklady, práva a povinnosti stanovené navrhovaným zákonem, a to bez výjimky. Tímto krokem dojde k odpolitizování státní správy od politiků. V případě prosazování zájmů jednoho ministra, není možné státního tajemníka odvolat bez zákonných důvodů. K jmenování bude třeba výběrové řízení vyhlášené ministrem a v případě výběru bude nutný souhlas vlády. V případě odvolání státního tajemníka z funkce bude muset ministr postupovat obdobně jako hejtman kraje, tedy nejprve by musel být důvod k odvolání stanovený tímto zákonem a pak následně by na návrh ministra musela s odvoláním vyslovit souhlas vláda. Zákon umožňuje všem osobám plnícím úkoly statutární osoby zaměstnavatele, podle svěřeného zmocnění, činit právní úkony jménem zaměstnavatele.

V bezpečnostním sboru jedná jménem zaměstnavatele ředitel bezpečnostního sboru, vedoucí organizační složky státu nebo jimi určený vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.

V případě, kdy osoba koná v pracovně právních věcech jménem zaměstnavatele, má postavení vedoucího úředníka.

V případě územního samosprávného celku jménem zaměstnavatele jedná vůči zaměstnancům zařazeným v úřadu vedoucí úřadu a vůči řediteli úřadu nebo tajemníkovi úřadu hejtman, primátor nebo starosta.

Pojem „vrchnostenská správa“ jasně vymezuje, že jde o činnost, při které dochází k autoritativnímu rozhodování o právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, a to v mezích zákona a způsobem, který stanoví zákon. Jde tedy o rozhodování v mezích procesně upraveného řízení, převážně

o správní nebo daňové řízení, a to vždy v mezích účinného zákona a pouze způsobem, který je stanoven v zákoně. Tedy v tomto případě platí zásada, že jde pouze o činnost veřejnoprávní, tedy „*vykonavatel může činit jen to, co mu zákon ukládá a způsobem jak mu to zákon ukládá*“.

Pojem systemizace zaměstnanců je pojem vysvětlující, co je to systemizace pro účely tohoto zákona. Tedy podrobně vymezuje minimální údaje, které musí obsahovat systemizace zaměstnanců.

Posledním důležitým pojmem je „Personální portál“. Jde o nástroj, který bude využíván pro personální činnost zaměstnavatelů, pro účely tohoto zákona bude využit zejména pro výběrová řízení a pro přenos informací mezi poskytovateli vzdělávání zaměstnavateli v oblasti vzdělávání zaměstnanců. Personální portál je projekt financovaný z prostředků EU, nepřináší proto žádné zvýšené náklady.

K § 3 a 4

Pro účely zákona se zaměstnanci zařazují do osmi kategorií. Důvodem k tomuto členění jsou různé nároky na tyto kategorie.

Zaměstnancem ve veřejné správě je zaměstnanec, který není úředníkem a zabezpečuje činnosti, sloužící k výkonu státní správy, samosprávy a k plnění úkolů zaměstnavatele, s právy a povinnostmi mírně převyšujícími práva a povinnosti zaměstnance podle zákona č. 262/2006 Sb. Jde o zaměstnance vykonávající IT, veřejné rozpočty, veřejné zakázky, vnitřní kontrolu zaměstnavatele, včetně finanční kontroly, personalisté a mzdové účetní, dotační záležitosti České republiky i z fondů Evropské unie, poskytování darů, správa majetku státu nebo územního samosprávného celku, osoby zajišťující spisovou službu a archivnictví, administraci agendy krizového řízení, obrany státu, ochrany utajovaných informací, činnosti orgánů státu nebo územních samosprávných celků (rady, zastupitelstva, komisí a výborů a jiných poradních orgánů), právní služby, statistiku, administrativní zajištění škol nebo sociálních aktivit samosprávy, regionální rozvoj a další obdobné administrativní a organizační záležitosti zaměstnavatele.

Vedoucím zaměstnancem zaměstnanců ve veřejné správě je vždy zaměstnanec ve veřejné správě, který jako vedoucí zaměstnanec řídí jiné zaměstnance ve veřejné správě. Vedoucí zaměstnanec ve veřejné správě nemůže řídit úředníky. Vedoucím zaměstnancem zaměstnanců ve veřejné správě může být i vedoucí ústředního orgánu státní správy uvedeného v zákoně č. 2/1969 Sb., nebo u územního samosprávného celku, kde v organizačním řádu je zaměstnanec přímo podřízen hejtmanovi, primátorovi nebo starostovi, je tímto vedoucím zaměstnancem i hejtman, primátor nebo starosta (např. interní audit - § 29 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů).

Úředníkem je zaměstnanec, který vykonává vrchnostenskou správu, přípravu a tvorbu právních předpisů, přípravu a tvorbu návrhu koncepcí nebo strategií. Úředníci se dále dělí na

- a) úředníka vykonávající vrchnostenskou správu, za kterého se považuje taková osoba, která má oprávnění autoritativně rozhodovat o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Půjde o oprávněné úřední osoby, jak vyplývá ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 500/2004 Sb.“) nebo zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 280/2009 Sb.“),

- b) úředníka vykonávající přípravu a tvorbu právních předpisů „normotvorbu“. Jde o úředníky, kteří zpracovávají návrhy právních předpisů a zajišťují jejich odborný výklad gestora předpisu,
- c) úředníka vykonávající přípravu a tvorbu návrhů strategií a koncepcí výkonu veřejné správy zaměstnavatele s celostátní nebo regionální působností.

Úředníka smí řídit vždy jen vedoucí úředník.

Vedoucí úředník je vždy úředník, který vykonává funkci vedoucího zaměstnance, řídícího minimálně jednoho úředníka. Vedoucím úředníkem je i náměstek člena vlády a pro účely tohoto zákona vedoucí bezpečnostního sboru. Vedoucí bezpečnostního sboru je podle zákona vedoucím úředníkem jen co do oprávnění být vedoucím zaměstnancem vůči ostatním úředníkům a může v organizačním uspořádání bezpečnostního sboru, služebním předpisem pověřit i jiného vedoucího příslušníka k výkonu funkce vedoucího úředníka pro účely organizace, ukládání úkolů a kontroly jiných úředníků. Na příslušníky bezpečnostního sboru se nevztahují ostatní ustanovení tohoto zákona. Funkci vedoucího úředníka vůči úředníkům zařazeným u zaměstnavatele uvedeného v zákoně č. 2/1969 Sb. vykonává i ministr nebo vedoucí ústředního orgánu a u územního samosprávného celku vůči vedoucímu úřadu hejtman, primátor nebo starosta.

Vedoucí úřadu územního samosprávného celku je u obce tajemník a u kraje ředitel krajského úřadu.

U ministerstva nebo u Úřadu vlády je vedoucím úřadu státní tajemník, který je zřízen zákonem č. 2/1969 Sb., a který v tomto zákoně bude mít vymezeny kompetence. Státním tajemníkem se pak pro účely tohoto zákona rozumí vedoucí úředník, který plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům zařazeným v ministerstvu nebo Úřadu vlády jako organizační složce státu, jímž je též zaměstnancem. Státní tajemník má kromě personálních oprávnění i oprávnění řídit, koordinovat a kontrolovat plnění pracovních povinností, pracovních úkolů ředitelů sekcí, personálních ředitelů popřípadě dalších jimi řízených vedoucích úředníků a vedoucích zaměstnanců zaměstnanců ve veřejné správě.

Klíčovým spolupracovníkem, nebo vedoucím zaměstnancem řídící jiné klíčové spolupracovníky je zaměstnanec, který vykonává činnosti výhradně pro politické funkcionáře, tj. pro členy vlády a uvolněné zastupitele (např. hejtmany, starosty, primátory, náměstky hejtmánů, primátorů, dále místostarosty, uvolněné členy rady, uvolněné předsedy výborů, jsou-li členy zastupitelstva, apod.). Klíčový spolupracovník ani vedoucí zaměstnanec klíčových spolupracovníků není vedoucím zaměstnancem úředníků nebo zaměstnanců ve veřejné správě a tedy není oprávněn tyto zaměstnance řídit, kontrolovat nebo jim ukládat úkoly. Převážně půjde o poradce, zaměstnance sekretariátu (kabinetu), asistenty, ale může jít i o politické náměstky člena vlády, kteří však nebudou mít personální nebo řídící vliv na úředníky. Budou-li mít potřebu řešení nějaké problematiky ministerstva, pak budou moci jen jménem ministra požádat státního tajemníka o spolupráci.

O zařazení do kategorie zaměstnance vždy rozhoduje zástupce zaměstnavatele oprávněný jménem zaměstnavatele uzavírat nebo ukončovat pracovní poměr se zaměstnancem nebo zaměstnance jmenovat do funkce nebo jej

z funkce odvolávat. Do kategorie zaměstnavatel zařadí zaměstnance podle druhu práce sjednané v pracovní smlouvě nebo uvedené ve jmenování, a to podle požadované nejnáročnější práce. V tomto případě nerozhoduje, zda tuto práci zaměstnanec vykonává ojediněle nebo trvale. Je-li zaměstnanci přiznána platová třída obsahující činnost, kterou lze zařadit do některé kategorie zaměstnance, pak je zaměstnavatel povinen zaměstnance do takové kategorie zařadit. Při zařazení zaměstnance do kategorie úředníka je nutné rozlišovat, kdy jde o zaměstnance ve veřejné správě a kdy již půjde o úředníka. Základní kritéria činností pro pojem úředníka jsou, že úředník

- a) vykonává autoritativní rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob. Je oprávněnou úřední osobou ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb. nebo zákona č. 280/2009 Sb. Tedy vydává právní akty (rozhodnutí, usnesení apod.), tj. osoba, která je oprávněna podepisovat vydané správní akty. Nejde o zaměstnance, který pouze zpracovává podklady pro autoritativní rozhodování,
- b) vykonává přípravu a tvorbu právních předpisů – novotvorbu,
- c) vykonává přípravu a tvorbu návrhů strategií a koncepcí s celostátní nebo regionální působností.

Zaměstnavatel zařadí zaměstnance do kategorie zaměstnance podle druhu vykonávané práce a to bez ohledu, zda jde o zaměstnance vykonávajícího státní správu nebo samosprávu.

K § 5 až 8

Posláním zaměstnance ve veřejné správě je především posilování důvěryhodnosti veřejné správy, zachovávání věrnosti zaměstnavateli a nezneužívání pracovního postavení při výkonu práce (uvedené je i součástí pracovního hodnocení podle § 32). V rozporu s posláním zaměstnance ve veřejné správě je pak především takový trestný čin, který ve svém důsledku snižuje důvěryhodnost veřejné správy, nebo k němu došlo zneužitím postavení při výkonu práce pro zaměstnavatele.

Navrhují se stanovit zvláštní předpoklady pro vznik pracovního poměru zaměstnance ve veřejné správě, vedoucího zaměstnance ve veřejné správě, úředníka, vedoucího úředníka, vedoucího úřadu a klíčového spolupracovníka. Stanovení zvláštních předpokladů pro tyto kategorie zaměstnanců podílejících se na výkonu veřejné správy zajistí přispěje k vyšší kvalitě výkonu veřejné správy. Zákoník práce ani jiné předpisy takové předpoklady nestanoví. Nesplňuje-li fyzická osoba stanovené předpoklady, zaměstnavatel takovou osobu do pracovního poměru nepřijme, nebo nesplňuje-li zaměstnanec stanovené předpoklady, může mu zaměstnavatel dát výpověď.

Zákonem stanovené předpoklady musí splňovat všechny kategorie zaměstnanců, tj. zaměstnanec ve veřejné správě a jeho vedoucí zaměstnanec, úředník a vedoucí úředník (včetně náměstka člena vlády), vedoucí úřadu i klíčový spolupracovník (dále jen „zaměstnanec“), a to po celou dobu trvání pracovního poměru. Přestane-li zaměstnanec za trvání pracovního poměru splňovat některý ze stanovených předpokladů, zaměstnavatel bude povinen zaměstnance převést na jinou práci, pro kterou zaměstnanec předpoklady splňuje. Nebude-li mít

zaměstnavatel takové pracovní místo k dispozici nebo odmítne-li zaměstnanec tuto práci vykonávat, je dán důvod k výpovědi podle § 26 odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

Předpoklad státního občanství obecně stanovený úředníkům je v souladu s právními předpisy Evropských společenství a týká se převážně úředníků vykonávajících vrchnostenskou správu, tedy úředníků, kteří rozhodují převážně ve správním řízení. Ze zvláštních právních předpisů vyplývají další předpoklady: například nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, stanoví požadovaný stupeň vzdělání pro účely zařazení do platových tříd. Předpokládá se rovněž, že úředník ovládá jednací jazyk stanovený zvláštními předpisy. Např. podle § 76 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb. *„Při správě daní se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce“*.

Zákon současně umožňuje, aby se úředníkem či vedoucím úředníkem, který nevykonává vrchnostenskou správu, nebo vnitřní organizační činnosti veřejné správy, stal i cizinec s povoleným trvalým pobytem v České republice, pokud nebude povinen při své práci přímo hájit zájmy České republiky. Důvodem je skutečnost, že vzhledem k podmínkám udělení trvalého pobytu lze u takových cizinců předpokládat vysoký stupeň integrace do naší společnosti. Navrhované řešení odpovídá současným evropským trendům.

Rozhodující pro kvalitní veřejnou správu je zvýšení úrovně řízení, a tedy vedoucích zaměstnanců, což je jeden z hlavních účelů navrhovaného zákona. Proto se navrhuje, aby jedním z předpokladů pro jmenování do funkce některých vedoucích úřadu územního samosprávného celku byla i praxe ve vedoucích funkcích nebo při výkonu správních činností v pracovním nebo služebním poměru ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. U vedoucího úředníka je stanoven na základě požadavku platformy pro přípravu zákona o úřednících minimální věk 21 let a u státního tajemníka a vedoucího úřadu územního samosprávného celku minimálně 25 let. Praxe totiž vyžaduje, aby se na vedoucích místech uplatnily již vyzrálé osobnosti mající náležitou odbornou praxi a životní zkušenosti.

Všem vedoucím úředníkům je stanoveno, že musí splnit i některé další předpoklady stanovené zákonem č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 451/1991 Sb.“).

Dalšími předpoklady pro výkon funkce zaměstnance ve veřejné správě, úředníka nebo klíčového spolupracovníka je jejich bezúhonnost a spolehlivost, kvalifikace, zdravotní způsobilost, předpoklady stanovené jiným právním předpisem nebo předpoklady stanovené vnitřním předpisem zaměstnavatele, tedy systemizací.

Bezúhonnost se dokládá výpisem z Rejstříku trestů a u cizích státních příslušníků též obdobným dokladem osvědčujícím bezúhonnost, vydaným domovským státem; pokud takový doklad domovský stát nevydává, doloží cizí státní příslušník svou bezúhonnost čestným prohlášením. Jde o všeobecný způsob dokladování bezúhonnosti.

Spolehlivost s ohledem na neexistující evidenci přestupků nebo celostátní evidenci zastavených trestních stíhání se dokládá čestným prohlášením uchazeče a jde-li o zaměstnance stanovenou povinností zaměstnanci oznamovat ztrátu spolehlivosti.

Splnění kvalifikačních předpokladů se předpokládá splněním vzdělání stanovené pro zařazení do platové třídy podle nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě a nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, nebo stanovené jiným právním předpisem (např. zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 24 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, apod.)

Požadavek předpokladu na zdravotní způsobilost zaměstnavatel může hodnotit pouze podle lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, který pak stanoví, že zaměstnanec není způsobilý dlouhodobě ze zdravotních důvodů konat dále dosavadní práci,

Dále zaměstnavatel může ve vnitřním předpise nebo v systemizaci, která je vnitřním předpisem zaměstnavatele, stanovit i další předpoklady pro vznik pracovního poměru nebo výkon sjednaného druhu práce, jako např. jazykové znalosti na určitém stupni, zvýšená praxe v konkrétním druhu činnosti apod.

Tímto zákonem stanovené předpoklady se budou vztahovat rovněž na dosavadní zaměstnance ve správních úřadech. Z důvodu zajištění právní jistoty stávajících zaměstnanců se však další předpoklady stanovené vnitřním právním předpisem zaměstnavatele budou vztahovat pouze na nově přijímané zaměstnance.

K § 9

Při obsazování volných pracovních míst zákon upřednostňuje z důvodu transparentnosti a posílení dlouhodobé stability personálního obsazení, při zachování předvídatelnosti chování zaměstnavatele, výhradně vlastní zaměstnance a úředníky již zařazené v systemizaci, kteří jsou vůči zaměstnavateli v pracovním poměru. Tito zaměstnanci musí být vedeni nejméně 12 měsíců v systemizaci zaměstnanců jako „čekatelé“ na konkrétní systemizované pracovní místo. Volné pracovní místo vedoucího úředníka se obsazuje dle uvážení zaměstnavatele z vlastních úředníků vedených nejméně 12 měsíců v systemizaci zaměstnanců nebo na základě výběrového řízení. Zde se poskytuje zaměstnavateli volnost v rozhodování. Zaměstnanci zařazenému v systemizaci nevzniká právní nárok na volné pracovní místo, ale zaměstnavatel sám posoudí, zda zaměstnanec zařazený v systemizaci je již dostatečně připraven k výkonu takové funkce. Dospěje-li zaměstnavatel k závěru, že zaměstnanec ještě není dostatečně připraven zvládnout funkci, na kterou je připravován, pak má zaměstnavatel volnost rozhodnout se, zda stav připravenosti je postačující a zaměstnanec se zdokonalí v průběhu výkonu funkce, nebo zda zaměstnavatel raději zvolí výběrové řízení na obsazení takové funkce.

K § 10

Kariérní systém je účinným sofistikovaným nástrojem zaměstnavatele pro přípravu vlastních erudovaných odborníků na výkon vysoce odborně složitých

pozic pro řadové úředníky zařazené minimálně v 10. platové třídě a na obsazování manažersky náročných vedoucích funkcí. Zákon poskytuje zaměstnavatelům potřebnou volnost pro vytváření vnitřního kariérního systému v souladu se specifickými personálními potřebami a požadavky na obsazování konkrétních pracovních míst či vedoucích funkcí. Kariérní systém představuje důležitý prvek pro posílení nezávislosti a dlouhodobé systémové odpolitizování odborných úřednických pozic a manažerských funkcí ve veřejné správě.

K § 11

Do kariérního systému může být zařazen pouze zaměstnanec nebo úředník, který byl přijat do pracovního poměru na základě výběrového řízení ve spojení s podmínkou nepřetržitého trvání pracovního poměru vůči jednomu zaměstnavateli po 12 měsících před zařazením do systemizace zaměstnanců tohoto zaměstnavatele. Další podmínkou je uzavření dohody zaměstnavatele se zaměstnancem o jeho zařazení do kariérního systému, která je vždy nedílnou součástí osobního spisu. Tato dohoda je předběžným souhlasem zaměstnance s dalším možným kariérním postupem, přičemž její existence má pochopitelně vliv na utváření individuálního plánu průběžného vzdělávání pro konkrétního zaměstnance. Zařazení konkrétních zaměstnanců do kariérního systému je vždy uváděno v systemizaci úřadu.

K § 12

Při nevyužití možnosti obsazení volného systemizovaného pracovního místa pomocí uchazeče zařazeného do kariérního systému nastupuje ze zákona povinnost zaměstnavatele vyhlásit výběrové řízení, pokud není zákonem dále stanoveno jinak. Důležitou výjimkou, na kterou tato povinnost nedopadá, je zástup za dočasně nepřítomného úředníka nebo zaměstnance ve veřejné správě, který však nesmí překročit dobu 6 měsíců. Tato výjimka zajišťuje potřebnou flexibilitu pro tyto krátkodobé pracovní poměry na dobu určitou. Zákon o úřednících zde vylučuje použití tzv. zákazu řetězení pracovních poměrů na dobu určitou.

K § 13 a 14

Zákon upravuje podrobně, kdo a jakým způsobem vyhlašuje a zveřejňuje vyhlášení výběrového řízení. Ohledně použitého pojmu „*statutární orgán zaměstnavatele*“ je možné plně odkázat na subsidiární právní úpravu zákoníku práce. Poznámka pod čarou činí tento odkaz výslovným, kdy právě použití právní úpravy zákoníku práce umožňuje v tomto případě rovněž pověření jiného vedoucího zaměstnance vyhlášením výběrového řízení a plněním úkolů s tímto výběrovým řízením souvisejících. Vyhlašovatel může výběrové řízení zrušit bez udání důvodů, ale pouze v čase před předáním zprávy z jednání komise. Je třeba upozornit, že od okamžiku, kdy komise pro posouzení přihlášek vybere uchazeče, respektive stanoví pořadí uchazečů, musí být případné zrušení výběrového řízení vždy řádně písemně odůvodněno (§ 20). Dále jsou zde stanoveny minimální povinné náležitosti způsobu vyhlášení a zrušení výběrového řízení formou oznámení o vyhlášení výběrového řízení.

Výběrové řízení se nemusí provádět u náměstka člena vlády, který má postavení vedoucího úředníka, přesto proto pokud by eventuálně došlo k takovému

výběrovému řízení, použijí se obecná ustanovení zákona o výběrovém řízení přiměřeně. Ohledně klíčového spolupracovníka lze předpokládat, že způsob jeho výběru je výběrem člena vlády nebo uvolněného zastupitele převážně pro činnosti poradce, asistenta výjimečně by takový zaměstnanec mohl být náměstkem ministra, ale bez vlivu na přímé řízení ministerstva. Proto se tento zákon na klíčového spolupracovníka nemůže vztahovat povinně ve všech případech, nicméně lze připustit jeho použití přiměřeným způsobem, bude-li to žádoucí.

K § 15

Zákon zde podrobně stanoví minimální povinné náležitosti obsahu oznámení o vyhlášení výběrového řízení, které je zveřejňováno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

K § 16

Pro uchazeče zákon stanoví rovněž podrobně povinné náležitosti obsahu přihlášky a její povinné přílohy. Zákon zde vychází z běžné praxe, kdy životopis je předkládán převážně v strukturované podobě. Uchazeč může předložit pouze prosté kopie požadovaných dokladů, požadovaná čestná prohlášení se pochopitelně předkládají s vlastnoručním podpisem. Znění zákona je přizpůsobeno skutečnosti, že jednotliví uchazeči nyní často podávají souběžně více přihlášek u několika zaměstnavatelů najednou. Je známo, že dodání ověřených kopií či vícero stejnopisů výpisu z rejstříku trestů může neúměrně finančně zatěžovat nezaměstnané uchazeče. Podklady, které jsou součástí přihlášky, zpravidla zajišťuje vždy uchazeč, orgán veřejné správy – budoucí zaměstnavatel zde totiž nezastává vrchnostenskou pozici, není proto oprávněn zjišťovat si sám údaje o uchazeči ze základních registrů či z jiných úředních evidencí. Zákon nicméně stanoví povinnost předložit před podpisem pracovní smlouvy nebo jmenováním do funkce originály nebo ověřené kopie všech dokladů, které jsou přílohou přihlášky do výběrového řízení (§ 22 odst. 2).

K § 17 až 21

Vyhlašovatel výběrového řízení zřídí komisi pro posouzení přihlášek s lichým počtem členů, jednoho z těchto členů jmenuje jejím předsedou. Zákon stanoví další náležitosti personálního složení komise, kdy umožňuje za vymezených podmínek účast externích členů komise, konkrétně úředníků či zaměstnanců ve veřejné správě, kteří pracují pro jiného zaměstnavatele. Požadavky na členy komise mají zajistit náležitou nezávislost, transparentnost a především odpolitizaci, možná podjatost člena komise je zde definována velmi široce. V případě, že vyhlašovatel opravdu shledá podjatost některého člena komise, výběrové řízení zruší. Zákon nezná možnost jmenovat náhradníka, komise pro posouzení přihlášek je vždy jmenována jako celek, jedná vždy v rámci výběrového řízení jako kolegiální orgán, rozhoduje většinou hlasů. Nelze proto například jmenovat postupně její jednotlivé členy během jejího fungování.

Účelem výběrového řízení je zajistit, aby schopnosti uchazečů byly objektivně posouzeny. K tomu slouží zejména zřízení komise pro posouzení přihlášek. Komise je poradním orgánem osoby, která vykonává úkoly zaměstnavatele. Podrobná úprava

postupu ve výběrovém řízení poskytuje jeho účastníkům záruky spravedlivého zacházení.

Jednání komise se řídí zásadou neveřejnosti, přičemž pořizování záznamů z jejího jednání je možné pouze formou klasického úředního zápisu, který schvaluje svým podpisem předseda komise, nebo jiný člen komise určený předsedou komise. Vyhlašovatel přijímá přihlášky uchazečů, přijaté přihlášky předává do rukou předsedy komise na prvním jednání komise.

Teprve komise posuzuje, zda uchazeč předložil svou přihlášku v souladu s požadavky konkrétního výběrového řízení a zákonem o úřednících a zda doložil, že splňuje předpoklady a požadavky pro vznik pracovního poměru. Přihláška, která není bezvadná, je ihned vyřazena z výběrového řízení, přičemž vyhlašovatel výběrového řízení ji vrátí uchazeči s uvedením důvodů jejího vyřazení. Zákon totiž předpokládá, že i samotné správné podání přihlášky je vizitkou schopností uchazeče, zejména pak uchazeče na místo úředníka. Počet vyřazených přihlášek a časté důvody jejich vyřazení popíše komise v písemné zprávě k této části výběrového řízení.

S některými vybranými uchazeči může komise provést pohovor. Pohovoru se většinou účastní pouze užití, na základě přihlášek, předem vybraná skupina perspektivních uchazečů. Tento způsob výběru má zabránit zbytečným krátkým čistě formálním pohovorům se všemi uchazeči, tedy i s těmi, o které zaměstnavatel naprosto nemá zájem. Při pohovoru by neměly být kladeny zejména otázky osobního charakteru, které nemají žádnou souvislost s obsazovaným pracovním místem. Zákon touto formulací nepřímou odkazuje rovněž na principy a zásady zakotvené zákonem 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Pokud je však pohovor zcela nahrazen písemnou zkouškou nebo písemným testem, musí být pozváni naprosto všichni uchazeči, kteří nebyli z výběrového řízení již na počátku pro formální nedostatky přihlášky vyřazení.

Následně komise vyhodnotí celý průběh výběru uchazečů a sestaví pořadí prvních pěti uchazečů. Komise může pořadí uchazečů určit samozřejmě i jen pouze podle obsahu předložených přihlášek, pohovor, písemná zkouška či písemný test tedy nejsou vždy za všech okolností povinné.

Kompletní zápis (písemnou zprávu) z průběhu jednání komise včetně sestaveného pořadí prvních pěti uchazečů (výběr uchazeče) předá komise vyhlašovatel. Povinné náležitosti písemné zprávy stanoví zákon. Výběr uchazeče komisí je pro vyhlašovatele závazný. Vybraný uchazeč musí být vždy řádně vyrozuměn, pokud nabízené místo odmítne, nebo se nedostaví k uzavření pracovní smlouvy, přijdou na řadu další vybraní uchazeči. Uchazeči jsou zváni v tom pořadí, v jakém se ve výběrovém řízení umístili. Pokud vyhlašovatel nesouhlasí s pořadím stanoveným komisí, výběrové řízení zruší, jeho zrušení řádně odůvodní a do 15 dnů vyhlásí nové výběrové řízení. Pokud komise nevybere žádného uchazeče, vyhlašovatel výběrové řízení zruší a případně může vyhlásit nové výběrové řízení, není přitom vázán žádnou lhůtou.

Vyhlašovatel je ze zákona povinen oznámit každému uchazeči, který podal přihlášku, zda byl nebo nebyl vybrán, nebo jakým způsobem byla jeho přihláška vyřizována. Dokumenty z výběrového řízení podléhají postupům stanoveným zákonem o archivnictví a spisové službě a podle spisového řádu vyhlašovatele. Vyhlašovatel

vždy vrací originály a ověřené kopie vyžádaných dokumentů, prosté kopie může uložit v souladu se spisovým řádem se skartačním znakem „S“.

Zákon upravuje možnost pro uchazeče nahlédnout do písemné zprávy komise, případně do rozhodnutí vyhlášovatele. Rozhodnutí vyhlášovatele však zákon zpřístupňuje pouze tehdy, pokud se tento rozhodl jinak, než vyplývá ze závěrů komise.

Výběrové řízení vždy formálně končí okamžikem uzavření pracovního poměru s vybraným uchazečem, nebo zrušením výběrového řízení nejpozději do 1 roku od jeho vyhlášení.

K § 22 až 24

Pravidlem je, že pracovní poměr úředníka nebo zaměstnance ve veřejné správě se zakládá vždy na dobu neurčitou. Výjimkou potvrzující pravidlo je zajištění časově omezeného výkonu agendy nebo dotační agendy z prostředků EU, dočasné nahrazení nepřítomného zaměstnance ve veřejné správě nebo úředníka na dobu překážek v práci na straně zaměstnance podle zákoníku práce, kdy lze založit pracovní poměr na dobu určitou. V případě pracovních poměrů na dobu určitou se zde nepoužije tzv. zákaz řetězení daný zákoníkem práce. Pracovních poměrů na dobu neurčitou ovšem nelze pochopitelně využít pro nahrazení vedoucích pracovníků jako je náměstek člena vlády, státní tajemník a vedoucí úřadu.

Uzavírání pracovního poměru na dobu určitou by mělo být výjimečné, pouze v případech, které zákon stanoví. Krátkodobý pracovní poměr neumožňuje, aby úředník absolvoval systém prohlubování kvalifikace podle tohoto zákona. Vzdělávání úředníků je přitom jednou z nejdůležitějších záruk kvality výkonu veřejné správy. Jako příklad lze uvést zvláštní odbornou úřednickou způsobilost, pro jejíž prokázání je stanovena lhůta 24 měsíců od vzniku pracovního poměru úředníka. Krátkodobé pracovní poměry by umožnily obcházení zákona a vznikalo by nebezpečí, že správní činnosti by vykonávali zaměstnanci bez zvláštní odborné způsobilosti.

Kontraktace pracovní smlouvy přináší povinnost předložení originálů nebo ověřených kopií veškerých dokladů, které mohly být jako příloha přihlášky předloženy formou prosté kopie.

Při sjednání pracovního poměru na dobu určitou je třeba vždy uvést důvod, proč nebyl tento poměr sjednán na dobu neurčitou. Pokud není uveden žádný důvod, nebo je uveden důvod, který zákon o úřednících nezná, půjde vždy ze zákona o pracovní poměr na dobu neurčitou.

Pracovní poměr klíčového spolupracovníka je vždy vázán na dobu výkonu politické funkce toho, kdo si jej do úřadu přivedl, jde tedy vždy o pracovní poměr na dobu určitou.

Pracovní poměr založený jmenováním do funkce má vedoucí úředník, vedoucí zaměstnanec ve veřejné správě, státní tajemník nebo vedoucí úřadu územního samosprávného celku. S jiným způsobem vzniku pracovního poměru zákon o úřednících nepočítá.

Zákon o úřednících má rovněž svoji speciální úpravu převedení na jinou práci nad rámec zákoníku práce, která má důvod svého vzniku ve zvýšených požadavcích na bezúhonnost a spolehlivost úředníka. Tato úprava klade důraz na preventivní opatření, tj. jde o převedení na jinou práci do pravomocného skončení trestního

stíhání. Nelze připustit, aby trestně stíhaný úředník reprezentoval veřejnou správu navenek, šlo by o narušení principu důvěryhodnosti veřejné správy. Tato právní úprava však nemá vůči svým adresátům primárně sankční charakter, pokud totiž nedojde k pravomocnému odsouzení pro úmyslný trestný čin spáchaný při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, nebo nedojde-li ke škodě na majetku zaměstnavatele, přísluší mu doplatek do výše dřívějšího průměrného výdělku.

Účelem této zvláštní úpravy je zajistit, aby veřejnou správu nevykonávaly osoby, u nichž jsou odůvodněné pochybnosti o jejich bezúhonnosti stanovené navrhovaným zákonem, nebo které ve stanovené lhůtě neprokázaly zvláštní odbornou způsobilost.

Úředník nebo zaměstnanec ve veřejné správě může být i fakticky suspendován, neboť pokud mu po převedení na jinou práci zaměstnavatel ze svého rozhodnutí práci nepřiděluje či žádná vhodná práce není k dispozici, přísluší mu náhrada platu ve výši 60% průměrného výdělku. Po dobu vazby mu však plat nepřísluší.

Po skončení důvodů převedení na jinou práci dojde zařazení zpět na druh práce, který byl sjednán v pracovní smlouvě, nedojde-li k dohodě o změně pracovní smlouvy. Doplatek zkráceného platu je vyplácen v nejbližším výplatním termínu. Na doplatek platu není nárok, jestliže byl úředník nebo zaměstnanec ve veřejné správě pravomocně odsouzen.

K § 25 až 28

Vzhledem k potřebě stabilizace vedoucích úředníků se rovněž navrhuje taxativně vymežit důvody pro jejich odvolání. Zvýšená ochrana vedoucího úředníka, státního tajemníka nebo vedoucího úřadu územního samosprávného celku, která je zárukou jasné odpolitizace fungování veřejné správy, se projevuje především ztíženou možností odvolání z funkce, které může následovat jen z důvodů taxativně uvedených zákonem o úřednících (§ 25 odst. 2) nebo z vlastního rozhodnutí vzdáním se funkce. Zákon o úřednících pak přehledně upravuje subjektivní i objektivní lhůty pro zaměstnavatele, během kterých lze odvolání z funkce realizovat. Tímto způsobem bude zajištěna i větší stabilita vedoucích úředníků, která je nezbytným předpokladem pro zvýšení kvality výkonu veřejné správy.

Výpověď zaměstnanců v kategorii úředníka, vedoucího úředníka, státního tajemníka nebo vedoucího úřadu územního samosprávného celku je řešena obdobným způsobem. Dát výpověď je možné pouze ze zákonem taxativně vymezených důvodů (§ 26 odst. 1) Právní úprava zde obsahuje mimo jiné speciální úpravu vůči zákoníku práce, kdy pro soustavné méně závažné porušování zákonem stanovených povinností je možné úředníkovi dát výpověď, jestliže byl v době posledních 6 měsíců v souvislosti s porušením zákonem stanovených povinností písemně (třikrát) upozorněn na možnost výpovědi. Cílem tohoto ustanovení je přímé zkvalitnění výstupů rozhodovací činnosti ve správním řízení a nepřímo v širším kontextu zkvalitnění výkonu vrchnostenské správy jako celku, neboť řádně odborně proškolený úředník by se žádných chyb dopouštět neměl. Nejde tedy o bezdůvodné zpřísnění obecné úpravy zákoníku práce a z toho plynoucí možnost šikanózního výkladu platné právní úpravy zaměstnavatelem (např. z důvodu pozdních příchodů zaměstnance apod.).

Zvláštní úprava má své opodstatnění i ve věcech pracovní pohotovosti a dovolené úředníka, kdy je takto upravena pracovní pohotovost, kterou lze za stanovených podmínek nařídit na dobu nezbytně nutnou nepřesahující 400 hodin v kalendářním roce. Dojde-li k vyhlášení krizového stavu ve smyslu § 2 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), zájem na řádném zajištění výkonu veřejné správy může vyžadovat, aby úředník byl na stanoveném místě připraven k výkonu práce. Proto se zde upravuje pracovní pohotovost ze zákona, na rozdíl od úpravy v zákoníku práce, podle kterého zaměstnavatel smí nařídit pracovní pohotovost jedině tehdy, pokud se zaměstnancem tuto možnost předem dohodl a jen v dohodnutém rozsahu. Uplatnění obecného režimu zákoníku práce se za krizových stavů, například v době povodní a rozsáhlých záplav, ukázalo jako faktor limitující účinnost zásahů orgánů veřejné správy při záchraně životů, zdraví a majetku občanů. Navrhované ustanovení navazuje na krizový zákon a zlepšuje předpoklady pro jeho uplatnění. Současně se však navrhuje i stanovení horní hranice délky nařízené pracovní pohotovosti, což zabrání zneužití tohoto ustanovení na úkor úředníků.

Dovolená úředníka činí 6 týdnů v kalendářním roce, což představuje určitou formu kompenzace za náročnost vykonávané práce a povinnosti s ní spojené. Prodloužení dovolené o 1 týden oproti současnému stavu je kompenzací rozšířených povinností úředníků a zvýšených nároků kladených na ně v navrhovaném zákoně.

K § 29

Úředníkovi a zaměstnanci ve veřejné správě náleží ze zákonem stanovených podmínek odstupné stanovené zákoníkem práce a další odstupné za podmínek stanovených tímto zákonem. Z důvodu úspor, kdy je vysokým odstupným nedůvodně zatěžován vždy poslední zaměstnavatel, jak je uvedeno v zákoně o úřednících územních samosprávných celků, a z důvodu zamezení často bezdůvodné vysoké fluktuace zaměstnanců, se pro účely dalšího odstupného započítává pouze nepřetržitá doba trvání pracovního poměru u jednoho (posledního) zaměstnavatele (u konkrétního územního samosprávného celku nebo konkrétní organizační složky státu) od 1. ledna 1993, přičemž druh vykonávané práce musí odpovídat zákonem o úřednících stanovenému druhu práce úředníka nebo zaměstnance ve veřejné správě.

Další odstupné bude náležet úředníkům, nebo zaměstnancům ve veřejné správě, kteří ve veřejné správě odpracovali stanovený počet let, a bude se progresivně zvyšovat podle počtu odpracovaných let. Účelem je vytvořit podmínky pro větší stabilizaci personálního obsazení územních samosprávných celků. Další odstupné není výsluhou a jeho zavedení realizuje některé z hlavních zásad navrhovaného zákona, zejména zásadu kontinuity veřejné správy a zásadu stability úředníků (viz Obecná část důvodové zprávy).

K § 30 a 31

Ke stěžejním částem zákona o úřednících, které tento zákon řadí k právním předpisům kodexového typu, nikoliv jen k normám organizačního charakteru, patří bezesporu podrobná úprava povinností zaměstnanců ve veřejné správě, která má jisté přesahy do oblasti etiky ve veřejné správě. Mimo jiné je zde ukládána povinnost hájit veřejný zájem. Na otázku, co je veřejným zájmem, odpovídá správní věda. Správní

věda definuje veřejný zájem takto „*veřejný zájem je to, co je v zájmu obecného blaha, neboť obecné blaho je vždy ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se dále též rozumí souhrn práv a oprávněných zájmů České republiky, orgánu veřejné správy a fyzických a právnických osob*“.

V návrhu se upravuje povinnost plnit pokyny vedoucích zaměstnanců, včetně postupu v pochybnostech o souladu pokynu s právními předpisy. V takovém případě bude mít úředník povinnost pozastavit plnění úkolu a neprodleně o tom písemně informovat vedoucího úředníka, který mu úkol zadal. Arbitrem ve sporu o zákonnost vydaného příkazu bude vedoucí úřadu, který rovněž ponese odpovědnost za protizákonný příkaz. Jiný postup by mohl ochromit fungování veřejné správy, zvláště proto, že úředníci by mohli na základě subjektivního výkladu právních předpisů odmítat plnit příkazy nadřízených.

Zatímco běžné pracovněprávní povinnosti jsou úředníku a obecně zaměstnanci ve veřejné správě ukládány jen pro dobu výkonu práce, další povinnosti zde upravené se svou povahou vztahují i na chování úředníka mimo výkon práce. Jedná se o povinnost zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost zaměstnavatele, o povinnost nezneužívat informací, o povinnost nepřijímat dary nebo jiné výhody a o povinnost mlčenlivosti.

Nově uložená povinnost zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost veřejné správy, navazuje na správní řád, který upravuje povinnost správního úřadu postupovat způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti o důvěryhodnosti výkonu veřejné správy.

Návrh zákona odchylně od zákoníku práce upravuje povinnost mlčenlivosti, a to v souladu se zvláštní povahou veřejné správy. Mlčenlivost úředníků nemá na rozdíl od soukromé sféry chránit zájmy zaměstnavatele, ale řádný výkon veřejné správy. Povinnost sdělovat své jméno, příjmení a další údaje přispěje k větší transparentnosti veřejné správy.

Nenavrhuje se úplný zákaz jiné výdělečné činnosti. Úředník podle navrhovaného zákona by mohl vykonávat jinou výdělečnou činnost se souhlasem zaměstnavatele. Nutnost předchozího souhlasu se vztahuje na jakoukoli výdělečnou činnost úředníka, ať je vykonávána v pracovněprávním vztahu, občanskoprávním vztahu nebo jako podnikání.

Souhlas s výkonem výdělečné činnosti vydává za zaměstnavatele orgán, který je podle zvláštních předpisů (zákony č. 128/2000 Sb., 129/2000 Sb. a 131/2000 Sb.) statutárním orgánem územního samosprávného celku (například podle § 69 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb. plní funkci statutárního orgánu ředitel krajského úřadu).

Zaměstnanec je vždy povinen zabránit střetu veřejného a soukromého zájmu, nesmí získat neoprávněný prospěch či výhodu, zachovávat pravidla slušnosti a vyhýbat se chování a jednání, které by snižovalo důvěryhodnost veřejné správy. Samotné znění § 30 je pak i podrobným návodem pro úředníky, jak postupovat v případě nezákonného pokynu vedoucího zaměstnance, jak se zachovat v případě oznamování skutečností majících znaky korupčního jednání, nebo trestné činnosti úředních osob. Zaměstnanec je povinen oznámit zaměstnavateli, že je proti němu vedeno trestní stíhání. Normy chování spíše etického charakteru související s částečnou implementací Etického kodexu do textu zákona o úřednících představují pak pravidla chování vůči klientům veřejné správy, přičemž politické ani světonázorové

zaměření zaměstnance nesmí být na újmu řádnému a nestrannému výkonu jeho pracovní činnosti.

Ustanovení § 31 pak ještě přidává navíc úředníkům povinnost hlásit zaměstnavateli obvinění z přestupku včetně pravomocného výsledku přestupkového řízení. Primárně zde jde pouze o informační povinnost vůči zaměstnavateli, ustanovení není sankčního charakteru. Oznámení by mělo být učiněno formálním způsobem, písemně nebo např. ústně na poradě útvaru. Pokud hrozí (či dokonce nastala) ztráta spolehlivosti dle § 5 odst. 6 písm. c), je rovněž třeba mimo přímého nadřízeného informovat i příslušný personální útvar.

K § 32

Důležitým nástrojem zkvalitnění výkonu veřejné správy, kterou stát a územní samosprávné celky poskytují jako službu veřejnosti, je pravidelné hodnocení výkonu práce úředníka a zaměstnance veřejné správy.

Pracovní hodnocení je účinným nástrojem pro další osobní rozvoj úředníka a zaměstnance ve veřejné správě. V pracovním poměru podle navrhovaného zákona má mít rozhodující význam zejména posilování důvěryhodnosti veřejné správy, zachování věrnosti zaměstnavateli, řádné plnění pracovních úkolů a dodržování pracovní kázně úředníkem a zaměstnancem ve veřejné správě. Je proto třeba pravidelně hodnotit, jak úředník a zaměstnanec ve veřejné správě plní své pracovní úkoly a povinnosti vyplývající mu z pracovního poměru.

Výsledky každoročního pracovního hodnocení mají mít pro úředníka a zaměstnance ve veřejné správě podstatný význam, zejména z hlediska jeho platového ohodnocení pomocí nenárokových složek platu, které by mělo odpovídat závěrům pracovního hodnocení.

Pracovnímu hodnocení podléhají všichni úředníci a zaměstnanci ve veřejné správě. Specifický opravný prostředek proti závěrům pracovního hodnocení ze strany úředníka a zaměstnance ve veřejné správě se nenavrhuje, neboť je zde dána široká možnost vyjádřit se k výsledkům hodnocení v závěrečném pohovoru. Pokud úředník nebo zaměstnanec ve veřejné správě nebude souhlasit se závěry pracovního hodnocení, může využít institutu stížnosti.

K § 33

Odměňování se řídí zákoníkem práce, přičemž je plně zachována stávající právní úprava. Stanovení systému odměňování v rámci zákona o úřednících nebylo provedeno, neboť tento způsob právní úpravy je používán standardně pro služební poměr, přičemž v některých případech (např. v roce 1926) bylo i od komplexní úpravy z důvodu její naprosté neflexibilnosti pro nevhodnost upuštěno. Příkladem je také zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (Platový zákon), který doplnil tehdy platnou služební pragmatiku – zákon č. 15/1914 ř. z. Současná právní úprava platů veřejných zaměstnanců umožňuje flexibilní přizpůsobení aktuálním možnostem státního rozpočtu a reflektuje snahy vlády kontrolovat výši vynaložených finančních prostředků.

Hlavní nedostatky systému odměňování úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě, jehož základy byly položeny po roce 1950, byly odstraněny zákonem

č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který sjednotil principy odměňování v celé sféře veřejných služeb a správy. Práce v této oblasti jsou klasifikovány na základě jednotné analytické metody založené na kritériích hodnotících jejich složitost, odpovědnost a namáhavost a jsou rozčleněny do 16 platových tříd.

Plat určuje zaměstnanci zaměstnavatel, a to podle zákoníku práce, nařízení vlády vydaného k jeho provedení a v jejich mezích podle kolektivní smlouvy. Plat není možné určit jiným způsobem v jiném složení a jiné výši, než stanoví zákoník práce a právní předpisy vydané k jeho provedení, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zákoník práce v § 123 stanoví, že zaměstnanci přísluší platový tarif stanovený pro platovou třídu a platový stupeň, do kterých je zařazen, není-li zákoníku práce stanoveno jinak. Zaměstnavatel zařadí zaměstnance do platové třídy podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě a v jeho mezích na něm požadovaných nejnáročnějších prací.

Platové tarify podle zákoníku práce se stanoví v 16 platových třídách a v každé z nich v platových stupních.

Vláda pak na základě zmocnění v zákoníku práce stanoví nařízením

- zařazení prací do platových tříd v souladu s charakteristikami platových tříd odstupňovanými podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti práce, které jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu,
- kvalifikační předpoklady vzdělání pro výkon prací zařazených do jednotlivých platových tříd,
- způsob zařazování zaměstnanců do platových tříd,
- podmínky pro určení započitatelné praxe,
- stupnice platových tarifů pro příslušný kalendářní rok, a to zpravidla s účinností od počátku kalendářního roku, tak, aby platové tarify v jednotlivých platových třídách činily nejméně

Zvláštním ustanovením je zde pak možnost sjednání smluvního platu, jehož horní hranice není stanovena, dolní hranici smluvního platu pak tvoří platový tarif, poněvadž smluvní plat nesmí být nižší nežli plat, na který by zaměstnanci vznikl nárok, pokud by s ním smluvní plat nebyl sjednán. Při sjednání smluvního platu platí pravidlo, že smluvní plat lze uzavřít pouze se zaměstnancem, který je zařazen v systemizaci a podle zařazení do platové třídy v systemizaci se i vyžadují kvalifikační předpoklady pro výkon funkce takového zaměstnance.

K § 34

Zaměstnavatel odpovídá za škodu na majetku způsobenou úředníkovi nebo zaměstnanci ve veřejné správě, bylo-li prokázáno, že škoda byla způsobena pro plnění jeho pracovních úkolů. Formulace tedy nevylučuje náhradu škody způsobenou třetí osobou i mimo pracovní dobu, např. s motivem pomsty za plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s ním. Úředník se při výkonu veřejné správy vystavuje určitým nebezpečím spojeným s povahou jeho funkce. Obdobně jako je tomu v dřívější právní úpravě se proto navrhuje, aby odpovědnost zaměstnavatele byla rozšířena i na prokazatelnou škodu vzniklou úředníku pro plnění jeho pracovních úkolů. V oblasti náhrady škody jinak platí ustanovení zákoníku práce upravující problematiku náhrady škody v pracovněprávních vztazích, včetně odpovědnosti zaměstnavatele ve zvláštních případech.

K § 35

Zaměstnavatel je povinen vždy vydat organizační řád, který je základní organizační normou, přičemž jeho součástí musí být podrobná systemizace pracovního zařazení zaměstnanců. Systemizace je základním nástrojem pro stabilitu a plánování rozvoje úřadu. Nelze zařadit zaměstnance na pracovní místo, které není uvedeno v systemizaci. V systemizaci pak musí být rovněž vždy uvedeno, která pracovní místa jsou součástí kariérního systému. Pravidla fungování kariérního systému jsou vždy součástí organizačního řádu zaměstnavatele.

Část druhá

Vzdělávání ve veřejné správě

K § 36

Komplexní povinné vzdělávání je základním nástrojem pro zvyšování kvality a odbornosti fungování veřejné správy. Podstatou dalšího profesního vzdělávání podle tohoto zákona je dlouhodobé a trvalé zajištění profesionality a potřebné odborné specializace úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě pro výkon jejich práce.

Systém vzdělávání vytváří pyramidu, jejíž základnou je vstupní vzdělávání, poskytující úředníku obecný přehled o veřejné správě v České republice v evropském kontextu. Úředníci, vykonávající zvláště náročné činnosti, dále absolvují přípravu ke zvláštní odborné způsobilosti, která je seznámí zejména s praktickými otázkami v oblasti, v níž budou působit a rozhodovat.

Zákon o úřednících zcela nově umožňuje účast na vzdělávání i fyzickým osobám, které nespadají do kategorie zaměstnanců podle tohoto zákona. Může se jednat například o uchazeče o práci ve veřejné správě, kteří absolvováním některých částí vzdělávání chtějí zlepšit svoji šanci na přijetí či o studenty škol se specializací na veřejnou správu.

Povinnost vzdělávání podle zákona o úřednících se z pochopitelných důvodů nevztahuje na zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou (tj. rovněž se nevztahuje na klíčové spolupracovníky) a na náměstky členů vlády.

Dalším opatřením vycházejícím z potřeb praxe, kdy dochází k vysokému stupni fluktuace, je závazek setrvat nejméně 3 roky po skončení vzdělávání u stejného zaměstnavatele, jinak vzniká povinnost uhradit zaměstnavateli náklady spojené se vzděláváním. Tyto náklady je možné uhradit i v poměrné výši, splní-li zaměstnanec svůj závazek pouze z části.

K § 37

Zákon o úřednících podrobně stanoví jednotlivé druhy vzdělávání pro jednotlivé kategorie zaměstnanců. Vzdělávání určené prioritami vlády a ústředními správními úřady se vztahuje k podobným příležitostem, jako bylo například předsednictví České republiky EU.

K § 38

Institut pro veřejnou správu Praha (dále jen „Institut“), který byl zřízen podle dřívější právní úpravy, se považuje za zřízený podle tohoto zákona, přičemž má výhradní právo ověřovat prostřednictvím vlastních zkušebních komisí způsobilost a znalosti vyžadované tímto zákonem.

K § 39

Zákon o úřednících taxativně stanoví, které subjekty jsou oprávněné osoby poskytující vzdělávání, prostřednictvím lektorů splňujících podmínku odbornosti, stanovenou ve vzdělávacím programu. V případě oprávněné osoby, kterou je zaměstnavatel podle tohoto zákona, se pochopitelně za oprávněnou osobu v případě ústředních orgánů státní správy pokládají i jimi zřízené státní příspěvkové organizace či organizační složky státu, které jim přímo podléhají, pokud tyto byly zřízeny za účelem vzdělávání zaměstnanců.

Poskytovatel vzdělávání je oprávněn realizovat vzdělávání k přípravě k ověření obecné nebo zvláštní způsobilosti anebo ověření manažerské způsobilosti jen v souladu se závazným vzdělávacím programem vyhotoveným Institutem.

K § 40 až 42

Zákon rozlišuje druhy průběžného vzdělávání, stanoví podmínky a povinnou účast na průběžném vzdělávání, přičemž pamatuje i na prokazování účasti na průběžném vzdělávání, které se prokazuje osvědčením vydaným poskytovatelem vzdělávání.

K § 43

Institut připravuje závazný vzdělávací program ve spolupráci s věcnými gestory právní úpravy – příslušnými ústředními orgány státní správy. Poskytovatel vzdělávání zpracovává program průběžného vzdělávání.

Zákon o úřednících stanoví podrobně základní náležitosti vzdělávacího programu (§ 43 odst. 3). Institut poskytuje závazné vzdělávací programy za úhradu nákladů spojených s vyhotovením a zasláním vzdělávacího programu. Takto poskytnutý závazný vzdělávací program je nepřenosný.

K § 44

Akreditace vzdělávacího programu průběžného vzdělávání podléhá rozhodnutí Ministerstva vnitra. Žádost o akreditaci se podává prostřednictvím personálního portálu, žádost musí splňovat náležitosti stanovené zákonem. Nad rámec obecné právní úpravy stanovené správním řádem je u právnické osoby vyžadováno také personální složení jejího statutárního orgánu, neboť tato informace má význam pro řízení zejména s ohledem na zajištění kvality vzdělávání. Je třeba zamezit mnohačetným účelovým akreditacím, které by mohly ve svém důsledku fakticky znemožnit účinné použití sankce odejmutí akreditace.

Za každou žádost se hradí správní poplatek, povinnost úhrady poplatku se nevztahuje na vymezené žadatele. Pokud žádost splňuje všechny požadavky stanovené zákonem, Ministerstvo vnitra akreditaci udělí. Změny u akreditovaného vzdělávacího programu oznamuje poskytovatel Ministerstvu vnitra. Pokud jsou oznámené změny v rozporu s již jednou oznámenými náležitostmi dle § 44 odst. 1, nelze se změnami udělit souhlas.

V případě porušení podmínek poskytování vzdělávání uvedených v udělené akreditaci může Ministerstvo vnitra akreditaci programu odejmout, současně může podle § 67 udělit pokutu až do výše 200 000 Kč. Poskytovatel, kterému byla odejmuta akreditace (nikoliv zanikla nesouhlasem s oznámenou změnou), může požádat o novou akreditaci nejdříve po uplynutí 3 let od nabytí právní moci rozhodnutí o odejmutí akreditace. Cílem akreditací je zajištění kvalitní a jednotné úrovně specifických odborných znalostí úředníků potřebných pro výkon správních činností.

K § 45

Zákon o úřednících zde umožňuje, aby pracovní činnosti, ke kterým je potřeba obecná způsobilost, vykonával úředník nebo zaměstnanec ve veřejné správě bez potřebného osvědčení, nejdéle však po dobu 12 měsíců od vzniku pracovního poměru. Totéž platí i pro odbornou úřednickou způsobilost.

Povinností zaměstnavatele rovněž je, omlouvat neúčast svých zaměstnanců na vzdělávání podle zákona o úřednících předem, nejpozději do tří dnů od skončení vzdělávání.

K § 46

Zaměstnavatel postupuje při zajištění vzdělávání podle plánu vzdělávání, který obsahuje rozvržené vzdělávání konkrétního zaměstnance na období tří let včetně druhu vzdělávání, časového rozsahu a rozvrhu vzdělávání. Tento plán musí být zpracován do 4 měsíců od vzniku pracovního poměru zaměstnance, aktualizuje se podle potřeby a zaměstnanec s ním musí být seznámen. Po celou dobu zaměstnání úředníka, vedoucího úředníka, zaměstnance ve veřejné správě nebo vedoucího zaměstnance zaměstnanců ve veřejné správě nebo vedoucího úřadu musí zaměstnavatel udržovat plán vzdělávání aktuální na období tří let, a to nejméně vždy k počátku kalendářního roku.

K § 47

Zákon zde stanoví podrobně povinnosti poskytovatelům vzdělávání při využívání vzdělávacích programů a závazných vzdělávacích programů. Při neplnění těchto povinností může Ministerstvo vnitra podle § 67 tohoto zákona uložit poskytovateli vzdělávání pokutu až do výše 20 000 Kč.

K § 48

Poskytovatelé vzdělávání jsou povinni vypracovat a předložit prostřednictvím personálního portálu každý rok podklad pro Institut obsahující základní statistické údaje o realizovaném vzdělávání za uplynulý kalendářní rok. Institut vypracuje

souhrnnou výroční zprávu o stavu vzdělávání úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě v České republice, kterou předloží Ministerstvu vnitra.

Ministerstvo vnitra Výroční zprávu o stavu vzdělávání úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě v České republice předloží vládě k projednání, přičemž ji po projednání vládou následně ještě informativně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.

K § 49 až 53

Ověřování obecné, odborné i manažerské způsobilosti se věnuje nejen podrobná úprava v tomto zákoně, ale i podrobnosti ověřování jako jsou pravidla organizace a průběhu zkoušky, které stanoví Ministerstvo vnitra vyhláškou. Součástí důvodové zprávy k této vyhlášce bude i podrobný komentář k jednotlivým typům způsobilosti. Důležitou informací zde je, že všechny uváděné typy způsobilosti jsou v podstatě již nyní zkoušeny ve formě obecné a zvláštní části zvláštní odborné způsobilosti dle stávající, v praxi osvědčené, právní úpravy zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

K § 54

Toto ustanovení řeší výjimečně problematiku uznání rovnocennosti vzdělání pro manažerské ověření způsobilosti a obecnou způsobilost.

Z důvodu zajištění jednotné úrovně zvláštní odborné způsobilosti všech úředníků je úprava provedená v tomto zákoně redukována pouze na uznání rovnocennosti manažerského vzdělávání (MBA, MPA) a právnického vzdělání získaného magisterským studiem v oboru právo pro ověření obecné úřednické způsobilosti a obecné zaměstnanecké způsobilosti. Pro ověření zvláštní odborné způsobilosti pak neexistuje žádné uznatelné vzdělání.

Dřívější, široce pojaté uznávání rovnocennosti vzdělání bylo, po negativních zkušenostech s nesystémovým nadužíváním této možnosti zakotvené dřívější právní úpravou, z úpravy vypuštěno. Důvodem vypuštění byla negativní zkušenost vyhýbání se povinnému ověřování znalostí ze strany úředníků a to na úkor kvality obecných a odborných znalostí.

Každý se musí podrobit aktuálnímu přezkoušení svých znalostí, nicméně všechna osvědčení a uznání rovnocennosti vzdělání ze zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (respektive z vyhlášky č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků), vydaná podle předchozí právní úpravy zůstávají nadále v platnosti.

K § 55 až 57

Zákon podrobně upravuje postup přihlašování ke zkoušce i termín konání zkoušky, dále je zde podrobně upraven i průběh zkoušky obecné i odborné způsobilosti. Upravena zde je i možnost opakování zkoušky v případě, že zkoušený byl klasifikován stupněm „*nevyhově*“.

K § 58 až 60

Pro ověřování obecných a odborných způsobilostí a manažerské způsobilosti zřizuje Institut zkušební komise. Podrobnosti upravuje tento zákon a příslušné prováděcí právní předpisy k němu vydané. Institut rovněž vede a zveřejňuje seznam zkušebních komisařů. V zájmu zaručení standardní odborné úrovně úředníků se tedy zachovává jednotný způsob ověřování znalostí a dovedností, které úředníci získali v rámci systému vzdělávání. Stanoví se nezbytná procesní pravidla k zajištění objektivního posouzení odbornosti úředníků. Tato pravidla upravují zejména průběh zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, postup zkušební komise, pravidla vydávání osvědčení a opravný prostředek proti postupu zkušební komise (řízení o námitkách).

K § 61

Pokud je zkoušený hodnocen stupněm „*nevyhověl*“, může proti postupu zkušební komise podat námitky. Ze současné praxe je známo, že tato možnost není prakticky vůbec využívána, nicméně měla by být nadále k dispozici pro některé ojedinělé případy.

K § 62

Zákon konstatuje, že náklady na vzdělávání nese vždy zaměstnavatel, nicméně pro případ opakování zkoušky nese náklady zkoušený. V praxi totiž docházelo často k podcenění řádné přípravy na zkoušku. Není tedy žádný důvod, aby náklady opakované zkoušky nesl zaměstnavatel. Pokud se někdo účastní vzdělávání sám jako fyzická osoba, nese si i sám tíhu nákladů na vzdělávání.

K § 63

Zákon konstatuje, že lhůty stanovené pro vzdělávání se nezapočítávají v době vyjmenovaných překážek v práci na straně zaměstnance a z důvodu převedení zaměstnance na jinou práci, protože jsou dány důvody uvedené v § 24 zákona. Jde o období, kdy zaměstnanec nevykonává práci pro zaměstnavatele a tedy absolvování vzdělávání v období překážek v práci nebo převedení na jinou práci by bylo pro zaměstnance i zaměstnavatele nadbytečně zatěžující.

K § 64 až 66

Stejně jako doposud bude za koordinaci vzdělávání úředníků a zaměstnanců veřejné správy odpovídat Ministerstvo vnitra jako hlavní věcný gestor této problematiky. Nadále pak bude pokračovat i úzká spolupráce Ministerstva vnitra a Institutu s jednotlivými ústředními správními úřady při přípravě vzdělávacích programů a při ověřování způsobilosti úředníků.

Ministerstvo vnitra bude odpovídat nejen za celou koordinaci vzdělávání ve veřejné správě, ale bude gestorem obsahu přípravy a ověřování znalostí obecné a manažerské způsobilosti. Ostatní ústřední orgány státní správy včetně Ministerstva vnitra budou gestory obsahu a přípravy ověřování znalostí odborné způsobilosti, a to podle jim svěřené správní činnosti vykonávané státní správou.

Stěžejní působnost v oblasti vzdělávání má podle tohoto zákona rovněž Institut, který nejen, že je jedním z poskytovatelů vzdělávání, ale i zabezpečuje vzdělávání zaměstnanců podle tohoto zákona po stránce metodické i koordinační.

Část třetí

Ustanovení přechodná a závěrečná

K § 67 a 68

Správní delikty podle tohoto zákona jsou přehledně upraveny zde v závěrečných ustanoveních. V textu důvodové zprávy jsou však zmiňovány vždy v souvislosti s ustanoveními, ke kterým se vztahují (viz § 44 a § 47 důvodové zprávy).

K § 69 a 70

Součástí zákona jsou přechodná ustanovení, která zajišťují nepřetržitou právní kontinuitu s předchozí právní úpravou. Zejména jde o skutečnost, že oprávnění získaná podle právní úpravy před účinností zákona (absolvování zkoušky z obecné i zvláštní části odborné způsobilosti, nebo zkoušky uznané podle § 33 a § 34 zákona č. 312/2002 Sb.) budou platná i po nabytí účinnosti zákona. Dále na zaměstnance v pracovním poměru k zaměstnavateli na dobu neurčitou ke dni účinnosti zákona bude nahlíženo, jako by byl přijat ve výběrovém řízení podle tohoto zákona. (Důležitou součástí zákona je i zrušovací ustanovení, které zrušuje celkem 45 právních předpisů přecházejících nynější právní úpravě.

K § 71

Účinnost zákona byla navržena v souladu s legislativními zvyklostmi na 1. ledna 2014.