

Informace

o průběhu přípravy návrhu zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících) a o možnostech dalšího postupu

1. Jednotná právní úprava zaměstnaneckého vztahu úředníků veřejné správy

Právní předpisy upravující práva a povinnosti úředníků vykonávajících veřejnou správu byly schváleny již v roce 2002. Konkrétně šlo o zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který měl upravit podmínky zaměstnaneckého vztahu státních úředníků ve správních úřadech, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, který upravil pracovněprávní vztahy úředníků obcí a krajů.

Zákon č. 218/2002 Sb. byl připraven jako veřejnoprávní norma, která však nikdy nenabyla plné účinnosti, a to z důvodu neexistence obecné shody na jeho zavedení do praxe. Důsledkem bylo opakované odložení účinnosti zákona. Naproti tomu u zákona č. 312/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1. ledna 2003, byla zvolena soukromoprávní povaha zaměstnaneckého vztahu, tedy se subsidiaritou zákoníku práce a občanského zákoníku.

S ohledem na zvolení spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice v rámci reformy veřejné správy v letech 1999 – 2003, rozhodla vláda o přípravě nové jednotné právní úpravy. Přípravné práce na nové právní úpravě zaměstnaneckého vztahu úředníků veřejné správy započaly v roce 2007, kdy bylo usnesením vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 881 uloženo ministru vnitra zpracovat a ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí předložit návrh věcného záměru zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě.

Ministerstvo vnitra tak v letech 2008 a 2009 předložilo vládě k projednání nejprve teze nové právní úpravy a následně věcný záměr zákona. Oba dokumenty byly vládou schváleny (usneseními vlády ze dne 22. září 2008 č. 1205, respektive ze dne 23. března 2009 č. 326) a následně byla zahájena příprava návrhu paragrafovaného znění zákona. K předložení tohoto návrhu již z důvodu demise vlády nedošlo.

Na koncepci vytvoření 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, navázala současná vláda ve svém programovém prohlášení, a uložila ministru vnitra zpracovat a předložit věcný záměr navrhované právní úpravy.

Věcný záměr zákona byl schválen usnesením vlády dne 31. srpna 2011 č. 647, ve kterém zároveň vláda uložila ministru vnitra na základě schváleného věcného záměru zákona, stanoviska Legislativní rady vlády a podnětů z diskuze členů vlády zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících

veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Teze zákona byly schváleny usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92.

Přijetí nové právní úpravy jako nezbytné podmínky pro vytvoření nezávislé, profesionální a stabilní státní správy požaduje na České republice setrvale i Evropská unie. Existence takového zákona byla jedním z požadavků daným již v rámci procesu přístupu České republiky k Evropské unii. V červnu 2012, tj. až po schválení věcného záměru zákona i tezí, z nichž vychází aktuální návrh právní úpravy postavení úředníků veřejné správy, byla schválena „Doporučení Rady k národnímu programu reformy 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 doporučením, zmiňuje malý pokrok České republiky v modernizaci 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 Evropské unie v České republice“. Přijetí služebního zákona bude také jednou z předběžných podmínek pro využívání fondů Evropské unie v novém programovém období 2014–2020. Evropská komise považuje přijetí služebního zákona za jednu z nezbytných podmínek, která musí být splněna, aby Česká republika mohla začít čerpat finanční prostředky z fondů Evropské unie po roce 2013.

Na základě výše uvedeného lze tedy předpokládat, že **věcná podoba zákona a termín, kdy dojde k jeho přijetí a kdy se stane účinným, bude mít vliv na celkové využívání fondů Evropské unie především v novém programovém období 2014-2020 Českou republikou.**

2. Návrh zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících)

Z věcného hlediska návrh zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících) vychází z vládou schváleného věcného záměru zákona a tezí zákona, jejichž základem je soukromoprávní pojetí zaměstnaneckého vztahu úředníků veřejné správy.

Návrh zákona je obsažen v Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 (usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 941), přičemž usnesením vlády ze dne 24. října 2012 č. 782 vláda odložila termín předložení návrhu paragrafovaného znění zákona vládě **do 30. listopadu 2012.**

Úkol předložit nový zákon o úřednících vyplývá i 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).

Návrh zákona upravuje postavení úředníka veřejné správy zahrnující předpoklady pro zastávání pracovního místa, výběrové řízení, úpravu pracovního poměru (včetně převedení na jinou práci, taxativních důvodů pro odvolání vedoucího

úředníka nebo výpovědních důvodů úředníka) a systém vzdělávání. Rovněž upravuje zvýšené povinnosti úředníka nad rámec právní úpravy zákoníku práce, přičemž tyto povinnosti v potřebném rozsahu implementují povinnosti obsažené v Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Zvýšené povinnosti úředníka (včetně zvýšených požadavků na vzdělávání) jsou kompenzovány prodloužením doby dovolené na 6 týdnů a zavedením dalšího odstupného. Návrh zákona také stanoví hranice mezi obsazováním úřednických a politických míst ve veřejné správě.

Navržený zákon by tak 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.

Podoba návrhu zákona rovněž vychází ze skutečnosti, že se vláda ve svém Programovém prohlášení zavázala snížit schodek veřejných financí a vyhlásila **moratorium na přijímání zákonů zvyšujících výdaje státního rozpočtu**.

3. Současná fáze legislativního procesu

Návrh zákona byl dne 23. srpna 2012 rozeslán do mezirezortního připomínkového řízení s termínem pro zaslání připomínek do 20. září 2012. V jeho rámci bylo vzneseno 46 připomínkovými místy celkem 1425 zásadních připomínek (v předmětu se v mnoha případech překrývajících, avšak navrhuje různých řešení).

Připomínková místa včetně ministerstev vznesla větší množství zásadních připomínek koncepčního charakteru. Tyto připomínky lze shrnout do následujících okruhů:

- možná kolize zvolené soukromoprávní povahy pracovních vztahů úředníků s požadavkem Evropské komise na přijetí služebního zákona a případné negativní dopady zvolené varianty zaměstnaneckého poměru úředníků na možnost využívání fondů Evropské unie v programovém období 2014–2020 (*připomínky místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva obrany*),
- požadavek na samostatnou právní úpravu postavení státních úředníků a samostatnou právní úpravu úředníků územních samosprávných celků, tedy zachování úpravy zákonem č. 312/2002 Sb. pro úředníky územních samosprávných celků, a veřejnoprávní úpravu pro státní úředníky (*připomínky místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády, Českého báňského úřadu, Českomoravské konfederace odborových svazů a Odborového svazu státních orgánů a organizací a většiny krajů*),
- způsob oddělení politické a úřednické části personální složky veřejné správy, respektive způsob odpolitizování veřejné správy (*připomínky místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva pro místní rozvoj, zmocněnkyně vlády pro lidská práva, Českého báňského úřadu, Kanceláře prezidenta republiky, Českomoravské konfederace odborových svazů a Odborového svazu státních orgánů a organizací*),

- osobní působnost zákona – rozdělení úředníků do kategorií a slabší ochrana úředníků, kteří se nezabývají koncepční činností, normotvorbou či vrchnostenskou veřejnou správou (např. těch, kteří se podílejí na veřejných zakázkách, dotační činnosti, personalisté)
(připomínky místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády, Ministerstva dopravy, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zemědělství, zmocněnkyně vlády pro lidská práva, Energetického regulačního úřadu, Kanceláře prezidenta republiky, Českomoravské konfederace odborových svazů a Odborového svazu státních orgánů a organizací a Technologické agentury České republiky),
- zřízení ústředního útvaru pro řízení personálních záležitostí ve veřejné správě, tedy obdoba Generálního ředitelství státní služby podle služebního zákona
(připomínky místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády, Ministerstva průmyslu a obchodu a Národního bezpečnostního úřadu).

Na základě dopisu předsedy vlády ze dne 24. října 2012 (č. j. 13932/2012-KPV), kterým bylo uloženo ministru vnitra nadále pokračovat v jednotné soukromoprávní úpravě, byly připomínky k návrhu zákona směřující proti vládní koncepci odmítnuty a návrh zákona upravený na základě Ministerstvem vnitra akceptovaných zásadních připomínek, které nebyly koncepčního charakteru, byl následně předložen připomínkovým místům k vyjádření. Podle názoru většiny připomínkových míst, zejména ministerstev, však návrh zákona na základě provedených úprav doznal zásadních změn, které vyžadují provedení opakovaného mezirezortního připomínkového řízení. Většina ministerstev současně deklarovala setrvání na zásadních koncepčních připomínkách uplatněných v mezirezortním připomínkovém řízení. K zásadnímu nesouhlasu se soukromoprávní úpravou se vyslovil i veřejný ochránce práv, a to i s ohledem na požadavek služebního zákona ze strany Evropské unie.

Připomínky tedy směřují k tomu, aby byla realizována koncepce zcela odlišná od té, která byla vymezena věcným záměrem a tezemi a na níž je založen návrh zákona zpracovaný Ministerstvem vnitra, přičemž stěžejním argumentem je odkaz na požadavky Evropské unie vyjádřené ve výše citovaných dokumentech. Jde o koncepci spíše vyžadující samostatnou veřejnoprávní úpravu postavení státních úředníků a samostatnou právní úpravu postavení úředníků územních samosprávních celků, která svědčí spíše pro novelizaci dosavadního služebního zákona a zákona o úřednících územních samosprávních celků.

4. Návrh řešení

Řešením výše uvedené kolize koncepcí jsou v zásadě dvě varianty, a to zachovat současnou koncepci soukromoprávní povahy zaměstnaneckého vztahu úředníků veřejné správy, nebo rozhodnout, že tato koncepce je již překonána a bude nahrazena koncepcí veřejnoprávní se všemi jejími aspekty.

Varianta zachování soukromoprávní koncepce bude znamenat odmítnutí všech zásadních připomínek jdoucích proti této koncepci a předložení návrhu zákona

vládě s rozpory, pokud jde o zásadní připomínky směřující proti této koncepci. Současně s ohledem na požadavek většiny připomínkových míst opírajících se o ustanovení čl. 8 odst. 6 ve spojení s čl. 5 odst. 12 legislativních pravidel vlády¹ by měl být upravený návrh zákona zaslán do opakovaného připomínkového řízení. Pokud jde o požadavek Evropské unie na přijetí služebního zákona jako předběžné podmínky pro možnost čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie v programovém období 2014-2020, Ministerstvo vnitra se domnívá, že nelze tento požadavek striktně vykládat jako požadavek na veřejnoprávní koncepci právní úpravy. Vzhledem k zásadnímu nesouhlasu s tímto názorem ze strany některých připomínkových míst by v případě zachování soukromoprávní koncepce bylo vhodné takový návrh zákona projednat s Evropskou komisí. Česká republika si musí být jista, že i přijetím soukromoprávní úpravy bude podmínka Evropské unie splněna a nebude to mít negativní dopad na čerpání prostředků ze strukturálních fondů. S ohledem na výše uvedené by takový návrh zákona mohl být předložen vládě po opakovaném meziresortním připomínkovém řízení **do 31. ledna 2013** s nabytím účinnosti 1. ledna 2014 s tím, že nelze předjímat postoj Evropské komise.

V případě druhé varianty, tedy schválení veřejnoprávní koncepce a zároveň samostatné právní úpravy, se v případě státních zaměstnanců s ohledem na blížící se začátek nového programového období pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů jeví nejefektivnějším novelizovat stávající služební zákon a to tak, že by v něm byly zohledněny požadavky Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a ekonomické možnosti České republiky (při respektování proporcionality mezi mírou povinností a omezení práv a kompenzacemi těchto povinností a omezení a zachování lukrativnosti České republiky jako zaměstnavatele) a současně by se předsunula jeho plná účinnost z 1. ledna 2015 na 1. ledna 2014. S ohledem na ustanovení § 9 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, by novelizaci služebního zákona připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí jako ústřední správní úřad pro pracovně-právní záležitosti a autor tohoto zákona, a to ve spolupráci s místopředsedkyní vlády a předsedkyní Legislativní rady vlády, která je gestorem Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, a ministrem vnitra. Novelizací služebního zákona, který je založen na veřejnoprávní koncepci, by současně nevznikla pochybnost o splnění podmínky Evropské unie, nebylo by tak nutné jednání s Evropskou komisí, a nemělo by být ohroženo čerpání prostředků ze strukturálních fondů v období 2014-2020. Pro úředníky územních samosprávných celků by zůstala zachována úprava zákonem č. 312/2002 Sb., která se v praxi osvědčila. Novelu služebního zákona by bylo nutné předložit vládě nejpozději **do 30. dubna 2013**.

¹ Dojde-li na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení k podstatné změně obsahu návrhu zákona, zašle orgán, který jej vypracoval, návrh zákona znovu k připomínkám.