

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. 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), z usnesení vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647 k věcnému záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě a z usnesení vlády ze dne 15. února 2012 č. 92 k návrhu tezí zákona o úřednících veřejné správy.

Návrh zákona je obsažen v Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 (usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 941). Usnesením vlády ze dne 20. prosince 2012 č. 957 vláda odložila termín předložení paragrafového znění zákona o úřednících na 28. únor 2013.

Předkládaný návrh zákona podrobně upravuje výkon státní moci po personální stránce. Cílem návrhu zákona je zajistit odpolitizování, profesionalizaci, stabilizaci a transparentnost státní správy, stanovit hranice mezi politicky obsazovanými a úřednickými místy ve státní správě. Zvýšení kvality výkonu odborných agend státní správy včetně ověření předpokladů pro výkon práce úředníka zajišťuje úprava vzdělávání státních úředníků.

1. Úvod

Jedním z důležitých předpokladů fungující a efektivní státní správy je vytvoření plnohodnotné právní úpravy práv a povinností úředníků. Tedy takové úpravy, která bude zárukou transparentních podmínek pro činnost kvalitních, odborně i osobnostně erudovaných úředníků, která by měla eliminovat negativní dopady politických a jiných lobbistických vlivů na výkon státní správy a která bude zajišťovat kontinuitu a předvídatelnost rozhodnutí státních orgánů.

Na koncepci vytvoření právní úpravy práv a povinností úředníků státní 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 zákona o úřednících.

Věcný záměr zákona byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647, ve kterém zároveň vláda 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. Teze zákona o úřednících veřejné správy byly schválené usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92. Následně bylo z hlediska legislativně-technického shledáno vhodnějším upravit právní poměry státních úředníků samostatným zákonem vedle zákonné úpravy právních poměrů úředníků územních samosprávních celků. Paragrafové znění zákona vychází ze schváleného věcného záměru zákona a tezí zákona o úřednících.

Protože navrhované paragrafové znění zákona se vztahuje na státní úředníky, přiklonil se předkladatel k názvu zákona „*Zákon o státních úřednících*“.

2. Odůvodnění hlavních principů a zásad navrhovaného zákona

Předkládaný návrh zákona představuje flexibilní přístup k lidským zdrojům ve státní správě a umožňuje přijímání nových kvalitních pracovních sil. Základem pracovního vztahu

úředníka je pracovní poměr uzavřený na základě tohoto zákona se subsidiárním použitím zákoníku práce a z toho plynoucího případného subsidiárního použití občanského zákoníku vůči zákoníku práce.

Tento zákon věnuje značnou pozornost předpokladům potřebným pro výkon práce úředníka a procesu přijímání nových úředníků, jejich dalšímu vzdělávání, které mají zajistit vyšší kvalitu pracovních sil a vysokou odbornou úroveň činností vykonávaných těmito úředníky.

Pracovní poměr uzavřený podle tohoto zákona se vyznačuje vyšší mírou stability než pracovní poměr zaměstnanců v soukromé sféře, a to především stanovením pravidel pro vytváření systemizace pracovních míst úředníků a pravidel pro skončení pracovního poměru úředníka.

Hlavním cílem návrhu zákona je zajištění jednotné právní úpravy pro všechny státní úředníky s výjimkami stanovenými v zákoně.

Návrh zákona upravuje postavení státního úředníka zahrnující předpoklady pro zastávání pracovního místa úředníka a vedoucího úředníka, výběrové řízení, úpravu pracovního poměru (včetně převedení na jinou práci, taxativních důvodů pro odvolání vedoucího úředníka nebo výpovědních důvodů úředníka a důvodů pro okamžité zrušení pracovního poměru) a systém vzdělávání. Rovněž upravuje zvýšené povinnosti úředníka nad rámec právní úpravy zákoníku práce včetně povinnosti podrobit se nejméně jednou ročně pracovnímu hodnocení. Zvýšené povinnosti úředníka (včetně zvýšených požadavků na vzdělávání) jsou kompenzovány prodloužením doby dovolené na 6 týdnů, zavedením dalšího odstupného, ošatného, poskytnutí studijního volna na přípravu k vykonání úřednické zkoušky v rozsahu 5 pracovních dnů a zavedením úředních hodností, které mají pozitivní dopad na sociální status úředníka.

3. Způsob promítnutí navrhovaného řešení do právního řádu

Předložené věcné řešení se navrhuje promítnout do právního řádu České republiky samostatnou právní úpravou. Navrhovaný zákon upravuje nezbytné odchylky od zákoníku práce, ve věcech neupravených tímto zákonem se předpokládá aplikace zákoníku práce.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon je 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*“. Podmínku nutnosti zákonné úpravy předkládaný návrh zákona splňuje.

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

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Přijetí nové právní úpravy jako nezbytné podmínky pro vytvoření nezávislé, profesionální a stabilní státní správy požaduje po České republice setrvale i Evropská unie. Existence takového zákona byla jedním z požadavků daným již v rámci procesu přístupu

České republiky k Evropské unii. Dne 10. června 2012 bylo schváleno „Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015“. Součástí jednoho z doporučení je naléhavý apel na urychlené přijetí a vstup v účinnost služebního zákona, který by zajistil státní správě nezbytnou stabilitu, efektivitu a zamezil porušování předpisů. Přijetí služebního zákona je rovněž předběžnou podmínkou pro možnost čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie Českou republikou v programovém období 2014–2020.

Požadavek Evropské unie na přijetí služebního zákona je nezbytné chápat jako požadavek na přijetí takové právní úpravy, která zajistí nezávislou, profesionální a stabilní státní správu, tzn. bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní charakter takové úpravy. To potvrzuje ostatně i skutečnost, že v některých státech Evropské unie je právní úprava postavení státních úředníků rovněž založena na soukromoprávním principu (např. Španělsko, Portugalsko, Řecko). Vždy je nutné posuzovat jednotlivá opatření konkrétní právní úpravy, neboť soukromoprávní úprava může zajistit profesionalitu a stabilitu státní správy stejně tak jako úprava veřejnoprávní.

Z hlediska souladu navrhovaného zákona s právem Evropské unie lze konstatovat, že navrhovaný zákon je s tímto právem slučitelný a že splňuje požadavky Evropské komise, neboť se jedná o zákon upravující pracovněprávní vztahy úředníků, který zajistí nezávislou, profesionální a stabilní státní správu.

Jako základní druh pracovního poměru se navrhuje pracovní poměr na dobu neurčitou.

Nepředpokládá se, že by navrhovaný zákon podrobně upravoval záležitosti týkající se zákazu diskriminace. Předpokládá se podpůrné použití zákoníku práce a především antidiskriminačního zákona [zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)].

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

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací,
- směrnice z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména směrnice Rady ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (89/391/EHS) a směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (desátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Rady ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru (91/383/EHS),

- směrnice Rady ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (91/533/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby,
- směrnice Rady 2010/18/EU ze dne 8. března 2010, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES,
- směrnice Rady 97/81/ES ze dne 15. prosince 1997 o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS,
- směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS,
- směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ,
- směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Právní úprava volného pohybu pracovníků v Evropské unii je provedená v čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie, který ve svém odstavci 4 povoluje výjimku pro zaměstnání ve veřejné správě. Pojem „zaměstnání ve veřejné správě“ je předmětem rozsáhlé judikatury. Autoritativní výklad ustanovení podala jak Evropská komise (Úřední věstník ES 1988 C 72/2), tak 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. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona 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 (publ. pod č. 120/1976 Sb.),
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111 z roku 1958 (publ. pod č. 465/1990 Sb.),

- Úmluva Mezinárodní organizace práce o svobodě odborů a ochraně práva odborově se sdružovat č. 87 z roku 1948 (publ. pod č. 489/1990 Sb.),
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat č. 98 z roku 1949 (publ. pod č. 470/1990 Sb.),
- Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.),
- Evropská sociální charta Rady Evropy z roku 1961 (publ. pod č. 14/2000 Sb. m. s.), Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě z roku 1988 (publ. pod č. 15/2000 Sb. m. s.) a Pozměňovací protokol k Evropské sociální chartě z roku 1991¹,
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o placeném studijním volnu č. 140 z roku 1974 (publ. pod č. 491/1990 Sb.).

¹ Tento protokol dosud nevstoupil v platnost pro malý počet smluvních stran. Česká republika jej ratifikovala dne 17. listopadu 1999.

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

I. Důvod předložení

Právní předpis upravující práva a povinnosti úředníků vykonávajících státní správu byl schválen 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.

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.

Z Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, vyplynulo, že prostřednictvím právní úpravy práv a povinností úředníků mají být určeny hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve veřejné správě a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy. Vláda proto uložila ministru vnitra zpracovat a předložit věcný záměr navrhované právní úpravy.

Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647, kterým zároveň vláda uložila ministrovi vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (schválené usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92). Následně bylo shledáno jako vhodnější řešení oddělení právní úpravy úředníků územních samosprávních celků.

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

II. Zhodnocení současného stavu

II.I Identifikace problémů a cílů, kterých má být dosaženo a rizik spojených s nečinností

Pracovněprávní poměr státních zaměstnanců s ohledem na neúčinnost služebního zákona, upravuje zákoník práce.

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. Tato pravidla, stejně jako zmiňovaný služební zákon, jsou současnou praxí a hlavně 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 sledoval cíl sjednocení vzdělávání úředníků územních správních orgánů a zaměstnanců státní správy. Současně měla tato nová pravidla snížit limit nákladů na vzdělávání z rozpočtových kapitol správních úřadů z dosud vládou doporučeného 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 zrušena předmětný materiál nebyl předložen k projednání vládě.

Předložený návrh zákona vychází ze čtyř základních pilířů, které jeho existenci přímo stanovují

- naplnění přístupových závazků k Evropské unii, neboť v současné době nemáme plně účinnou právní úpravu práv a povinností státních úředníků,
- naplnění čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993Sb., Ústava České republiky,²
- naplnění Programového prohlášení vlády, které garantuje právní úpravu práv a povinností úředníků a zejména jasné vymezení politických a úřednických míst,³
- naplnění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014.

II.II Cíle navrhované úpravy

Cílem navrhovaného zákona je zvýšit v současné době nejnižší právní ochranu našich státních úředníků v rámci Evropské unie. Zákon by měl být zároveň nástrojem stabilizace a profesionalizace státní 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 2013 a 2014. V neposlední řadě je cílem připravit takový systém, který bude adresátům státní správy zaručovat odborně i osobnostně profesionálního úředníka.

Základem pro přípravu návrhu zákona je schválený věcný záměr zákona a teze zákona a požadavky vznesené členy vlády.

Předkládaný návrh zákona akceptuje následující kritéria

1. **Samostatná pracovně právní úprava** je postavena na principu soukromoprávním s výraznými veřejnoprávními prvky, se subsidiaritou zákoníku práce a dalších pracovněprávních předpisů a občanského zákoníku;

2. **Odpolitizování veřejné správy** – na základě rozhodnutí vlády není řešeno institucionálně, tedy zřízením funkce ředitele úřadu ministerstva jako hranice mezi politicky a úřednický obsazovanými funkcemi, ale stanovením jiných institutů znesnadňujících vliv politických či osobních zájmů na výkon úředníka. Například povinné výběrové řízení, stanovení předpokladů pro zastávání pracovního místa, stanovení průhledné systemizace úřadu a zvýšená právní ochrana úředníků oproti podmínkám obsaženým v zákoníku práce;

3. **Institucionální působnost** – na základě rozhodnutí vlády se působnost zákona vztahuje též na Nejvyšší kontrolní úřad, Technologickou agenturu České republiky, Grantovou agenturu České republiky, Akademii věd České republiky, Kancelář finančního arbitra, Ústav pro studium totalitních režimů, Českou správu sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení.

² „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.

³ „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“.

4. **Osobní působnost** zákona akceptuje požadavek vlády, aby se návrh zákona vztahoval na úředníky zařazené v úřadu veřejné správy vykonávající vyjmenované činnosti státní správy.

Úředníkem podle tohoto návrhu není

a) náměstek člena vlády,

b) zaměstnanec, který vykonává koncepční, informační, organizační a koordinační činnost, zpracovává analýzy a zajišťuje podklady výlučně pro potřeby člena vlády jako veřejného funkcionáře nebo pro jeho politickou činnost anebo pro náměstka člena vlády nebo toho, kdo stojí v čele úřadu státní správy, který je ústředním správním úřadem,

c) zaměstnanec, který řídí nebo koordinuje činnost zaměstnanců uvedených v písmenu b).

S cílem stabilizace úřadu státní správy je stanovena povinnost vedoucího úřadu státní správy stanovit nejpozději do 31. března a 31. října kalendářního roku systemizaci úřadu na příští pololetí.

Nově se zavádí tři druhy výběrového řízení, a to vnitřní výběrové řízení, omezené vnější výběrové řízení a neomezené vnější výběrové řízení.

5. **Oblast odměňování** se nadále řídí úpravou obsaženou v zákoníku práce a v příslušném nařízení vlády upravujícím platové poměry zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

Kompenzaci zvýšených povinností úředníků řeší tento návrh zákona v podstatě třemi nástroji – benefity, kterými jsou nad rámec zákoníku práce zvýšené odstupné o tzv. další odstupné podle délky trvání pracovního poměru úředníka k České republice nebo územnímu samosprávnému celku, prodloužená délka dovolené za kalendářní rok o jeden týden oproti zákoníku práce, tj. na 6 týdnů, ošatné ve výši 10% platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců a studijní volno v rozsahu 5 pracovních dnů na přípravu na vykonání zkoušky. Zvýšení kompenzací je při zvýšení povinností stanovených zákonem zcela odpovídající.

6. **Oblast vzdělávání úředníků** bude nadále kontrolována státem, neboť cílem je zajistit kvalitu odborně vzdělaných úředníků. 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 kdokoli.

Návrh zákona stanoví, které subjekty mohou poskytovat vzdělávání a jejich povinnosti. Dále stanoví povinnosti úřadů při zabezpečování vzdělávání úředníků.

Návrh zákona dále stanoví druhy vzdělávání a povinnosti úředníků a vedoucích úředníků účastnit se

- přípravy k úřednické zkoušce a vykonání úřednické zkoušky,
- vzdělávání vedoucích úředníků,
- průběžného vzdělávání,

dále lhůty pro jednotlivý druh vzdělávání, náležitosti a průběh úřednické zkoušky a vzdělávání vedoucích úředníků, výběr a povinnosti zkušebních komisařů a úhradu vzdělávání.

Ministerstvo vnitra upraví na základě tohoto zákona prováděcím právním předpisem podrobnosti organizace a průběhu úřednické zkoušky.

Ministerstvo vnitra je návrhem zákona ustaveno správcem personálního portálu veřejné správy.

Návazně na systém vzdělávání úředníků je upravena oblast úřednických hodností, které jsou rozpracovány pro úředníky zařazené v Úřadu vlády České republiky, ministerstvu a úřadu státní správy, který není Úřadem vlády České republiky nebo ministerstvem.

III. Identifikace dotčených subjektů

Předkládanou zákonnou úpravou budou dotčeny tyto skupiny subjektů

- úředníci a vedoucí úředníci úřadů státní správy ve smyslu zákona,
- úřady státní správy (zaměstnavatelé) uvedené v tomto zákoně,
- poskytovatelé vzdělávání a
- zkušební komisaři.

Z hlediska finančních dopadů budou dotčeny

- státní rozpočet a rozpočtové kapitoly ústředních správních úřadů,
- účastníci procesu vzdělávání (úředníci, poskytovatelé vzdělávání).

IV. Rizika spojená s nečinností

Konkrétně

- nenaplnění čl. 79 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- nenaplnění předpokladu odpolitizování veřejné správy,
- nesplnění závazků programového prohlášení vlády,
- nenaplnění jednoho z předpokladů Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014,
- neplnění přístupových závazků k Evropské unii.

Obecně

- dojde ke snížení právní jistoty způsobené dlouhodobým odkládáním účinnosti platného služebního zákona,
- nebude podnět pro zvyšování kvality vzdělávacích programů,
- kvalita úředníků státní správy bude stagnovat, což se může odrazit i v ustrnutí výkonnosti, v nárůstu počtu nesprávných rozhodnutí, v nedůvěře veřejnosti a v pomalejším postupu modernizace státní správy,

- nebude zavedena přiměřená ochrana státních úředníků, kteří rozhodují o právech a právech chráněných zájmech fyzických a právnických osob proti lobbistickým nebo politickým vlivům na správní rozhodování.

V. Návrh variant řešení problematiky

Na základě projednání návrhu zákona o úřednících veřejné správy, osobních asistentech ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě v meziresortním připomínkovém řízení na podzim roku 2012 a po dohodě s Legislativní radou vlády bylo přistoupeno ke zpracování pouze jedné varianty řešení s tím, že její dopady budou porovnávány se současným stavem.

1. Nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že se nezmění současný stav. Pro státní úředníky bude platit neúčinný služební zákon. Tento stav přinese zejména následující dopady:

- při obsazování úřednických míst budou stále uplatňována hlediska osobní a politická,
- kvalita výkonu státní správy se nebude zvyšovat,
- bude obtížné stabilizovat odborníky ve státní správě,
- zájem o práci ve státní správě bude klesat,
- pro současné státní úředníky se zvýší právní nejistota jako důsledek stálého odkládání účinnosti služebního zákona, což při současné úrovni finančního ohodnocení řadových úředníků může nadále podporovat fluktuaci zejména u mladší a střední generace do privátní sféry a současně bude obtížné získat do státní správy kvalifikované odborníky z privátního sektoru a akademické sféry,
- rozdíly mezi státními úředníky a úředníky územních samosprávných celků se dále prohloubí,
- budou přetrvávat podmínky pro vznik korupčního prostředí ve státní správě, nesníží se riziko nesprávných rozhodnutí.

2. Varianta 1

Tato varianta předpokládá samostatnou soukromoprávní úpravu postavení a vzdělávání státních úředníků.

Pro naplnění této varianty je nutné zajistit účinnost samostatného zákona pro státní úředníky. V praxi veřejné správy se bude postupovat podle dvou odlišných legislativních úprav, různých pro oblast územní samosprávy a pro oblast přímé státní správy, avšak založených na stejných principech.

Lze očekávat zejména tyto negativní dopady:

- setrvání rozdílů v právech a povinnostech mezi státními úředníky a úředníky územních samosprávných celků,
- setrvání menší prostupnosti mezi územní samosprávou a státní správou v obou směrech, získané zkušenosti budou navzájem obtížně přenositelné,
- zachování částečné formálnosti vztahů mezi úřady státní správy a úřady územních samosprávných celků.

Finanční náklady úřadů státní správy spojené:

- se zavedením dalšího odstupného,
- s úhradou ošatného,
- v oblasti vzdělávání úředníků - mohou být zcela nebo z podstatné části kompenzovány,
- se zvýšenými administrativními nároky zejména v personální oblasti.

Lze očekávat následující pozitivní dopady:

- vytvoření právních předpokladů pro odpolitizování výkonu státní správy,
- větší transparentnost státní správy,
- zvýšení kvality odborné přípravy státních úředníků,
- otevření možnosti uplatnění ve státní správě i pro odborníky ze soukromého sektoru a akademické sféry,
- vytvoření zákonem garantovaného vzdělávacího systému pro státní úředníky.

VI. Vyhodnocení nákladů a přínosů navrhovaného řešení

Pro vyhodnocení nákladů a přínosů zvolené varianty bylo zvoleno hledisko dopadů této varianty – implementace „Návrhu zákona o státních úřednících“ na jednotlivé skupiny dotčených subjektů v rozdělení na části:

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

1. Dopady právní úpravy všeobecně na státní úředníky

Výhody	Nároky
Další odstupné nad rámec zákoníku práce.	Zvýšené požadavky na vzdělávání.
1 týden dovolené navíc.	Finanční nároky při opakování zkoušky.
Transparentní možnosti pro uchazeče o zaměstnání.	Zvýšené povinnosti mimo povinností stanovených zákoníkem práce.
Ošatné ve výši 10 % ve výši platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců (jen někteří úředníci) ročně.	Náklady spojené s účastí na výběrovém řízení (u nových úředníků).

Studijní volno v rozsahu 5 dnů.	Absolvování úřednické zkoušky.
Vyšší právní jistota v zaměstnání.	Omezené možnosti podnikání a účasti v řídicích orgánech právnických osob.
Zrušení prokazování rovnocennosti vzdělávání.	

2. Dopady právní úpravy všeobecně na zaměstnavatele

Výhody	Nároky
Stabilizace personálního zabezpečení činností (agend) odbornými pracovníky.	Finanční výdaje spojené s nárokem úředníků na další odstupné v případě organizačních změn
Odstranění výdajů na vstupní, následné vstupní a manažerské vzdělávání.	Finanční výdaje spojené s přípravou úředníků na úřednickou zkoušku a s realizací zkoušek – kompenzace změnou druhů vzdělávání a v rámci alokovaných prostředků na vzdělávání zaměstnanců
Zvýšení kvality úředníků; 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, systemizace úřadů.).
Možnosti širšího výběru odborných pracovníků při obsazování úřednických míst.	Finanční nároky spojené s ošatným.
Zvýšení transparentnosti při obsazování volných pracovních míst.	Zřízení a vedení personálního portálu (MV).
Odpolitizování řídicí činnosti – zlepšení kontinuity řízení; snížení rizik vzniku korupčního prostředí.	Zvýšené nároky na zajištění nepřítomnosti zaměstnance z důvodu vyššího nároku na dovolenou a studijní volno.
	Finanční nároky spojené s peněžitým vyrovnáním v souvislosti s § 32 a 33

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

Finanční dopady navrhované úpravy lze identifikovat zásadně ve dvou oblastech:

- benefity – prodloužená dovolená na 6 týdnů v kalendářním roce, další odstupné nad rámec určený zákoníkem práce podle délky trvání pracovního poměru a ošatné,
- zabezpečování vzdělávání úředníků a vedoucích úředníků a ověřování jejich znalostí úřednickou zkouškou.

Podle údajů Ministerstva financí činil v roce 2011 celkový počet úředníků státní správy, tj. úřadů státní správy, na které by se tento zákon mohl nově vztahovat 120 618 (tj. bez úředníků územních samosprávných celků, jejichž postavení je upraveno zákonem

č. 312/2002 Sb., bez zaměstnanců ve služebním poměru - policistů, vojáků, bez učitelů a státních zástupců, jejichž postavení je taktéž upraveno zvláštními zákony).

Pokud zůstane počet úředníků v době účinnosti navrhovaného zákona obdobný nebo stejný, tj. cca 120 tis. úředníků budou se výše zmíněné benefity vztahovat:

- v případě prodloužené dovolené na všechny státní úředníky, tj. cca 120 tis. osob,
- v případě úhrady nákladů na reprezentaci na státní úředníky, jejichž počet se bude odvíjet od počtu úředníků, kterým určí tento benefit jednotliví vedoucí úřadů podle § 24, v případě dalšího odstupného teoreticky na všechny státní úředníky tj. 120 tis. osob; v praxi se počet osob oprávněných čerpat tento benefit bude odvíjet od skutečností daných v § 34, resp. v § 26 odst. 1 písm. a) a b), v závislosti na délce pracovních poměrů dotčených osob.

2.1 Finanční náklady na benefity

Finanční dopady prodloužení dovolené na 6 týdnů v roce

Tyto dopady nelze v časovém předstihu kvantifikovat. Předpokládáme, že úředník bude plnit řádně své úkoly, tudíž 1 týden dovolené neznamená oproti současnému stavu nárůst platu, ale méně času na plnění úkolů úředníka. Zvýšené náklady na mzdové prostředky by mohly vzniknout pouze za předpokladu, že budou úředníkům vypláceny mimořádné odměny, které se promítnou do náhrad dovolených. V takovém případě by se celkové zvýšené náklady mohly ročně pohybovat v řádech několika tisíc korun.

Finanční dopady dalšího odstupného

Jedná se o tzv. další odstupné, které náleží úředníkovi při rozvázání pracovního poměru v případě výpovědi danou vedoucím úřadu z důvodu podle § 26 odst. 1 písm. a) nebo b) nebo dohodou z týchž důvodů. Toto odstupné by náleželo úředníkům nad rámec stanovený § 67 odst. 1 a 2 zákoníku práce.

Další odstupné je rozděleno na tři skupiny, a to podle délky trvání pracovního poměru úředníka k České republice nebo k územnímu samosprávnému celku.

Odhad nákladů na další odstupné nemůže zahrnout osoby, které nesplňují ustanovení § 34. Počet státních úředníků, na které by se mohlo vztahovat ustanovení § 34, není a nemůže být předem kvantifikován.

Dále je třeba si uvědomit, že požadavek stanovený v § 34 odst. 1 písm. c), což je trvání nejméně 20 let zaměstnaneckého poměru – pro další odstupné ve výši čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku, bude v době účinnosti zákona splňovat jen malé procento úředníků, obdobně tomu bude i u požadavku podle § 34 odst. 1 písm. b), což je nejméně 15 let zaměstnaneckého poměru. Současně je třeba zohlednit, že v těchto letech musel úředník vykonávat obdobnou práci v pracovním poměru k České republice nebo územnímu samosprávnému celku a současně splňovat podmínky stanovené v § 34 tohoto zákona.

O struktuře délky trvání zaměstnaneckého poměru státních úředníků a jejich počtu podle délky trvání zaměstnaneckého poměru nejsou k dispozici exaktní údaje, navíc v době účinnosti zákona může být tato struktura poněkud jiná.

Vycházíme-li z předpokladu, že na další odstupné bude mít po přijetí zákona relativní nárok (jen v případě výpovědi za výše uvedených podmínek) 50 % státních úředníků tj. 60 tis. osob, a 10% (míra fluktuace ve státní správě) tj. 6000 osob z tohoto počtu úředníků by ukončilo pracovní poměr za uvedených podmínek, znamenalo by to, při průměrném platu úředníka (v současné době 24 764 Kč; v době účinnosti zákona cca 25 tis. Kč) celkovou finanční zátěž na mzdových prostředcích ve výši:

- 250 - 300 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat úředníci s trváním pracovního poměru 10 – 15 let),
- 350 - 450 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat úředníci s trváním pracovního poměru 15 - 20 let),
- 500 - 600 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích výrazně převládat úředníci s trváním pracovního poměru 20 let a více).

Při zvýšeném počtu úředníků, se kterými bude rozvázán pracovní poměr a současně jim vznikne nárok na další odstupné podle § 34 návrhu zákona, se budou dopady, tj. další finanční nároky na mzdové prostředky proti současnému stavu zvyšovat aritmetickou řadou.

Pokud bude návrh zákona o státních úřednících přijat, lze předpokládat zcela opačný trend s tím, že se výrazně posílí stabilita státní správy i v personální oblasti a fluktuace se sníží na 3%. Při stabilizaci státní správy mohou být tyto finanční dopady podstatně nižší než výše uváděné odhady.

Proto je reálnější kalkulovat následující možné roční finanční dopady:

- 90 - 100 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat úředníci s trváním pracovního poměru 10 – 15 let),
- 135 - 150 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat úředníci s trváním pracovního poměru 15 - 20 let a více jak 20 let),
- 150 – 180 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích výrazně převládat úředníci s trváním pracovního poměru 20 let a více).

Další odstupné mají některé úřady státní správy již v současné době zakotveno v kolektivních smlouvách. V případě Ministerstva vnitra se další odstupné podle tohoto zákona rovná dalšímu odstupnému v kolektivní smlouvě, v případě Ministerstva obrany je v kolektivní smlouvě dohodnuto další odstupné ještě vyšší, jiné resorty s dalším odstupným v kolektivních smlouvách nepočítají nebo uvádějí nižší než je v návrhu zákona (Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí).

Pokud nebude v roce 2014 v kolektivních smlouvách příslušných úřadů státní správy dohodnuto další odstupné navíc (mimo ustanovení § 34 návrhu zákona), nedojde u některých úřadů státní správy k navýšení finančních dopadů nebo bude jen částečné; v případě Ministerstva vnitra nulové, v případě Ministerstva obrany by mělo dojít k úspoře. V takovém případě by se finanční dopady do rozpočtů úřadů státní správy v porovnání se současným stavem značně lišily; celkem by však byly nižší než výše uváděné částky. Všeobecně lze však konstatovat, že finanční dopady na rozpočty úřadů státní správy by při naplňování tohoto benefitu činily řádově několik desítek až stovek milionů korun. Na základě výše uvedeného se budou v jednotlivých resortech zpočátku vyskytovat rozdíly finančních dopadů na tento benefit.

Finanční dopady náhrady výdajů na reprezentaci (ošatné - § 24)

Jedná se o paušální roční náhradu výdajů na reprezentaci ve výši 2,5% platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů představitelů státní moci, některých státních orgánů, soudců a poslanců Evropského parlamentu. V tomto případě se nejedná o navýšení nákladů, ale o zcela nový finanční dopad na rozpočty ústředních správních úřadů.

Vycházíme-li ze sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 183/2012 Sb. ze dne 1. června 2012 o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, představuje roční náhrada výdajů na reprezentaci **10 %** z částky 57 222,50 Kč určené v roce 2012 (57 747,50 v roce 2011), tj. zaokrouhleně nahoru 5 800,- Kč, vzhledem k očekávané mírné progresi těchto platů lze uvažovat s částkou **6 000 Kč na 1 úředníka**. To znamená, že **při celoplošném uplatnění** tohoto benefitu by rozpočty ústředních správních úřadů byly zatíženy celkovou částkou cca **720 mil. Kč ročně**. Rozpočtové kapitoly jednotlivých úřadů by byly zatíženy v závislosti na počtu svých úředníků. Tato částka by znamenala roční finanční dopady na všechny úřady státní správy, pokud by se tento benefit vztahoval na všechny státní úředníky.

Vzhledem k tomu, že vedoucí úřadu státní správy může podle § 24 určit, pro která pracovní místa tento benefit platí, bude výsledný roční finanční dopad na rozpočty úřadů státní správy nepoměrně menší a bude zřejmě záviset na počtu takto určených pracovních míst a může se řádově pohybovat od nuly do milionů korun v těchto jednotlivých úřadech. Při použití maximálních úsporných opatření, v případě, že taková pracovní místa budou stanovena jen v minimálním počtu, bude finanční dopad tohoto benefitu prakticky zanedbatelný.

Finanční dopady v oblasti vzdělávání

Podle návrhu zákona se budou ve státní správě realizovat tři druhy vzdělávání:

- příprava na úřednickou zkoušku a úřednická zkouška,
- vzdělávání vedoucích úředníků,
- průběžné vzdělávání.

Finanční nároky na úřady státní správy budou představovat především dopady spojené s přípravou na zkoušku s realizací základních a vyšších úřednických zkoušek, přičemž náklady na základní úřednické zkoušky budou převažovat.

Při uvažovaném počtu 120 tis. státních úředníků a předpokládaných nákladech na 1 zkoušku ve výši 5 tis. Kč (cena není dosud stanovena), představuje celkový hrubý odhad nákladů úřadů státní správy na ověření znalostí částku 600 mil. Kč. Tyto náklady však budou rozloženy na období 3 – 5 let od nabytí účinnosti zákona (viz § 72 zákona), přičemž větší část nákladů na zkoušky lze předpokládat v období prvních 3 let od nabytí účinnosti tohoto zákona (viz § 72 odst. 1 zákona).

K nákladům je třeba ještě počítat s náklady na přípravu úředníků ke zkouškám. Ceny současných dvoutýdenních kurzů formou prezenční formou studia se pohybují kolem 20 tis. Kč.

Návrh zákona stanoví v § 23 pět pracovních dnů volna s náhradou průměrného platu pro přípravu státního úředníka na vykonání základní zkoušky. V případě intenzivního týdenního kurzu prezenční formou se sníží jeho cena na polovinu, tj. 10 tis. Kč. To znamená, že celkové náklady úřadů státní správy na přípravu úředníků k úřednickým zkouškám by měly představovat částku cca 1,2 mld. Kč. Tato částka bude opět rozložena do období 3-5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.

Další příprava vedoucích úředníků (předpokládáme-li jejich 15% podíl na celkovém počtu úředníků) v celkovém počtu 18 tis. osob, může představovat další finanční náklady ve výši cca 180 – 360 mil. Kč.

Celkové finanční nároky na vzdělávání státních úředníků a ověřování jejich znalostí zkouškou podle návrhu tohoto zákona a za výše uvedených podmínek by mohly dosáhnout částky 2,160 mld. Kč.

Jedná se však o náklady, které budou rozloženy do delší časového období cca 5 let, přičemž zvýšený zájem o studium a absolvování zkoušek lze očekávat zejména v prvních třech letech od účinnosti zákona (viz přechodná ustanovení, § 72 návrhu zákona). V průměru by to znamenalo náklady ve výši **432 mil. Kč ročně**.

Finanční náklady úřadů státní správy na přípravu úředníků ke zkouškám lze výrazně snížit využitím e-learningových kurzů. Další kompenzaci finančních nákladů na přípravu úředníků na zkoušky lze očekávat zrušením tzv. vstupního vzdělávání, vstupního následného vzdělávání a manažerského vzdělávání a ve využití průběžného vzdělávání (které může do jisté míry nahradit přípravu zejména na úřednické zkoušky vedoucích úředníků).

Při přijetí úsporných opatření (e-learningové kurzy, příprava samostudiem, minimalizace nákladů na zkoušky, transparentní a efektivní hospodaření s finančními prostředky určenými na vzdělávání úředníků) lze předpokládat, že by celkové finanční náklady úřadů státní správy na přípravu a ověřování úřednické způsobilosti měly v prvních pěti letech implementace zákona představovat **částku 1,2 - 1,5 mld. Kč, tj. v průměru 240 - 300 mil. Kč ročně**. Podmínkou je v tomto případě pečlivé naplánování přípravy a ověřování znalostí úředníků rovnoměrně, zejména v prvních 3 letech od data účinnosti zákona.

V dalších letech by se měly náklady na přípravu a zkoušky státních úředníků výrazně snížit, neboť požadavky na prokázání úřednické způsobilosti se budou vztahovat jen na nové státní úředníky. Při uvažované 10 % fluktuaci, by uvažované náklady na přípravu a absolvování úřednických zkoušek měly činit maximálně 180 mil. Kč ročně. Tyto náklady by byly zapotřebí pouze v tom případě, že by do státní správy přicházeli zcela noví úředníci, z jiných odvětví. S přihlédnutím k tomu, že státní úředníci mohou přecházet mezi jednotlivými úřady státní správy, což je velmi častým jevem, budou celkové náklady na přípravu a zkoušky u těchto úředníků výrazně nižší, odhadem cca 50% ze shora uvedené částky, tj. **90 mil. Kč**.

Finanční prostředky spojené s přípravou a ověřováním znalostí úředníků státní správy formou zkoušek však nebudou představovat vůči současnému stavu vícenáklady, neboť mohou být financovány z prostředků alokovaných úřady státní správy na základě usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. V tomto usnesení bylo doporučeno ústředním správním úřadům vyčleňovat finanční prostředky na vzdělávání zaměstnanců 2,5% z objemu mzdových prostředků na hrubé mzdy.

VII. Finanční dopady návrhu zákona na skupiny dotčených subjektů

Rozpočty ústředních správních úřadů

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. V tomto usnesení bylo doporučeno úřadům státní správy vyčleňovat finanční prostředky na vzdělávání zaměstnanců 2,5% z objemu mzdových prostředků na hrubé mzdy. Roční objem mzdových prostředků na hrubé mzdy u těchto orgánů činil v roce 2011 celkem 21,14 mld. Kč. **To znamená, že v úřadech státní správy by mělo být vynaloženo na vzdělávání a školení zaměstnanců cca 528 mil. Kč ročně.**

Jedná se však o objem finančních prostředků na vzdělávání **všech zaměstnanců** úřadů státní správy. Nicméně i po odečtení prostředků vynakládaných na všeobecná školení a vzdělávání, která nesouvisí s přípravou a prokazováním odborné způsobilosti úředníků v odhadovaném podílu 30%, tj. cca 158 mil. Kč, zbývá dostatečný objem finančních prostředků ve výši cca **370 mil. Kč ročně**, který by měl finanční náklady spojené se zabezpečením přípravy úředníků a ověřováním znalostí zcela nebo z převážné části pokrýt.

O rozdílném plánování a čerpání finančních prostředků úřadů státní správy na vzdělávání zaměstnanců svědčí následující tabulkové srovnání zpracované na základě údajů předaných ústředními správními úřady Ministerstvu vnitra v rámci zpracování Výroční zprávy o vzdělávání pro vládu:

Název správního úřadu:	Plánované prostředky na vzdělávání, v tis. Kč	Plánované prostředky na vzdělávání, jako % z nákladů na platy zaměstnanců	Vydané prostředky na vzdělávání, v tis. Kč	Vydané prostředky na vzdělávání, jako % z výdajů na platy zaměstnanců
Státní ústav pro kontrolu léčiv	6303	3,98	2868	1,84
Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje	2351	2,24	1035	0,99
Krajská hygienická stanice Libereckého kraje	192	0,0047	192	0,0047
Ministerstvo vnitra	20.666	1,92	19.733,5	1,83
Puncovní úřad	764	2,05	889	2,38
Krajská hygienická stanice Středočeského kraje	1337	1,26	1334	1,28
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	5997	11,94	4394,88	7,67
Generální ředitelství cel	37826	1,32	37523	1,31
Úřad pro technickou	1300	2,23	822	1,41

normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví				
Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje	900	1,6	800	1,4
Český telekomunikační úřad	4843	2,4	3720	1,8
Správa úložišť radioaktivních odpadů	708	3,6	453	2,3
Český báňský úřad	356	0,3	324	0,3
ČR -Státní energetická inspekce	195	0,299	195	0,299
Ministerstvo školy, mládeže a tělovýchovy	2000	0,01	1252	0,004
Krajská hygienická stanice kraje Vysočina se sídlem v Jihlavě	700	1,52	764	1,66
Česká školní inspekce	3393,013	1,57	3359,605	1,55
Ministerstvo průmyslu a obchodu	5828	1,2	5582	1,1
Ministerstvo dopravy	4958 tis. Kč	2,53	4478 tis. Kč	2,24
Ministerstvo zdravotnictví	1.900	1,24	1.531	1
Státní úřad inspekce práce	2.400	1,52	2.205	1,4
Drážní inspekce	204	1	204	0.9251
Energetický regulační úřad	995	1,54	469	0,73
Úřad pro civilní letectví	5050	5,93	4987	5,85
Institut vzdělávání Vězeňské služby ČR	33,083	69,64	38,848	63,27
Hygienická stanice hl. m. Prahy	160	0,16	232	0,23
Česká obchodní inspekce	1.436	0,72	1.463	0,73
KHS JMK se sídlem v Brně	138	0,16	118	0,13
Česká správa	45000	2,01	40606	1,82

sociálního zabezpečení,				
Úřad průmyslového vlastnictví	3000	2,99	3252	3,22
Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR	8830501	2,23	5362135	1,36
Krajská hygienická stanice Ústeckého kraje	516	0,38	512	0,67
Úřad práce České republiky	8495	0	6483	0
Krajská hygienická stanice Karlovarského kraje se sídlem v Karlových Varech	100	0,5	83	0,4
Správa státních hmotných rezerv	1040000	0,009	678000	0,006
Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	155,2	2,27	154,9	2,27
Krajská hygienická stanice Královéhradeckého kraje	923,1	0,025	816,1	0,0221
Drážní úřad	123	0,5	122	0,005
Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje	146	0,2	146	0,3
Český statistický úřad	5175	0,58	4894	0,62
Krajská hygienická stanice Zlínského kraje	900	2,5	904	2,51
Generální finanční ředitelství	20603,61	0,408285714	19598,94	0,388875
Ministerstvo financí	16271	2,41	9804	1,47
Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva	480	2,35	462	2,26
Ministerstvo pro místní rozvoj	7020	2,1	5700	1,7
Úřad vlády ČR				
Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje	890	0,017	737	1,4

Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	925,8	6,8	900,1	6,67
Národní bezpečnostní úřad	1670	1,04	1778	1,11
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	4582	7,32	1568	3,61
Státní plavební správa	523	1,65	498	1,58
Ministerstvo zahraničních věcí				
Ministerstvo kultury	3961	2,5	3982	2,5
Správa Národního parku České Švýcarsko	260	1,4	244	1,34
Ministerstvo životního prostředí	6200	1,8	6158	1,78
Ministerstvo obrany	32676	6,1	2788	0,5
celkem v tis. Kč	10112769,81	175,4229857	6223965,773	165,219675
průměr % na VZD		3,077596241		2,898590789
v Kč	10 112 769 810 Kč		6 223 965 773 Kč	

Jako doplňující informace se uvádí výdaje ministerstev, krajů a Hlavního města Prahy v položce 5167 – Služby školení a vzdělávání ve státním závěrečném účtu za rok **2010** :

Celková suma prostředků na platy ÚSÚ a krajů:	61 521 430 000,- Kč
Celková suma na vzdělávání podle pravidel: (objem prostředků na platy x 0,025)	1 538 036 000,- Kč
Čerpáno celkem :	934 361 300,- Kč
z toho:	
ministerstva	847 596 970,- Kč
kraje	41 132 140,- Kč
Praha	45 632 190,- Kč
Rozdíl	603 674 700,- Kč (60,7%)

Finanční dopady navrhované právní úpravy na rozpočty úřadů státní správy nelze spatřovat jen v oblasti vzdělávání a v ověřování odborné způsobilosti úředníků, ale v poskytování benefitů, především pak v navrhované finanční úhradě ošatného, pokud by tato byla uplatňována v nejširším rozsahu

Další dopady mohou být spojeny s vyšší administrativní náročností na úseku personální práce, a to zejména v prvních třech letech od doby účinnosti zákona, tj. do lhůty prokázání odborné způsobilosti stávajících úředníků.

1.2 Náklady účastníků procesu vzdělávání

1.2.1 Náklady úředníků

V případě neúspěchu u řádné zkoušky si hradí náklady na opakovanou zkoušku žadatel. Předpokládá se, že cena zkoušky (bez přípravy) bude cca 5 000 Kč. Podle dosavadní chybovosti kolem 1 % vykazované při zkouškách odborné způsobilosti úředníků lze předpokládat, že se dopady spojené úhradou opakované zkoušky dotknou cca 1000 až 1 500 úředníků ročně, což představuje celkové náklady této skupiny zúčastněných subjektů v rozmezí **5 – 7,5 mil. 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 na 1 den).

1.2.4. Finanční dopady na předkladatele – Ministerstvo vnitra

Mimo výše uvedených očekávaných dopadů do rozpočtu úřadů je třeba uvést finanční zatížení v souvislosti s realizací Projektu „Vytvoření a implementace interaktivního personálního portálu pro potřeby zaměstnanců ve veřejné správě“. Projekt pod registračním číslem CZ.1.04/4.1.00/38.00002 je financován z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Příjemcem dotace je [Ministerstva vnitra](#).

Projekt byl zahájen dne 1. května 2010 a jeho ukončení se předpokládá 30. dubna 2013. Náklady projektu jsou plánovány ve výši 50 183 862,50 Kč. 85% nákladů je hrazeno z evropských strukturálních fondů, 15 % nákladů, tj. 7 527 579 Kč je hrazeno z prostředků alokovaných v rozpočtu Ministerstva vnitra. Po ukončení projektu se v průběhu dalších 5 let počítá s náklady na provoz personálního portálu s částkou 100 tis. ročně. Správcem portálu je Ministerstvo vnitra.

Finanční náklady vzniknou Ministerstvu vnitra v souvislosti se zajišťováním státního dohledu na úrovni a obsahem přípravy a úřednických zkoušek a zejména při akreditaci subjektů poskytujících programy pro přípravu a vzdělávání státních úředníků (autorizace vysokých škol) a zajišťování zkoušek (zkušební komisaři, zkušební komise).

V této souvislosti bude třeba personálně posílit příslušný útvar Ministerstva vnitra minimálně o 6 osob, což představuje zvýšení finančních nákladů ve výši cca 3,5 mil. Kč ročně.

VIII. Státní rozpočet

Negativní dopady – náklady

Jestliže ústřední správní úřady zahrnou finanční dopady implementace tohoto zákona do svých rozpočtových kapitol bez nároků na jejich navýšení, nepředpokládají se negativní finanční dopady na státní rozpočet. Zvýšené požadavky oproti současnému stavu se projeví v případě realizace benefitu ošatného. Ošatné by činilo ročně v průměru na 1 úředníka 6 000 Kč ročně. Při uvažovaném současném počtu úředníků pak uplatnění tohoto benefitu v plném

rozsahu představuje částku cca 720 mil. Kč. Nepředpokládá se však, že bude uplatněn plošně pro všechny úředníky a jeho skuteční finanční dopad tak bude odvislý od finančních možností úřadů státní správy a rozhodnutí vedoucí těchto úřadů.

V případě benefitu „další odstupné“ se budou pohybovat náklady úřadů státní správy v řádech statisíců až milionů korun, a to v závislosti na počtu úředníků, s nimiž bude rozvázán pracovní poměr za podmínek stanovených v zákoně.

Pozitivní dopady – úspory, přínosy

- v souvislosti se zrušením vedení správního řízení ve věci uznávání rovnocennosti vzdělání se předpokládá úspora cca 2 mil. Kč,
- s vyšší odbornou úrovní úředníků zejména úřadů státní správy lze očekávat i menší počet pochybení úřadů včetně nákladů na soudní spory a arbitráže (Ministerstvo financí vyplatilo v roce 2011 v této souvislosti více jak 14 mil. Kč, z toho za územní samosprávné celky pouze necelých 800 tis. Kč). Nelze s předstihem vyčíslit.

Závěr

Implementace návrhu zákona si vyžádá v období prvních pěti let od data účinnosti zákona finanční prostředky, které budou mít určitý dopad na státní rozpočet, resp. do rozpočtových kapitol jednotlivých ústředních správních orgánů. V oblasti vzdělávání úředníků a přípravy na úřednickou zkoušku lze počítat s náklady, které se budou pohybovat v rozmezí hodnot **300 – 350 mil. Kč ročně**, pokud ovšem bude využito úsporných opatření při studiu, racionálních přístupů k organizaci a realizaci zkoušek a pokud se ceny kurzů a zkoušek podstatně nezvýší oproti současným cenám uváděným Institutem pro veřejnou správu. Při kvalitním plánování prostředků na školení a vzdělávání zaměstnanců a při dodržení limitu 2,5 % finančních prostředků z objemu hrubých mezd ročně na tyto účely doporučeného usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech, však **tyto dopady regulace nepředstavují pro úřady státní správy v porovnání se současným stavem vícenáklady.**

Zcela novou nákladovou položku představují prostředky, které bude třeba vynaložit na benefity stanovené úředníkům v tomto zákoně. Jedná se o skutečné navýšení finančních výdajů úřadů státní správy.

Pokud se týká benefitu „ošatné“ podle § 24 návrhu zákona, náklady na jeho poskytování úředníkům státní správy se mohou velmi různit v jednotlivých úřadech státní správy, neboť užití tohoto benefitu nemusí být stanoveno celoplošně, pro všechny státní úředníky, ale vedoucím příslušného úřadu pro vybraná pracovní místa (funkce) v úřadě. Náklady při celoplošném uplatnění benefitu by činily **720 mil. Kč ročně**, lze však předpokládat, že na základě úsporných opatření v jednotlivých úřadech státní správy budou značně nižší a budou se pohybovat v řádech statisíců až několika milionů korun.

Další finanční výdaje spojené s implementací zákona pohybující se řádově v milionech korun bude mít zřejmě Ministerstvo vnitra, a to v souvislosti s vedením portálu a s rolí gestora za kvalitní přípravu a realizaci úřednických zkoušek.

Vzhledem k tomu, že exaktní výpočet finančních dopadů této regulace není v současné době možný, byly tyto dopady odhadovány na základě některých exaktních podkladových

údajů (počet úředníků státní správy, objemy mezd) a údajů vycházejících z ustanovení zákona.

Přínosy navrhované úpravy je možné hodnotit pouze kvalitativním způsobem, pozitivní finanční dopady lze odhadovat pouze v některých případech. Tato skutečnost vylučuje exaktní, kvantitativní porovnání přínosů a dopadů.

Kvalitativní přínos navrhované úpravy by měl však převládat nad finančními výdaji, z nichž některé pominou v průběhu 3 – 5 let od data účinnosti zákona.

Nejdůležitějším přínosem implementace navrhované právní úpravy je vytvoření podmínek pro zkvalitnění výkonu státní správy prostřednictvím vzdělaných, úředníků a pro odpolitizování veřejné správy, které s sebou přinese její větší stabilitu, větší spokojenost občanů, jasná pravidla chování, vystupování a činnosti státních úředníků, možnosti přesnějšího a transparentního plánování využití mzdových finančních prostředků a prostředků na vzdělávání úředníků státní správy a snížení rizik korupce a vzniku korupčního prostředí ve státní správě.

IX. Implementace a vynucování

Účinnost zákona se předpokládá od 1. ledna 2014. Termín jeho předložení vládě byl usnesením vlády ze dne 20. prosince 2012 č. 957 stanoven na 28. únor 2013.

Gestorem za vzdělávání úředníků je Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra rovněž každoročně zpracovává zprávu o stavu vzdělávání úředníků v České republice a předkládá ji vládě vždy do konce měsíce června každého kalendářního roku. V této souvislosti se předpokládá, že po uplynutí tří let od účinnosti navrhovaného zákona, bude společně se zprávou pro vládu doporučeno provést zpětné hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA ex post.

X. 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 řízení k návrhu věcného záměru zákona, zejména stanovisko Legislativní rady vlády. 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 a připomínkového řízení k návrhu zákona.

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

Návrh zákona nemá žádné dopady na životní prostředí ani není v rozporu se zákazem diskriminace.

Implementace zákona s sebou nepřináší zvýšená korupční rizika, naopak směřuje svými opatřeními v oblasti přijímání úředníků, zlepšení jejich společenského postavení, poskytnutím benefitů a naopak většími nároky na odbornost úředníků a její prokazování a na způsob vystupování a jednání jak v pracovním procesu, tak mimo něj a v neposlední řadě snahou o co největší odpolitizování postavení a činnosti úředníků, ke snížení výskytu korupčních rizik a korupčního prostředí ve státní správě.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

S ohledem na účel zákona se navrhuje, aby se zákon vztahoval na zaměstnance v pracovním poměru k České republice zařazené ve správních úřadech nebo v bezpečnostních sborech, kteří nejsou ve služebním poměru k České republice, s výjimkou zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostních sborů. Zákon označuje instituce podléhající jeho režimu legislativní zkratkou „úřad státní správy“.

Zaměstnanci vykonávající veřejnou správu, kteří nejsou v pracovním poměru k České republice, režimu zákona podléhat nebudou (např. zaměstnanci České národní banky).

Zákon současně obsahuje vlastní definici správního úřadu, která by měla eliminovat v maximální možné míře pochybnosti o zařazení organizačních složek státu pod režim zákona. Správním úřadem podle tohoto zákona je tedy pouze taková organizační složka státu, která je v zákoně, jenž ji vytváří, výslovně označena jako ministerstvo, ústřední správní úřad, správní úřad nebo orgán státní správy anebo stanoví-li zákon, že se považuje za ústřední správní úřad nebo správní úřad nebo že má působnost ústředního správního úřadu nebo správního úřadu. Organizační složky státu, které nesplňují tuto podmínku, nejsou správním úřadem ve smyslu tohoto zákona, byť by jinak správním úřadem (v teoreticko-právním smyslu) byly.

Kromě organizačních složek státu vyjmenovaných v § 1 odst. 3 větě poslední jsou správním úřadem ve smyslu zákona všechna ministerstva, ústřední správní úřady uvedené v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství, Specializovaný finanční úřad, finanční úřady, Generální ředitelství cel, celní úřady, Úřad práce České republiky, Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, krajská vojenská velitelství, újezdní úřady, hasičské záchranné sbory krajů, Národní archiv, státní oblastní archivy, Česká inspekce životního prostředí, Správa Národního parku České Švýcarsko, Státní energetická inspekce, Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřad pro civilní letectví, Státní plavební správa, Drážní úřad, Drážní inspekce, Státní veterinární správa, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Státní rostlinolékařská správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká plemenářská inspekce, Česká školní inspekce, Státní ústav pro kontrolu léčiv, krajské hygienické stanice, katastrální úřady, Zeměměřický úřad, zeměměřické a katastrální inspektoráty, obvodní báňské úřady. Dále se zákon vztahuje na bezpečnostní sbory, kterými jsou Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky a Vězeňská služba České republiky.

Co se týče osobnostní působnosti, režimu zákona budou podléhat úředníci, kterými jsou zaměstnanci v pracovním poměru k České republice zařazení v úřadu státní správy, jejichž náplní práce je alespoň jedna z činností uvedená v § 2.

Pokud jde o vedoucího úřadu státní správy, pokud není výslovně ve zvláštním zákoně stanoveno, že jeho funkce nezakládá pracovněprávní vztah, považuje se za vedoucího úředníka a vztahuje se tak na něj navrhovaný zákon se stanovenými výjimkami.

Zákon se nebude vztahovat na

- zaměstnance České republiky zařazené v úřadech státní správy, kteří vykonávají činnosti neuvedené v § 2 zákona (správa majetku, ekonomická činnost),
- zaměstnance, jejichž pracovněprávní vztah k České republice je založen uzavřením dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti,
- „civilní“ zaměstnance České republiky zařazené ve zpravodajských službách a Generální inspekci bezpečnostních sborů,
- zaměstnance České národní banky, zaměstnance České republiky zařazené v Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu a Kanceláři veřejného ochránce práv,
- náměstky členů vlády; ti jsou vedoucími zaměstnanci, kteří podle vnitřních předpisů úřadu státní správy nebo na základě pověření člena vlády řídí podřízené zaměstnance a úředníky; náměstek člena vlády je v pracovním poměru k České republice a bude se na něj tak vztahovat zákoník práce,
- zaměstnance České republiky zařazené v úřadech státní správy, kteří vykonávají činnosti výhradně pro člena vlády nebo pro náměstka člena vlády nebo toho, kdo stojí v čele úřadu státní správy, který je ústředním správním úřadem, a zaměstnance, kteří řídí nebo koordinují činnost těchto zaměstnanců.

Na pracovněprávní vztahy úředníků neupravené navrhovaným zákonem se bude vztahovat zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy. Na zaměstnance, jejichž zaměstnavatelem je Česká republika, na které se navrhovaný zákon nebude vztahovat, se nadále bude vztahovat v plném rozsahu zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy.

K § 2

Navrhovaný zákon se vztahuje na úředníky zařazené v úřadu státní správy vykonávající vyjmenované činnosti v rozsahu působnosti úřadu státní správy, tzn. vždy se musí jednat o činnosti, které jsou v působnosti daného úřadu státní správy (čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

Navrhované činnosti byly převzaty ze služebního zákona. Jedná se o činnosti, které jsou přímým výkonem působnosti úřadu státní správy nebo s tímto výkonem úzce souvisí a mají zásadní vliv na jeho kvalitu. Na osoby tyto činnosti vykonávající by tak měly být kladeny zvýšené požadavky. Ty jsou realizovány především stanovením předpokladů pro zastávání pracovního místa úředníka, stanovením zvýšených povinností (včetně povinnosti vzdělávat se a podrobit se pracovnímu hodnocení) a stanovením pravidel pro přijetí na pracovní místo úředníka.

K § 3 a 5

Pro účely zákona se definuje pojem vedoucí úředník. Vždy jde o zaměstnance, který je v úřadu státní správy vedoucím zaměstnancem ve smyslu zákoníku práce (tj. zaměstnancem, který je na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněn stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny) a který řídí alespoň jednoho úředníka (tj. i vedoucího úředníka).

Vedoucího úředníka zastupuje buď jeho zástupce, který je rovněž vedoucím úředníkem, nebo úředník, do jehož pracovní náplně patří také zastupování (tj. kromě jiné činnosti). Zákon stanoví podmínky, za jakých lze pracovní místo zástupce konkrétního vedoucího úředníka zřídit.

Zákon nad rámec zákoníku práce stanoví, že zástupci vedoucího úředníka stojícího v čele nejnižšího organizačního útvaru úřadu státní správy přísluší příplatek za vedení. Zákoník práce totiž neumožňuje zřídit pracovní místo zástupce vedoucího zaměstnance stojícího v čele nejnižšího stupně řízení. Navrhovaný zákon jako *lex specialis* tuto možnost dává, a musí tudíž pro tento případ stanovit i výši příplatku za vedení.

K § 4

Upravuje se povinnost vedoucího úřadu státní správy stanovit nejpozději do 31. března a do 31. října kalendářního roku systemizaci pracovních míst na následující kalendářní pololetí. U nejnižšího organizačního útvaru úřadu státní správy (např. oddělení) a organizačního útvaru, jehož je nejnižší organizační útvar bezprostřední součástí (např. odbor), bude možné změnit systemizaci v průběhu pololetí tehdy, dojde-li ke změně působnosti úřadu státní správy a dále v případě podstatné změny podmínek, za kterých byla systemizace schválena (např. rozhodnutím vlády o snížení počtu zaměstnanců České republiky). Reaguje se tak na vyjádření Evropské unie, která České republice vytýká přílišnou fluktuaci úředníků a časté změny odpovědných útvarů a tím způsobenou nestabilitu veřejné správy. Nová úprava systemizace by tak měla zaručit větší stabilitu úřadu státní správy a pracovních míst úředníků a zabránit účelovým změnám, což by mělo přispět k větší ochraně úředníků i stabilitě celé veřejné správy. Omezení změn se vztahuje jen na nejnižší stupně řízení, změny na vyšších stupních jsou možné bez omezení (např. přesun odboru z podřízenosti jedné sekce do druhé).

Vedoucí úřadu státní správy bude moci v rámci systemizace zároveň určit pracovní místa úředníků, u kterých s ohledem na charakter vykonávané činnosti bude z důvodu ochrany zájmů České republiky požadavkem státní občanství České republiky. Podmínka státního občanství České republiky vychází z výjimky stanovené v čl. 45 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie a judikatury Soudního dvora Evropské unie. Náplní práce úředníka musí být realizace výkonu působnosti úřadu státní správy stanovené zákonem. Mělo by se tedy jednat o úředníky podílející se na výkonu státní moci, resp. na hájení zájmů státu, u nichž je vyžadována zvýšená míra loajality k zaměstnavateli (viz rozsudek C-149/79 Komise proti Belgickému království, rozsudek C-66/85 Lawrie-Blum).

Stanoví se rovněž pravidla pro vytváření míst vedoucích úředníků, jež by měla sjednotit organizační struktury úřadů státní správy a zabránit účelovému vytváření pracovních míst vedoucích úředníků s příplatkem za vedení.

§ 6

Stanoví se předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a vedoucího úředníka. Stanovení předpokladů pro zastávání pracovního místa úředníka přispěje k vyšší kvalitě výkonu státní správy. Zákoník práce ani jiné předpisy takové předpoklady v případě veřejných zaměstnanců nestanoví. Nesplňuje-li fyzická osoba stanovené předpoklady, vedoucí úřadu státní správy takovou osobu do pracovního poměru nepřijme. V případě, že úředník přestane splňovat stanovené předpoklady, vedoucí úřadu státní správy s ním ukončí pracovní poměr (je dán výpovědní důvod).

Rozhodující pro kvalitní veřejnou správu je rovněž zvýšení úrovně řízení, a tedy vedoucích úředníků, Z tohoto důvodu se navrhuje, aby jedním z předpokladů pro jmenování na pracovní místo vedoucího úředníka byla i určitá praxe ve veřejné správě nebo praxe s řízením v nevládních organizacích anebo v soukromém sektoru. Praxe vyžaduje, aby se na vedoucích místech uplatnily již vyzrálé osobnosti mající náležitou odbornou praxi a zkušenosti. Určité zvýhodnění státních úředníků, pokud jde o délku praxe, je činěno za účelem zavedení prvků kariérního systému.

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 právními předpisy (např. § 16 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 76 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

Pokud se jedná o současné zaměstnance zařazené v úřadech státní správy, kteří se dnem nabytí účinnosti zákona stanou úředníky, s ohledem na nemožnost retroaktivity zákona, budou tito povinni prokázat splnění předpokladů stanovených tímto zákonem do 1. ledna 2019, tedy do 5 let po účinnosti zákona. Tato lhůta se odvíjí od lhůt stanovených v případě bezúhonnosti a spolehlivosti.

K § 7 a 8

Stanoví se, za jakých okolností je fyzická osoba považována za bezúhonnou a spolehlivou. Státní správu by měli vykonávat pouze lidé, kteří jsou nejen odborníky, ale mají i osobnostní kvality a jejich jednání nevzbuzuje pochybnost o jejich důvěryhodnosti, resp. důvěryhodnosti celého úřadu státní správy.

V případě spolehlivosti se stanoví seznam přestupků, jejichž opakované spáchání má za následek ztrátu spolehlivosti, pokud se jedná o takové jednání, které může narušit důvěryhodnost úřadu státní správy. Spolehlivost se prokazuje čestným prohlášením, které je součástí přílohy přihlášky uchazeče o pracovní místo úředníka. Zjistí-li se následně, že úředník uvedl v tomto prohlášení nepravdivé údaje, jedná se o důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru s takovým úředníkem.

Bezúhonnost se prokazuje opisem z evidence Rejstříku trestů, který si vyžádá vedoucí úřadu státní správy na základě souhlasu poskytnutého uchazečem o pracovní místo úředníka, který je přílohou k přihlášce.

K § 9

Volné pracovní místo úředníka obsazuje vedoucí úřadu státní správy fyzickou osobou, která splňuje předpoklady a požadavky stanovené pro pracovní místo, a to buď na základě výběrového řízení, nebo bez výběrového řízení.

Obsazení volného pracovního místa bez výběrového řízení je omezeno na pět taxativně vymezených případů. Jedná se zejména o případy, kdy se zavádí do pracovněprávních vztahů úředníků prvky kariérního systému, které by měly být zárukou větší odbornosti a stability úřednického aparátu.

K § 10

Zákon stanoví tři druhy výběrového řízení, a to vnitřní výběrové řízení, omezené vnější výběrové řízení a neomezené vnější výběrové řízení.

Vnitřní výběrové řízení je výběrovým řízením realizovaným z vlastních zdrojů úřadu státní správy. Vnitřní výběrové řízení není omezeno pouze na úředníky, nýbrž se ho může zúčastnit kterýkoli zaměstnanec zařazený v úřadu státní správy. Omezené vnější výběrové řízení je výběrovým řízením, které je omezeno na úředníky a zaměstnance zařazené v úřadech státní správy a úředníky územních samosprávných celků. Neomezené vnější výběrové řízení je shodné se současným pojetím výběrového řízení. Účastnit se ho může jakákoliv fyzická osoba.

Volba druhu výběrového řízení bude vycházet ze znalostí personální situace v konkrétním úřadu státní správy. V případě, že z těchto znalostí bude zřejmé, že úřad státní správy nedisponuje vlastními zdroji, zvolí vedoucí úřadu státní správy jiný druh výběrového řízení.

K § 11 a 12

Zákon podrobně upravuje, kdo a jakým způsobem vyhláší výběrové řízení a stanoví náležitosti oznámení o vyhlášení výběrového řízení. Zveřejňování oznámení o volných pracovních místech představuje minimální záruku pro výběr kvalitních úředníků a zároveň je prostředkem k naplnění čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Přispívá k posílení transparentnosti a odborné nezávislosti veřejné správy.

Podrobně jsou stanoveny rovněž povinné náležitosti obsahu přihlášky a její povinné přílohy. Podklady, které jsou součástí přihlášky, zpravidla zajišťuje vždy uchazeč, úřad státní správy – budoucí zaměstnavatel – zde nezastává vrchnostenskou pozici, není proto oprávněn zjišťovat si sám údaje o uchazeči ze základních registrů či z jiných úředních evidencí. Z výše uvedeného důvodu je přílohou přihlášky rovněž souhlas s poskytnutím opisu z evidence Rejstříku trestů.

K § 13 a 14

Účelem výběrového řízení je zajistit, aby schopnosti uchazečů byly objektivně posouzeny. K tomu slouží zejména zřízení výběrové komise, která je poradním orgánem vedoucího úřadu státní správy. Podrobná úprava postupu ve výběrovém řízení poskytuje jeho účastníkům záruky spravedlivého zacházení a měla by zajistit větší transparentnost a menší míru korupčního rizika při výběru uchazečů na volné pracovní místo.

Posouzení uchazečů o volné pracovní místo úředníka na základě omezeného vnějšího výběrového řízení nebo neomezeného vnějšího výběrového řízení provede výběrová komise. Zákon stanoví povinné personální složení komise, ale zároveň umožňuje, aby členem výběrové komise byla i osoba, která není zaměstnancem v úřadu státní správy. Požadavky na členy komise mají zajistit náležitou nezávislost a transparentnost. V případě, že vedoucí úřadu státní správy shledá podjatost některého člena komise, odvolá jej a na jeho místo jmenuje jinou osobu. Jednání komise se řídí zásadou neveřejnosti.

Výběrová komise s uchazeči provede pohovor, který je zaměřen na otázky týkající se náplně pracovního místa úředníka a na další znalosti, jsou-li požadovány; v případě obsazování pracovního místa vedoucího úředníka, výběrová komise rovněž zjišťuje

schopnosti uchazeče pro řízení úředníků. Při pohovoru by neměly být kladeny zejména otázky osobního charakteru, které nemají žádnou souvislost s obsazovaným pracovním místem [viz 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]. Pohovor může být nahrazen nebo doplněn písemnou zkouškou, popřípadě psychologickým vyšetřením.

Následně komise vyhodnotí celý průběh výběru uchazečů a sestaví pořadí uchazečů. Kompletní písemnou zprávu z průběhu jednání komise včetně sestaveného pořadí uchazečů předá komise vedoucímu úřadu státní správy. Pořadí uchazečů sestavené výběrovou komisí je pro vedoucího úřadu státní správy závazné s tím, že vedoucí úřadu státní správy si vybere uchazeče umístěného v první polovině pořadí, nejvýše však mezi prvními pěti uchazeči. Konečný výběr uchazeče je tak ponechán na rozhodnutí vedoucího úřadu státní správy jako osoby, která za činnost úřadu odpovídá.

Dokumenty z výběrového řízení podléhají postupům stanoveným zákonem o archivnictví a spisové službě a spisového řádu úřadu státní správy.

Zákon upravuje možnost uchazeče nahlédnout do písemné zprávy výběrové komise pořízené z výběrového řízení, jehož se účastnil, a pořídit si z ní kopii. Ochrana osobních údajů dalších uchazečů uvedených ve zprávě je realizována anonymizací těchto údajů s výjimkou jména, popřípadě jmen a příjmení.

K § 15

Vnitřní výběrové řízení je charakteristické tím, že jsou při něm upřednostněny personální zdroje úřadu státní správy a přispívá k motivaci zaměstnanců v úřadu státní správy k vlastnímu dalšímu osobnostnímu rozvoji. Tento druh výběrového řízení nezvyšuje administrativní zátěž, neboť je třeba předložit pouze ty dokumenty potřebné k prokázání, že uchazeč splňuje předpoklady a požadavky kladené na obsazované pracovní místo úředníka, které nejsou součástí osobního spisu zaměstnance v úřadu státní správy, je-li veden.

Při vnitřním výběrovém řízení se postupuje obdobně jako při výběrovém řízení, ve kterém je povinně zřizována výběrová komise. Funkci výběrové komise zde plní vedoucí úřadu státní správy, který může s ohledem na § 64 zákona delegovat své oprávnění na jiného zaměstnance úřadu státní správy.

K § 16

Stanoví se, že uchazeč nese veškeré náklady, které mu účastí ve výběrovém řízení vznikly, neboť se jedná o zájem uchazeče a záleží pouze na jeho vůli, zda se o volné pracovní místo úředníka bude ucházet či nikoliv.

K § 17

Pracovní poměr úředníka se uzavírá na dobu neurčitou s výjimkami stanovenými v zákoně.

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 tento zákon nezná, půjde vždy ze zákona o pracovní poměr na dobu neurčitou.

K § 18

Ustanovení upravuje nad rámec zákoníku práce další povinnosti úředníků, přičemž ze zákoníku práce jsou převzaty zvláštní povinnosti veřejných zaměstnanců uvedené v § 303 odst. 2 až 5 zákoníku práce. Stanovené povinnosti dále vycházejí z Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

Zákon stanoví povinnost úředníka hájit při plnění pracovních úkolů veřejný zájem. Veřejným zájmem se podle doktríny rozumí „...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 postup v případě pochybností o souladu pokynu nadřízeného s právními předpisy. Navrhovaný postup by měl zajistit právní ochranu úředníka a zároveň zabránit svévolnému neplnění pokynů uložených nadřízenými.

V návrhu jsou dále stanoveny povinnosti, které by měly přispět k zefektivnění a hospodárnosti řízení a co nejmenšímu zatěžování občanů.

Povinnost sdělovat své jméno, příjmení a další údaje přispěje k větší transparentnosti veřejné správy.

Mezi povinnosti úředníka dále patří povinnost oznámit nadřízenému, že nastaly skutečnosti, které odůvodňují převedení na jinou práci nebo skončení pracovního poměru jak podle navrhovaného zákona, tak i podle zákoníku práce (obvinění z trestného činu, ztráta spolehlivosti, bezúhonnosti apod.). Jedná se zásadně o skutečnosti, které si úřad státní správy (zaměstnavatel) nemůže zjistit sám.

Další povinnosti souvisejí s jednáním a chováním úředníka vůči veřejnosti a spolupracovníkům a minimalizují vznik korupčního jednání.

Úředník má rovněž povinnost vzdělávat se podle tohoto zákona, a to povinným absolvováním úřednické zkoušky, vzdělávání vedoucího úředníka, je-li vedoucím úředníkem, a průběžného vzdělávání.

K § 19

Zavádí se každoroční písemné pracovní hodnocení úředníka jako nástroj pro další odborný a osobní rozvoj úředníka. Hodnocenému úředníkovi poskytuje informace o jeho úrovni odborných znalostí a dovedností, pracovním výkonu, dodržování stanovených povinností, řídicích schopnostech, je-li vedoucím úředníkem, a výsledcích vzdělávání. Pracovní hodnocení rovněž napomáhá nadřízenému úředníkovi při vedení úředníků, při jejich motivaci a při řízení jejich dalšího profesního rozvoje. Výsledek pracovního hodnocení je také kritériem pro postup do vyšší úřední hodnosti a měl by také být jedním z kritérií pro udělení odměny, při povýšení apod. Opakované negativní hodnocení je důvodem pro skončení pracovního poměru.

Zákon rovněž upravuje postup při podání námitek proti pracovnímu hodnocení, což by mělo posílit snahu o objektivnost při hodnocení úředníka.

K § 20 a 21

Zavádí se nový systém úředních hodností, který je výrazem náročnosti a odpovědnosti pracovního místa zastávaného úředníkem. Nový systém je výrazem zachování tradičního

označování úředníků úředním titulem, který vychází ze zákona č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika) a jeho předchůdců. Služební označení zaváděl i dosud neúčinný služební zákon. Úřední hodnost je výrazem sounáležitosti s vykonávanou činností jako službou veřejnosti a výrazem jisté exkluzivity zaměstnavatele.

Pro jednotlivé hodnosti se stanovuje požadované pracovní místo úředníka nebo vedoucího úředníka, platová třída a doba trvání pracovního poměru k České republice.

Úřední hodnost náleží úředníkovi ze zákona; vedoucí úřadu státní správy pouze písemně osvědčí úředníkovi, že splňuje podmínky pro užívání konkrétní úřední hodnosti. Úředník je oprávněn užívat úřední hodnost v úředním styku a na dokumentech. Nejvýše dosaženou úřední hodnost úředník může používat s výjimkami stanovenými v zákoně i po skončení pracovního poměru k České republice, připojí-li k úřední hodnosti doložku „emeritní“ nebo „em“.

Zákon rovněž stanoví podmínky pro počítání trvání pracovního poměru k České republice a možnost na základě výsledků pracovního hodnocení postoupit do vyšší úřední hodnosti.

K § 22

Dovolená úředníka činí 6 týdnů v kalendářním roce, což představuje určitou formu kompenzace za náročnost vykonávané práce a zvýšené povinnosti a omezení (např. jiné výdělečné činnosti) s ní spojené. Prodloužení dovolené o 1 týden oproti současnému stavu je kompenzací povinností úředníků a zvýšených nároků kladených na ně v navrhovaném zákoně. Nutno konstatovat, že 6 týdenní dovolená byla jednou z kompenzací za zvýšené povinnosti a omezení již od poloviny 20. let 20. století (pro některé platové třídy)

K § 23

Studijní volno reflektuje zvýšené požadavky na vzdělávání úředníků. Studijní volno se poskytuje v souvislosti se složením úřednické zkoušky. Toto kompenzační opatření podporuje vzdělávání úředníků a přispívá tak k profesionalizaci veřejné správy. Motivuje úředníky k tomu, aby se dále vzdělávali ve svém oboru. V dalších případech zvyšování kvalifikace úředníka se použije zákoník práce.

K § 24

Tzv. „ošatné“ již v současné době bývá obvyklou kompenzací, kterou úřady státní správy zavedly v souvislosti se stanovením pravidel oblékání úředníků (tzv. „dress code“). Zavedení dress code úředníků vychází z přesvědčení, že úředník reprezentuje svůj úřad a jeho oděv by tomu měl odpovídat a že dodržování těchto pravidel přispívá k profesionalizaci veřejné správy a zlepšení jejího vnímání veřejností. Důraz na vhodnost oblékání úředníků klade rovněž Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

Platová základna, ze které se bude vypočítávat výše ošatného, činila v souladu se sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí č. 18 ze dne 18. ledna 2013, v roce 2013 62 856,75 Kč.

Vedoucí úřadu státní správy může peněžitou částku nahradit zajištěním odpovídajícího oděvu úředníkovi.

K § 25

Navrhovaný zákon stanoví zvláštní důvody pro převedení na jinou práci nad rámec zákoníku práce. Důvodem jsou zvýšené požadavky na bezúhonnost úředníka. Tato úprava klade důraz na preventivní opatření, neboť nelze připustit, aby trestně stíhaný úředník, tedy úředník, u něž jsou důvodné pochybnosti o jeho bezúhonnosti, reprezentoval Českou republiku navenek, čímž by mohla být narušena její důvěryhodnost. Tato právní úprava však nemá vůči svým adresátům primárně sankční charakter a je založena na zásadě presumpce nevinny, což vyplývá i ze stanovení výše platu úředníka, který nemůže do doby pravomocného rozhodnutí vykonávat svou práci, a povinnosti doplatit úředníkovi rozdíl ušlého platu v případě, že pravomocné rozhodnutí nezakládá ztrátu bezúhonnosti.

K § 26 až 31

Zákon stanoví taxativní výpovědní důvody a důvody pro odvolání, které by měly přispět k eliminaci zásahů a negativních vlivů politické reprezentace na úředníky. Tato úprava by rovněž měla podpořit potřebnou stabilizaci úředníků, která je nezbytným předpokladem pro zvýšení kvality výkonu státní správy.

Zákon rozlišuje situace, kdy vedoucí úřadu státní správy je povinen dát úředníkovi výpověď, a situace, kdy je na zvážení vedoucího úřadu státní správy, zda dá úředníkovi výpověď či nikoliv.

Vedoucí úřadu státní správy dá úředníkovi výpověď: z „organizačních“ důvodů, nesplňuje-li úředník předpoklady stanovené zákonem nebo nesložil-li úřednickou zkoušku ve lhůtě stanovené zákonem. Zákon zároveň zavádí zvýšenou právní ochranu úředníků, u nichž nastane důvod výpovědi; tato úprava by měla zabránit účelovému rušení pracovních míst. Zákon stanoví postup vedoucího úřadu státní správy v případě, že nastanou situace, které jsou důvodem pro výpověď, jehož smyslem je, aby rozvázání pracovního poměru s úředníkem bylo ultima ratio.

Zákon dále stanoví výpovědní důvody, pro které může dát vedoucí úřadu státní správy úředníkovi výpověď.

Odvolání z pracovního místa vedoucího úředníka je řešeno obdobným způsobem. Zvýšená ochrana vedoucího úředníka, která je zárukou odpolitizování veřejné správy a zajišťuje větší transparentnost při rozhodování o personálních otázkách, se projevuje především tím, že opuštění pracovního místa vedoucího úředníka, může následovat jen z důvodů taxativně uvedených zákonem nebo z vlastního rozhodnutí vzdáním se pracovního místa. Jedná se tak o zásadní změnu oproti současné právní úpravě, podle které lze vedoucího zaměstnance odvolat kdykoliv, a to i bez udání důvodu.

Zákon také stanoví důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru úředníka. Zvýšená ochrana je s ohledem na zachování sociálních jistot poskytována těhotné úřednici, úřednici na mateřské dovolené a úřednici nebo úředníkovi, kteří čerpají rodičovskou dovolenou; těmto osobám nesmí být okamžitě zrušen pracovní poměr.

Subsidiární užití úpravy zákoníku práce je v případě skončení pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem, odvolání z pracovního místa vedoucího úředníka a okamžitého zrušení pracovního poměru vyloučeno.

K § 32 a 33

Účelem ustanovení je zabránit zneužití informací nabytých v souvislosti s výkonem práce úředníka. Stanoví se ochranná lhůta 1 roku, po kterou úředník, jehož náplní práce byly veřejné zakázky nebo dotační politika a programy Evropské unie, nesmí vykonávat podnikatelskou činnost nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k osobě, která podniká v takovém oboru.

S ohledem na skutečnost, že konkurenční doložka výrazně omezuje možnost budoucího uplatnění úředníka, náleží takovému úředníkovi po skončení pracovního poměru peněžité vyrovnání ve výši šestinásobku jeho průměrného měsíčního platu. Peněžité vyrovnání úředníkovi nenáleží, poruší-li zvláště hrubým způsobem povinnost zdržovat se v době prvních 14 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění nebo byl-li s ním okamžitě zrušen pracovní poměr.

K § 34

Úředníkovi náleží za zákonem stanovených podmínek odstupné stanovené zákoníkem práce a další odstupné za podmínek stanovených tímto zákonem. Pro účely dalšího odstupného se započítává nepřetržitá doba trvání pracovního poměru k České republice nebo územnímu samosprávnému celku, přičemž druh vykonávané práce musí odpovídat zákonem stanovené náplni práce úředníka.

Další odstupné náleží úředníkovi, který ve veřejné správě odpracoval stanovený počet let, a progresivně se zvyšuje podle počtu odpracovaných let. Účelem je vytvořit podmínky pro větší stabilizaci personálního obsazení úřadů státní správy.

Pokud úředníkovi bylo vyplaceno další odstupné, doba, která je podmínkou pro vyplacení dalšího odstupného začíná běžet od začátku, což by mělo zabránit zneužívání tohoto institutu.

K § 35

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 pro výkon jejich práce. Z tohoto důvodu se zavádí povinné vzdělávání úředníků, které v současné době již absolvují úředníci územních samosprávných celků.

Úředník je povinen zúčastnit se přípravy na úřednickou zkoušku, která je zakončena zkouškou, a průběžného vzdělávání. Vedoucí úředník je navíc povinen absolvovat vzdělávání vedoucích úředníků.

Složení úřednické zkoušky je jedním z předpokladů pro trvání pracovního poměru úředníka, neboť nesložení úřednické zkoušky ve stanové lhůtě může být důvodem pro skončení pracovního poměru úředníka [viz § 26 odst. 1 písm. d) zákona].

Úřednická zkouška se podle svého rozsahu dělí na základní úřednickou zkoušku, kterou je povinen složit úředník zařazený v desáté a nižší platové třídě, a vyšší úřednickou zkoušku, kterou je povinen složit úředník zařazený v jedenácté a vyšší platové třídě. Složil-li úředník základní úřednickou zkoušku, je při postupu do jedenácté a vyšší platové třídy povinen složit v plném rozsahu vyšší úřednickou zkoušku.

Zákon rovněž dává úředníkovi zařazenému v desáté a nižší platové třídě možnost zvolit si, zda místo základní úřednické zkoušky nevykoná vyšší úřednickou zkoušku. Bude se jednat především o případy, kdy si úředník „dodělává“ vzdělání, na jehož základě by mohl postoupit do vyšší platové třídy, a při postupu do této vyšší platové třídy tak nebude muset znovu skládat úřednickou zkoušku.

K § 36

Vedoucí úřadu státní správy postupuje při zajištění vzdělávání podle individuálního plánu vzdělávání, který obsahuje rozvržené vzdělávání konkrétního úředníka na období tří let včetně druhu vzdělávání, časového rozsahu a rozvrhu vzdělávání. Tento plán musí být zpracován do 4 měsíců od vzniku pracovního poměru úředníka a úředník s ním musí být seznámen.

Vedoucí úřadu státní správy plán aktualizuje zejména podle výsledků pracovního hodnocení, což vyplývá i ze skutečnosti, že úředník, který se zúčastnil průběžného vzdělávání je povinen se podrobit dílčímu pracovnímu hodnocení zaměřenému na aplikaci poznatků z tohoto vzdělávání v praxi (§ 19 odst. 2 zákona). Po celou dobu zaměstnání úředníka musí vedoucí úřadu státní správy udržovat plán vzdělávání aktuální na období tří let.

K § 37

Zákon stanoví minimální časový rozsah přípravy na úřednickou zkoušku. V případě účasti na kurzech pořádaných prezenční formou je tento rozsah minimálně 5 pracovních dní; v případě distanční formy minimálně 60 dní.

Příprava na úřednickou zkoušku se uskutečňuje formou kurzů podle vzdělávacího programu poskytovatele vzdělávání úředníků. Vedoucí úřadu státní správy na ni přihlásí úředníka do 4 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru.

Distanční forma vzdělávání se uskutečňuje jako řízené samostudium, tzn., že úředníkovi jsou poskytnuty materiály v listinné nebo elektronické podobě, které studuje. Vzdělávací program rovněž může zajišťovat v průběhu samostudia konzultace s lektorem.

K § 38 až 41 a 43 až 44

Stanoví se náležitosti základní a vyšší úřednické zkoušky. Základní zkouška zahrnuje ověření znalostí organizace a fungování veřejné správy, základů právních předpisů v oblasti veřejné správy, principů fungování Evropské unie, práv a povinností včetně etických pravidel pro práci ve veřejné správě. Vyšší úřednická zkouška navíc zahrnuje schopnost aplikace výše uvedených poznatků a schopnost tvůrčí činnosti při práci. Složením úřednické zkoušky tak úředník prokazuje základní znalosti, které jsou nezbytné pro výkon práce úředníka.

Zákon dále stanoví pravidla k zajištění objektivního posouzení znalostí úředníků. Tato pravidla upravují zejména postup přihlašování ke zkoušce, zveřejňování termínů konání zkoušky, průběh zkoušky včetně jejího hodnocení, postup zkušební komise včetně řešení podjatosti členů komise, možnost opakování zkoušky a opravný prostředek proti rozhodnutí zkušební komise.

Pokud je zkoušený hodnocen stupněm „*nevyhověl*“, může proti postupu zkušební komise podat námitky. Jedná se o institut, který by měl posílit princip objektivnosti a transparentnosti průběhu zkoušky. Ze současné praxe úředníků územních samosprávných

celků je známo, že tato možnost není prakticky vůbec využívána, nicméně měla by být nadále k dispozici pro některé ojedinělé případy.

Podrobnosti organizace, obsahu a průběhu úřednické zkoušky stanoví Ministerstvo vnitra prováděcím právním předpisem.

K § 42

Jmenný seznam úředníků, kteří složili úřednickou zkoušku, absolvovali vzdělávání vedoucích úředníků nebo průběžné vzdělávání, je veden v personálním portálu. V určitých případech je činnost úředníka spojena s určitým nebezpečím, a proto lze v těchto případech nahradit jméno a příjmení úředníka číslem úředníka, pod kterým je evidován v úřadu státní správy.

K § 45

Vedoucí úředníci získají vzděláváním znalosti a dovednosti v oblasti řízení, které by měly přispět ke zvýšení kvality těchto úředníků a zároveň zlepšení komunikace mezi vedoucími úředníky a jejich podřízenými, což by mělo přispět k zefektivnění vykonávaných činností a tím i celé státní správy.

K § 46

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

Zákon rovněž stanoví minimální počet vyučovacích hodin průběžného vzdělávání, přičemž se předpokládá, že průběžné vzdělávání by ve značné míře mělo také zahrnovat vzdělávání v boji s korupcí, který je jedním z hlavních principů návrhu zákona.

K § 47 až 49 a § 52 a 53

Zákon taxativně stanoví, které subjekty mohou poskytovat vzdělávání úředníkům.

V případě úřednické zkoušky včetně přípravy na ni a vzdělávání vedoucích úředníků jsou tyto subjekty omezeny na vysoké školy, které mají akreditovaný konkrétní program (právo nebo veřejná správa v případě úřednické zkoušky nebo management v případě vzdělávání vedoucích úředníků) a kterým byla podle § 48 a 49 zákona udělena autorizace, což by mělo zajistit kvalitu a jednotnou úroveň poskytovaného vzdělávání. U vysokých škol se předpokládá, že disponují dostatečným prostorovým a materiálním zabezpečením a kvalitním personálním složením a rovněž zkušenostmi, aby zajistily kvalitní podmínky pro vykonání úřednické zkoušky nebo absolvování vzdělávání vedoucího úředníka.

Každá vysoká škola, která bude chtít poskytovat tento druh vzdělávání, však musí podat žádost o autorizaci.

Subjekty, které chtějí poskytovat průběžné vzdělávání, musejí být zapsány v registru poskytovatelů průběžného vzdělávání.

Udělení autorizace vysoké školy a zápis do registru poskytovatelů průběžného vzdělávání jsou zpoplatněny správním poplatkem. V této souvislosti bude v rámci změnového zákona novelizován zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Dozor nad poskytováním vzdělávání vykonává Ministerstvo vnitra jako gestor vzdělávání úředníků. V této souvislosti je také Ministerstvo vnitra povinno zabezpečit vzdělávání úředníků, nebude-li existovat žádný poskytovatel vzdělávání.

K § 50 a 51

Zákon stanoví požadavky na osobu zkušební komisaře a upravuje postup při zápisu do registru zkušebních komisařů včetně vyškrtnutí z tohoto registru.

Požadavky jsou nastaveny takovým způsobem, aby zkušební komisař byl jak osobnostně způsobilý (svěprávný, bezúhonný, spolehlivý), tak odborně způsobilý (vysokoškolské vzdělání magisterského stupně, složení vyšší úřednické zkoušky).

Fyzická osoba, která podá žádost o zapsání do registru, bude muset svou odbornost v oblasti, která je obsahem úřednické zkoušky, osvědčit při ústním pohovoru. Konání ústního pohovoru bude zajišťovat Ministerstvo vnitra jako gestor vzdělávání úředníků.

Zkušební komisař musí při ověřování vzdělávání postupovat nezávisle, nestranně a spravedlivě.

K § 54

Zákon stanoví povinnost Ministerstva vnitra každoročně vypracovat na základě zpráv od poskytovatelů vzdělávání úředníků výroční zprávu o vzdělávání úředníků, kterou bude schvalovat vláda.

K § 55 a 56

Účast na vzdělávání úředníků se považuje za výkon práce a náklady s ním spojené tak nese úřad státní správy, který úředníka na vzdělávání vyslal. Reflektuje se tak skutečnost, že vzdělávání je pro úředníky povinné.

To však neplatí v případě opakování úřednické zkoušky podle § 40 odst. 1 nebo 2, kdy náleží úředníkovi pracovní volno bez náhrady platu a náklady si hradí úředník sám.

V praxi úředníků územních samosprávných celků totiž docházelo často k podcenění řádné přípravy na zkoušku. Není tedy žádný důvod, aby náklady opakované zkoušky nesl úřad státní správy.

K § 57

Zákon stanoví, že lhůty stanovené pro vzdělávání se nezapočítávají v době vyjmenovaných překážek v práci na straně úředníka. Jde o období, kdy úředník nevykonává práci pro úřad státní správy a absolvování vzdělávání v tomto období by bylo pro úředníka i úřad státní správy nadbytečně zatěžující, ne-li nemožné.

K § 58

Zákon umožňuje účast na vzdělávání i fyzickým osobám, které nejsou úředníky. Může se jednat například o uchazeče o práci ve státní správě, kteří absolvováním některých částí vzdělávání chtějí zlepšit svoji šanci na přijetí či o studenty škol se specializací na veřejnou správu.

K § 59 a 60

Stanoví se povinnost poskytovatele vzdělávání úředníků vyhotovovat osvědčení o složení úřednické zkoušky nebo o absolvování vzdělávání na tiskopisu vydaném Ministerstvem vnitra. Všechny vydané tiskopisy budou opatřeny ochrannými prvky a evidovány, a to včetně odcizených či ztracených. Tím by se měla zajistit jednotnost těchto osvědčení a zároveň by tato skutečnost měla ztížit jakékoliv pozměňování či padělání osvědčení, které bude veřejnou listinou, a platí tedy pro něj presumpce správnosti.

K § 61

Stanoví se povinnost vedoucího úřadu státní správy vydat etický kodex. Povinnost vydat vlastní etický kodex vnitřním předpisem bylo uložena členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů již usnesením vlády ze dne 9. května 2012 č. 331. Pro realizaci této povinnosti bylo doporučeno využít Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, který je přílohou tohoto usnesení vlády. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy vychází ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Kodex explicitně vykládá oblast zákonnosti, správního uvážení, zdvořilosti a profesionality, nestrannosti, zásady rychlosti a efektivity, střetu zájmů, korupce, nakládání se svěřenými prostředky, mlčenlivosti, informování veřejnosti, veřejné činnosti a reprezentace. Etický kodex úřadu státní správy by tedy měl vymezovat žádoucí standardy chování zaměstnance ve vztahu k veřejnosti i k jiným zaměstnancům a konkretizovat povinnosti stanovené v § 18 včetně pravidel odívání a vystupování.

K § 62

Personální portál je informačním systémem veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a tento zákon se na něj proto v plném rozsahu vztahuje. Správcem personálního portálu je s ohledem na svou působnost v oblasti vzdělávání ve státní správě Ministerstvo vnitra.

K § 63

Navrhuje se v každém úřadu státní správy zvolit radu úředníků jako orgán, který se ve vymezených oblastech bude podílet na rozhodování vedoucího úřadu státní správy. Těmito oblastmi bude povinně rozhodování o přijetí uchazeče na volné pracovní místo úředníka, kdy člen rady úředníků bude obligatorním členem výběrové komise, a rozhodování o námitkách proti pracovnímu hodnocení úředníka, kdy rada úředníků bude poradním orgánem vedoucího úřadu veřejné správy. Úředníkům se tak dává možnost podílet se na rozhodování vedoucího úřadu státní správy.

Návrh zákona stanoví minimální počet členů rady úředníků, funkční období rady úředníků, podmínky, za kterých rada úředníků zaniká, respektive končí členství v radě úředníků, postup v případě neuskutečnění voleb do rady nebo nezvolení rady.

Volby do rady úředníků se budou řídit § 283 až 285 zákoníku práce. Vedoucí úřadu státní správy vyhlásí první volby do rady úředníků do 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (§ 63).

K § 64

Hlavní tíha při aplikaci navrhovaného zákona dopadá na vedoucí úřadu státní správy. Zákon proto výslovně zakotvuje možnost vedoucího úřadu státní správy pověřit výkonem práv a povinností podle tohoto zákona úředníka ve svém úřadu státní správy nebo v případě členů vlády svého náměstka.

K § 65

Navrhovaná úprava stanoví, kdo vykonává práva a povinnosti vůči vedoucímu úřadu státní správy, který je vedoucím úředníkem.

K § 66

Navrhovaná úprava reaguje na situaci, kdy úředník není řízen vedoucím úředníkem, ale např. příslušníkem ve služebním poměru, vojákem z povolání, přímo členem vlády či jeho náměstkem.

K § 67

Stanoví se základní pravidlo organizace úřadu státní správy v případě, že člen vlády zřídí pracovní místo náměstka.

K § 68

Ustanovení odkazuje na právní úpravu whistleblowingu, která by měla být na základě usnesení vlády ze dne 21. listopadu 2012 č. 851 k návrhu věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, obsažena v antidiskriminačním zákoně. S ohledem na subsidiaritu pracovněprávních předpisů, není nutné, aby tento zákon obsahoval zvláštní úpravu.

K § 69

Navrhovaný zákon je právním předpisem speciálním ve vztahu k obecné úpravě pracovního práva. Ustanovení zakotvuje subsidiární použití zákoníku práce. Na všechny zaměstnance v úřadech státní správy, na které se navrhovaný zákon nevztahuje, se nadále bude vztahovat v plném rozsahu zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy.

K § 70

Ustanovením se upravuje vazba na právní předpisy, které v současné době odkazují na dosud neúčinný služební zákon, pro případ, kdyby nedošlo při souvisejících novelizacích zvláštních zákonů k zohlednění změny právní úpravy a nahrazení služebního zákona tímto zákonem.

K § 71 až 76

Zákon prostřednictvím přechodných ustanovení zajišťuje nepřetržitou právní kontinuitu s předchozí právní úpravou, resp. kontinuitu v trvání pracovního poměru. Zároveň stanoví přechodná období pro splnění některých povinností stanovených zákonem.

Legislativně obvyklým způsobem je rovněž koncipováno přechodné ustanovení § 76. Rozhodující je právní stav, ve kterém byly příslušné právní úkony realizovány, jakož i vůle účastníků těchto pracovněprávních vztahů.

K § 77

Zrušují se právní předpisy předcházející navrhovanému zákonu.

K § 78

Účinnost zákona se navrhuje dnem 1. ledna 2014. Toto datum koresponduje se začátkem nového programového období pro čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Evropská unie stanovila jako podmínku pro umožnění čerpání prostředků v tomto programovém období právě existenci účinné právní úpravy postavení státních úředníků.