



ANALÝZA ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ

ZPRACOVÁNO V RÁMCI PROJEKTU PODPORA PROFESIONALIZACE A KVALITY STÁTNÍ SLUŽBY A STÁTNÍ SPRÁVY S REGISTRAČNÍM ČÍSLEM CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173 S CÍLEM ANALYZOVAT ZÁKON Č. 234/2014 SB., O STÁTNÍ SLUŽBĚ, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ, Z HLEDISKA NASTAVENÍ PERSONÁLNÍCH PROCESŮ.

MINISTERSTVO VNITRA ČR, SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnано



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ANALÝZA ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ

Zpracováno v rámci projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173 s cílem analyzovat zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, z hlediska nastavení personálních procesů.

Autorský kolektiv:

PhDr. Renata Kocianová, Ph.D., vedoucí autorského kolektivu – oblast analýzy
personálních procesů ve služebních úřadech

PhDr. Alexandra Fonville, Ph.D. – oblast analýzy personálních procesů ve služebních
úřadech

PhDr. Jan Gruber, Ph.D. – oblast analýzy personálních procesů ve služebních úřadech

Mgr. Marie Janšová – oblast právní analýzy

Ministerstvo vnitra ČR,
Sekce pro státní službu
Praha, 2022

OBSAH

ÚVOD.....	6
 1 PRÁVNÍ ÚPRAVA ZÁVISLÉ PRÁCE VE SLUŽEBNÍM POMĚRU PODLE ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ A V PRACOVNÍM POMĚRU PODLE ZÁKONÍKU PRÁCE	 9
1.1 Závislá práce a její výkon ve služebním a pracovním poměru	10
1.2 Právní úprava závislé práce ve služebním a pracovním poměru	12
1.2.1 Povaha právní úpravy služebního poměru podle zákona o státní službě.....	12
1.2.2 Povaha právní úpravy pracovního poměru podle zákoníku práce	15
 2 PERSONÁLNÍ PLÁNOVÁNÍ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	 20
2.1 Úvod k personálnímu plánování	20
2.2 Analýza procesu personálního plánování ve služebních úřadech	21
2.2.1 Personální plánování ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	21
2.2.2 Personální plánování v praxi služebních úřadů.....	23
2.2.3 Shrnutí.....	24
2.3 Právní analýza úpravy procesu personálního plánování v zákoně o státní službě.....	25
 3 ANALÝZA SLUŽEBNÍCH A PRACOVNÍCH MÍST A IDENTIFIKACE KOMPETENCÍ (SCHOPNOSTÍ) VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH.....	 26
3.1 Úvod k analýze pracovních míst a identifikaci kompetencí (schopností).....	26
3.2 Analýza procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech.....	27
3.2.1 Analýza služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	27
3.2.2 Analýza služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) v praxi služebních úřadů.....	29
3.2.3 Shrnutí.....	30
3.3 Právní analýza úpravy procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) v zákoně o státní službě	31
 4 ZÍSKÁVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH.....	 32
4.1 Úvod k získávání pracovníků	32
4.2 Analýza procesu získávání zaměstnanců ve služebních úřadech.....	34
4.2.1 Získávání zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů.....	34
4.2.2 Získávání zaměstnanců v praxi služebních úřadů	36
4.2.3 Shrnutí.....	38

4.3 Právní analýza úpravy procesu získávání zaměstnanců v zákoně o státní službě.....	40
5 VÝBĚR ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	43
5.1 Úvod k výběru pracovníků.....	43
5.2 Analýza procesu výběru zaměstnanců ve služebních úřadech	45
5.2.1 Výběr zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	45
5.2.2 Výběr zaměstnanců v praxi služebních úřadů.....	47
5.2.3 Shrnutí.....	49
5.3 Právní analýza úpravy procesu výběru zaměstnanců v zákoně o státní službě	50
6 PŘIJÍMÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	53
6.1 Úvod k přijímání pracovníků	53
6.2 Analýza procesu přijímání zaměstnanců ve služebních úřadech	54
6.2.1 Přijímání zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	54
6.2.2 Přijímání zaměstnanců v praxi služebních úřadů	55
6.2.3 Shrnutí.....	56
6.3 Právní analýza úpravy procesu přijímání zaměstnanců v zákoně o státní službě.....	57
7 ADAPTACE ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH.....	58
7.1 Úvod k adaptaci pracovníků.....	58
7.2 Analýza procesu adaptace zaměstnanců ve služebních úřadech	60
7.2.1 Adaptace zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů.....	60
7.2.2 Adaptace zaměstnanců v praxi služebních úřadů.....	61
7.2.3 Shrnutí.....	63
7.3 Právní analýza úpravy procesu adaptace zaměstnanců v zákoně o státní službě.....	63
8 ROZMÍSTĚOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	65
8.1 Úvod k rozmísťování pracovníků v organizaci	65
8.2 Analýza procesu rozmísťování zaměstnanců ve služebních úřadech	66
8.2.1 Rozmísťování zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	66
8.2.2 Rozmísťování zaměstnanců v praxi služebních úřadů.....	68
8.2.3 Shrnutí.....	69
8.3 Právní analýza úpravy procesu rozmísťování zaměstnanců v zákoně o státní službě.....	70

9 HODNOCENÍ ZAMĚSTNANCŮ A ŘÍZENÍ PRACOVNÍHO VÝKONU VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	72
9.1 Úvod k hodnocení pracovníků a řízení pracovního výkonu	72
9.2 Analýza procesu hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu ve služebních úřadech	74
9.2.1 Hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	74
9.2.2 Hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu v praxi služebních úřadů	76
9.2.3 Shrnutí	77
9.3 Právní analýza úpravy procesu hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu v zákoně o státní službě	78
10 ODMĚŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	81
10.1 Úvod k odměňování pracovníků	81
10.2 Analýza procesu odměňování zaměstnanců ve služebních úřadech	82
10.2.1 Odměňování zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	82
10.2.2 Odměňování zaměstnanců v praxi služebních úřadů	83
10.2.3 Shrnutí	85
10.3 Právní analýza úpravy procesu odměňování zaměstnanců v zákoně o státní službě	85
11 VZDĚLÁVÁNÍ A ROZVOJ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	88
11.1 Úvod ke vzdělávání a rozvoji pracovníků	88
11.2 Analýza procesu vzdělávání a rozvoje zaměstnanců ve služebních úřadech	89
11.2.1 Vzdělávání a rozvoj zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	89
11.2.2 Vzdělávání a rozvoj zaměstnanců v praxi služebních úřadů	91
11.2.3 Shrnutí	94
11.3 Právní analýza úpravy procesu vzdělávání a rozvoje zaměstnanců v zákoně o státní službě	95
12 ŘÍZENÍ KARIÉRY ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	96
12.1 Úvod k řízení kariéry pracovníků	96
12.2 Analýza procesu řízení kariéry zaměstnanců ve služebních úřadech	97
12.2.1 Řízení kariéry zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů	97

12.2.2 Řízení kariéry zaměstnanců v praxi služebních úřadů.....	99
12.2.3 Shrnutí.....	100
12.3 Právní analýza úpravy procesu řízení kariéry zaměstnanců v zákoně o státní službě.....	101
13 PRACOVNÍ PODMÍNKY A PÉČE O ZAMĚSTNANCE VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH.....	102
13.1 Úvod k pracovním podmínkám a péči o pracovníky.....	102
13.2 Analýza pracovních podmínek a péče o zaměstnance ve služebních úřadech	103
13.2.1 Pracovní podmínky a péče o zaměstnance ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů.....	103
13.2.2 Pracovní podmínky a péče o zaměstnance v praxi služebních úřadů	104
13.2.3 Shrnutí.....	106
13.3 Právní analýza úpravy pracovních podmínek a péče o zaměstnance v zákoně o státní službě	106
14 UVOLŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ ZE SLUŽEBNÍCH ÚŘADŮ	109
14.1 Úvod k uvolňování pracovníků z organizace	109
14.2 Analýza procesu uvolňování zaměstnanců ze služebních úřadů	110
14.2.1 Uvolňování zaměstnanců ze služebních úřadů z hlediska závazných postupů.....	110
14.2.2 Uvolňování zaměstnanců v praxi služebních úřadů	112
14.2.3 Shrnutí.....	113
14.3 Právní analýza úpravy procesu uvolňování zaměstnanců ze služebních úřadů...	114
15 PERSONÁLNÍ PORADENSTVÍ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	117
15.1 Úvod k personálnímu poradenství.....	117
15.2 Analýza personálního poradenství ve služebních úřadech.....	118
15.2.1 Personální poradenství ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů.....	118
15.2.2 Personální poradenství v praxi služebních úřadů	119
15.2.3 Shrnutí.....	120
15.3 Právní analýza úpravy personálního poradenství ve služebních úřadech.....	121
ZÁVĚR.....	122
ZDROJE.....	136

ÚVOD

Analýza zákona o státní službě je zpracována ve dvou oblastech, a to v oblasti právní analýzy a v oblasti analýzy dílčích personálních procesů v systému personálního řízení ve služebních úřadech na základě realizovaného šetření.

Oblast právní analýzy zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění (dále jako „zákon o státní službě“) je zpracována ve dvou částech. První část (kapitola 1) představuje zákon o státní službě, který s účinností od 1. 1. 2015 upravuje služební vztahy státních zaměstnanců, jeho zařazení do právního systému, stručně i úpravu právních poměrů zaměstnanců vykonávajících správní činnosti ve správních úřadech před jeho účinností. Tato část právní analýzy obsahuje vymezení závislé práce a pojetí jejího výkonu ve služebním poměru podle zákona o státní službě a v pracovním poměru podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění (podkapitola 1.1). Dále postihuje právní úpravu závislé práce ve služebním a pracovním poměru (podkapitola 1.2), zaměřuje se na povahu a hlavní principy právní úpravy služebního poměru v zákoně o státní službě a pracovního poměru v zákoníku práce. Druhá část právní analýzy sleduje posouzení právní úpravy personálního řízení v zákoně o státní službě, a to zejména v porovnání s obecnými východisky jednotlivých analyzovaných procesů personálního řízení (3. podkapitoly všech kapitol 2–15).

Druhá oblast analýzy zákona o státní službě, kterou je analýza personálních procesů ve služebních úřadech, vychází z odborných zdrojů, které reflektují teoretická východiska a zobecněné osvědčené zkušenosti („dobrou praxi“). Personální řízení je oblastí řízení, která se zabývá pracovníky, zahrnuje všechny souvislosti jejich pracovní činnosti. Cílem personálního řízení je optimální využívání potenciálu lidí a investic do nich vložených k dosahování cílů organizace a vytváření předpokladů ke spokojenosti pracovníků s prací, k jejich pracovní motivaci, rozvoji a pracovní angažovanosti. Systém personálního řízení vychází z personální strategie, která je východiskem personální politiky. Za personální strategii a politiku organizace má odpovědnost vrcholové vedení. Personální pracovníci odpovídají za odbornou úroveň personálního řízení. Významnou úlohu mají linioví vedoucí pracovníci, kteří realizují personální práci v rámci řízení a vedení svých podřízených. O významu personálního řízení, který mu je v konkrétních organizacích přikládán, je usuzováno z hlediska jeho postavení v porovnání s dalšími oblastmi řízení organizace. Úroveň personálního řízení v organizacích je nahlížena ve vztahu k personální strategii a uplatňované personální politice, ve vztahu k realizovaným personálním procesům a aktivitám, jejich podobě a využívaným metodám, a to i z hlediska provázanosti procesů v systému personálního řízení, rovněž v souvislosti s participací vedoucích pracovníků na personálním řízení. Mnoho přístupů a postupů, které jsou z odborného hlediska akcentovány, má platnost pro různé typy organizací, avšak vždy je třeba zvažovat rozdílnost organizací (například prostředí ziskových a neziskových organizací) a rovněž specifika každé konkrétní organizace. Realizace personálního řízení musí vždy odpovídat konkrétním potřebám organizace vzhledem k jejím vnitřním i vnějším podmínkám.

Analýza zákona o státní službě obsahuje analýzu čtrnácti dílčích personálních procesů ve služebních úřadech (kapitoly 2–15), kterými jsou personální plánování, analýza pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností), získávání zaměstnanců, výběr zaměstnanců, přijímání zaměstnanců, adaptace zaměstnanců, rozmísťování zaměstnanců v úřadu, hodnocení a řízení pracovního výkonu, odměňování zaměstnanců, vzdělávání a rozvoj zaměstnanců, řízení kariéry zaměstnanců, pracovní podmínky a péče o zaměstnance, uvolňování zaměstnanců z úřadu a personální poradenství. Analýza dílčích procesů ve služebních úřadech (ve všech kapitolách 2–15) obsahuje úvod a analýzu daného procesu na základě realizovaného kvantitativního a kvalitativního šetření. Úvod každého personálního procesu postihuje jeho základní charakteristiky z odborného hlediska (1. podkapitola), analýza daného procesu ve služebních úřadech (2. podkapitola) obsahuje analýzu z hlediska závazných postupů, analýzu z hlediska praxe služebních úřadů a závěrečné shrnutí. V analýze personálních procesů je užíván termín „zaměstnanec“ ve vztahu ke služebním úřadům, termín „pracovník“ v širším významu jako osoba poskytující organizaci svůj pracovní potenciál (na základě i jiných než zaměstnaneckých smluv).

Kvantitativní šetření a navazující kvalitativní šetření k analýze dílčích personálních procesů ve služebních úřadech bylo realizováno v období od prosince 2021 do března 2022. K šetření byly využity podklady a konzultace se sekci pro státní službu Ministerstva vnitra. Výsledky šetření jsou v analýze zákona o státní službě anonymizovány.

Kvantitativní šetření bylo realizováno pomocí dotazníku (online), distribuce dotazníku byla zajištěna sekci pro státní službu Ministerstva vnitra. Dotazník obsahoval čtrnáct dílčích personálních procesů, které rovněž tvoří strukturu dílčích personálních procesů v analýze zákona o státní službě. V úvodu dotazníku byly uvedeny stručné charakteristiky všech čtrnácti personálních procesů, přičemž v instrukci k dotazníku byli respondenti vyzváni, aby se s nimi seznámili před zahájením vyplňování dotazníku. Tyto charakteristiky byly vždy uvedeny znovu před otázkami v úvodu oddílu k danému personálnímu procesu. V dotazníku byly ke každému personálnímu procesu dva okruhy otázek. Otázky v první části byly zaměřeny na zjištění, zda závazné postupy (dané zákony, předpisy) vyhovují potřebám úřadu. Ve vztahu k závazným postupům byla sledována čtyři kritéria, a to dané termíny (ve vztahu k případným souvisejícím překážkám, časovým prodlevám apod.), pružnost (možnost přizpůsobení potřebám úřadu), náročnost administrativy a sladění postupů, jsou-li logické. Otázky ve druhé části byly zaměřeny na realizaci personálního procesu v praxi. V dotazníku byly využity otázky s tzv. nucenou volbou (jedna z možností), otázky s více možnostmi odpovědí a otevřené otázky k vyjádření formou volného popisu. Kvantitativního šetření se zúčastnilo celkem (všech oslovených) 29 služebních úřadů, z toho 14 ministerstev a 15 ústředních správních úřadů.

- Účastníky šetření byli zástupci Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva kultury, Ministerstva obrany, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí.

- Účastníky šetření z ústředních správních úřadů byli zástupci Českého statistického úřadu, Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, Českého báňského úřadu, Úřadu průmyslového vlastnictví, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Správy státních hmotných rezerv, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, Energetického regulačního úřadu, Úřadu vlády České republiky, Českého telekomunikačního úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a Národní sportovní agentury.

Kvalitativní šetření bylo zaměřeno na zjištění hlubších informací k realizaci personálních procesů v praxi úřadů. Rozhovor byl orientován na konkrétní podobu personálních procesů, na různé faktory jejich realizace. Otázky byly zaměřeny na vnímání potenciálu, podobu metod, rozdělení odpovědnosti, charakteristiky spolupráce, využívání aktivit, důvody přístupu ad. Ke kvalitativnímu šetření byly úřady zvoleny na základě výsledků dotazníkového šetření. Rozhovory byly realizovány v pěti vybraných služebních úřadech, ve čtyřech úřadech s jedním informantem a v jednom úřadu se dvěma informanty, a to vždy se zaměstnancem na služebním místě státní tajemník nebo vedoucí ústředního správního úřadu.

1 PRÁVNÍ ÚPRAVA ZÁVISLÉ PRÁCE VE SLUŽEBNÍM POMĚRU PODLE ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ A V PRACOVNÍM POMĚRU PODLE ZÁKONÍKU PRÁCE

Právní vztahy státních zaměstnanců, kteří vykonávají státní správu ve správních úřadech, včetně jejich služebních poměrů, na jejichž základě dochází k výkonu závislé práce, upravuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění. Zákon o státní službě je právní normou veřejného práva, kdy je o právech a povinnostech státního zaměstnance ve věcech služby rozhodováno mocensky a administrativně formou přezkoumatelných individuálních správních aktů.

Zákon o státní službě byl přijat v roce 2014 na základě poslaneckého návrhu, jehož cílem bylo změnit zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jako „služební zákon“). Služební zákon byl přijat v roce 2002, avšak nikdy nenabyl účinnosti a byl zrušen zákonem o státní službě. Zákon o státní službě je s výjimkou několika ustanovení účinný od 1. 1. 2015, přičemž od 1. 7. 2015 započalo tzv. překlápění stávajících pracovních poměrů zaměstnanců státu vykonávajících činnosti vymezené novým zákonem o státní službě jako služba do služebního poměru. Do té doby totiž byly (od vzniku samostatné České republiky) právní vztahy státních zaměstnanců ke státu, a to i těch vykonávajících činnosti související se státní správou, regulovány soukromým právem a pracovněprávními předpisy, zejména zákoníkem práce. V období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2006 to byl zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, a od 1. 1. 2007 se jedná o zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění (zákon č. 262/2006 Sb. dále jako „zákoník práce“). Tedy právní normou soukromoprávního charakteru.

Podle předkladatelů návrhu zákona o státní službě měla nová právní úprava naplnit předpoklad daný ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky, která v článku 79 odst. 2 předpokládá existenci právního předpisu upravujícího oblast právních poměrů státních zaměstnanců a státu v ministerstvech a jiných správních úřadech. Ústava však nestanoví, jak konkrétně mají být právní poměry státních zaměstnanců při výkonu státní služby upraveny a zda má být právní vztah státního zaměstnance ke státu při výkonu státní služby regulován jako veřejnoprávní anebo soukromoprávní. Volba metody právní úpravy právních vztahů zaměstnanců státu podílejících se na výkonu státní moci je tak na zákonodárci, přičemž je nutné při její regulaci zvažovat, aby právní úprava právního vztahu zaměstnanců státu vykonávajících veřejnou správu umožňovala naplňování jejich základních principů, zejména zákonnost, proporcionalitu, veřejnou správu jako službu, nestrannost a procesní ekonomii. Předkladatelé návrhu zákona o státní službě dále chtěli jeho přijetím docílit oddělení státní služby od sféry politických vlivů. Přijetí specifické právní úpravy regulující právní vztahy státních zaměstnanců při výkonu jejich práce ke státu bylo podle nich též důsledkem závazku České republiky reformovat státní správu, ke které se Česká republika zavázala v souvislosti s vyjednávacími procesy o přístupu České republiky k Evropské unii.

Výkon práce státních zaměstnanců při výkonu služby je tedy aktuálně regulován veřejnoprávní normou, zákonem o státní službě. Zákon o státní službě je založen na principech veřejného práva a nevychází z principu smluvních vztahů, tak jako pracovněprávní vztahy podle zákoníku práce. Zákon o státní službě svým obsahem vychází ze služebního zákona, který však nikdy jako celek nenabyl účinnosti, a představuje komplexní právní normu upravující právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování státních zaměstnanců, řízení ve věcech služebního poměru a také organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu. Služebním vztahem je podle zákona o státní službě vztah fyzické osoby, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného (tato fyzická osoba je pro účely zákona o státní službě označována jako státní zaměstnanec), k výkonu některé z činností státní správy ve správních úřadech (tj. k výkonu státní služby) ke státu. Služebním poměrem je pak podle zákona o státní službě ta část služebního vztahu státního zaměstnance, která se týká jeho vzniku, změn a zániku. Správním úřadem ve smyslu zákona o státní službě je ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy. Správní úřady se pro účely zákona o státní službě označují jako služební úřady. Představeným je státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy.

Pokud jde o vztah zákona o státní službě a zákoníku práce, platí, že na služební vztahy státních zaměstnanců se použije právní úprava zákoníku práce jen tehdy, je-li tak výslovně v zákoně o státní službě uvedeno, zákon o státní službě tedy uplatňuje princip delegace na zákoník práce. Specifikum zákona o státní službě pak tkví především ve skutečnosti, že se v jeho důsledku zásadně změnila právní povaha pracovního vztahu státního zaměstnance při výkonu státní správy ze soukromoprávního na veřejnoprávní. S veřejnoprávní povahou služebního vztahu je spojena i skutečnost, že služební orgán vystupující v pozici zaměstnavatele, tj. státu, disponuje s veřejnou mocí a autoritativně určuje jednostrannými akty v mezích zákonné úpravy postavení osob vykonávajících službu ve služebním poměru. Hlavními principy, na kterých podle předkladatelů zákona stojí státní služba v pojetí zákona o státní službě, jsou oddělení nepolitických státních zaměstnanců od politických kandidátů, profesionalizace, posílení efektivnosti, předvídatelnosti, stability a otevřenosti výkonu veřejné správy ve prospěch občanů.

1.1 Závislá práce a její výkon ve služebním a pracovním poměru

Závislá práce je charakterizována jako práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném

dohodnutém místě. Vztahy, v nichž je vykonávána závislá práce, lze označit jako vztahy zaměstnanecké.

Znaky závislé práce vyjadřují základní podstatu zaměstnaneckých vztahů, a totiž, že práce je plánována, řízena, organizována, kontrolována, hodnocena i odměňována zaměstnavatelem. Je to také zaměstnavatel, který vytváří svůj pracovní kolektiv, tedy vyhledává, vybírá a přijímá své pracovníky a organizuje je tak, aby tito svou prací plnili úkoly a cíle stanovené zaměstnavatelem. Výkon závislé práce v zaměstnaneckých právních vztazích je tak úzce propojen s pravomocí zaměstnavatele vykonávat personální řízení.

Právní normy regulující zaměstnanecké vztahy pak této řídicí a dispoziční pravomoci zaměstnavatele dávají právní rámec, stanovují její mantinely a vymezují minimální práva a povinnosti zaměstnanců. Právní normy regulující zaměstnanecké vztahy tak vymezují základní právní rámec personálního řízení v jednotlivých organizacích.

Výše uvedenou definici závislé práce obsahuje pouze zákoník práce, což je soukromoprávní norma, která je základní právní normou regulující vztahy vznikající při výkonu závislé práce. Závislá práce může být podle zákoníku práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, kterým je pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Zákoník práce tak v § 3 předpokládá, že závislá práce může být vykonávána i mimo pracovněprávní vztah, je-li tak stanoveno zvláštním právním předpisem. Jak zákoník práce uvádí v poznámce 2 ke svému ustanovení § 3 takovým zvláštním právním předpisem je i zákon o státní službě upravující výkon závislé práce státních zaměstnanců při výkonu státní správy ve služebních úřadech. Závislá práce státního zaměstnance podle zákona o státní službě je vykonávána ve služebním poměru, což je svým charakterem obdobou pracovního poměru jako jednoho ze základních pracovněprávních vztahů. Mezi další zvláštní právní předpisy, které upravují výkon závislé práce, patří např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů či zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Tyto právní předpisy nejsou předmětem této analýzy.

Přestože je závislá práce konaná jak v základních pracovněprávních vztazích mezi zaměstnanci a zaměstnavateli podle zákoníku práce, tak ve služebním poměru státních zaměstnanců podle zákona o státní službě, je jejich regulace v obou právních předpisech diametrálně odlišná.

Ač zákon o státní službě v určitých částech na zákoník práce a právní úpravu pracovněprávních vztahů, resp. využití jeho soukromoprávních institutů, odkazuje (např. pokud jde o pracovní dobu a její rozvržení, práci přesčas a noční práci, dovolenou, překážky v práci, pracovní úlevy při zvyšování kvalifikace, náhrady při výkonu práce v zahraničí, bezpečnost a ochranu zdraví, pracovní volno, pracovní podmínky některých skupin zaměstnanců, jakož i právní úpravu odpovědnosti za škodu aj.), nejsou obecně principy a zásady zákoníku práce a pracovněprávních vztahů zákonem o státní službě

u služebního poměru využívány. Oba právní předpisy a jejich právní regulace stojí na zcela jiných právních základech a principech.

Společným pro oba právní předpisy je právě to, že oba regulují právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce fyzických osob (tj. státních zaměstnanců podle zákona o státní službě a zaměstnanců podle zákoníku práce). Pro oba typy těchto poměrů – pracovní poměr i služební poměr – je tak společné, že se jedná o zaměstnanecké právní vztahy.

Pro služební poměr je typické, že zaměstnavatelem státního zaměstnance je stát, závislá práce je státním zaměstnancem vykonávána za účelem odborného zajištění veřejných úkolů státní správy a finanční prostředky na odměňování státního zaměstnance pocházejí z veřejných prostředků. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že stát může být a je i zaměstnavatelem zaměstnanců vykonávajících závislou práci v některém z pracovněprávních vztahů. Skutečnost, že závislá práce je vykonávána vůči státu, tak není rozhodující pro závěr, že se jedná o služební poměr, ani neplatí rovnítka, že zaměstnanecký vztah ke státu je vždy veřejnoprávním vztahem.

1.2 Právní úprava závislé práce ve služebním a pracovním poměru

1.2.1 Povaha právní úpravy služebního poměru podle zákona o státní službě

Služební poměr je typickým veřejnoprávním poměrem státně zaměstnaneckým a po celou dobu svého trvání se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním a vyznačuje se především rovností jeho účastníků – tedy zaměstnance a zaměstnavatele (usnesení Nejvyšší soudu sp. zn. 21 Cdo 2903/2020 ze dne 11. 11. 2020).

Právní vztahy účastníků služebního poměru se vyznačují tím, že jeden účastník (stát reprezentovaný příslušným služebním úřadem) vystupuje vůči druhému (státnímu zaměstnanci) jako nositel veřejné svrchované moci a který jako silnější strana služebního vztahu může druhému účastníku (státnímu zaměstnanci) jednostranně zakládat jeho práva. Tato veřejnoprávní a státněmocenská povaha je příznačná pro vzájemné vztahy účastníků služebního poměru jako celku, kdy jednotlivé úkony vůči státnímu zaměstnanci jsou činěny ze strany služebního orgánu vrchnostensky, a tedy v rovině veřejného práva. Vztah mezi státním zaměstnancem a jeho zaměstnavatelem tak není založen na jejich rovnosti a není výsledkem jejich dohody, ale jde o vztah veřejnoprávní, kdy o subjektivních právech státního zaměstnance je rozhodováno jednostranně a mocensky ze strany služebního úřadu formou přezkoumatelných individuálních správních aktů a pravomocí správního soudnictví rozhodovat o právech a povinnostech účastníků služebního poměru.

Hlavním cílem právní úpravy zákona o státní službě je vytvoření podmínek pro výkon státní správy prostřednictvím závislé práce státních zaměstnanců tak, aby byly naplněny všechny její cíle a potřeby. Právní úpravě tak dominují kogentní právní normy a je pro ni charakteristické jednostranné rozhodování o právech a povinnostech státního

zaměstnance. To vše se projevuje zejména v úpravě předpokladů a odborných požadavků na osobu státního zaměstnance, ve způsobu jeho výběru prostřednictvím výběrového řízení, úpravě specifických povinností státního zaměstnance, jakož i omezením některých jeho občanských práv, kárnou odpovědností státního zaměstnance a způsobem rozhodování ve věcech služebního poměru.

Zákon o státní službě je právní normou veřejného práva a na právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu se tak vztahují zásady správního práva, jakož i správního řízení, neboť až na stanovené výjimky je na řízení ve věcech služby subsidiárně aplikován zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jako „správní řád“). Mezi základní zásady správního práva, které se plně projevují také v rámci právní regulace služebních vztahů, patří zásada legality, která vychází z ústavního principu vázanosti výkonu veřejné moci zákonem, a to podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a podle níž služební úřad musí postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy (i mezinárodními smlouvami), uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Dále se jedná zejména o zásadu proporcionality, vztahující se zejména k požadavkům na obsah správního rozhodnutí a na způsob uplatňování procesních postupů včetně principu rozhodování v rozumné lhůtě, zákaz zneužití správního uvážení včetně principu sledování stanoveného účelu, rovnosti před právem a zákazu diskriminace a principu předvídatelnosti a právní jistoty. Dále jde o zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásadu souladu s veřejným zájmem, zásadu subsidiarity, která požaduje, aby prostředky veřejné moci byly uplatňovány pouze v nezbytném rozsahu, který je možné odůvodnit účelem výkonu dané pravomoci, a pouze tam, kde se nezdaří v rámci postupů správních orgánů a v jejich rozhodnutích uplatnit smírné řešení věci, zásadu legitimního očekávání, materiální pravdy, procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů, zásadu veřejné správy jako služby a zásadu spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů a zásadu procesní ekonomie.

Mezi další zásady a principy, které se uplatní v rámci služebních vztahů, patří princip zákazu libovůle, který se projevuje mj. v tom, že každé rozhodnutí služebního orgánu ve věcech služebního poměru musí být řádně odůvodněno, aby jej bylo možné přezkoumat. Významným principem je také zásada veřejnoprávní legality, která vyjadřuje primární účel veřejné moci, která má především sloužit veřejnosti. Služební poměr má veřejnoprávní charakter, který se vyznačuje potlačením smluvní volnosti stran služebního vztahu. Tímto se zcela odlišuje od koncepce pracovního poměru ve světle zákoníku práce, který naopak smluvní volnost stran akcentuje v případech, kdy se nejedná o kogentní zákonná ustanovení zákoníku práce. Odlišná povaha obou poměrů se pak především projevuje ve způsobu jejich vzniku. Zatímco pracovní poměr je založen primárně dvoustranným právním jednáním (případně ve vymezených případech jmenováním nebo volbou, u kterých se však souhlas zaměstnance se vznikem pracovního poměru dovozuje) a jeho účastníci se mohou v mezích zákona domlouvat na všech podmínkách výkonu závislé práce, služební poměr je založen výlučně na základě individuálního jednostranného konstitutivního správního aktu služebního orgánu (i když i zde je souhlas fyzické osoby se vznikem služebního vztahu dovozován) a o podmínkách

výkonu služby rozhoduje autoritativně služební orgán. Uzavření dohody o vzniku, jakož i skončení služebního poměru je vyloučeno a možnost uzavření jiné dohody se státním zaměstnancem (např. o podmínkách výkonu služby) je značně omezena. S veřejnoprávní povahou služebního poměru je tedy spojeno to, že služební orgán vystupující za zaměstnavatele, tedy za stát, disponuje veřejnou mocí a autoritativně určuje postavení osob vykonávajících státní službu jednostrannými akty v mezích zákonné úpravy.

Se vznikem služebního poměru zákonodárce současně spojuje i zásadu transparentnosti, která se projevuje mj. ve vztahu k obsazování volných služebních míst formou formalizovaného výběrového řízení, které je, až na zákonem stanovené výjimky, povinen podstoupit každý uchazeč o volné služební místo (včetně služebního místa představeného) anebo ve vztahu ke služebnímu hodnocení zaměstnanců. O služebním hodnocení se vyhotovuje formulář, který slouží jako ověřitelný podklad pro osobní příplatek zaměstnance a výsledky služebního hodnocení mohou být i důvodem pro odvolání ze služebního místa představeného nebo pro skončení služebního poměru. Mezi další zásady zákona o státní službě a služebních vztahů pak patří zásada rovnosti a zásada zákazu diskriminace a rovného zacházení. Ohledně použití této zásady odkazuje zákon o státní službě na zákoník práce. Zákon o státní službě tak stejně jako zákoník práce nepřipouští žádné formy nespravedlivé diskriminace založené mj. na pohlaví, sexuální orientaci, rasovém nebo etnickém původu, národnosti, sociálním původu, rodu, zdravotním stavu, věku, náboženství či víře, majetku, manželském a rodinném stavu a vztahu nebo povinností k rodině, politickém nebo jiném smýšlení, členství a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů. Nicméně v zájmu nestranného a řádného výkonu státní služby je podle zákona o státní službě povinností každého státního zaměstnance, aby jeho víra, náboženství nebo politické a jiné smýšlení nebylo na újmu výkonu státní služby. S tím souvisí i neslučitelnost výkonu některých funkcí s výkonem státní služby, která se pojí např. s některou z volených politických funkcí nebo s členstvím v zastupitelstvech územních samosprávných celků dočasně uvolněné osoby.

Právní úprava personálního řízení služebních poměrů podle zákona o státní službě je výrazně ovlivněna tím, že služební poměr je veřejnoprávním vztahem vznikajícím na základě rozhodnutí služebního orgánu, který není na rozdíl od pracovního poměru a dalších pracovněprávních vztahů založen na zásadě rovnosti stran, ale na principu nadřízenosti státu a podřízenosti státního zaměstnance. Služební orgán přitom rozhoduje v rámci své působnosti o právech a povinnostech státních zaměstnanců. Rozhodování služebních orgánů o právech a povinnostech státních zaměstnanců ve věcech služebního poměru je rozhodováním správního orgánu o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy. Z hlediska správního řádu, který se subsidiárně použije na řízení ve věcech služby, tak jde o realizaci výkonu působnosti správního (služebního) orgánu v oblasti veřejné správy. Státní zaměstnanci mají možnost podávat proti rozhodnutím ve věcech služebního poměru opravné prostředky podle zákona o státní službě, resp. správního řádu. Tímto se služební poměry zásadním způsobem odlišují od pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce. Způsob a právní úprava rozhodování ve věcech služebního poměru je také hlavním důvodem výrazně menší pružnosti a časové náročnosti personálních procesů ve věci služebního poměru státních zaměstnanců

v porovnání s personálním řízením ve věci pracovního poměru zaměstnanců podle zákoníku práce.

Z charakteru služebního poměru jako veřejnoprávního vztahu vyplývá (ve srovnání s pracovním poměrem) i obecně odlišný způsob soudní ochrany státních zaměstnanců před úkony služebních orgánů zasahujícími do práv státních zaměstnanců. Státní zaměstnanci mají zejména možnost podávat proti rozhodnutím služebního orgánu ve věcech služebního poměru, jakož i v případech dalších nezákonných rozhodnutí, zásahů či nečinnosti služebního orgánu, žaloby v rámci správního soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění. V některých případech, které však nejsou výslovně v zákoně o státní službě vymezeny, je možné se domáhat soudní ochrany před civilními soudy. I toto, tedy skutečnost, že existují situace, ve kterých se uplatní jiný procesní postup, mohou vést k závěru o komplikovanosti aplikace právní úpravy služebního poměru podle zákona o státní službě v praxi.

Hlavní výhodou právní úpravy výkonu závislé práce ve služebním poměru podle zákona o státní službě z pohledu personálního řízení v porovnání s právní úpravou výkonu závislé práce v pracovním poměru podle zákoníku práce je transparentnost nastavených procesů a zřejmá snaha o zachování stability služebního poměru. Nevýhodou je pak skutečnost, že o právech a povinnostech státního zaměstnance je rozhodováno formou přezkoumatelných individuálních správních aktů, což je hlavním aspektem, který v porovnání s personálním řízením pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce způsobuje jeho časovou i administrativní náročnost a menší pružnost. Nevýhodou je rovněž omezená možnost uzavírání dohod o podmínkách výkonu služby se státním zaměstnancem.

1.2.2 Povaha právní úpravy pracovního poměru podle zákoníku práce

Pracovněprávní vztahy jako vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli vznikající při výkonu závislé práce jsou regulovány zákoníkem práce jako základní pracovněprávní normou. Zákoník práce je právní normou soukromého práva, na pracovněprávní vztahy se tak v první řadě aplikují i všechny zásady soukromého práva.

V kontextu pracovního práva a pracovněprávních vztahů je to především základní zásada soukromého práva „co není zakázáno, je dovoleno“, podle které je dovoleno veškeré jednání a chování, které není výslovně zákonem zakázáno, resp. jeho zákaz není možné dovodit z logiky konkrétní právní úpravy. Dále jde o zásadu autonomie vůle jako obecný právní princip soukromého práva zdůrazňující svobodu jedince ve společnosti a zásadu pacta sunt servanda, podle které mají být uzavřené smlouvy dodržovány všemi jejich účastníky. Pracovněprávní vztah je vztahem založeným na základě smlouvy (pracovní smlouvy anebo některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem; to je základní rozdíl od služebních vztahů, které nejsou postaveny na smluvním principu.

Na pracovněprávní vztahy se pak dále uplatní i specifické zásady zákoníku práce, které slouží i jako základní interpretační kritérium pro subsidiární aplikaci zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění, na pracovněprávní vztahy. Výsadní postavení mezi těmito zásadami má zásada zákonné ochrany postavení zaměstnance, která je vyjádřením ochranné funkce pracovního práva. Přestože je pracovní právo jako součást práva soukromého postaveno na rovnosti jeho účastníků (zaměstnance a zaměstnavatele), zaměstnanec je zpravidla slabší stranou tohoto vztahu a právní regulace zákoníku práce výrazně reguluje jeho právní instituty tak, aby bylo chráněno postavení zaměstnance jako slabší strany pracovněprávního vztahu a jeho práva. Zákoník práce tak svou regulací, která je místy kogentní a vylučuje odchylnou úpravu, omezuje v některých ohledech absolutní smluvní svobodu účastníků pracovněprávních vztahů, nastavuje minimální standardy, které musí být vždy zachovány, a brání tak tím situaci, aby ze strany zaměstnavatele došlo ke zneužití absolutní smluvní svobody v neprospěch zaměstnance. Tím má pracovní právo jako soukromoprávní oblast práva specifické postavení, neboť je v něm omezena smluvní volnost jejích účastníků za účelem zvýšené ochrany zaměstnanců.

Na rozdíl od zákona o státní službě, jehož hlavním cílem je vytvoření podmínek pro výkon státní správy a tomu v maximální míře přizpůsobit právní poměry státní služby, je cíl a účel zákoníku práce jiný a jeho odrazem je právě výše uvedená zásada zákonné ochrany postavení zaměstnance.

Dalšími základními zásadami pracovněprávních vztahů jsou uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky, spravedlivé odměňování zaměstnance, řádný výkon práce zaměstnance v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele a rovné zacházení se zaměstnanci a zákaz diskriminace. Všechny tyto další základní zásady pracovněprávních vztahů ve své podstatě rozvíjejí první zásadu zvláštního ochranného postavení zaměstnance a zdůrazňují tím i specifické postavení zákoníku práce mezi normami soukromého práva, kdy je v něm reflektována zvláštní povaha vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem při výkonu závislé práce zaměstnance pro zaměstnavatele, při kterých je reflektována potřeba po zvýšené ochraně postavení zaměstnanců jako slabší strany těchto vztahů a tím omezené smluvní svobodě stran. Poslední ze základních zásad pracovněprávních vztahů, zásada rovného zacházení se zaměstnanci a zákazu diskriminace, se pak aplikuje i v právní úpravě služebních vztahů (blíže viz v předchozí kapitole).

Personální řízení pracovních poměrů podle zákoníku práce vychází z povahy pracovněprávních vztahů jako vztahů soukromého práva, založených na smluvní svobodě stran závazkového vztahu a jejich rovnosti. Pracovní poměr jako jeden ze základních pracovněprávních vztahů vzniká vždy na základě smlouvy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (pracovní poměr může vzniknout ve vymezených případech i na základě jmenování či volby, nicméně i v těchto případech je ke vzniku pracovního poměru vyžadován souhlas zaměstnance a smluvní strany zpravidla ve formě smlouvy domlouvající další podmínky výkonu práce), která vymezuje základní prvky pracovního poměru s tím, že smluvní svoboda obou stran je silně omezena za účelem ochrany minimálních práv zaměstnance zákoníkem práce, resp. dalšími speciálními právními předpisy. Je

to zaměstnavatel, kdo organizuje práci svých zaměstnanců a určuje její podmínky, přičemž může využívat množství interních řídicích aktů, jimiž v mezích dovoleného právního rámce reguluje bližší podmínky organizace a výkonu závislé práce zaměstnanců. Přestože je zákoník práce normou soukromého práva, je v něm zdůrazněn požadavek na ochranu slabší strany pracovního poměru a smluvní svoboda jeho účastníků je v mnoha ohledech potlačena, resp. omezena kogentními normami pracovního práva.

Zákoník práce například vymezuje základní náležitosti pracovní smlouvy, určuje podmínky pracovního poměru na dobu určitou, maximální délku zkušební doby, vymezuje minimální rozsah informací, které zaměstnavatel musí zaměstnanci v souvislosti se vznikem a změnami pracovního poměru sdělovat, a těch, které naopak zaměstnavatel zjišťovat od zaměstnanců nesmí. Zákoník práce dále výrazně limituje dispoziční právo zaměstnavatele ohledně možnosti přidělit jednostranně zaměstnanci jinou než sjednanou práci či ho převést na jiné místo výkonu práce. Nejvýrazněji se pak zákonná ochrana zaměstnanců projevuje při limitaci možností jednostranného skončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele a ve stanovení podmínek a povinností v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Pokud jde o pracovní podmínky (pracovní doba, dovolená, odměňování za práci mzdou, platem či odměnou, úprava náhrad nákladů vzniklých zaměstnanci v souvislosti s výkonem práce, překážky v práci aj.) či otázek odpovědnosti za škodu vzniklou druhému účastníku pracovněprávního vztahu při výkonu práce či v jeho souvislosti, vymezuje zákoník práce striktním způsobem právní rámec, v němž se musí zaměstnavatel pohybovat.

Přestože je zákoník práce na rozdíl od jiných soukromoprávních norem výrazně kogentnější (tj. možnost odchýlit se od zákona, a to i dohodou účastníků pracovněprávního vztahu, je omezena) a ochrannější ve prospěch zaměstnance, je v rámci pracovněprávních vztahů kladen důraz na smluvní svobodu jeho účastníků a je dán velký prostor, aby si tito v rámci zákonného rámce upravili podmínky svého vztahu tak, aby vyhovoval jejich potřebám. Tedy jak potřebám zaměstnavatele, tak zájmům a potřebám zaměstnance. Personální řízení je tak v pracovněprávních vztazích výrazně pružné a umožňuje reagovat na konkrétní požadavky zaměstnavatele a zaměstnance.

Zaměstnavatel a zaměstnanec se tak domlouvají nejen na samotném vzniku svého pracovního poměru a jeho základních náležitostech spočívajících ve sjednání druhu práce, kterou má zaměstnanec pro zaměstnavatele vykonávat, místa výkonu práce, ve kterém má být práce vykonávána, a dni nástupu do práce, ale domlouvají se též na dalších podmínkách výkonu práce (zejména způsobu jejího výkonu a pracovní době) a jejich změnách a je také v jejich smluvní dispozici dohodnout se na jeho skončení. To i v případě, kdy nejsou splněny zákonné podmínky pro jednostranné skončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. V případě, že se zaměstnanec rozhodne skončit pracovní poměr k zaměstnavateli, může tak učinit i bez vyjádření důvodu ve stanovené lhůtě výpovědi, a to aniž by k tomu byl nutný souhlas zaměstnavatele.

Personální řízení pracovních poměrů podle zákoníku práce není svázáno dlouhými termíny ani náročnými administrativními nároky. V rámci zákonných podmínek je možné ho vykonávat pružně. Je plně v kompetenci zaměstnavatele, zda a jak nastaví své vnitřní

procesy a mechanismy k tomu, jak bude personální řízení a práce plánována, organizována, vykonávána a kontrolována. Je na zaměstnavateli, zda a jaké podmínky pro to stanoví, jaká si určí kritéria a procesy a je také na něm, jak bude organizovat své interní procesy vedoucí k rozhodnutí o jednotlivých zaměstnancích a jejich právech. Zákoník práce neupravuje procesní stránku personálního řízení a její případná úprava je zcela v dispozici zaměstnavatele.

Pro pracovněprávní vztahy je typické, že jsou administrativně nenáročné, a vyjma několika lhůt a dob vymezených zákoníkem práce a vztahujícím se k jednotlivým pracovněprávním institutům (např. délka zkušební doby, délka výpovědní doby, lhůta pro učinění výpovědi z pracovního poměru v případě, že zaměstnanec poruší některou ze svých povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, minimální 14 denní doba pro seznámení zaměstnance s novým či změněným rozvrhem práce či stejná doba pro oznámení o nařízení dovolené aj.) či zvláštním právním předpisům, které se na daný pracovněprávní vztah vztahují, zákoník práce blíže neupravuje časový aspekt jednotlivých personálních procesů. Je tak zcela na zaměstnavateli, jak a v jakých časových lhůtách bude organizovat a provádět jednotlivé personální procesy. Může si je v rámci zákonných limitů upravit a nastavit tak, aby vyhovovaly jeho konkrétním potřebám při respektování potřeb a zájmů zaměstnanců, resp. uchazečů o zaměstnání u zaměstnavatele.

Stejně tak je v kompetenci a na interním rozhodnutí zaměstnavatele, jak bude organizovat administrativní stránku jednotlivých personálních procesů. Zákoník práce jako norma soukromého práva stanoví pouze minimální formální požadavky, které musí být u jednotlivých právních jednání zaměstnavatele a zaměstnance zachovány pro zajištění jejich právní účinnosti a závaznosti. Například zákoník práce požaduje u určitých právních jednání obligatorně písemnou formu (jde např. o pracovní smlouvu, dokumenty stanovující či upravující odměnu za práci zaměstnance, dokumenty o jednostranném právním jednání směřujícím ke skončení pracovněprávního vztahu či vnitřní předpisy zaměstnavatele). Přesto je písemná forma běžná i u mnoha dalších právních jednání zaměstnavatele, a to z důvodu jejich průkaznosti i následné archivace. Je však na zaměstnavateli, jaký způsob a s jakými účely zvolí a bude v rámci své organizace uplatňovat.

Zvýšená zvláštní ochrana postavení zaměstnance je dále posílena také zvláštními pravidly pro doručování vybraných jednostranných i dvoustranných pracovněprávních písemných jednání. Zákoník práce upravuje, že tato vybraná pracovněprávní jednání musí být zaměstnanci doručena do vlastních rukou a postupem předvídaným zákoníkem práce, aby mohla vyvolat zamýšlené právní účinky.

Princip autonomie vůle stran pracovního poměru se pak projevuje i v možnostech obrany proti protiprávnímu jednání jeho účastníků. V případě, že dochází k porušování právních předpisů jednou ze stran, má druhá strana možnost primárně se obrátit na nezávislý soud a vyvolat civilní řízení před obecným soudem ohledně svých práv a povinností, případně určení, zda tady dané právo či právní vztah je či není. Zákoník práce pak výslovně reguluje pouze ve dvou případech dobu, ve které je možné zahájit spor mezi účastníky pracovního

poměru, a to spor ohledně platnosti, resp. neplatnosti skončení pracovního poměru, a dále spor ohledně obsahu potvrzení o zaměstnání či pracovního posudku. V ostatním se uplatní obecná úprava zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění.

Hlavní výhodou právní úpravy závislé práce v pracovním poměru podle zákoníku práce z hlediska personálního řízení v porovnání s právní úpravou služebního poměru podle zákona o státní službě je skutečnost, že se jedná o soukromoprávní vztah a tím je dána jeho pružnost a smluvní svoboda jeho účastníků v mezích zákona. Dále je to menší časová a administrativní náročnost řízení pracovněprávních vztahů ze strany zaměstnavatele a skutečnost, že o sporech mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem rozhodují soudy v rámci občanského soudního řízení. Pravomoc zaměstnavatele však není bezbřehá a je regulována pravidly zákoníku práce, přičemž od mnohých z nich se není možno smluvně odchýlit. Za nevýhodu právní regulace pracovního poměru podle zákoníku práce by bylo možné považovat v zákoně nevyjádřený požadavek transparentnosti postupů a rozhodování zaměstnavatele ohledně práv a povinností zaměstnance v pracovním poměru, přesto lze tento požadavek dovodit ze základní zásady pracovněprávních vztahů požadující rovnost zacházení se zaměstnanci, a to pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžitě hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.

Právní úprava České republiky nebrání tomu, aby specifika právních vztahů s určitými zaměstnanci či specifickými zaměstnavateli, včetně vztahů se zaměstnanci vykonávajícími činnosti související s výkonem veřejné moci, byly vedle zákoníku práce regulovány zvláštním právním předpisem, který může specifika výkonu závislé práce v těchto případech upravit např. tím, že stanoví specifické předpoklady a požadavky na zaměstnance, upraví způsob jejich výběru (např. prostřednictvím výběrového řízení či jiným závazným postupem), upraví další povinnosti zaměstnanců nad rámec zákoníku práce či omezí nebo rozšíří možnosti skončení jejich pracovního poměru, či jim garantuje další práva odrážející specifika jejich práce. Takovým právním předpisem je např. i zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů (dále jako „zákon o úřednících“) upravující pracovní poměr úředníků územních samosprávních celků a jejich vzdělávání. Na rozdíl od zákona o státní službě je právní vztah úředníka územního samosprávného celku, který se v rámci výkonu své činnosti podílí na výkonu veřejné moci, vznikající při výkonu jeho práce vztahem pracovněprávním a je vedle zákona o úřednících regulován na základě principu subsidiarity zákoníkem práce. Pro úředníky územních samosprávních celků vykonávajících veřejnou moc v rámci obcí a krajů tak zákonodárce zvolil soukromoprávní metodu úpravy založenou na principech soukromého práva, tj. zejména smluvní systém založený na pracovněprávních vztazích úředníků, s nezbytnými odchylkami od zákoníku práce, vyjadřujícími požadavky na kvalitní, efektivní a nestranný výkon veřejné správy v území profesionálními úředníky.

2 PERSONÁLNÍ PLÁNOVÁNÍ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

2.1 Úvod k personálnímu plánování

Personální plánování představuje stanovování potřeb pracovníků k dosažení cílů organizace tak, aby měla v budoucnosti potřebný počet lidí s odpovídajícími schopnostmi ve správný čas.

Plánování zajišťuje určení budoucích cílů organizace a prostředků k jejich dosažení. Dílčí plány specifikují cíle a postupy v konkrétních oblastech. Odpovědnost za plánování v organizaci mají vedoucí pracovníci. Teorie managementu (např. klasikové Koontz a Weihrich, 1993) zdůrazňuje plánování jako východisko ostatních manažerských funkcí, rovněž personální práce.

Cílů jako optimálních budoucích stavů je dosahováno rozhodováním o činnostech a zdrojích k jejich realizaci. Posuzován je význam dílčích cílů a jejich vzájemné závislosti, identifikovány jsou možnosti jejich měření. Činnosti směřující k dosažení cílů vyžadují informace a predikce důsledků (Donnelly, Gibson, Ivancevich, 1997). Vytvářeny jsou krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé plány, přičemž jejich časové ohraničení se v praxi liší podle charakteru činnosti organizací a konkrétních oblastí. I v oblasti personálního řízení je přikládán význam strategickému plánování (Berman, Bowman, West, Van Wart, 2021). Strategie určuje účel (poslání), dlouhodobé cíle, potřebné činnosti a zdroje k dosažení záměrů organizace. Strategický plán organizace je východiskem dílčích strategických plánů pro složky a funkční oblasti. Cíle obsažené ve strategických personálních plánech vycházejí ze strategických cílů organizace (cíle organizace a personální cíle musejí být v souladu). Strategie v oblasti řízení lidí se vztahují k počtu a struktuře pracovníků, k jejich zajištění, nástupnictví ad.

Organizace sledují potřebné schopnosti lidí v budoucnosti, usilují o udržení si potřebného počtu lidí (k eliminaci problémů s nedostatkem pracovníků či jejich nadbytečností) s potřebnými kompetencemi, podporují rozvoj jejich schopností (a to i jejich schopnosti adaptovat se na měnící se prostředí), usilují o snižování závislosti na vnějších zdrojích pracovníků pomocí strategie stabilizace a rozvoje vlastních pracovníků (Kocianová, 2010).

Personální plánování jako proces sledující určení směru a prostředků k dosažení žádoucího stavu v oblasti řízení lidí vyžaduje shromažďování a využívání informací o organizaci i informací z vnějšího prostředí, analýzu současné situace v organizaci a zvažování a zohlednění vlivu budoucích podmínek a situací. K personálnímu plánování jsou využívány intuitivní a kvantitativní metody.

Dlouhodobé, obecněji a komplexněji formulované personální cíle jsou konkretizovány v dílčích personálních plánech v systému personálního řízení, vytvářeny jsou:

- plány získávání pracovníků
- plány výběru pracovníků

- plány rozmísťování pracovníků
- plány vzdělávání pracovníků
- plány rozvoje pracovníků
- plány nástupnictví
- plány odměňování pracovníků
- plány penzionování pracovníků
- plány hodnocení pracovníků.

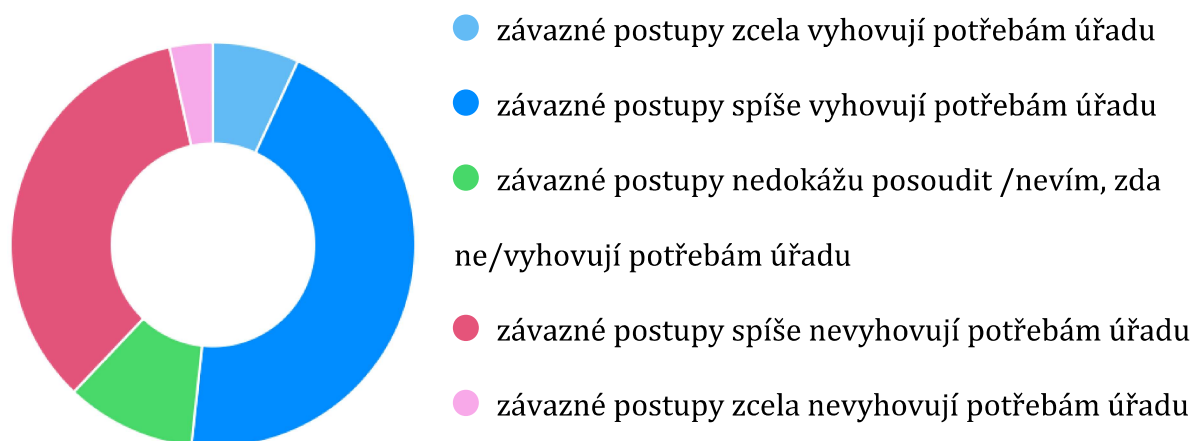
Potřebný počet pracovníků zajišťují zejména plány získávání, výběru, rozmísťování a odchodu pracovníků.

Strategické rozmísťování pracovníků (staffing) sleduje sladění požadavků pracovních míst a schopností pracovníků (potřeby organizace a preference pracovníků), řízení kariéry pracovníků, plánování nástupnictví (následnictví). Potřebné schopnosti pracovníků sledují plány v oblasti vzdělávání a rozvoje pracovníků. Plánování odměňování reprezentují především mzdové rozpočty, ale obsahuje i další složky odměňování (hmotné i nehmotné odměny). Hodnocení pracovníků je plánováno z hlediska času, cílů, obsahu apod.

2.2 Analýza procesu personálního plánování ve služebních úřadech

2.2.1 Personální plánování ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti personálního plánování.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	13	44,8 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	3	10,3 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	10	34,5 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %

U personálního plánování ve svých odpovědích hodnotí 50 % respondentů závazné postupy jako spíše vyhovující nebo zcela vyhovující. Přibližně 35 % respondentů ze své praxe vnímá závazné postupy jak spíše nevyhovující. V oblasti termínů uvedlo závazné postupy jako částečně vyhovující 50 % všech hodnotících respondentů. Nespokojenost se závaznými postupy je uvedena převážně v kontextu s vnímaným nedostatkem možnosti jejich přizpůsobení potřebám úřadu (50 % respondentů hodnotí závazné postupy týkající se personálního plánování jako spíše nebo zcela nepružné) a částečně jejich administrativní náročností (téměř 40 % respondentů se vyjádřilo, že závazné postupy v oblasti administrativní náročnosti spíše nebo zcela nevyhovují potřebám úřadu). Naopak míru sladění a logiky respondenti hodnotili jako vyhovující (více než 70 % úřadů hodnotilo závazné postupy jako mírně nebo zcela sladěné a logické).

V hodnocení závazných postupů mezi ministerstvy a ústředními správními úřady je výrazný rozdíl. Zatímco více než 70 % respondentů z ústředních správních úřadů hodnotilo závazné postupy jako zcela nebo spíše vyhovující jejich potřebám, u respondentů z ministerstev to bylo jenom necelých 30 % respondentů. Tyto rozdíly se prolínaly do všech dílčích kritérií hodnocení, i když tady je nutná jistá opatrnost v interpretaci výsledků, protože 20 % respondentů z ministerstev závazné postupy v dílčích kritériích nehodnotilo. V oblasti termínů vyjádřilo, že závazné postupy plně nebo částečně vyhovují, přibližně 65 % respondentů z ústředních správních úřadů, ale jenom 25 % hodnotících respondentů z ministerstev. Ve 45 % respondenti z ústředních správních úřadů vnímají závazné postupy jako pružné nebo spíše pružné, oproti přibližně 15 % částečně souhlasným odpovědím mezi hodnotícími respondenty z ministerstev. V oblasti administrativní náročnosti hodnotilo postupy jako zcela nebo spíše vyhovující více než 50 % respondentů z ústředních správních úřadů, ale jenom přibližně 15 % hodnotících respondentů z ministerstev. Nesoulad panuje i v rámci hodnocení z hlediska sladění a logiky závazných postupů. Jako spíše nebo zcela sladěné a logické je vnímá více než 85 % respondentů z ústředních správních úřadů a přibližně 50 % hodnotících respondentů z ministerstev.

Z odpovědí na otevřené otázky lze usuzovat, že se hodnocení personálního plánování převážně vztahovalo k praxi úřadů s analýzou pracovních míst, výběrem, rozmísťováním a uvolňováním zaměstnanců. Většina komentářů se týkala oblasti systemizace služebních

míst (zejména tvorby, navyšování a snižování počtu systemizovaných služebních a pracovních míst, případně jejich rušení). Část respondentů hodnotila proces schvalování systemizace jako zdouhový, administrativně náročnější a vnímala omezené možnosti flexibilně reagovat na změny v potřebách úřadu. Připomínky se vztahovaly například k nemožnosti pružného zacházení s kratšími úvazky, malé pružnosti při vytváření nebo rušení systemizovaných míst nebo přesunu služebního místa z jednoho podřízeného služebního úřadu na jiný služební úřad. Někteří respondenti ve svých komentářích ale vyjádřili spokojenost se závaznými termíny v systému personálního plánování. Objevovaly se i komentáře k náročnosti získání schválení k vytvoření nových systemizovaných míst, i v souvislosti se zavedením nové agendy na úřadech.

2.2.2 Personální plánování v praxi služebních úřadů

Mezi nejvíce rozšířené plány patří plány vzdělávání zaměstnanců (vytváří je více než 80 % všech oslovených úřadů), plány hodnocení zaměstnanců (uvedlo je téměř 80 % respondentů) a plány rozvoje zaměstnanců (jejich tvorbu uvedlo 60 % respondentů). 30 % úřadů vytváří plány výběru a odměňování zaměstnanců. Mezi nejméně často vytvářené plány patří plány penzionování zaměstnanců (zpracovává je přibližně 10 % úřadů), plány získávání zaměstnanců a rozmísťování zaměstnanců (vytváří je 20 % úřadů). Plány nástupnictví nejsou vytvářeny vůbec.

Většina respondentů uvedla, že dlouhodobé (strategické) plány (pro období delší než jeden rok) nejsou vytvářeny (přibližně 60 % respondentů). Jako nejčastější důvod byla uváděna vazba personálního plánování na roční státní rozpočet a systemizaci služebních a pracovních míst. Respondenti úřadů, které dlouhodobé plány vytvářejí, uvedli, že se jedná například o plány rozmísťování zaměstnanců, odměňování zaměstnanců nebo o personální strategii úřadu. Nejčastěji konkretizovaným časovým horizontem těchto strategických plánů byla doba 2 let (3 respondenti), 3 let (2 respondenti) nebo 5 let (2 respondenti). Menší část respondentů nevnímá potřebu strategického plánování z důvodu své velikosti (jedná se o malé úřady s nízkým počtem zaměstnanců). Část by ráda plánovala strategičtěji, ale vnímá to v limitech stávajících závazných postupů jako nemožné.

Z realizovaných personálních plánů v rozhovorech nejvíce zaznívaly plány vzdělávání, rozvoje a hodnocení zaměstnanců. V menší míře plány získávání, výběru a odměňování zaměstnanců. Ve vztahu k personálnímu plánování se informanti cítí být limitováni současnými závaznými postupy.

Někteří by uvítali zejména možnost plánování nástupnictví. Jeden z informantů uvedl, že se zvyšuje průměrný věk zaměstnanců a současně narůstá počet zaměstnanců, kteří se blíží k tzv. důchodovému věku, proto by ocenili plánování nástupnictví ve vztahu k personální obměně na řadových pozicích i na pozicích představených. Současné limity neumožňují souběžné přijetí nových zaměstnanců, které by bylo možné zaškolit, aby bylo zajištěno plynulé předání agendy. Pokud odcházející představený vnímá mezi stávajícími podřízenými vhodného nástupce, je nezbytná realizace výběrového řízení

na obsazovanou pozici, byť by bylo pouze formální. Jeden z informantů uvedl v kontextu neumožnění plánování nástupnictví a řízení kariéry, že v praxi úřadu postrádá identifikaci a práci s tzv. klíčovými zaměstnanci (talent managementem jako zdrojem nástupnictví). Další informant uvedl, že by uvítal více pravomocí ve vztahu k personální politice s pouhým finančním limitem na platové prostředky, možnost autonomního rozhodování v kontextu plánování výběru, rozmísťování a uvolňování zaměstnanců. Výhody vnímá v možnosti strategického plánování vzhledem ke strategickým cílům a prioritám úřadu. V odpovědích informantů zazněly i zkušenosti s navyšováním agendy úřadu bez možnosti přijímání nových zaměstnanců a v menším rozsahu zazněla i nejistota spojená s „vlnami“ uvolňování zaměstnanců. Ti, kteří museli v minulosti více propouštět z organizačních důvodů (případně opakovaně propouštět z organizačních důvodů) by ocenili možnost plánovat uvolňování ve větším časovém předstihu. V menšině se objevil požadavek strategického plánování získávání zaměstnanců ve vztahu k záměru dlouhodobější spolupráce s vysokými školami jako potenciálními zdroji uchazečů pro obtížněji obsazované pozice specialistů.

Pokud úřady plánují strategicky, týká se to zejména plánů hodnocení (pokud probíhají služební hodnocení jednou za dva roky), někteří informanti uvedli rovněž plány vzdělávání a rozvoje nebo uvolňování zaměstnanců (ve vztahu k odchodům do důchodu v důsledku dosažení věkové hranice nebo v souvislosti s uvolňováním zaměstnanců přijatých na dobu určitou).

2.2.3 Shrnutí

Závazné postupy v systému personálního plánování jsou úřady pozitivně hodnoceny z hlediska sladění a logiky. Respondenti by naopak uvítali, pokud by jim závazné postupy umožnily reagovat pružněji a vyžadovaly menší administrativní zátěž. Hodnocení se převážně vztahovalo k praxi úřadů s tvorbou a změnami systemizace služebních a pracovních míst. Mezi nejvíce využívané personální plány v praxi úřadů patří plány vzdělávání, rozvoje a plány hodnocení zaměstnanců, mezi nejméně využívané plány penzionování zaměstnanců. Plány nástupnictví vytvářeny nejsou. Dobrá praxe různých typů organizací dokládá význam plánů nástupnictví z mnoha důvodů. Významným důvodem je zajištění kontinuity, dlouhodobého personálního zajištění klíčových a vedoucích pozic z interních zdrojů kvalifikovanými a motivovanými zaměstnanci s potenciálem k převzetí větší odpovědnosti, dále mají důležitou roli při budování značky společnosti jako zaměstnavatele, který oceňuje své stávající zaměstnance, investuje do jejich rozvoje a poskytuje příležitosti k jejich kariérnímu postupu. Plánování nástupnictví je významným aspektem personální politiky. „Strategické plánování má pozitivní vliv na výkon organizací v soukromém i veřejném sektoru...“ (George, Walker, Monster, 2019, s. 810). Dlouhodobé strategické plány vytváří v systému personálního plánování přibližně třetina všech oslovených úřadů. Úřady by přivítaly praktickou možnost strategického plánování, a to v dlouhodobějším výhledu plánování získávání, výběru a rozmísťování zaměstnanců, řízení kariéry zaměstnanců a uvolňování zaměstnanců, což by jim poskytlo větší kontinuitu a flexibilitu ve vztahu k zajištění agend úřadu a k práci s klíčovými a talentovanými zaměstnanci.

2.3 Právní analýza úpravy procesu personálního plánování v zákoně o státní službě

Právní úpravu personálního plánování lze v zákoně o státní službě nalézt v Části první, Hlavě IV, konkrétně v §§ 17–19, které upravují systemizaci a organizační strukturu služebního úřadu, a dále v Části desáté, Hlavě IV, § 172 upravující systemizaci pracovních míst ve služebních úřadech.

Právní úprava personálního plánování obsažená v zákoně o státní službě se zaměřuje na regulaci závazných pravidel pro organizaci služebního úřadu formou systemizace služebních a pracovních míst a regulací jejich změn, přičemž upravuje závazný postup a termíny pro jejich návrh i změny a dále upravuje pravidla pro schválení organizační struktury služebního úřadu a její změny. Za účelem zajištění řádného výkonu působnosti služebního úřadu je systemizací stanoven pro každý služební úřad počet služebních míst státních zaměstnanců a počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami, včetně služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky a dále služebních míst, u kterých se stanoví po skončení služebního poměru zákaz konkurence, jakož i objem prostředků na platy státních zaměstnanců a zaměstnanců na služebních místech. Návrh systemizace vypracovává Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhu služebního orgánu a schvaluje ho vláda na následující kalendářní rok. Návrh organizační struktury služebního úřadu nebo její změny zpracovává služební orgán podle systemizace a schvaluje ho Ministerstvo vnitra. Ve stanovených případech, kdy nedochází v důsledku schválení organizační struktury nebo její změny ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného, schvaluje organizační strukturu nebo její změnu státní tajemník nebo služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, a není-li nadřízený služební úřad, vedoucí služebního úřadu. Další oblasti personálního plánování nejsou v zákoně o státní službě výslovně regulovány, přesto, jak je patrné z výsledků šetření, jsou v praxi některých služebních úřadů připravovány i některé personální plány, zejména plány hodnocení zaměstnanců, rozvoje či plány jejich vzdělávání.

3 ANALÝZA SLUŽEBNÍCH A PRACOVNÍCH MÍST A IDENTIFIKACE KOMPETENCÍ (SCHOPNOSTÍ) VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

3.1 Úvod k analýze pracovních míst a identifikaci kompetencí (schopností)

Analýza pracovních míst je proces shromažďování a vyhodnocení informací o obsahu práce na pracovních místech, poskytuje informace k tvorbě popisů pracovních míst a stanovení nároků na kvalifikaci pracovníků (kvalifikační profil), které jsou východiskem k identifikaci kompetencí (schopností) pracovníků na pracovních místech.

Analýza pracovních míst je velmi důležitou činností v systému personálního řízení, je východiskem realizace dalších personálních aktivit. Popisy pracovních míst a kvalifikační profily pracovníků jsou využívány při obsazování pracovních míst, adaptaci a rozmísťování pracovníků, při řízení pracovního výkonu a hodnocení pracovníků, ke vzdělávání, rozvoji a řízení kariéry pracovníků ad. Popisy pracovních míst a kvalifikační profily mají význam i pro pracovníky, vymezují jejich povinnosti, pravomoci a požadovanou kvalifikaci, kritéria jejich práce a jejího hodnocení.

Úkolem analýzy pracovních míst je získání informací o obsahu práce, jejích podmínkách a souvislostech pracovní činnosti na konkrétních pracovních místech a o požadavcích na pracovníky na těchto místech (např. Dresang, 2017). Zjišťované informace odpovídají typu práce. Pracovní činnost lidí se liší pracovním režimem, mírou rozmanitosti, komplexnosti pracovní činnosti, autonomie (rozhodováním o postupech vlastní práce), individuální či týmové práce a dalšími charakteristikami. Informace k pracovním místům jsou získávány od pracovníků vykonávajících danou práci, nadřízených, spolupracovníků, odborníků v oblasti dané činnosti ad. Zdrojem informací je existující písemná dokumentace vztahující se k pracovním místům. K analýze pracovních míst jsou využívány různé metody, zajišťována je obvykle specialisty (ergonom, psycholog práce ad.).

Cílem analýzy pracovních míst je vytvoření popisů pracovních míst a určení nároků na pracovníky na těchto místech. Podoba popisů pracovních míst se v praxi liší, jsou rozpracované v různé míře. Popisy pracovních míst poskytují základní informace o postavení místa v organizační struktuře, o práci na daném místě a o jejích podmínkách. Nároky na pracovníka jsou stanoveny na základě popisu pracovního místa. Kvalifikační profily obsahují požadované dosažené vzdělání, odborné a další vzdělávání, specifické znalosti a dovednosti, zkušenosti, jazykové předpoklady, délku praxe, fyzické předpoklady a další požadavky.

Změny v organizacích vyžadují aktualizace (redesign) popisů pracovních míst (změny obsahu, metod práce ad.) a kvalifikačních profilů pracovníků. Při vytváření pracovních míst by měla mít organizace na paměti zlepšování kvality pracovního života lidí, kteří v ní pracují (Kocianová, 2010), měla by být zvažována pracovní motivace lidí.

Identifikace kompetencí (schopností) pracovníka představuje zjišťování předpokladů člověka k vykonávání činnosti na pracovním místě, zejména vědomostí (znalostí), dovedností, postojů, zkušeností a motivace, a to k tvorbě modelu / profilu kompetencí pracovníka na pracovním místě.

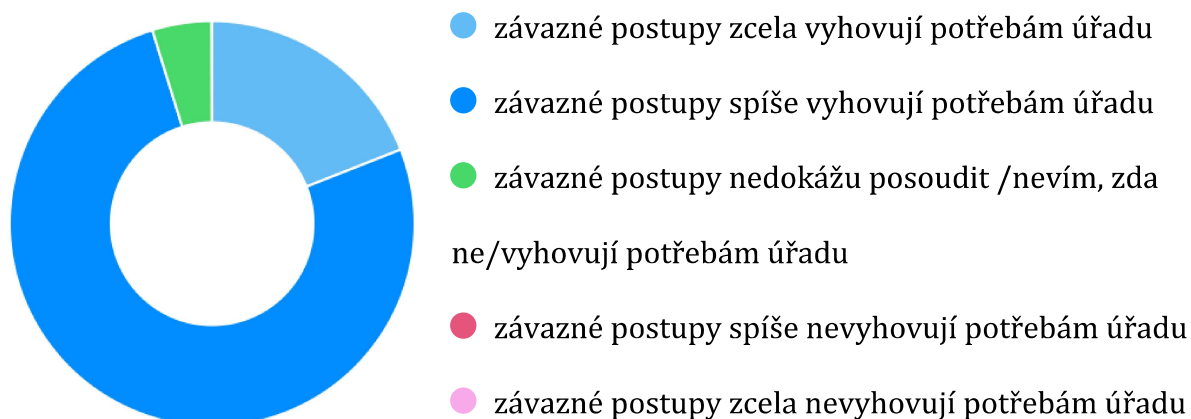
Kompetence jsou různě vymezovány, rozlišovány jsou různé typy kompetencí. Tzv. klíčové kompetence jsou chápány jako obecné způsobilosti využitelné na různých pracovních pozicích s rozdílnými pracovními činnostmi (např. schopnost člověka chovat se přiměřeně situaci, podle Belz, Siegriest, 2001). Vytvořeny jsou (univerzální) modely kompetencí pro určité skupiny pozic, postupy (metody) k identifikaci kompetencí. Kompetenční přístup se v systému personálního řízení uplatnil ve významné míře, zvláště při obsazování pracovních míst (získávání a výběr pracovníků), při hodnocení pracovníků, vzdělávání, rozvoji a řízení kariéry pracovníků.

Kompetenční modely/profilu stanovují nároky na člověka ve vztahu k jeho pracovní činnosti, schopnosti a charakteristiky utříděné do homogenních skupin (označovaných jako kompetence). Ve významné míře postihují osobnostní a sociální kompetence, rovněž metodické kompetence, v případě vedoucích pozic manažerské kompetence.

3.2 Analýza procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech

3.2.1 Analýza služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností).



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	4	19,0 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	16	76,2 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	1	4,8 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %

Oporu pro analýzu služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí v některém ze závazných postupů nachází přibližně 70 % všech respondentů. Mezi těmito respondenty jednoznačně převažuje vyjádření, že jim vyhovují závazné postupy, které upravují problematiku analýzy služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí (přibližně 75 % hodnotících respondentů vnímá závazné postupy jako spíše vyhovující, necelých 20 % hodnotících respondentů jako zcela vyhovující). Jako nevyhovující je nehodnotil žádný z respondentů. Závazné postupy ve vztahu k analýze služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí jsou hodnoceny jako vyhovující převážnou částí hodnotících respondentů.

V dílčích kritériích je rovněž hodnotilo necelých 70 % všech respondentů (ti, kteří oporu v tomto personálním procesu nacházejí v závazných postupech). Velmi kladně byly těmito respondenty hodnoceny závazné postupy v oblasti termínů (více než 80 % je hodnotilo v tomto kritériu jako spíše nebo zcela vyhovující potřebám úřadu), v kritériu pružnosti (80 % hodnotících respondentů uvedlo, že je možné dané postupy přizpůsobit potřebám úřadu). Nejhorší byly závazné postupy ve vztahu k analýze služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí hodnoceny v kritériu administrativní náročnosti (avšak i v tomto kritériu až 70 % hodnotících respondentů uvedlo, že závazné postupy jsou spíše nebo zcela vyhovující potřebám úřadu). Nejvíce pozitivně byly závazné postupy hodnoceny z hlediska kritéria logiky (více než 90 % hodnotících respondentů vnímá závazné postupy jako logické a sladěné).

Srovnání odpovědí mezi ministerstvy a ústředními správními úřady výraznější rozdíly neodhalilo. Celých 100 % hodnotících ministerstev a 90 % hodnotících ústředních správních úřadů, které nachází pro analýzu služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí oporu v zákonných postupech, je hodnotilo jako částečně nebo zcela vyhovující jejich potřebám.

Z odpovědí na otevřené otázky lze usuzovat, že respondenti považují proces analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí za velmi důležitý. Pracují zejména se zpracovanými charakteristikami pro systemizovaná služební místa. Někteří z respondentů by uvítali zjednodušení procesu v podobě digitalizace (převod do elektronické podoby, digitální archivace, využívání elektronických podpisů). Menší

část respondentů by uvítala větší konkretizaci při popisu služebních a pracovních míst (charakteristika pracovních činností, nároky na tzv. měkké dovednosti).

3.2.2 Analýza služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) v praxi služebních úřadů

Přibližně 65 % respondentů uvedlo, že mají zpracovány další informace ke služebním místům nad rámec charakteristik služebních míst státních zaměstnanců. Na zpracování těchto informací se podíleli zejména vedoucí zaměstnanci (představení daných míst, vedoucí oddělení, ředitelé odboru) a personální odbor, v malé míře samotní zaměstnanci, zaměstnanci podílející se na přípravě systemizace nebo další vyšší úředníci (např. státní tajemník, kancléř předsedy úřadu).

Pokud úřady přistoupily ke zpracování informací ke služebním místům (nad rámec charakteristik služebních míst), týkalo se to např. upřesnění kvalifikace, specifikace odpovědností a pravomocí na jednotlivých služebních místech. Informace jsou nejčastěji využívány při výběru zaměstnanců, dále při jejich hodnocení a vzdělávání, v menší míře pak při získávání zaměstnanců, uvedení zaměstnance na nové místo a jeho adaptaci a při personálním plánování.

Vytvořené modely/profilu kompetencí uvedlo 20 % všech dotazovaných (tři ministerstva a tři ústřední správní úřady), naopak téměř 80 % respondentů je vůbec zpracované nemá. Jsou-li vytvořeny, na jejich vzniku se podíleli vedoucí pracovníci a personální odbor a týkají se zejména všech systemizovaných služebních míst, v menší míře i všech pracovních míst. Jejich využití je rozdílné, jeden z respondentů uvedl, že kompetenční modely úřad má, ale v personálních činnostech je prozatím nevyužívá (projekt implementace kompetenčního modelu je v současnosti v procesu zpracování). Dalších pět respondentů, kteří mají kompetenční modely, je využívá spíše nejednotně, nejvíce v procesu výběru zaměstnanců, dále k personálnímu plánování, hodnocení a vzdělávání zaměstnanců.

V rozhovorech informanti uvedli, že mají popisy služebních míst zpracované podle metodiky sekce pro státní službu Ministerstva vnitra a podle služebního předpisu. Jejich obsah tvoří především platová třída, obor služby, konkrétní činnosti vykonávané na služebním místě, případně pravomoci, požadavky na vzdělání, požadavky na jazykové znalosti. Někteří uváděli například i požadavky na seznámení se s utajovanými informacemi nebo popis technického vybavení systemizovaného místa. Jeden z informantů uvedl, že je úřad aktuálně v procesu zavádění nového kompetenčního a procesního modelu. Informanti uváděli průběžné úpravy popisů služebních míst, ale pružnost jednotlivých ministerstev a ústředních správních úřadů při změnách popisů služebních míst může být různá. Odpovědi ve vztahu k úpravám popisů služebních míst se pohybovaly od označení „sporadické“, „občas“ až po vnímání popisů jako významně proměnlivých, se snahou reflektovat proměny nároků na služební místa a priority úřadu, případně reflektovat změnu charakteru činností vykonávaných v útvaru. Pokud dochází k úpravám v popisech služebních míst, je tato úprava iniciována přímým představeným

(případně i v součinnosti s nadřízeným přímého představeného) nebo státním tajemníkem. Popisy služebních míst využívají ministerstva a ústřední správní úřady zejména v procesu získávání zaměstnanců, výběru a rozmísťování zaměstnanců, v menší míře jsou využívány při hodnocení zaměstnanců.

Využívání kompetenčních modelů/profilů v systému personálního řízení je na ministerstvech a ústředních správních úřadech značně nejednotné. Jeden z informantů uvedl, že je kompetenční model v procesu implementace, jeho zavedení je plánováno ve druhé polovině roku 2022 pro všechna služební místa. Předpokládáno je jeho využívání k popisu nároků na uchazeče při vyhlášení výběrového řízení. Jeden z informantů uvedl zavedený systém kompetencí v rámci systemizace u vybraných služebních míst (řadových zaměstnanců i představených). Další z informantů uvedl využívání kompetenčních profilů při přípravě školení pro představené a doplňkově i v procesu získávání a výběru zaměstnanců, systematické zavedení kompetenčních modelů by uvítal, přičemž jejich hlavní využitelnost vnímá v procesu získávání a výběru zaměstnanců. U dalších dvou informantů výraznější potřeba využívání kompetenčních modelů není, přičemž jeden z nich má z minulosti zkušenost s existencí kompetenčních modelů na úřadě a zvažuje jejich zpracování pro personální útvar k (pilotnímu) posouzení jejich využitelnosti.

3.2.3 Shrnutí

Ve srovnání s ostatními personálními procesy, zejména s procesy výběru, hodnocení a rozmísťování zaměstnanců, je analýza služebních míst a identifikace kompetencí v kontextu závazných postupů hodnocena velmi pozitivně. Úřady vnímají závazné postupy jako pružné, logické, vyhovující i z hlediska termínů. Zatímco většina respondentů uvádí, že úřad má zpracované další informace ke služebním místům nad rámec charakteristik služebních míst státních zaměstnanců, přímo s kompetenčními modely (profily) pracuje méně než pětina respondentů. Míra a frekvence úprav charakteristik služebních míst se u úřadů liší, většinou jsou upravovány sporadicky, v menšině se vyskytuje poměrně pružný přístup a snaha reflektovat v popisech vývoj agendy a nároků na služební místo. Respondenti považují proces analýzy služebních míst a identifikace kompetencí v praxi úřadů za velmi důležitý. Je možné, že se začnou kompetenční modely v praxi úřadů více uplatňovat, některé z úřadů jsou v procesu jejich implementace nebo o implementaci alespoň v určité míře uvažují. Práce s kompetenčními modely je dosud v praxi úřadů nejednotná, jejich potenciál je využíván pouze v dílčích procesech, zejména při získávání zaměstnanců a výběru zaměstnanců. V praxi různých typů organizací jsou kompetenční modely (profily) významně rozšířené, a jsou-li vedením společností dobře přijaty, poskytují personalistům i manažerům jasná kritéria a vodítka nejenom při získávání a výběru, ale rovněž při adaptaci, hodnocení, vzdělávání a rozvoji pracovníků a řízení jejich kariéry. Studie zaměřená na analýzu charakteristik státní a veřejné správy ve 28 členských státech Evropské unie (včetně Velké Británie) považuje „... kompetence, tj. vědomosti, hodnoty a etické chování zaměstnanců státní a veřejné správy, společně se způsobem jejich výběru, hodnocení a řízení výkonu, odměňování a povyšování, za klíčové pro výkonnost a efektivitu státní správy.“ (Thijs, Hammerschmid,

Palaric, 2018, s. 22). Na zaměstnance v oblasti veřejné správy jsou kladeny požadavky na sociální, osobnostní a další kompetence, například na komunikační dovednosti, odolnost vůči stresu, respekt k etice a etické chování ad. (Kamrádová, Sciskalová, 2019). Kompetence k řízení a vedení lidí jsou důležité u vysoce postavených úředníků státní správy (Bach, Veit, 2017).

3.3 Právní analýza úpravy procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) v zákoně o státní službě

Právní úprava týkající se procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech se v zákoně o státní službě uceleně nenachází. Částečně se tohoto tématu týkají následující části a ustanovení zákona o státní službě: v Části první, Hlavě II, ustanovení upravující službu a obory služby (§ 5), služební označení státního zaměstnance (§ 6), dále v Hlavě IV, ustanovení §§ 17–19 upravující systemizaci a organizační strukturu služebního úřadu, v Části třetí, zejména §§ 77–85 upravující povinnosti a práva státních zaměstnanců, zákaz konkurence a příkazy k výkonu služby, v Části čtvrté, ustanovení §§ 87–97 upravující kárnou odpovědnost státních zaměstnanců a v Části desáté, Hlavě IV, § 172 upravující systemizaci pracovních míst, a v Hlavě VIII, ustanovení §§ 179–183 upravující informační systém o platech státních zaměstnanců a informační systém o státní službě. Zdrojem informací o požadovaných kompetencích a schopnostech na jednotlivá služební místa je dále Charakteristika platových tříd státních zaměstnanců obsažená v Příloze 1 k zákonu o státní službě.

Právní úprava týkající se procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech je v zákoně o státní službě pouze kusá a roztržitá. Uceleněji, avšak jen obecným vymezením, zákon o státní službě upravuje charakter činností služebních míst zařazených do jednotlivých platových tříd v Charakteristice platových tříd státních zaměstnanců uvedené v Příloze 1 k zákonu o státní službě. Účel této charakteristiky je však v rozlišení jednotlivých platových tříd z hlediska náročnosti vykonávané práce pro účely odměňování státních zaměstnanců a nejedná se tak o analýzu pracovních míst ve smyslu výše uvedeného personálního procesu. Charakteristiku služebních míst zpracovávají jednotlivé služební orgány na základě služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 4/2017.

4 ZÍSKÁVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

4.1 Úvod k získávání pracovníků

Získávání (vyhledávání) pracovníků představuje oslovení optimálního počtu vhodných uchazečů, tj. s předpoklady pro obsazované pracovní místo, a to z vnitřních zdrojů (stávající zaměstnanci) či vnějších zdrojů (nábor).

Získávání pracovníků je klíčový personální proces, který se spolupodílí na zajištění kvalitních pracovníků organizace, je provázaný s personálním plánováním a analýzou pracovních míst (např. Dresang, 2017). Úkolem získávání pracovníků je oslovení optimálního počtu uchazečů s předpoklady pro obsazované pracovní místo a působení v organizaci. Podstatnými faktory získávání pracovníků jsou náklady na zajištění procesu získávání a čas k obsazení pracovního místa. V průběhu získávání a výběru pracovníků je nezbytné dbát na dodržování zákonů, které určují při uplatňování práva na zaměstnání zákaz přímé i nepřímé diskriminace.

Východisky pro obsazení pracovního místa jsou popis pracovního místa, kvalifikační profil a požadované schopnosti pracovníka. Již získávání pracovníků by mělo usilovat o oslovení uchazečů, kteří budou mít předpoklady k práci na dané pozici a rozvojový potenciál odpovídající budoucím nárokům práce v organizaci.

Úspěch získávání pracovníků ovlivňuje mnoho faktorů vztahujících se k dané pozici a organizaci i faktorů ve vnějším prostředí, které jsou významnými kritérii volby metod získávání. Činnost a podmínky na obsazovaném pracovním místě a specifika a situace organizace ovlivňují zájem uchazečů o nabízenou pracovní pozici v organizaci. Významný vliv má charakter činnosti, pravomoci a odpovědnosti na daném pracovním místě, jeho postavení v organizaci, podmínky z hlediska organizace a místa výkonu práce, odměňování na daném místě ad. Důležité je postavení organizace ve srovnání s jinými organizacemi, personální strategie a politika, kultura organizace, sociální klima v organizaci ad. Z vnějšku ovlivňuje získávání pracovníků situace na trhu práce (například demografické faktory, profesní a hodnotové preference lidí, mobilita lidí), legislativní podmínky zaměstnávání lidí, působí lokální specifika ad. Organizace se zaměřují na nástroje získávání pracovníků, avšak zejména vnější faktory ovlivnit nelze.

V procesu získávání pracovníků je vždy nezbytné zvažování obsazení pracovního místa z vnitřních či z vnějších zdrojů (nábor) a v návaznosti zvážení způsobu informování o volné pracovní pozici, volba metod. Získávání pracovníků z vnitřních zdrojů je významným aspektem personální politiky, vlastním pracovníkům otevírá perspektivu kariéry v organizaci, je motivující a ovlivňuje stabilizaci klíčových lidí. Obsazování pracovních míst z vnitřních zdrojů je provázáno s hodnocením pracovníků, jejich rozmísťováním, řízením kariéry a dalšími procesy, uplatňovány jsou i určité postupy (například development centre k posouzení výkonnosti a schopností pracovníků). V případě vyhledávání pracovníků z vnějších zdrojů se organizace zaměřují na oslovení

jedinců hledajících práci, zaměstnaných jedinců, významnou skupinou jsou v současnosti studenti, rovněž lidé v důchodu.

Obsazení pracovního místa z vnitřních i vnějších zdrojů má své výhody i nevýhody. V případě vnitřních zdrojů jsou nespornými přínosy znalost pracovníka a využití jeho zkušeností, dovedností a prostředí organizace, nižší náklady a často i kratší doba, kterou obsazení pozice vyžaduje, důležité jsou motivační faktory ve vztahu ke kariéře. Možnými nevýhodami může být nedostatek nových podnětů pro danou oblast (tzv. „provozní slepota“), v případě povýšení nepřijetí pracovníka bývalými spolupracovníky, potřeba obsazení uvolněné pracovní pozice ad. Výhodou obsazení pracovního místa z vnějších zdrojů může být přínos k rozvoji dané oblasti pracovní činnosti, možnost výběru z většího počtu uchazečů, pracovní motivace nového pracovníka a jeho zájem o vysokou výkonnost ad. Nevýhodami bývají vyšší náklady a delší čas na obsazení pozice, vyšší finanční požadavky nového pracovníka, období adaptace na práci, sociální prostředí a na organizaci ad.

Metody získávání pracovníků z vnějších zdrojů se liší podle typu pozice a dostupnosti uchazečů. Využívány jsou:

- sociální sítě (např. Facebook, Twitter)
- profesní sociální sítě (např. LinkedIn)
- inzerování v médiích, internetová inzerce
- využívání externích poradenských služeb
- spolupráce se vzdělávacími institucemi
- spolupráce s úřady práce
- spolupráce se sdruženími odborníků
- spolupráce s vědeckými společnostmi
- spolupráce s odbory
- doporučení uchazeče
- přímé oslovení vyhlédnutého jedince
- nabídky uchazečů.

Ve významné míře jsou v současnosti využívány sociální a profesní sociální sítě a doporučení uchazeče, přímé oslovení uchazeče organizací a spolupráce se školami.

Personální marketing sleduje získávání kvalitních pracovníků, posilování jejich sounáležitosti s organizací a jejich stabilizaci v organizaci. Klíčovým úkolem personálního marketingu je pozitivní ovlivňování zájmu lidí o práci v organizaci, utváření pověsti atraktivního zaměstnavatele.

Personální marketing charakterizují všechny aktivity, které vytvářejí dobrou pověst zaměstnavatele. Dobré jméno organizace spoluutváří její kultura, personální politika, uplatňovaný přístup k vedení lidí a oceňování jejich práce. Významný vliv má prezentace organizace. Nástroji personálního marketingu jsou sponzoring, mediální politika, podoby metod získávání pracovníků, způsob jednání s uchazeči ad. Významný je vliv systému odměňování (včetně zaměstnaneckých výhod), pracovních podmínek a péče

o pracovníky, možnosti vzdělávání, osobního rozvoje a kariéry v organizaci ad. (Kocianová, 2010).

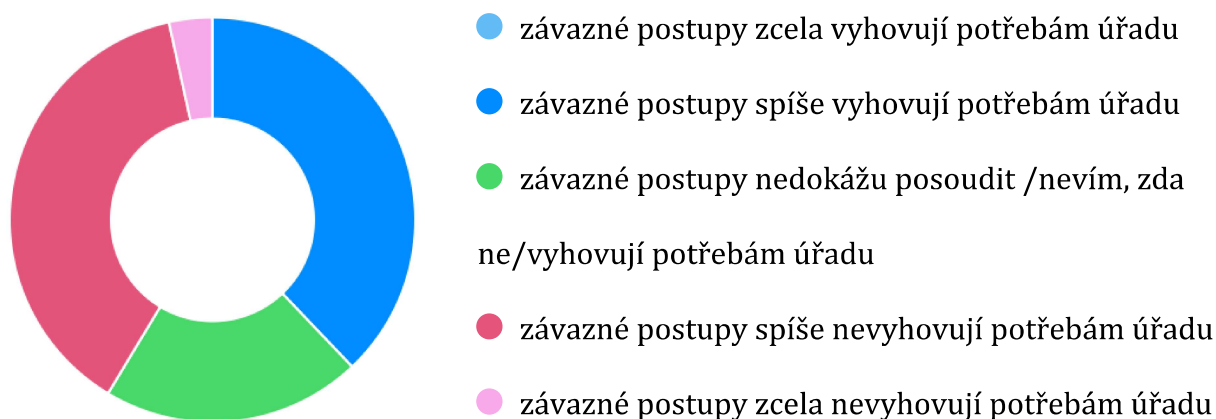
Značka zaměstnavatele představuje soubor charakteristik (mnohdy obtížně popsatečných), které činí organizaci zajímavou a přitažlivou. Hodnotovou značku – hodnotovou nabídku spoluutváří kultura organizace, zodpovědné jednání, respektování různorodosti, harmonizace práce a mimopracovního života, možnost odborného a osobního rozvoje ad. Vytvářením značky zaměstnavatele usiluje organizace o to, aby byla preferovaným zaměstnavatelem, který oslovuje potenciální i stávající zaměstnance (k setrvání v organizaci).

Budování značky zaměstnavatele vyžaduje znát očekávání uchazečů a zaměstnanců, ověřovat, zda ji podporují hodnoty organizace, představovat organizaci jako skvělého zaměstnavatele, porovnávat organizaci s přístupem jiných organizací, prezentovat se upřímně a realisticky (Armstrong, Taylor, 2015, Fischer, Schott, 2022). Jedním z významných faktorů budování značky je přístup k získávání pracovníků.

4.2 Analýza procesu získávání zaměstnanců ve služebních úřadech

4.2.1 Získávání zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti získávání zaměstnanců.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	11	37,9 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	6	20,7 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	11	37,9 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %

U získávání zaměstnanců v odpovědích respondentů mírně převažují nesouhlasné odpovědi, 40 % všech respondentů je hodnotilo jako spíše nevyhovující nebo zcela nevyhovující. Více než 35 % respondentů je hodnotí jako spíše vyhovující, jako „zcela vyhovující“ je nehodnotil žádný z respondentů. Poměrně velká část respondentů (20 %) nebyla schopna závazné postupy ve vztahu k získávání zaměstnanců na základě zkušeností z praxe úřadu posoudit a v dílčích kritériích je nehodnotila.

Závazné postupy v otázce termínů respondentům spíše vyhovují (40 % mírně souhlasných odpovědí). Respondenty jsou ale vnímány jako méně pružné (více než 40 % hodnotících respondentů vnímá postupy ve vztahu k získávání zaměstnanců v praxi úřadu jako spíše nebo zcela nepružné) a administrativně poměrně náročné (60 % hodnotících respondentů se vyjádřilo, že z hlediska administrativní náročnosti závazné postupy úřadům v jejich praxi spíše nebo zcela nevyhovují). Převážnou většinou respondentů jsou postupy hodnocené jako logické a sladěné (přibližně 70 % hodnotících respondentů je vnímá z pohledu praxe úřadu jako spíše nebo zcela logické a sladěné).

Mezi respondenty zastupujícími jednotlivá ministerstva, ve srovnání s respondenty z ústředních správních úřadů, převažovaly více nesouhlasné odpovědi. Přibližně 50 % všech oslovených ministerstev shledává závazné předpisy jako spíše nebo zcela nevyhovující potřebám úřadu při získávání zaměstnanců, ve srovnání s 30 % všech respondentů z ústředních správních úřadů, kteří hodnotili závazné předpisy jako spíše nevyhovující. Jako zcela nevyhovující je nehodnotil žádný respondent z ústředních správních úřadů. U ústředních správních úřadů, ve srovnání s ministerstvy, převažoval zdrženlivý postoj vyjádřený jako nemožnost se k závazným postupům ve vztahu k získávání zaměstnanců vyjádřit (přibližně 25 % neutrálních odpovědí u ústředních správních úřadů a přibližně 15 % neutrálních odpovědí u ministerstev).

Interpretace závěrů z těchto dat však vyžaduje opatrnost, jelikož velká část respondentů (20 %) zůstávala při hodnocení závazných postupů v kontextu získávání zaměstnanců zdrženlivá (neutrální odpovědi) nebo se k jejich hodnocení v dílčích kritériích vůbec nevyjádřila (20 % respondentů). A dále, z komentářů doplňujících škálové hodnocení je patrné, že se do hodnocení, spíše než zkušenosti se získáváním zaměstnanců, výrazně promítly zkušenosti úřadů s procesem výběru zaměstnanců. Objevily se zejména

komentáře k časově a administrativně náročným výběrovým řízením. V návaznosti na to mají některé úřady zkušenosti se ztrátou kvalifikovaných kandidátů, při dodržování závazných lhůt pro jednotlivé procesní kroky si žadatelé najdou ještě před ukončením výběrového řízení jiné pracovní uplatnění. Mezi komentáři vztahujícími se k získávání zaměstnanců převažovaly ty, které poukazyvaly na rozsáhlost oznámení o zahájení výběrových řízení, která mohou být vnímána potenciálními žadateli jako méně přehledná a méně srozumitelná. Administrativní úkony spojené s podáním žádosti o přijetí do služebního poměru, které mohou některé potenciální uchazeče odradit od účasti ve výběrovém řízení, jsou nejčastěji zmiňovanými překážkami při realizaci procesu získávání zaměstnanců. Některé úřady se v důsledku toho vnímaly jako méně konkurenceschopné na trhu práce.

Někteří respondenti uvedli těžkosti se získáváním kandidátů na vybrané pracovní pozice (např. IT specialisté, právníci, mzdové účetní), což v některých případech uváděli v kontextu menší konkurenceschopnosti nabízeného finančního ohodnocení a pracovních podmínek. Část komentářů se týkala nutnosti vyhlášovat výběrové řízení i v případě, že úřad má vhodného kandidáta na volné služební místo.

Komentáře, které by se věnovaly oslovování interních oproti externím kandidátům, byly méně početné a spíše názorově nejednotné. Někteří respondenti by rádi upřednostnili uchazeče z řad zaměstnanců úřadu, jiní procházení interní databáze před vyhlášením samotného výběrového řízení a zejména administrativní náročnost daného procesu vnímali jako zbytečné oddalování zahájení procesu výběru zaměstnanců.

4.2.2 Získávání zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Z hlediska metod oslovování zájemců z vnějších zdrojů na služební místa představených mezi nejvíce rozšířené patří podle respondentů inzerování v médiích, internetová inzerce (využívá téměř 90 % úřadů), doporučení uchazeče (využívá 60 % úřadů) a přímé oslovení vyhlášeného jedince (využívá necelých 60 % úřadů). S nabídkami uchazečů pracuje rovněž necelých 60 % úřadů. Současnější, méně konvenční metody získávání pracovníků na služební místa představených, mezi kterými lze uvést vyhledávání na sociálních sítích (Facebook, Twitter) nebo profesních sociálních sítích (např. LinkedIn), využívá téměř 50 % oslovených úřadů (50 % pracuje se sociálními sítěmi, přibližně 35 % s pracovními sociálními sítěmi). Externí poradenské služby nevyužívá žádný z úřadů. Mezi minimálně využívané metody získávání zaměstnanců patří spolupráce s vědeckými společnostmi (využívá 1 úřad), spolupráce s odbory (využívá rovněž 1 z úřadů), 1 respondent uvedl, že využívají prezentace na pracovních veletrzích, 3 respondenti spolupracují se sdruženími odborníků. Jako nejefektivnější metody získávání zaměstnanců na pozice představených hodnotili respondenti: inzerci v médiích, přímé oslovení uchazečů a doporučení uchazeče.

Preferované metody oslovení uchazečů z vnějších zdrojů na služební místa řadových zaměstnanců odpovídají metodám, které respondenti uváděli k získávání uchazečů na služební místa představených. Mezi nejvíce využívané patří inzerování v médiích,

internetová inzerce (využívá více než 90 % úřadů), doporučení uchazeče (využívá 70 % úřadů), dále jsou využívány nabídky uchazečů (60 % úřadů), spolupráce se vzdělávacími institucemi (více než 55 % úřadů) nebo je úřady samy přímo oslovují (více než 50 % úřadů). Poměrně rozšířená je práce se sociálními sítěmi (50 % úřadů využívá sociální síť, 40 % pracovní sociální síť). I nejméně využívané metody odpovídají metodám, které uváděli respondenti k získávání uchazečů na místa představených. Mezi nejméně rozšířené metody patří spolupráce s odbory (využívají 2 z úřadů), 1 respondent uvedl, že využívají spolupráci s externími poradenskými společnostmi a 1 organizuje den otevřených dveří pro studenty na daném ministerstvu. Spolupráci s vědeckými společnostmi a spolupráci se sdruženími odborníků žádný z úřadů nevyužívá. Jako nejefektivnější metody získávání zaměstnanců na pozice řádových zaměstnanců hodnotili respondenti: inzerci v médiích, přímé oslovení uchazečů, doporučení uchazeče a práci s nabídkami uchazečů.

Většina úřadů (přibližně 90 % respondentů) umožňuje studentům stáž, a to v největší míře v rámci agend právní a administrativní, dále ekonomické, bezpečnostní, marketingové nebo v různorodých agendách podle aktuálních potřeb jednotlivých odborů, případně podle zájmu studentů. Podle zkušeností úřadů studenti spíše projevují zájem o práci ve státní službě v budoucnu.

Většina dotazovaných (přibližně 70 %) uvedla, že věnuje pozornost personálnímu marketingu a budování zaměstnavatelské značky, více než 25 % úřadů uvedlo, že tomuto tématu pozornost nevěnuje. Jako nejčastější překážku v těchto aktivitách uváděli respondenti nedostatečné personální, časové a finanční kapacity. Aktivitu, které úřady realizují v rámci personálního marketingu a budování zaměstnavatelské značky, lze rozdělit mezi aktivity, které směřují dovnitř úřadu (finanční oblast, ale zejména nefinanční benefity pro zaměstnance zvyšující jejich spokojenost, tj. podpora work-life balance, vzdělávání), dále aktivity, které směřují vně úřadu k širší veřejnosti (kvalita poskytovaných služeb veřejnosti, prezentace na veletrzích, realizace přednášek na školách, realizace odborných stáží, dny otevřených dveří, pozitivní prezentace úřadu v průběhu výběrových řízení ad.). Z části komentářů je patrné, že některé úřady se snaží být aktivní i v online prostoru (tvorba atraktivních webových stránek, aktivity na sociálních sítích, realizace odborných webinářů ad.).

V kontextu získávání zaměstnanců by úřady uvítaly zlepšení, v jejich výčtu panuje značná různorodost. Některé návrhy směřují ke změně image státní služby a státních zaměstnanců ve vnímání širší veřejnosti. Část úřadů se vnímá jako méně konkurenceschopná ve srovnání s komerčními subjekty už v procesu získávání zaměstnanců (omezené možnosti inzerce na komerčních pracovních portálech z důvodu jejich finanční náročnosti, ale i z důvodu specifických postupů reakce na pracovní nabídky, které úřady vyžadují; menší atraktivita nabídek v důsledku formalizovaného oznámení o vyhlášení výběrového řízení, případně nižší nabídka v oblasti finanční).

V praxi úřadů se při získávání zaměstnanců z externích zdrojů osvědčuje kombinace metod. Informanti v rozhovorech často zmiňovali i aktivní metody oslovení potenciálních zájemců, např. aktivní navazování spolupráce se školami, přímé oslovení zejména

odborníků v oboru nebo oslovení na základě doporučení. Mezi často využívané metody patří rovněž inzerce, v menší míře i získávání zaměstnanců prostřednictvím profesních sociálních sítí a oslovení stážistů. Informanti uváděli, že si nejsou vědomi žádné metody, kterou by v současnosti chtěli využívat, ale nemohou. Nezaznívaly ani výraznější rozdíly v uváděných metodách v případě pozic představených a pozic řadových zaměstnanců, jsou-li získávání z externích zdrojů. Část informantů ale uvedla, že na pozice představených se ve více případech získávají zájemci z řad interních zaměstnanců, případně informanti uváděli, že externí kandidáti mají menší pravděpodobnost úspěšnosti ve výběrových řízeních na pozice představených. Ve výpovědích byl patrný aktivní přístup k získávání, snaha oslovit co nejvíce kvalitních uchazečů a snaha udržet je v časově a administrativně náročném procesu získávání a výběru zaměstnanců. Někteří například uváděli, že úpravami inzerátů posilují atraktivitu nabídek pracovních pozic nebo se snaží některé administrativní kroky realizovat za uchazeče (získání výpisu z registru trestů, práce s dokumenty z osobních spisů u interních kandidátů). Někteří informanti by přivítali větší otevřenost uchazečům ze soukromé sféry, případně své možnosti získat odborníky ze soukromé sféry hodnotili jako omezené (ať z důvodu platových podmínek na straně úřadu nebo v důsledku povahy činností, pro které nemusí uchazeči ze soukromé sféry splňovat podmínky a mít odpovídající praxi). Mezi pozice, pro které je náročné získat zájemce o pracovní místo, patří IT specialisté, účetní a právníci (někteří uváděli i bližší specifikace, například právníky v oblasti veřejných zakázek, právníky se zkušenostmi v oblasti vedení soudních sporů / náhrad škod), uvedeni byli i další specialisté, například dopravní specialisté v oboru dopravních staveb.

Aktivita v oblasti personálního marketingu a budování zaměstnavatelské značky poukazuje na to, že každý z úřadů zaměřil pozornost jiným směrem. Nejvíce zaznívaly aktivity ve vztahu k vysokým školám, které by část informantů ráda posílila a prohloubila, a to realizací neformálních přednášek pro studenty, spoluprací s pedagogy, akcemi pro studenty. Jeden z informantů uvedl více aktivit zaměřených na budování značky kvalitního zaměstnavatele směrem do úřadu, zejména v podobě rozšíření a navýšení benefitů, rozšíření možností vzdělávání, vytváření sociálních a volnočasových benefitů (zřízení dětské skupiny, tělocvičny, relaxační místnosti). Další zmínil snahu v uplynulém období podpořit vnitřní mobilitu zaměstnanců s cílem udržet si stávající zaměstnance, podpořit jejich motivaci možnostmi změny služebního místa v rámci úřadu. Část informantů se hodnotila v oblasti marketingu více kriticky s tím, že některé výhody se jim ještě nedaří dostatečně dobře komunikovat, případně stávající personální marketing obohacovat o vybrané aktivity (zejména v oblasti spolupráce se školami).

4.2.3 Shrnutí

Závazné postupy v systému získávání zaměstnanců jsou úřady vnímány spíše rozporuplně, v mírné převaze jsou hodnoceny jako nevyhovující, což je ve větší míře v případě respondentů z ministerstev, ve srovnání s respondenty z ústředních správních úřadů. Závazné postupy jsou značnou částí respondentů vnímány jako administrativně náročné a méně pružné. Hodnocení mohlo být ovlivněno zkušeností úřadů s procesy získávání, ale zejména i výběru zaměstnanců, jak lze usuzovat z odpovědí. Respondenti

poukazovali nejvíce na administrativně náročnější postupy, které jsou vyžadovány od uchazeče při reakci na nabídku práce, na rozsah a menší srozumitelnost textů v rámci oznámení o výběrovém řízení, případně se cítí méně konkurenceschopné ve svých nabízených podmínkách ve srovnání s komerčními subjekty. Mezi nejvíce využívané metody získávání uchazečů na služební místa řadových zaměstnanců i představených patří inzerování v médiích, internetová inzerce, doporučení uchazeče, práce s nabídkami uchazečů a přímé oslovení uchazečů. Metody získávání se významně neliší u pozic představených a řadových zaměstnanců, část respondentů poukazovala na omezené možnosti získat uchazeče s relevantními zkušenostmi z externích zdrojů na pozice představených (zejména na vyšší pozice), uplatňuje se získávání zvláště z vnitřních zdrojů. Mezi nejméně rozšířené metody náleží spolupráce s vědeckými společnostmi, sdruženími odborníků, s odbory a s externími poradenskými službami nebo dny otevřených dveří pro studenty. Většina úřadů (přibližně 70 %) využívá některý z nástrojů personálního marketingu a budování zaměstnavatelské značky, přičemž jsou využívány poměrně nejednotně, část úřadů se zaměřuje na nástroje směrem dovnitř úřadu a buduje si značku kvalitního zaměstnavatele u zaměstnanců, část své aktivity orientuje navenek, často se úřady zaměřují na školy (přednášky pro studenty, stáže). Součástí praxe některých organizací bývá vyhodnocování si účinnosti metod získávání zaměstnanců, ať už odhadem nebo statistickou analýzou.

Komerční organizace se liší od organizací ve státním a veřejném sektoru v používaných metodách oslovování zájemců o práci, ve finančních možnostech, které na proces získávání mají (v neprospěch státního a veřejného sektoru) a v dokumentech, které zájemci o práci dokládají v procesu získávání (Lorincová, 2015). Komparativní studie ukazuje na odlišnosti personálních procesů v zemích Evropské unie (včetně Velké Británie) rovněž v oblasti získávání pracovníků. Je konstatováno, že rozdíly mohou být zčásti dány povahou systému správy (kariérní či poziční systém). Kariérní systém nabízí státním zaměstnancům trvalý služební poměr a služební postup, charakteristická je vysoká retence zaměstnanců, k zaměstnání ve státní službě je přistupováno jako k celoživotní službě. „K povyšování zaměstnanců dochází na základě principu seniority (tzv. uzavřená náborová politika či nízká dostupnost pro lidi „zvnějšku“). Kariérní systém je tradičně dominantní v kontinentální Evropě ... Klasický kariérní model státní služby si klade za cíl udržení generalistů, zaměstnanců, kteří se mohou snadno uplatnit v různých částech státní správy, což využívají, mnohdy v souvislosti s povýšením. ...I když je v Evropské unii pozorován obecný trend ve směru k pozičním systémům (OECD, 2008), ve většině států Evropské unie se kariérní systém stále uplatňuje. ... Tento trend je pozorován i v nárůstu počtu zaměstnanců ve veřejném sektoru, kteří jsou v pracovněprávním vztahu, a současně se zmenšují rozdíly mezi státními zaměstnanci a zaměstnanci veřejného sektoru v pracovněprávním vztahu.“ (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018, s. 23–24).

Česká republika byla v rámci studie hodnocena jako země s tzv. duálním (kombinovaným) systémem s transformací směrem k systému pozičnímu, ale s existencí určitých složek (policie, armáda, soudnictví), které mají výrazné charakteristiky systému kariérního. „Poziční systém je typický pro Velkou Británii nebo Švédsko. Základem tohoto systému je obsazování služebních míst na základě výsledků otevřených výběrových řízení ...

Systém státní správy ovlivňuje tzv. otevřenost nebo uzavřenost (dle Auera a kol., 1996). Poziční systémy jsou považovány tradičně za otevřené, charakterizuje je přístupnost a otevřenost pro vstup do státní správy a větší výměna a mobilita zaměstnanců mezi státní správou a soukromým sektorem. ... Uzavřené systémy umožňují vstup zvnějšku pouze omezeně, a to v případě řadových pozic (Kuhlmann, Wollmann, 2014). Výměna znalostí (knowledge) mezi státním a soukromým sektorem je v uzavřeném systému omezená. ...Česká republika je navzdory posunu k pozičnímu systému hodnocena jako spíše uzavřená.“ (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018, s. 24–25).

4.3 Právní analýza úpravy procesu získávání zaměstnanců v zákoně o státní službě

Ucelená právní úprava regulující proces a způsoby získávání pracovníků v zákoně o státní službě chybí (na rozdíl od procesu výběru zaměstnanců). Dílčí otázky jsou regulovány v Části druhé, Hlavě II ve vztahu k výběrovému řízení na obsazení volného služebního místa (zejména §§ 24–27) a dále v Části desáté, Hlavě VIII upravující informační systémy o státní službě (zejména §§ 180–182).

Zákon o státní službě proces získávání zaměstnanců, tak jak je definován v první části této kapitoly (tedy proces oslovení optimálního počtu vhodných uchazečů z vnitřních i vnějších zdrojů a personální marketing), uceleně neupravuje. To na rozdíl od samotného procesu výběru zaměstnanců, kterému je věnována následující kapitola. Relevantní právní úpravu tohoto personálního procesu lze nalézt v ustanoveních, která upravují výběrové řízení na obsazení volného služebního místa. Výběrové řízení se koná na obsazení každého volného služebního místa státního zaměstnance a volného služebního místa představeného; výjimky jsou stanoveny v § 24 odst. 5. Výběrové řízení musejí, až na stanovené výjimky, absolvovat jak uchazeči, kteří dosud nebyli přijati do služebního poměru, tak státní zaměstnanci. Státní zaměstnanec, který chce změnit služební místo, se také musí výběrového řízení zúčastnit, opět ledaže je dána výjimka, podle které se výběrové řízení nevyžaduje. Výběrové řízení vyhlašuje služební orgán na úřední desce a dále se zveřejňuje v informačním systému o státní službě; jiné způsoby oznámení o vyhlášení výběrového řízení, stejně jako oslovování vhodných uchazečů, ať už uchazečů ze stávajících státních zaměstnanců anebo z vnějších zdrojů, zákon o státní službě neupravuje. Ani zákoník práce neupravuje způsoby oslovování uchazečů o zaměstnání u zaměstnavatele. Na rozdíl od zákona o státní službě však zákoník práce neupravuje, jakou formou má být vhodný uchazeč o zaměstnání vybrán, a ponechává stanovení způsobu výběru na zaměstnavateli.

Zákon o státní službě se liší od právní úpravy zákoníku práce v oblasti právní úpravy předpokladů a požadavků na žadatele o přijetí do služebního poměru tím, že stanoví řadu předpokladů a požadavků, které musí žadatel splňovat. V této právní úpravě zákona o státní službě se tak projevuje požadavek na profesionalizaci úřednického aparátu. Předpoklady a požadavky na služební místa státního zaměstnance jsou stanovené v zákoně o státní službě, resp. na základě zákona o státní službě, a možnosti služebního

orgánu pružně stanovovat požadavky na osobu státního zaměstnance jsou prakticky vyloučené charakterem veřejnoprávní povahy zákona o státní službě. Služební orgán může služebním předpisem stanovit pro služební místo požadavek úrovně znalosti cizího jazyka, odborného zaměření vzdělání nebo jiný odborný požadavek potřebný pro výkon služby, jakož i požadavek způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím podle právního předpisu upravujícího ochranu utajovaných informací. S určitou výjimkou, musí být všechny stanovené předpoklady a požadavky doloženy již v rámci výběrového řízení. Splnění předpokladů pro přijetí do služebního poměru je pak trvalou podmínkou pro trvání služebního poměru. Zákon o státní službě dále stanoví, které funkce jsou neslučitelné s pozicí státního zaměstnance. Jde např. o činnost poslance či senátora, soudce či osoby zastávající vybranou pozici v některém z vyjmenovaných úřadů. Uvedené představují překážky přijetí do služebního poměru nebo výkonu služby. Nastane-li uvedená překážka během trvání služebního poměru, má to za následek pozastavení výkonu služby nebo skončení služebního poměru, podle charakteru dané překážky. Splnění specifických předpokladů pak zákon o státní službě vyžaduje v případech představených. Vyjma vedoucího oddělení, zákon o státní službě předepisuje možnost účastnit se prvního kola výběrového řízení na obsazení služebního místa představeného jen těm uchazečům, kteří splňují zákonný předpoklad týkající se jejich předchozí praxe u vymezených zaměstnavatelů z veřejné či akademické sféry. Uchazeči, kteří tyto podmínky nesplňují, se mohou účastnit až případného druhého kola výběrového řízení na obsazení služebního místa představeného. Stanovení tohoto předpokladu může představovat faktickou překážku pro získání do státní služby odborníků, kteří v ní dosud nepůsobí, zejména odborníků působící dosud mimo veřejné zaměstnavatele.

Dalším předpokladem, resp. podmínkou pro výkon služby státního zaměstnance, je úspěšné vykonání úřednické zkoušky. Jde o jeden z nástrojů profesionalizace úřednického aparátu. Zařazuje-li se na základě výběrového řízení na volné služební místo nebo jmenuje-li se na volné služební místo představeného osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, přijme se tato osoba do služebního poměru na dobu určitou, a to s trváním 12 měsíců, nebyla-li v oznámení o vyhlášení výběrového řízení na obsazení volného služebního místa uvedena doba kratší. Úřednická zkouška je tvořena částí obecnou, jejímž účelem je ověřit, zda státní zaměstnanec má potřebné znalosti organizace a činnosti veřejné správy, práv, povinností a pravidel etiky státního zaměstnance, a částí zvláštní. Účelem zvláštní části je ověřit, zda státní zaměstnanec má potřebné vědomosti a schopnosti a je dostatečně odborně připraven pro další výkon služby v oboru služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen nebo jmenován. Je-li na služebním místě systemizováno více oborů služby, musí se zvláštní část úřednické zkoušky vykonat pro každý z těchto oborů. V případě představených to mohou být až čtyři obory služby, v případě ostatních státních zaměstnanců tři. Tento požadavek, tedy nutnost vykonat obecnou i zvláštní část úřednické zkoušky pro všechny obory služby systemizované pro dané služební místo do uplynutí doby trvání služebního poměru na dobu určitou, nebo do 12 měsíců ode dne, kdy státní zaměstnanec začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby, může být faktickou překážkou pro získání odborníků ze sféry mimo státní službu na místa státních zaměstnanců a představených.

Pokud jde o pracovní poměr, zákoník práce nestanoví obdobně striktním způsobem jako zákon o státní službě předpoklady ani požadavky na osobu uchazeče o pracovní místo. Může tak však stanovit zvláštní právní předpis. Takovým zvláštním právním předpisem je např. zákon o úřednících, který stanoví předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku. Dále platí, že práci může vykonávat v pracovním poměru či jiném pracovněprávním vztahu jen k tomu zdravotně způsobilý zaměstnanec. Tento předpoklad je stejný i pro státní zaměstnance. V praxi je nicméně běžné, že zaměstnavatelé v pracovním poměru stanovují své vlastní požadavky pro výkon sjednaného druhu práce. Může se jednat např. o požadavky na odbornou či jinou způsobilost, jazykové schopnosti aj. Zaměstnavatel je při stanovení požadavků na osobu zaměstnance omezen jen tím, že se nesmí dopouštět diskriminace a je povinen postupovat podle zásady rovnosti a zákoník práce vyžaduje, aby se požadavky zaměstnavatele vztahovaly k vykonávanému druhu práce.

Zákon o státní službě stejně jako zákoník práce neupravuje personální marketing.

5 VÝBĚR ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

5.1 Úvod k výběru pracovníků

Výběr pracovníků představuje ověřování a posouzení předpokladů uchazečů vzhledem k nárokům obsazovaného pracovního místa a k jejich perspektivnímu využití v organizaci a rozhodnutí o uchazeči nejlépe vyhovujícím stanoveným požadavkům na pracovní místo.

Výběr pracovníků je strategickou personální činností, ovlivňuje kvalitu pracovníků organizace a tím i výkonnost organizace (např. Dresang, 2017). Úkolem výběru pracovníků je zajistit informace o uchazeči, které umožní předvídat úroveň jeho pracovního výkonu a chování na daném místě, jak bude schopen se přizpůsobit kultuře, pracovnímu a sociálnímu prostředí organizace, ověřit skutečnou motivaci uchazeče k dané práci v organizaci, jeho předpoklady k rozvoji a ověřit, zda nabízená práce vyhovuje jeho představám a ambicím (Kocianová, 2010).

Výběr pracovníků je finančně i časově náročný. První fází procesu výběru bývá předvýběr, jehož úkolem je posouzení vhodnosti uchazečů, k předvýběru bývají využívány i telefonické rozhovory s uchazeči. Obvyklá je realizace výběrových řízení ve více kolech, přičemž počáteční fáze procesu výběru zpravidla zajišťují personalisté, na dalších se již podílejí nadřízení, další pracovníci organizace či externí experti (např. psychologové).

Zásadním úkolem výběru je porovnání kompetencí uchazeče s nároky práce a role na daném místě. K posouzení vhodnosti uchazeče je nezbytné stanovení kritérií úspěšnosti práce, prediktorů úspěšného výkonu a rozhodnutí o odpovídajících metodách výběru. Validita prediktorů je mírou, v jaké předpovídají úspěšný výkon.

Významně je pozornost zaměřována na schopnosti chování, které určují zvládnutí pracovní role a jsou předpokladem k naplnění očekávání organizace. Východiskem využívaného přístupu založeného na kompetencích – schopnostech (s důrazem na schopnosti chování) pracovníka pro určitou pracovní pozici je analýza kompetencí pracovníka pro efektivní výkon na dané pozici.

Identifikovaná a kvalifikovaně posouzená kritéria pracovního úspěchu jsou však pouze pravděpodobnou predikcí, do jejíž „... úspěšnosti ... zasahují okolnosti, které nelze ovlivnit. Na straně člověka to je jistá proměnlivost vlastností osobnosti v čase, především však dynamičtěji se měnící motivace.“ (Štikar, Rymeš, Riegel, Hoskovec, 2003, s. 101)

K výběru pracovníků je mnoho metod, nesporně přínosné je při obsazování pracovního místa využití více metod, pro různé pozice v různých kombinacích. Využívanými metodami jsou:

- analýza dokumentace uchazečů (životopis, motivační dopis, videozáznam – představení uchazeče, osobní dotazník)
- ústní či písemné reference

- pracovní posudek
- výběrový rozhovor, výběrový rozhovor online
- testy pracovní způsobilosti – psychodiagnostika, testy a zkoušky znalostí, zkoušky dovedností
- ukázky pracovní činnosti
- assessment centre.

Shromáždění dokumentů uchazečů je významným úkolem procesu získávání pracovníků. V rámci dokumentů je využíván i firemní dotazník pro uchazeče či žádost o zaměstnání, vyžadovány jsou doklady o vzdělání a další kvalifikaci uchazeče, případně pracovní posudek. V případě určitých pracovních pozic je od uchazeče požadován návrh koncepce činnosti na dané pozici, zpravidla při obsazování vedoucích pozic. Jako metoda výběru je využíváno (byť spíše výjimečně) i přijetí pracovníka na zkušební dobu, případně dvou a více pracovníků na jednu pracovní pozici, přičemž po zkušební době je vybrán pracovník, který se nejlépe osvědčil. Dalšími metodami výběru jsou například i grafologie a kamerové zkoušky (v případě pracovní činnosti s vysokými nároky na prezentační dovednosti aj.).

Výběrový rozhovor je velmi významnou standardní metodou výběru pracovníků. Umožňuje posouzení vystupování a reakcí uchazeče při osobním setkání. Výběrové rozhovory se liší podle počtu účastníků. Výhodou individuálního rozhovoru (jeden tazatel a jeden uchazeč) je, že umožňuje uvolněnější atmosféru, rizikem může být rozhodnutí jediného tazatele. V praxi je využívána série individuálních rozhovorů s různými tazateli, rovněž je často realizováno více rozhovorů se stejnými tazateli (s různým obsahovým zaměřením). Výběrového panelu se účastní dva a více tazatelů, zpravidla personalista a nadřízený obsazovaného pracovního místa, dále například spolupracovníci či externí expert. Přínosem panelu je více postřehů a diskuze tazatelů, více účastníků může negativně ovlivňovat atmosféru. V případě formálně jmenovaných výběrových komisí je obvykle určen závazný postup, často jsou členy komise i pracovníci z dalších útvarů organizace, přičemž výhody a nevýhody jsou stejné jako v případě panelu. Výběrové rozhovory se liší podle míry jejich strukturovanosti. Nestrukturovaný rozhovor je improvizovaný, bez přípravy tazatele, nezaručuje efektivní vedení rozhovoru a získání důležitých informací k rozhodnutí o uchazeči. Standardizovaný (strukturovaný) rozhovor charakterizují závazné otázky a jejich kladení v daném pořadí, neumožňuje rozvíjení rozhovoru doplňujícími otázkami tazatele. Optimální je polostandardizovaný (polostrukturovaný) rozhovor se scénářem témat s připravenými otázkami a možností dalšího dotazování v průběhu rozhovoru. Pro výběrový rozhovor je vždy velmi důležitá příprava tazatele, jeho dovednosti ve vedení rozhovoru a hodnocení uchazeče. Zásadní význam mají kladené otázky a jejich podoba, rovněž příprava na otázky uchazeče (Kocianová, 2010).

Pracovní způsobilost představuje míru, v jaké jedinec splňuje požadavky na pracovní činnost na daném pracovním místě. V širším pojetí obsahují požadavky na způsobilost odbornost jedince, jeho vzdělání, znalosti a dovednosti, osobnostní charakteristiky a další způsobilosti, např. morální. Testy pracovní způsobilosti zahrnují psychologické testy (např. výkonové, osobnosti), které jsou nástrojem měření individuálních charakteristik

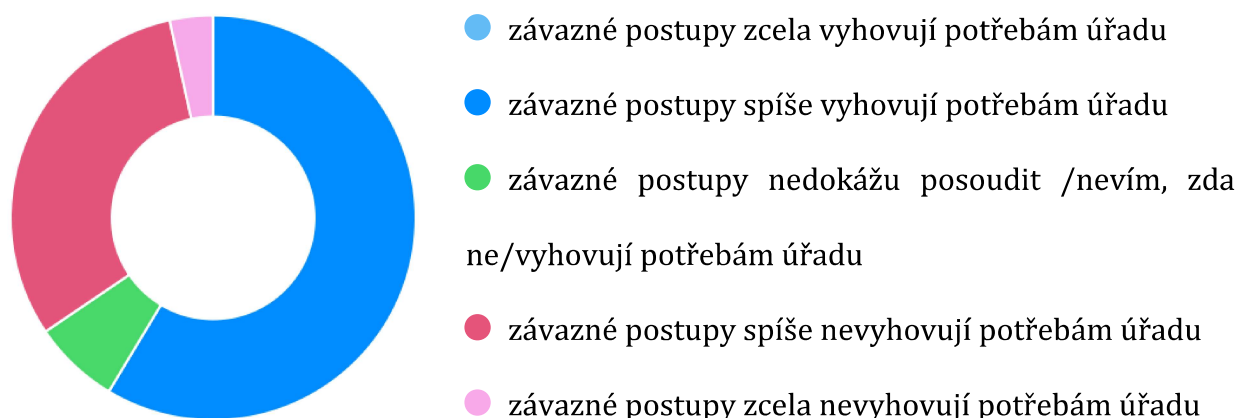
uchazečů, dále testy a zkoušky znalostí a dovedností (např. odborné, jazykové) i testy dalších předpokladů uchazečů, například fyzické testy.

Assessment centre je program k posouzení pracovní způsobilosti, soubor metod umožňující posouzení skupiny uchazečů podle stanovených kritérií skupinou hodnotitelů. Cílem výběrového assessment centre je vybrat nejvhodnějšího uchazeče na obsazovanou pracovní pozici. Výběr tzv. „překvalifikovaného“ uchazeče může být stejně špatnou volbou jako výběr uchazeče s nedostatečnými schopnostmi. Nebude-li práce na daném místě pracovníka uspokojovat, protože jeho schopnosti přesahují nároky na pracovníka a jeho ambice možnosti seberealizace na daném místě, je předpoklad, že pracovní místo opustí. Předností assessment centre je možnost využití interakce uchazečů ve skupině a posouzení více uchazečů současně. Realizován je indoorovou formou (tj. v interiéru), méně obvykle outdoorovou formou (tj. v přírodě s využitím fyzických aktivit), obvykle je jednodenním či dvoudenním, ale i vícedenním programem. Využívanou variantou je i tzv. individuální assessment centre (s jedním účastníkem). Metody assessment centre sledují individuální pracovní předpoklady, předpoklady k práci ve skupině, v případě vedoucích pozic manažerské předpoklady, osobnostní charakteristiky, schopnosti a dovednosti, zaměřují se na spolupráci, řešení problémů, zvládání zátěže apod. Využívány jsou individuální metody (např. sebeprezentace, sebehodnocení, hraní rolí, rozhovor), skupinové metody (např. případové studie pro skupinu, týmové a manažerské hry, diskuze) a psychodiagnostické metody (Kocianová, 2010).

5.2 Analýza procesu výběru zaměstnanců ve služebních úřadech

5.2.1 Výběr zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti výběru zaměstnanců.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	17	58,6 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	9	31,0 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %

Mezi respondenty převažuje vyjádření, že jim vyhovují závazné postupy, které upravují výběr zaměstnanců (přibližně 60 % respondentů hodnotilo závazné postupy jako spíše vyhovující). Jako zcela vyhovující nehodnotil závazné postupy žádný z respondentů. Pouze dva respondenti nedokázali zaujmout jednoznačné stanovisko, zda jim závazné postupy vyhovují. Více než 30 % respondentů projevilo různý stupeň nesouladu se závaznými postupy (30 % je hodnotilo jako spíše nevyhovující potřebám úřadu, jako zcela nevyhovující je hodnotil 1 respondent).

Ve vztahu k daným termínům není mezi respondenty shoda, 40 % respondentů je hodnotilo jako spíše vyhovující a 30 % respondentů jako spíše nebo zcela nevyhovující. Nejhuře byly hodnoceny závazné postupy v kritériu pružnosti, jako spíše nebo zcela nevyhovující je hodnotilo přibližně 45 % respondentů a v kritériu administrativní náročnosti, jako spíše nebo zcela nevyhovující potřebám úřadu je hodnotilo přibližně 60 % respondentů. Nejvíce kladně byly závazné postupy ve vztahu k výběru zaměstnanců hodnoceny z hlediska kritéria sladění a logiky (více než 70 % respondentů vnímá závazné postupy jako spíše nebo zcela sladěné a logické).

Při srovnání hodnocení mezi ministerstvy a ústředními správními úřady je patrné, že ústředním správním úřadům závazné postupy v kontextu výběru zaměstnanců vyhovují o něco více než ministerstvům. Zatímco z ústředních správních úřadů hodnotilo závazné postupy jako spíše vyhovující 65 % respondentů, z ministerstev to bylo 50 % respondentů. V oblasti termínů hodnotilo závazné postupy jako spíše vyhovující 40 % respondentů z ústředních správních úřadů a 20 % je hodnotilo jako spíše nevyhovující. Jako spíše vyhovující v oblasti závazných termínů je rovněž hodnotilo 40 % hodnotících respondentů z ministerstev, ale až 50 % hodnotících respondentů z ministerstev je vnímá jako spíše nebo zcela nevyhovující. Z ústředních správních úřadů vnímá závazné postupy 40 % respondentů jako spíše nepružné ve srovnání s 50 % hodnotících respondentů z ministerstev, kteří je označili jako spíše nebo zcela nepružné. V oblasti administrativní náročnosti postupy hodnotilo jako spíše nebo zcela nevyhovující více než 50 % respondentů z ústředních správních úřadů a přibližně 65 % hodnotících respondentů z ministerstev. Jako spíše nebo zcela sladěné a logické vnímá závazné postupy přibližně 75 % respondentů z ústředních správních úřadů a z ministerstev.

Odpovědi respondentů na otevřené otázky odpovídají škálovým hodnocením závazných postupů. Z komentářů je možné usuzovat, že převážná část úřadů by uvítala snížení časové a administrativní náročnosti výběrových řízení na služební místo a posílení možnosti pružnějších a rychlejších reakcí ze strany úřadu i uchazečů. Většina komentářů se týkala administrativní a časové náročnosti, která je dána zejména nutností pozvat k výběrovému řízení všechny uchazeče splňující zákonem dané požadavky, povinností vyhovět žádosti o náhradní termín konání výběrového řízení ze strany žadatelů, lhůtami pro doručování dopisů uchazečům, lhůtami pro možné podávání námitek ze strany uchazečů, nutností vést o průběhu řízení objemné protokoly. Z hlediska posílení pružnosti by někteří respondenti ocenili možnost zavedení elektronické komunikace (e-maily, online podávání žádosti) a nalezení legislativně přijatelného řešení k možnosti přijetí nového zaměstnance na služební místo, ze kterého odchází stávající zaměstnanec, aby bylo možné zajistit předání agendy a zaučení. Výhody navrhovaných změn respondenti spatřují v zamezení zbytečným ztrátám kvalitních uchazečů, kteří odstupují z výběrových řízení pro jejich časovou a administrativní náročnost.

5.2.2 Výběr zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Mezi nejvíce rozšířené metody výběru na služební místa představených patří analýza životopisů uchazečů a vedení výběrového rozhovoru (využívají všichni respondenti), dále analýza motivačního dopisu uchazeče (využívá přibližně 90 % úřadů), testy a zkoušky znalostí (využívá 60 % úřadů). Výběrový rozhovor online a osobní dotazník jako metodu výběru využívá více než 50 % respondentů. Mezi poměrně frekventované metody výběru na místa představených patří i ústní/písemné reference (využívá přibližně 45 % respondentů). Assessment centre nevyužívá k výběru zaměstnanců žádný z úřadů, mezi minimálně zastoupené metody výběru dále patří ukázky pracovní činnosti, psychodiagnostika, představení uchazeče prostřednictvím videozáznamu (tyto metody uvedl vždy pouze 1 z respondentů). Někteří respondenti zmínili dobrou zkušenost např. s vypracováním písemných prací na téma představ o (strategickém) řízení svěřeného útvaru. V menší míře se objevil zájem o možnost využití psychodiagnostiky nebo assessment centre při vedení výběrových řízení na služební místa představených.

Využívané metody výběru uchazečů na služební místa řadových zaměstnanců odpovídají metodám výběru uchazečů na služební místa představených. Mezi nejvíce využívané patří analýza životopisů uchazečů a vedení výběrového rozhovoru (využívají všechny z dotazovaných úřadů), dále analýza motivačního dopisu uchazeče (využívá 85 % úřadů), testy a zkoušky znalostí (využívá 75 % úřadů). Výběrový rozhovor online, osobní dotazník a reference jako metodu výběru využívá více než 50 % respondentů. I nejméně využívané metody výběru na služební místa řadových zaměstnanců odpovídají zastoupením metody nejméně využívané při výběru uchazečů na místa představených, jedná se o ukázky pracovních činností (uvedli 3 respondenti), psychodiagnostiku a představení uchazeče prostřednictvím videozáznamu (využívané vždy jedním respondentem). Assessment centre, stejně jako u výběrových řízení na místa představených, nevyužívá žádný z úřadů. Jako nejeфекtivnější metody výběru zaměstnanců na pozice řadových zaměstnanců, stejně

jako na pozice představených, byly uvedeny výběrový pohovor a analýza životopisu uchazečů.

Většina úřadů se v rámci výběrových řízení na služební místo představených zaměřuje na posouzení osobnostních a sociálních kompetencí uchazečů (uvedlo více než 80 % respondentů) a manažerských kompetencí (uvedlo více než 90 % respondentů). Sociální a osobnostní kompetence jsou předmětem hodnocení i uchazečů na služební místa řadových zaměstnanců (více než 90 % respondentů uvedlo, že se na ně v rámci výběrových řízení zaměřují).

Výběrové komise se na výběr zaměstnanců ve většině případů předem připravují. Forma přípravy se mezi respondenty liší. Ve více než 70 % případů jsou připravovány otázky k pohovorům, u části respondentů se členové komise připravují individuálně nebo společně (přibližně 60 % případů). Méně často v praxi úřadů dochází k přípravě scénáře (témat) pohovoru (využíváno 40 % úřadů). Menší část respondentů (přibližně 40 % úřadů) má zkušenosti se školením k vedení výběrových pohovorů.

Rozhovory potvrdily, že mezi široce zastoupené metody výběru zaměstnanců na řadové pozice i pozice představených patří analýza dokumentů uchazeče (životopis, motivační dopis, osobní dotazník), dále výběrový pohovor před komisí a zkoušky znalostí, případně doplněné o ověření referencí (uplatňované zejména u interních uchazečů) či prezentaci koncepce uchazeče ke způsobu řízení svěřeného útvaru u pozic představených. Někteří z informantů by ocenili obohacení výběrového řízení o psychodiagnostické metody nebo realizaci assessment center, a to zejména u uchazečů na pozice představených (hloubkové posouzení osobnostních a manažerských kompetencí), případně u vybraných pozic řadových zaměstnanců, které kladou specifické nároky na osobnostní kompetence (např. služební místa vyžadující strategické a koncepční myšlení, schopnost podávat dlouhodobě vysoký výkon, odolnost vůči zátěži, kreativitu, flexibilitu, místa náročná na stereotypní práci apod.). Ve sděleních se dále vyskytovaly obdobné komentáře jako v dotazníkové části šetření, a to potřeba snížení časové a administrativní náročnosti výběrových řízení a posílení možnosti pružnějších a rychlejších reakcí ze strany úřadu, zejména s odkazem na ztráty kvalitních uchazečů v důsledku časové náročnosti výběrových řízení (často i v závěru výběrového řízení, těsně před oznámení výsledků, zejména v případech kvalitních uchazečů). Obdobně jako v dotazníkové části poukazovali někteří informanti na náročnost obsazení určitých pozic vzhledem k vysokým požadavkům daných systemizací (požadované vzdělání a obor vzdělání), případně v souvislosti s finančním ohodnocením neodpovídajícím nárokům, které jsou na pozici kladeny. Ve výpovědích zazněla i připomínka ke skutečnosti, že všichni uchazeči ví o všech, kteří se o místo ucházejí, přičemž může toto narušení anonymity některé kandidáty (zejména zaměstnané) od účasti ve výběrovém řízení odradit.

Přesto, že žádný z informantů neměl v době realizace šetření implementovaný kompetenční model pro všechna služební místa (v jednom případě jsou vytvořeny kompetenční profily pro pozice představených a pro vybrané pozice řadových zaměstnanců), všichni shodně uvedli, že v rámci výběrových řízení se výběrové komise zaměřují na hodnocení osobnostních, sociálních a manažerských kompetencí.

V případech, kdy nejsou k dispozici kompetenční profily, stanovuje skladbu posuzovaných kompetencí výběrová komise na základě požadavků kladených na obsazované místo, případně představený. Jeden informant uvedl, že je přihlíženo ke kritériím, která jsou hodnocena v rámci hodnotících pohovorů. Jednotlivé úřady se lišily mírou propracování jednotlivých hodnocených kompetencí, a to v rozmezí od hodnocení obecného dojmu, který uchazeč vyvolává v rámci výběrového pohovoru, až po konkrétně uváděná kritéria (např. schopnost vedení lidí, proaktivita, zaměřenost na cíl a dokončování úkolů apod.). Jeden z informantů poukázal na náročnost objektivního hodnocení měkkých dovedností a související riziko, pokud by z daného posouzení mělo vycházet rozhodnutí o úspěšnosti nebo neúspěšnosti uchazečů.

Všichni respondenti shodně uváděli určitou míru přípravy výběrových komisí. Skladba výběrové komise vždy závisí od obsazované pozice, aby mohla kompetentně posoudit kandidáta (včetně odbornosti). Forma přípravy je u úřadů značně nejednotná. U části informantů probíhá v podobě setkání nebo telekonference členů komise, jeden z informantů uvedl individuální formu přípravy. V omezené míře bylo uvedeno školení členů komise ve vedení výběrových pohovorů. Předmětem společných příprav (probíhají-li) je seznámení se s písemnými materiály uchazečů, rovněž seznámení komise s cíli, pravidly a procesem výběrového pohovoru, příprava otázek ve vztahu ke kompetenčnímu profilu nebo požadavkům na obsazované místo, rozdělení rolí mezi členy komise.

5.2.3 Shrnutí

Úřady měly vůči závazným postupům k výběru zaměstnanců jednoznačné postoje, pouze dva respondenti nedokázali v rámci hodnocení jednoznačné stanovisko zaujmout. Převažovalo vyjádření, že jsou závazné postupy spíše vyhovující, jako zcela vyhovující je neuvedl žádný z respondentů. Třetině respondentů závazné postupy v systému výběru zaměstnanců spíše nevyhovují. Nejhůře byly závazné postupy hodnoceny z hlediska administrativní náročnosti. Úřady by uvítaly zejména snížení časové a administrativní náročnosti výběrových řízení na služební místo, které by jim i uchazečům umožnilo pružnější a rychlejší reakce. Někteří respondenti uvedli, že by uvítali přesun komunikace do online prostoru (zejména k odesílání různých oznámení). Část respondentů by ocenila snížení ztrát vhodných uchazečů, kteří z výběrových řízení předčasně odstoupí a větší konkurenceschopnost vůči komerčním subjektům. Mezi preferované metody výběru uchazečů na služební místa představených i řadových zaměstnanců patří analýza životopisu uchazeče, motivační dopis, výběrový rozhovor, testy a zkoušky znalostí. Nejméně využívané metody výběru na služební místa představených a řadových zaměstnanců jsou ukázky pracovní činnosti, psychodiagnostika, představení uchazeče prostřednictvím videozáznamu a assessment centrum. Přesto, že většina respondentů uvedla, že nemá zpracované kompetenční modely (profily), osobnostní a sociální nebo manažerské kompetence posuzuje převážná část úřadů. Někteří by pro posouzení vybraných kompetencí náročných na hodnocení uvítali využití psychodiagnostiky nebo assessment center, zejména ve vztahu k představeným nebo vybraným pozicím specialistů. Jako nejeфекtivnější metody výběru zaměstnanců na pozice představených i řadových zaměstnanců byly hodnoceny výběrový pohovor a analýza životopisu

uchazeče. Výběrové komise se na výběr zaměstnanců ve většině případů předem připravují, nejčastěji společnou přípravou otázek k pohovorům, ale připravují se rovněž individuálně.

V praxi různých typů organizací jsou konvenční metody výběru (analýza životopisu, analýza motivačního dopisu, výběrový pohovor) úspěšně rozšiřovány o další metody, které mohou být zdrojem cenných informací o uchazečích. Jedná se zejména o testy znalostí, řešení případových studií, psychodiagnostiku nebo assessment centre, a to zvláště u manažerských pozic a pozic specialistů náročných na tzv. tvrdé (odborné) znalosti i měkké dovednosti (osobnosti a sociální kompetence). Hodnotitelské dovednosti k výběru zaměstnanců posilují organizace v rámci rozvoje manažerských kompetencí, což zajišťuje osvojení zásad výběrového rozhovoru, minimalizaci hodnotitelských chyb a posílení přesnosti hodnotitelských úsudků.

Pro výběr uchazečů ve státním sektoru je zdůrazňováno využívání metod, které umožní objektivní posouzení kandidátů a uchazečů s nejlepší kvalifikací, vědomostmi a schopnostmi na obsazované místo, a to v rámci otevřeného a spravedlivého výběrového řízení (Ricucci, Naff, Hamidullah, 2019).

5.3 Právní analýza procesu úpravy výběru zaměstnanců v zákoně o státní službě

Proces výběru zaměstnanců je v zákoně o státní službě upraven zejména v Části druhé, Hlavě II upravující předpoklady a odborné požadavky pro přijetí do služebního poměru a dále výběrové řízení na obsazení volného služebního místa. Relevantní je rovněž úprava obsažená v § 164 v rámci Části desáté, Hlavy II, upravující zvláštní ustanovení o procesních otázkách výběrového řízení a dále v Části desáté, Hlavě VII týkající se použití pracovního poměru a upravující mj. situace obsazení služebního místa osobou v pracovním poměru.

Proces výběru osoby k přijetí do služebního poměru, resp. zařazení na volné služební místo či jmenování na volné služební místo představeného, se od procesu výběru zaměstnance do pracovního poměru podle zákoníku práce výrazně liší. Podle zákona o státní službě se na obsazení každého volného služebního místa státního zaměstnance a volného služebního místa představeného musí konat formalizované výběrové řízení; výjimky jsou stanoveny v § 24 odst. 5. Zákon o státní službě neumožňuje upravovat podmínky a způsob výběru zaměstnanců měnícím se okolnostem ani trhu práce. Služební orgán se musí při výběrovém řízení pohybovat v mezích zákona o státní službě a vybírat zaměstnance jen způsobem a podle předpokladů tam stanovených. Na rozdíl od zákona o státní službě zákoník práce proces výběru zaměstnance neformalizuje a nechává stanovení způsobu i podmínek výběru zaměstnanců na zaměstnavateli.

Podle zákona o státní službě se, až na stanovené výjimky, musí výběrové řízení konat pro každé volné služební místo i pro obsazení služebního místa představeného (a to již

představeného na prvním stupni řízení, tj. vedoucího oddělení). Na obsazení volného služebního místa náměstka pro státní službu, státního tajemníka, vedoucího služebního úřadu, náměstka pro řízení sekce, ředitele sekce a personálního ředitele sekce pro státní službu se koná výběrové řízení vždy. Výběrové řízení na obsazení řadového služebního místa je otevřeno všem uchazečům, tj. včetně těch mimo státní službu. Naproti tomu možnost obsadit služební místo představeného uchazečem mimo státní službu (resp. uchazečem splňujícím jiný předpoklad zákona o státní službě týkající se jeho předchozí praxe u vymezených zaměstnavatelů z veřejné či akademické sféry) je značně omezena. Uchazeči, kteří tyto zákonné předpoklady nesplňují, se mohou účastnit až případného druhého kola výběrového řízení na obsazení služebního místa představeného. Tato uzavřenost se netýká pouze výběrového řízení na služební místo vedoucího oddělení, kdy je již v prvním kole výběrového řízení možné vybírat i z uchazečů bez předchozí praxe ve veřejné sféře.

Výběrové řízení je formalizováno a svázáno stanovenými lhůtami. Jde o zvláštní druh řízení podle zákona o státní službě; § 146 správního řádu se na výběrové řízení nepoužije. Zákon o státní službě podrobně upravuje průběh výběrového řízení a jeho jednotlivé fáze, jakož i postup služebního orgánu ohledně výběru nejvhodnějšího žadatele, i situaci a postup v případě, že žádný z úspěšných žadatelů nebude vybrán jako nejvhodnější. Služební orgán nemá povinnost vybrat žádného z úspěšných žadatelů; ani úspěšný žadatel nemá veřejné subjektivní právo být na dané místo vybrán, resp. zařazen či jmenován, neboť výběr státního zaměstnance stojí na dohodě služebního orgánu s bezprostředně nadřízeným představeným. Oznámení o vyhlášení výběrového řízení na obsazení volného služebního místa se vyvěšuje na úřední desce a musí být zveřejněno též v informačním systému o státní službě. Délka výběrového řízení je stanovena jako pořádková s tím, že výběrové řízení má být dokončeno zpravidla do 90 dnů ode dne uplynutí lhůty pro podání žádostí žadatelů.

Služební orgán je povinen před vyhlášením výběrového řízení posoudit, zda obsazované volné služební místo není vhodné pro některého ze státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů. Tento postup umožňuje mj. využít potenciál státních zaměstnanců, kteří jsou zařazeni mimo službu, před tím, než by z tohoto důvodu došlo k ukončení jejich služebního poměru. Na druhou stranu má plnění této povinnosti vliv na rychlost obsazení služebního místa.

Výše uvedené požadavky činí z výběrového řízení podle zákona o státní službě relativně dlouhý a formalizovaný proces, který může bránit efektivnějšímu a rychlejšímu obsazování uvolněných služebních míst. Na druhou stranu formální úprava zaručuje určitou míru transparentnosti; ta je však relativizována možností využití zákonných výjimek na obsazení uvolněného služebního místa i bez výběrového řízení a dále možností, aby ve výběrovém řízení nebyl vybrán žádný uchazeč. Zákon o státní službě negarantuje stávajícím státním zaměstnancům kariérní postup, neupravuje ani následnictví na jednotlivých služebních místech. Výběrové řízení je služební orgán povinen konat i v případě, kdy má ve svých řadách vhodného uchazeče o uvolněné služební místo, např. v případech, kdy k uvolnění služebního místa dochází v důsledku dovršení 70 let stávajícího státního zaměstnance a nabízelo by se obsazení tohoto místa

některým z jeho kolegů, státních zaměstnanců; výběrové řízení pak v tomto případě nebude nutné konat tehdy, budou-li splněny podmínky podle některého z ustanovení § 49 odst. 2 až 5 zákona o státní službě. Podle této úpravy je možné při splnění stanovených podmínek zařadit státního zaměstnance na jiné služební místo i bez výběrového řízení (obecně jde o situace, kdy se souhlasem státního zaměstnance a po dohodě služebního orgánu s novým bezprostředně nadřízeným představeným dojde k zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo zařazené ve stejné platové třídě nebo v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší, než je dosavadní služební místo). Ani tato úprava však neznamena, že má státní zaměstnanec garanci změny služebního zařazení či kariérního postupu. Stávající právní úprava týkající se zařazování na služební místo představeného pak může znamenat menší možnosti získání vhodných zaměstnanců mimo uchazečů, kteří již jsou státními zaměstnanci, či zaměstnanci jiných veřejných zaměstnavatelů, zejména odborníků na služební místa výše postavených představených.

Právní úprava způsobu a procesu výběru zaměstnanců v pracovním poměru podle zákoníku práce je s právní úpravou zákona o státní službě nesrovnatelná, neboť zákoník práce způsob ani proces výběru zaměstnanců neupravuje. Zvláštní právní předpis toto může stanovit. Zákoník práce, příp. zvláštní právní předpis, pouze stanovuje předpoklady na osobu zaměstnance. Způsob výběru uchazečů, jakož i kritéria výběru a případné výběrové řízení je v kompetenci zaměstnavatele. Ten musí dodržovat základní zásady soukromoprávních vztahů a zákoníku práce a zejména postupovat rovně a nediskriminačně. Proces výběru zaměstnanců podle zákoníku práce tak může být pružnější a administrativně méně náročný, nicméně výslovně nezaručuje transparentnost výběru vhodného uchazeče o zaměstnání. Zákoník práce ani charakter jeho povahy nebrání, aby zvláštní právní předpis upravil pro stanovené okruhy zaměstnanců předpoklady pro vznik jejich pracovního poměru či stanovil podrobné požadavky na způsob jejich výběru, např. výběrovým řízením. Mezi zvláštní právní předpisy, které upravují povinný proces výběru zaměstnanců, který musí předcházet uzavření pracovní smlouvy, resp. vzniku pracovního poměru, patří i zákon o úřednících. Ten upravuje mj. veřejnou výzvu k přihlášení zájemců o vznik pracovního poměru i výběrové řízení pro obsazení vyjmenovaných pracovních pozic.

Právní úpravě předpokladů a požadavků na osobu státního zaměstnance se věnuje předchozí kapitola procesu získávání zaměstnanců.

6 PŘIJÍMÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

6.1 Úvod k přijímání pracovníků

Přijímání pracovníků zahrnuje právní a administrativní náležitosti související s nástupem nového zaměstnance a jeho uvedení na pracoviště.

Přijímání pracovníků je spojeno s nástupem nových pracovníků do organizace i stávajících pracovníků organizace na jiné pracovní pozice. Proces přijímání pracovníků je zahájen po potvrzení uchazeče, že přijímá nabídku pracovního místa. Přijímání pracovníků z vnějších zdrojů zahrnuje aktivity před nástupem pracovníka, v souvislosti s uzavřením pracovního poměru i po nástupu pracovníka. Z právního hlediska má organizace v souvislosti s nástupem nových zaměstnanců dány povinnosti, nástupy nových pracovníků vyžadují administrativní činnost. Před nástupem nového zaměstnance je zahájeno jednání v souvislosti s uzavřením pracovního poměru, dále je třeba shromáždit doklady a další podklady budoucího zaměstnance, seznámit ho s právy a povinnostmi a s pracovními podmínkami na pracovním místě. Již před nástupem by měla organizace udržovat s budoucím pracovníkem kontakt (nad rámec řešení administrativních záležitostí), komunikace ze strany organizace má nesporně pozitivní vliv, prezentuje její zájem o nového kolegu.

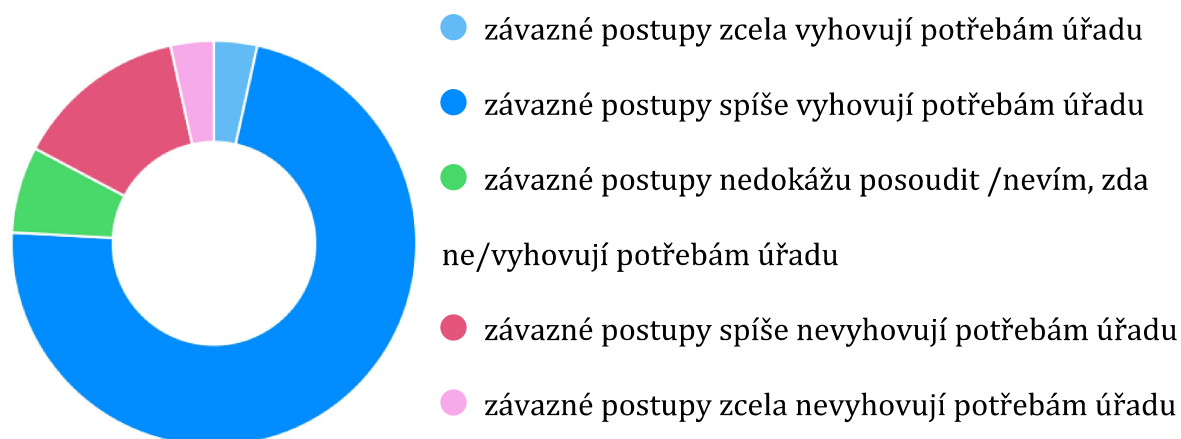
Nástup pracovníka má významné sociálně-psychologické aspekty. Mnoho organizací přikládá velký význam dni nástupu nového pracovníka, organizace mají předem připravený program, do kterého jsou zapojeni personalisté, nadřízený zaměstnanec, vrcholoví vedoucí pracovníci organizace, spolupracovníci, určený mentor (či „patron“) ad. Novému pracovníkovi je věnována maximální pozornost i nad rámec standardního průběhu a obvykle poskytovaných informací, je při svém příchodu vítán, představován, v průběhu dne doprovázen, jsou mu poskytovány informace, které ho zajímají. Organizace připravují pro nové pracovníky jejich pracovní prostředí a jeho vybavení (kancelář, pracovní stůl ad.), rovněž pracovní pomůcky (i např. „dárkové balíčky“ s kancelářskými pomůckami a dalšími předměty s názvem a logem organizace, např. hrnek, tričko apod.). V rámci programu prvního dne realizují organizace například setkání nového zaměstnance s nadřízeným i s vyšším nadřízeným či nadřízenými (např. oběd s ředitelem či s vrcholovými vedoucími organizace), setkání se spolupracovníky (např. neformální setkání po pracovní době).

Nástup je důležitou součástí adaptace pracovníka, podoba nástupu významně ovlivňuje pocity člověka z organizace, z nadřízeného a kolegů, jeho vnímání svého rozhodnutí přijmout místo. Dobrý průběh nástupu napomáhá pracovníkovi ke zvládnutí neznámého prostředí a překonávání nejistot, ke snižování počátečního stresu, posiluje jeho pozitivní postoje k organizaci, k práci a ke kolegům, je významným faktorem stabilizace pracovníka.

6.2 Analýza procesu přijímání zaměstnanců ve služebních úřadech

6.2.1 Přijímání zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti přijímání zaměstnanců.



Závazné postupy vztahující se k přijímání zaměstnanců hodnotilo 75 % respondentů jako vyhovující potřebám úřadu, přičemž výrazně převažovalo vyjádření, že jim spíše vyhovují, než zcela vyhovují. Hodnocení postupů jako nevyhovujících se vyskytovalo v menší míře. (Přibližně 15 % všech respondentů hodnotilo závazné postupy jako částečně nebo zcela nevyhovující potřebám úřadu.).

Z hlediska závaznosti termínů a pružnosti převažovaly mírně nebo silně souhlasné odpovědi (70 % respondentů hodnotilo závazné termíny jako vyhovující a 60 % respondentů bylo ve shodě s pružností). I v případě nejhůře hodnoceného kritéria, kterým je administrativní náročnost, uvedlo 50 % respondentů, že závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu, mírný nebo silný nesouhlas vyjádřila menší část respondentů (necelých 20 % respondentů). Stejně jako u mnoha jiných závazných postupů hodnotili

respondenti u závazných postupů ve vztahu k přijímání zaměstnanců vysoce jejich sladění a logiku (mírně nebo silně souhlasnou odpověď uvedlo více než 80 % respondentů).

Při srovnání výsledků mezi ministerstvy a ústředními správními úřady nejsou patrné výraznější rozdíly. Více než 70 % respondentů z ministerstev hodnotilo závazné postupy ve vztahu k přijímání zaměstnanců jako zcela nebo částečně vyhovující jejich potřebám. U respondentů z ústředních správních úřadů v 80 % případů byly závazné postupy hodnoceny jako spíše vyhovující.

Část respondentů hodnotila procesní a legislativní rámec daný závaznými postupy jako bezproblémový a sladěný. Výhrady v největší míře směřovaly k administrativní náročnosti procesu přijímání zaměstnanců na služební místa, a to jak na straně úřadu, tak na straně úspěšného uchazeče, která v některých případech vede k odstoupení uchazeče i po obdržení kladného stanoviska po výběrovém řízení. Přípravu a výměnu dokumentace mezi zainteresovanými stranami (ať už mezi úřadem a nově nastupujícím nebo mezi úřady navzájem) hodnotila část respondentů jako časově a koordinačně náročnější. Část respondentů vnímá řešení v posílení digitalizace úřadů. Část respondentů oceňuje zjednodušení v podobě již existujících vzorů protokolů a dokumentů.

6.2.2 Přijímání zaměstnanců v praxi služebních úřadů

V případě všech respondentů je do procesu přijímání zaměstnanců zapojen personalista, u převážné většiny dále představený zaměstnanec a více než 65 % respondentů uvedlo zapojení spolupracovníků nového zaměstnance. Přibližně 35 % respondentů uvedlo zapojení mentorů, případně dalších zaměstnanců (např. zaměstnance z oddělení informačních technologií, oddělení bezpečnosti, školitele zajišťující vstupní školení ad.).

V rámci realizace procesu přijímání zaměstnanců respondenti nejčastěji zmiňovali realizaci zákonem daných povinností, kterými jsou administrativní zpracování nástupu personálním a mzdovým oddělením, vstupní lékařská prohlídka, vstupní školení a složení služebního slibu (u vybraných zaměstnanců). Dále u velké většiny úřadů v rámci procesu přijímání zaměstnanců probíhá seznámení s úřadem, organizační strukturou, s vnitřními předpisy, pracovním (služebním) místem a náplní práce. Tyto aktivity probíhají zčásti pod vedením personalisty a zčásti pod vedením představeného. Nezbytnou součástí je zřízení přístupů pro nového zaměstnance (např. vstupní karta, přístupy do počítačů). V rámci procesu přijímání zaměstnanců je řešeno i seznámení s kolegy, jejich kompetencemi a u některých úřadů i seznámení s přiděleným mentorem. V souvislosti s přijímáním zaměstnanců byly k podpoře urychlení orientace uvedeny i písemné materiály (např. příručka pro nového zaměstnance), v menšině i individuální plány adaptace. Část respondentů explicitně zdůraznila i sociálně-psychologický význam dobře zvládnutého procesu přijímání zaměstnance v souvislosti s budováním vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, adaptací na kulturu úřadu a minimalizací předčasných odchodů nových zaměstnanců. Některé úřady kladly důraz na roli mentorů, plán adaptace a stanovení pravidelné komunikace a zpětné vazby mezi osobami odpovědnými za přijímání zaměstnanců a adaptaci zaměstnanců.

Odpovědi informantů vypovídají o strukturovaném a v mnoha ohledech i sjednoceném procesu přijímání zaměstnanců v úřadech. Realizovány jsou administrativní procedury ve vztahu k nástupní dokumentaci, noví zaměstnanci absolvují vstupní školení, zdravotní prohlídku, obdrží příručku pro zaměstnance, získají základní informace o úřadu, do kterého nastupují, seznamují se s vnitřními předpisy, někteří skládají služební slib. Podle sdělení většiny informantů se proces zásadně neliší při nástupu zaměstnanců na místa představených a na místa řadových zaměstnanců.

Část informantů zmínila kontakt a budování vztahu s novým zaměstnancem již před jeho vlastním nástupem do úřadu, a to nad rámec pouhého zapojení personalistů v souvislosti s přípravou a výměnou dokumentace mezi úřadem a nově nastupujícím zaměstnancem. Jeden z informantů zmínil například i zapojení mentora ještě před nástupem nového zaměstnance, další zajištění kontinuity předávané agendy u pozic představených. Cílem úřadů je udržet si potenciálního nového zaměstnance, zajistit postupné odevzdání agendy, seznámení budoucího zaměstnance s prostředím úřadu a interní dokumentací. Jeden z účastníků uvedl, že právě intenzivní práci s nově nastupujícími ještě před dnem nástupu se podařilo minimalizovat ztráty z řad úspěšných uchazečů o pracovní místo. „Ztráty“ úspěšných kandidátů těsně před nástupem úřady odhadovaly od jednotek případů ročně do 10 %. Jeden z informantů zmínil, že by uvítal zavedení zkušební doby i při přechodu zaměstnance z jiného úřadu.

Na nástupu nového zaměstnance participují personální útvar, představený nového zaměstnance a případně další zaměstnanci úřadu (oddělení bezpečnosti, odbor vnitřní správy, odbor informačních technologií, školitelé apod.). Část informantů zapojuje do procesu přijímání a následně do adaptace nových zaměstnanců i mentora, část zavedení mentorinku do budoucna plánuje. Někteří informanti uvedli neformální roli mentora zajišťovanou kolegou, případně vedoucím oddělení. V některých případech je role mentora aplikována jako systémový nástroj, přičemž je realizováno i odměňování mentorů a vybraných zaměstnanců vykonávajících tuto roli (školených), z nichž se vhodný mentor volí pro nově nastupujícího zaměstnance.

6.2.3 Shrnutí

Závazné postupy vztahující se k přijímání zaměstnanců byly respondenty hodnoceny pozitivně (75 % všech úřadů). Odpovědi na otevřené otázky podpořily škálové hodnocení respondentů, část respondentů ve svých vysvětlujících komentářích hodnotila závazné postupy jako logické, sladěné a vyhovující praxi úřadů. Připomínky se v největší míře týkaly administrativní náročnosti procesu přijímání zaměstnanců na služební místa, a to na straně úřadu i na straně úspěšného uchazeče. Na procesu přijímání zaměstnanců se v největší míře podílí personalista a představený, ve většině úřadů jsou zapojeni i kolegové budoucího zaměstnance. V menší míře je úřady využívána role mentora. V procesu přijímání zaměstnanců jsou uváděny jako zásadní zákonem dané povinnosti a seznámení s úřadem a služebním místem. Někteří respondenti zmiňovali i aspekty sociálního začlenění (seznámení s týmem, postupy komunikace) nebo podporu budoucího zaměstnance ještě před jeho nástupem (zaslání dokumentů, kontakt

s mentorem). Tento přístup podporuje začlenění zaměstnance a jeho adaptaci. V praxi organizací je věnována pozornost vytvoření silného závazku k organizaci (tzv. „commitment“), a to i před jeho nástupem, organizace se zaměřují na poskytování informací, na ujasnění očekávání ve vztahu k práci, na vzdělávání od počátku působení pracovníka v organizaci apod.

6.3 Právní analýza úpravy procesu přijímání zaměstnanců v zákoně o státní službě

Právní úprava přijímání zaměstnanců je v zákoně o státní službě jen částečná. Je obsažena zejména v Části druhé, Hlavě I upravující služební poměr na dobu neurčitou a dobu určitou, v Hlavě II v ustanoveních upravujících rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného. Relevantní je též právní úprava obsažená v Části desáté, Hlavě VII upravující použití pracovního poměru, resp. obsazení volného služebního místa osobou v pracovním poměru. Zákon o státní službě neobsahuje právní úpravu, která by blíže regulovala právní a administrativní náležitosti související s uvedením státního zaměstnance na jeho služební místo nebo služební místo představeného.

Pokud jde o přijímání zaměstnanců, tak jak je tento personální proces popsán v první části této kapitoly, právní úprava zákona o státní službě je jen dílčí. Na rozdíl od detailní právní úpravy výběrového řízení na obsazení volného služebního místa, není proces přijímání pracovníka (státního zaměstnance anebo zaměstnance v pracovním poměru) na služební místo nebo služební místo představeného v zákoně o státní službě blíže upraven. Právní úprava zákona o státní službě ve věci přijímání pracovníků se omezuje na úpravu vzniku služebního poměru, když služební poměr státního zaměstnance vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, a na náležitosti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, rozhodnutí o zařazení na služební místo a rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného. Část desátá, Hlava VII je pak věnována právní úpravě, která umožňuje ve vymezených případech obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů. Tento postup se využívá zejména v případech, kdy státní zaměstnanec nevykonává službu na služebním místě po dobu delší než 1 kalendářní měsíc. Obsazení služebního místa osobou v pracovním poměru by mělo být jen výjimečné, přesto došlo od účinnosti zákona o státní službě již k jeho druhé novelizaci, která rozšířila případy využití této možnosti.

Obdobně jako zákon o státní službě ani zákoník práce se blíže nevěnuje právní úpravě procesu přijímání zaměstnanců tak, jak je tento vymezen v první části této kapitoly, když se zaměřuje zejména na náležitosti pracovní smlouvy, jakož i právní úpravu dalších možných či obvyklých smluvních ujednání o podmínkách pracovního poměru a povinnosti zaměstnavatele v souvislosti se vznikem pracovního poměru (před jeho vznikem i po jeho vzniku) informovat zaměstnance o bližších pracovních a mzdových (platových) podmínkách, jakož i je již před vznikem pracovního poměru seznámit s právy a povinnostmi vztahujícími se k práci, která má být předmětem pracovního poměru.

7 ADAPTACE ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

7.1 Úvod k adaptaci pracovníků

Adaptace pracovníků představuje vyrovnání se jedince s nároky pracovního působení po nástupu na nové pracovní místo. Řízení procesu adaptace nového pracovníka sleduje adaptaci na kulturu organizace, na vlastní pracovní činnost (pracovní adaptace) a na sociální podmínky, tj. na vztahy na pracovišti (sociální adaptace).

Řízený proces adaptace pracovníků charakterizují aktivity, kterými organizace usiluje v co nejkratším čase o zajištění žádoucího pracovního působení pracovníka na daném pracovním místě. Tyto aktivity jsou zaměřeny na pomoc pracovníkovi k dosažení požadovaného pracovního výkonu, ovlivnění vztahu pracovníka k organizaci a k jeho stabilizaci. Různé pracovní pozice vyžadují rozdílnou dobu adaptace v závislosti na kvalifikaci a odpovědnosti na daném pracovním místě, zvláště v případech vyšších vedoucích pozic bývá adaptace plánována na poměrně dlouhé období.

Na adaptaci pracovníka má vliv jeho adaptabilita, schopnost přizpůsobit se prostředí. Lidé mají odlišné předpoklady ke zvládání změn, jejich adaptabilita závisí na osobnostních předpokladech, je determinována rovněž sociálními podmínkami, které uspokojují sociální potřeby (pocit bezpečí, sounáležitosti ad.). Adaptabilita člověka je rovněž předpokladem zvládnutí pracovní činnosti (pracovní adaptace), začlenění do sociálního prostředí, do pracovní skupiny (sociální adaptace) a do organizace (adaptace na kulturu organizace). Kromě osobnostních charakteristik mají na adaptaci pracovníka významný vliv jeho profesní úroveň, pracovní zkušenosti, podmínky adaptace ze strany organizace, nadřízeného a dalších pracovníků, kteří se na procesu adaptace podílejí, podstatným faktorem je rovněž míra naplnění očekávání pracovníka. Významným hlediskem práce jsou mezilidské vztahy. Pracovní činnost se zpravidla uskutečňuje ve vztazích spolupráce v určité pracovní skupině, kterou charakterizují určité hodnoty, zvyklosti, normy. Nový pracovník porovnává vlastní hodnoty s hodnotami pracovní skupiny, které je členem, a přijímá je (ztotožňuje se s nimi) či nikoliv. Adaptovaní pracovníci jsou na svých pracovních pozicích spokojenější a stabilizovaní (Kocianová, 2010).

Pozornost věnovaná novým pracovníkům v průběhu adaptace je velmi důležitá. Vynaložené finanční náklady na získávání a výběr pracovníka jsou nemalé, odejde-li pracovník z organizace v brzké době po nástupu, zpravidla to z celkového hlediska znamená finanční ztrátu a další náklady na opětovné obsazení pracovního místa. Odborníci uvádějí (např. Kasper, Mayrhofer, 2005), že nejdůležitějším obdobím, kdy si pracovník vytváří dojem z nového pracovního působení, jsou první čtyři týdny v zaměstnání a do šesti měsíců po nástupu je ještě poměrně velké riziko jeho odchodu. Změna zaměstnání je jednou z významně stresujících událostí v životě lidí, řízení adaptace pracovníka napomáhá toto období ulehčit. Důležité je, aby novým pracovníkům bylo zřejmé, co od nich organizace očekává a co oni mohou očekávat od organizace (v souladu s tzv. psychologickou smlouvou).

Adaptace pracovníků je vymezována různými modely, které reflektují pracovní integraci i psychologické aspekty adaptace, proces adaptace lze členit do určitých fází (například podle Kasper, Mayrhofer, 2005):

1. fáze před nástupem do organizace – tzv. anticipační socializace a rozhodnutí pro pracovní místo;
2. fáze nástupu do organizace – konfrontace očekávání organizace a pracovníka, počátek období adaptace;
3. fáze odborné a sociální integrace – zapracovávání a začleňování pracovníka;
4. fáze integrační – zvládnutí odborné a sociální integrace, plnohodnotné členství v organizaci.

Tzv. anticipační socializace představuje zkušenosti, které člověk získává před nástupem na nové pracovní místo, jeho vnitřní hodnoty a postoje (získané v rámci socializace v rodině, ve škole, prostřednictvím přátel, médií a v rámci předcházejícího pracovního působení).

Odpovědnost za proces adaptace má zejména bezprostřední nadřízený, personalisté, mentor či „patron“ a další pracovníci, kteří se podílejí na aktivitách adaptace. Za průběh své adaptace nese odpovědnost i pracovník. Na adaptaci pracovníka se ve významné míře podílejí i jeho spolupracovníci. Bezprostřední nadřízený poskytuje podporu pracovníkovi v pracovní činnosti, zabývá se řešením případných obtíží pracovníka, sleduje a vyhodnocuje průběh adaptace. Odpovědnost personalistů spočívá ve zpracování koncepce adaptace v organizaci, programů adaptace pro kategorie pracovních míst, ve spolupráci s nadřízenými spoluvytvářejí individuální plány adaptace pro konkrétní pracovníky, poskytují pracovníkům i jejich nadřízeným poradenství. Mentor či „patron“ se věnuje pracovníkovi po celou dobu jeho adaptace, pomáhá mu v pracovních záležitostech a s adaptací v sociálním prostředí, je vzorem chování, oporou a rádcem (Kocianová, 2010).

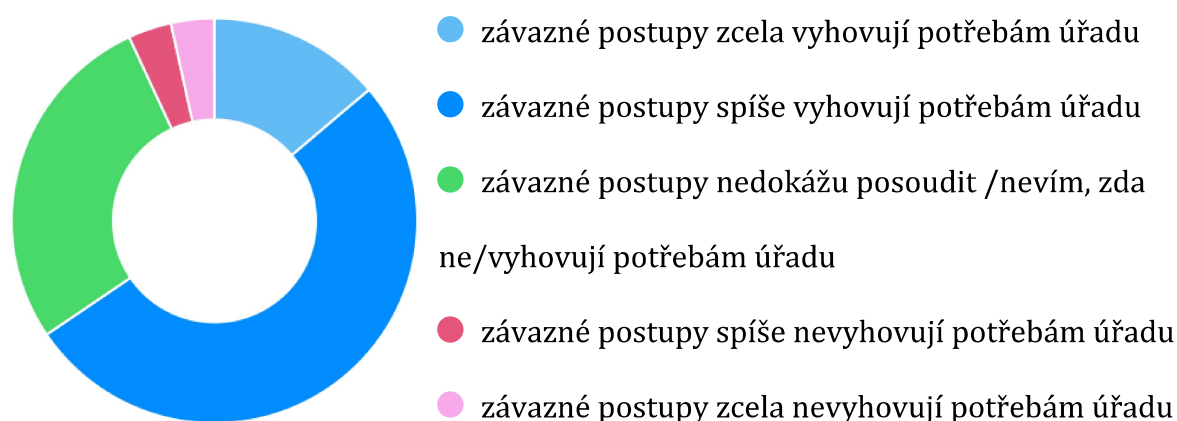
Program adaptace a plán adaptace pracovníka lze chápat jako formální adaptaci. Nad rámec plánovaných aktivit k adaptaci pracovníka má velký význam neformální adaptace, kolegové poskytují novému pracovníkovi informace, které jsou formálně nedostupné. Programy adaptace pracovníků jsou zpravidla základním rámcem adaptace pro všechny nové pracovníky či skupiny pracovníků, zahrnují zejména informační materiály pro nové zaměstnance, povinné vzdělávací aktivity (BOZP aj.), dále například prezentaci organizace a její kultury novým pracovníkům. Informační materiály pro nové pracovníky obvykle obsahují informace o tradici, činnosti a vizích organizace, představují její úspěchy, dále organizační strukturu a informace o organizačních složkách, organizační normy ad. Součástí materiálů bývají informace o pracovních podmínkách (pracovní doba, udělování volna, dovolená apod.), zaměstnaneckých výhodách, možnostech vzdělávání a rozvoje, odborové záležitosti ad. Standardně jsou informační materiály pro nové zaměstnance v elektronické podobě. Individuální plány adaptace obsahují aktivity pro konkrétní pracovníky v určitém časovém harmonogramu. Plánování konkrétních aktivit by mělo vždy vycházet z potřeb organizace, popisu pracovního místa, nároků na pracovníka na tomto místě a z posouzení aktuálních předpokladů pracovníka k výkonu dané práce (odbornost, znalosti, dovednosti, zkušenosti, praxe ve vedení lidí ad.). Podkladem k určení aktivit v průběhu adaptace by mělo být porovnání nároků pracovního

místa a aktuálních předpokladů pracovníka k výkonu dané pracovní činnosti. Využívanými aktivitami (metodami) v individuálních plánech adaptace jsou konkrétní vzdělávací aktivity nad rámec povinného vzdělávání, asistování zkušenému spolupracovníkovi (k osvojení si znalostí a dovedností), rotace práce, rozhovory v průběhu adaptace ad. Rozhovory s bezprostředním nadřízeným i s personalistami jsou velmi důležité, umožňují zjišťovat spokojenost pracovníka, jeho dojmy z organizace, ze spolupracovníků a z práce. Nadřízený by měl pracovníkovi poskytovat zpětnou vazbu k jeho pracovní činnosti, oceňovat snahu a dobré výkony. V závěrečném rozhovoru se vyjadřuje pracovník k průběhu své adaptace a nadřízený hodnotí působení pracovníka v této době. Obvykle je hodnocení adaptace zpracováno písemně (Kocianová, 2010).

7.2 Analýza procesu adaptace zaměstnanců ve služebních úřadech

7.2.1 Adaptace zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti adaptace zaměstnanců.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	4	13,8 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	15	51,7 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	8	27,6 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %

Mezi respondenty převažuje hodnocení závazných postupů jako vyhovujícím potřebám úřadů (více než 60 % všech respondentů hodnotilo závazné postupy jako spíše nebo zcela vyhovující). Jako spíše nebo zcela nevyhovující je hodnotili pouze 2 respondenti. Poměrně vysoký podíl všech respondentů (více než 20 % respondentů) k závazným postupům ve vztahu k adaptaci pracovníků nedokázal zaujmout jednoznačné stanovisko (neutrální odpovědi), v dílčích kritériích je 25 % všech respondentů nehodnotilo.

Závazné postupy byly velmi kladně hodnoceny z hlediska nároků závazných termínů (více než 80 % hodnotících respondentů vnímá závazné postupy jako vyhovující v oblasti termínů). Postupy jsou rovněž vnímány jako pružné (80 % hodnotících respondentů uvedlo, že je možné dané postupy přizpůsobit praxi úřadu). I v nejhůře hodnoceném kritériu, kterým je administrativní náročnost, více než 70 % hodnotících respondentů uvedlo, že závazné postupy jsou spíše nebo zcela vyhovující potřebám úřadu. Jako spíše nebo zcela logické je vnímá více než 80 % hodnotících respondentů.

Závazné předpisy jsou vnímány více kladně ze strany ústředních správních úřadů (80 % je hodnotí jako spíše nebo zcela vyhovující potřebám úřadů), než ze strany ministerstev (jako spíše nebo zcela vyhovující svým potřebám je hodnotí 50 % ministerstev). Ministerstva a ústřední správní úřady jsme v dílčích kritériích nesrovnávali, jelikož až 35 % respondentů z ministerstev a 20 % respondentů z ústředních správních úřadů závazné předpisy v dílčích kritériích nehodnotilo.

Na základě odpovědí na otevřené otázky lze konstatovat, že jednotlivá ministerstva a ústřední správní úřady považují proces adaptace zaměstnanců za velmi důležitý (s ohledem na stabilizaci pracovníků, podporu jejich orientace na novém pracovním místě, začlenění do pracovního procesu i kolektivu) a uvádějí v souvislosti s procesem adaptace zaměstnanců pozitivní zkušenost. Z komentářů je dále patrné, že napříč úřady neprobíhá proces adaptace zaměstnanců jednotným způsobem. Část respondentů zmínila tvorbu individuálních plánů adaptace, zapojení mentora, případně byla zmíněna existence manuálu pro mentory. Některé úřady se řídí v procesu adaptace směrnicí nebo příslušným vnitřním předpisem, jiné uvádějí, že pro daný proces žádné závazné předpisy vytvořeny nemají. Část respondentů je v průběhu tvorby nebo úpravy procesu adaptace. V menší míře se objevily rovněž úvahy v souvislosti s adaptací zaměstnanců, kteří přešli z jiných úřadů, a to týkající se požadavku na zavedení zkušební doby u těchto zaměstnanců.

7.2.2 Adaptace zaměstnanců v praxi služebních úřadů

U všech respondentů je do procesu adaptace zaměstnanců zapojen představený adaptovaného pracovníka, dále personalista (uvádělo více než 90 % respondentů) a spolupracovníci (které zapojuje do adaptace více než 80 % úřadů). Méně často jsou do procesu zapojeni mentoři a vyšší nadřízení (uvedlo 40 % respondentů), služební orgán (uvádělo 20 % úřadů), případně další zaměstnanci (zapojuje je přibližně 10 % úřadů). Program adaptace má zpracovaný méně než polovina všech dotazovaných úřadů (necelých 50 %).

Mezi nejvíce využívané metody v procesu adaptace zaměstnanců patří poskytnutí materiálů pracovníkovi a asistování zkušenému zaměstnanci (využívá přibližně 90 % úřadů), vedení průběžných rozhovorů s adaptovaným zaměstnancem (jsou součástí praxe u více než 80 % úřadů). Využíváno je úřady i další vzdělávání nad rámec povinného (uvedlo 60 % všech respondentů). Další metody, např. rotace práce, jsou využívány spíše zřídka (10 % úřadů).

Ze školení nad rámec povinného uváděli respondenti odborná školení (např. legislativní, informační a kybernetická bezpečnost, jazyková školení, odborná školení v návaznosti na oblast vykonávané služby), školení tzv. měkkých dovedností (např. komunikačních a manažerských dovedností). Potřeba a realizace těchto školení je závislá na potřebách adaptovaného, doporučení představeného (případně vyplynou ze služebního hodnocení) a požadavků pracovního místa.

Více než 65 % respondentů realizuje na konci adaptace rozhovory se zaměstnanci k vyhodnocení adaptace. Pokud jsou rozhovory realizovány, jsou vedeny přímým představeným (více než 90 % případů), v menší míře personalistou (15 % případů), vyšším nadřízeným (10 % případů) nebo zcela ojediněle služebním orgánem (5 % případů). Vytváření individuálních plánů adaptace uvádí necelých 50 % všech oslovených respondentů.

Z rozhovorů je zřejmé, že si úřady uvědomují důležitost procesu adaptace zaměstnanců a propracování tohoto procesu se některé v současnosti věnují. Část informantů v současnosti v rámci zavádění systému řízení kvality zavádí i formalizované procesy adaptace včetně adaptačních programů pro zaměstnance, přípravy služebního předpisu, školení pro představené, případně včetně zavedení systému mentorinku. Zavedení těchto procesů je většinou plánováno v první polovině roku 2022. V případě jednoho z informantů bude součástí adaptačního programu například specifikace školení, které má zaměstnanec absolvovat (povinná školení, školení ve vztahu k vykonávané agendě i ve vztahu k požadovaným kompetencím), dále určení mentora a způsobu hodnocení adaptace. Rovněž v případě dalšího úřadu je zaváděn formalizovaný proces adaptace podle metodiky Ministerstva vnitra České republiky. Součástí individuálních plánů adaptace bude určení průběhu adaptace, osob odpovědných za proces adaptace a schůzek v rámci adaptace zaměstnance. V současnosti nemá u těchto úřadů proces adaptace formálně danou podobu, nový zaměstnanec má přiděleného kolegu, který se mu v průběhu adaptace věnuje.

Část informantů využívá plány adaptace již dlouhodoběji. Tyto úřady mají zpracovány podpůrné materiály (např. adaptační příručka, manuál pro mentora, adaptační formulář). Role mentora je chápána jako role pomocníka, důvěrníka, který vytváří bezpečné prostředí, aby se lidé nebáli přiznat nedostatky, aby si dobře osvojili požadovanou odbornost. Většina úřadů pohovory po ukončení adaptace nerealizuje, její vyhodnocení bývá spíše součástí prvního služebního hodnocení. V případě, že hodnocení adaptace probíhá, slouží jeho výstupy jako východisko k dalším aktivitám úřadu ve vztahu k novému zaměstnanci.

Zapojení do procesu adaptace jsou nebo v blízké budoucnosti budou zejména představení nového zaměstnance, personální útvar (většinou jako metodická podpora, případně supervize ve složitějších případech), kolegové (zejména v rámci procesu zaučování). Další část respondentů plánuje zapojení mentorů, případně je zapojen státní tajemník (seznámení se s výstupy pohovoru na konci adaptačního období, neformální možnost podpory pro nové zaměstnance v podobě „otevřených dveří“).

Mezi nejvíce využívané metody v období adaptace patří asistování zkušenému zaměstnanci, další vzdělávání (povinné, odborné i v oblasti interních předpisů), průběžné pohovory s představeným, případné podpůrné materiály.

7.2.3 Shrnutí

Respondenti uvádějí, že adaptace zaměstnanců není upravena závaznými postupy, přesto část úřadů má k adaptaci zaměstnanců vytvořenou směrnici, vnitřní předpis nebo metodiku. Postupy většiny respondentů vyhovují, oceňují je jako logické, pružné a realizovatelné v praxi úřadů i z hlediska termínů. Proces adaptace u všech respondentů probíhá s účastí představeného nového zaměstnance a v mnoha případech se zapojením personalisty a spolupracovníků. Roli mentora využívá menší část úřadů, vytvořené individuální plány adaptace jsou v méně než polovině úřadů. Adaptace probíhá nejčastěji s využitím písemných podkladů a podpůrných materiálů, v podobě asistování zkušenému zaměstnanci a průběžných rozhovorů s adaptovaným. Necelé dvě třetiny úřadů zajišťují pro nové zaměstnance vzdělávání nad rámec povinného, přičemž tematické zaměření školení je nejčastěji dáno potřebami adaptovaného, doporučeními představeného a požadavky služebního místa. Větší část úřadů realizuje rozhovory v závěru adaptace, u části je vyhodnocení adaptace součástí prvního služebního hodnocení. Část respondentů uvádí, že v současnosti proces adaptace vytvářejí nebo upravují (včetně interních předpisů). Z kvantitativního i kvalitativního šetření je patrné, že si úřady význam procesu adaptace uvědomují a zřejmý je určitý trend zavádění plánů adaptace a mentorinku.

V praxi různých typů organizací lze pozorovat přikládání velký význam procesu adaptace. Organizace si uvědomují jeho důležitost při vytváření pozitivního vztahu zaměstnanců vůči pracovní činnosti, pracovnímu kolektivu a organizaci, při podpoře schopností nových zaměstnanců rychle dosahovat optimálního výkonu, jeho význam v prevenci předčasných odchodů zaměstnanců z organizace.

7.3 Právní analýza úpravy procesu adaptace zaměstnanců v zákoně o státní službě

Proces adaptace státních zaměstnanců není v zákoně o státní službě výslovně upraven. Právní úpravu vztahující se k procesu adaptace státního zaměstnance ve státní službě lze

nicméně nalézt v Části druhé, Hlavě II, konkrétně v §§ 35–42 upravujících úřednickou zkoušku a dále v Části desáté, Hlavě I, ustanoveních §§ 155 a 156 upravujících služební hodnocení státních zaměstnanců.

Procesu adaptace státního zaměstnance po vzniku služebního poměru se zákon o státní službě výslovně nevěnuje. Prvky adaptace lze nalézt v právní úpravě úřednické zkoušky, kterou je povinen ve stanovených lhůtách vykonat každý státní zaměstnanec, a služební úřad musí státnímu zaměstnanci umožnit její konání. Zákon o státní službě však blíže neupravuje způsob přípravy státního zaměstnance na tuto zkoušku, ani spolupůsobení služebního úřadu při přípravě státního zaměstnance na její vykonání. Úřednická zkouška tak představuje zákonný předpoklad pro výkon služby státního zaměstnance a je projevem požadavku na profesionalizaci státní správy. Vyjma stanovení požadavku na její úspěšné absolvování zákon o státní službě nijak služební úřad do přípravy státního zaměstnance k této zkoušce výslovně nezapojuje.

Prvky procesu adaptace lze v zákoně o státní službě nalézt také v úpravě služebního hodnocení, když zákon stanoví, že první služební hodnocení se provede nejpozději do 6 měsíců od uplynutí zkušební doby, ne však dříve než po 60 odsloužených dnech. Přestože služební hodnocení je nástrojem personálního řízení, když jeho prostřednictvím dochází k hodnocení výkonu státní služby státním zaměstnancem a zahrnuje hodnocení jeho znalostí, dovedností a výkonu služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti, nelze opominout, že zákon o státní službě nijak neupravuje úlohu (povinnosti) služebního úřadu, resp. představených v samotném procesu adaptace a zaškolení státního zaměstnance.

Zákoník práce ucelenou úpravu adaptace zaměstnance také neupravuje a ponechává ji v dispozici zaměstnavatele. Zákoník práce na rozdíl od zákona o státní službě neupravuje ani povinné hodnocení zaměstnance. Na rozdíl od zákona o státní službě však zákoník práce stanoví výslovnou povinnost zaměstnavatele zaučit anebo zaškolit zaměstnance, který vstupuje do zaměstnání bez kvalifikace, a stejnou povinnost stanoví i ohledně zaměstnance, který přechází z důvodů na straně zaměstnavatele na nové pracoviště nebo na nový druh práce, pokud je to nezbytné.

8 ROZMÍSTŮVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

8.1 Úvod k rozmístování pracovníků v organizaci

Rozmístování pracovníků v organizaci představuje optimální spojování pracovníků s pracovními místy, sladováním počtu a struktury pracovních míst s počtem a strukturou pracovníků v souladu s potřebami organizace i pracovníků, aby byly schopnosti pracovníků maximálně využity. Rozmístování pracovníků v organizaci představuje umísťování pracovníků na jiná pracovní místa v organizaci, je realizováno povýšením pracovníka, převedením pracovníka na jinou práci (pracoviště) či přeřazením na nižší funkci. Staffing představuje posilování flexibility pracovníků utvářením jejich schopností pro pracovní místa (rozšiřováním schopností, rozvojem), a to z hlediska současných i perspektivních (strategických) potřeb organizace.

Rozmístování pracovníků v organizaci charakterizuje propojení určitých procesů personálního řízení, které zajišťují obsazování pracovních míst pracovníky s odpovídajícími schopnostmi pro potřeby organizace, a to i se zohledněním potřeb pracovníků ve vztahu k jejich seberealizaci a kariérnímu postupu. Význam staffingu spočívá ve strategickém přístupu k rozmístování pracovníků.

Koubek vymezuje rozmístování pracovníků jako „... kvalitativní, kvantitativní, časové a prostorové spojování pracovníků s pracovními úkoly a s pracovními místy s cílem optimalizovat vztah mezi člověkem, jeho prací a pracovním místem, a tím dosahovat zlepšování individuálního, týmového i celoorganizačního pracovního výkonu.“ (Koubek, 2015, s. 235) Rozmístování pracovníků jako nepřetržitý proces sladování počtu a struktury pracovních míst s počtem a strukturou pracovníků, je základním úkolem personálního řízení, sleduje optimální pracovní výkon pracovníků na daných místech. Rozmístování pracovníků reaguje na změny v organizaci, změny pracovní činnosti a požadavků na pracovníky na pracovních místech, na proměny schopností pracovníků.

Východisky rozmístování pracovníků v organizaci jsou popisy pracovních míst, požadavky na výkon, kvalifikační a kompetenční profily pracovníků na těchto místech, ověřené schopnosti, rozvojový potenciál pracovníků a výsledky (hodnocení) jejich dosavadního působení v organizaci.

Rozmístování pracovníků Koubek specifikuje jako řízení pohybu pracovníků do organizace, uvnitř organizace a z organizace, pohyb pracovníků do organizace a z organizace jako vnější mobilitu, pohyb pracovníků uvnitř organizace jako vnitřní mobilitu. V rámci vnější mobility rozlišuje její aktivní stránku, tj. procesy související s nástupem pracovníků do organizace (získávání, výběr, přijímání a adaptace pracovníků), a pasivní stránku, tj. procesy ukončování pracovního poměru (odchody ze strany pracovníků, propouštění pracovníků, penzionování). Formy rozmístování pracovníků v rámci vnitřní mobility představují povýšení pracovníka na vyšší pozici v hierarchii organizace, převedení (transfer) pracovníka na jinou práci (pracoviště)

na stejné (horizontální) úrovni v hierarchii a přeřazení na nižší funkci (sestup) v hierarchii. Povýšení, převedení na jinou práci či přeřazení na nižší funkci by mělo vždy vycházet z dosavadního pracovního působení pracovníka v organizaci. Povýšení pracovníka je oceněním jeho schopností a výsledků práce. Důvody převedení pracovníka na jinou pozici jsou například ukončení činnosti organizační složky či zrušení místa, rovněž zájem pracovníka o jiné pracovní místo. Důvodem přeřazení na nižší funkci je nedostatečná výkonnost, neodpovídající schopnosti pracovníka ad., ale rovněž i zrušení pracovního místa. V případě povýšení či převedení pracovníka na jinou pozici lze uplatnit direktivní či nedirektivní postupy (upřednostňována by měla být nabídka jiného pracovního místa), přeřazení na nižší funkci je direktivní formou (Koubek, 2015).

Staffing vymezuje Koubek jako „... formování počtu, struktury a pracovních schopností pracovní síly (personálu) organizace, řízení kvantitativních a kvalitativních stránek její mobility.“ (Koubek, 2015, s. 237) Kvantitativní stránka mobility se vztahuje k potřebnému počtu pracovníků v organizaci (k vnější a vnitřní mobilitě), kvalitativním hlediskem mobility jsou profesně-kvalifikační struktura, schopnosti pracovníků a jejich rozvoj (Koubek, 2015).

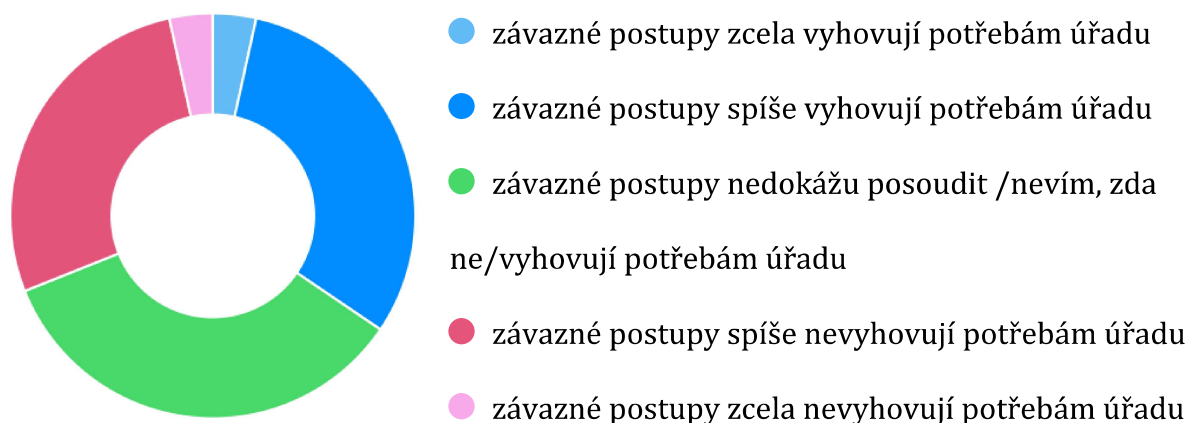
V praxi organizací se uplatňuje vytváření míst pracovníkům tzv. „na míru“, činnosti i podmínky na pracovním místě jsou koncipovány v souladu s odborností a schopnostmi pracovníka, rovněž s jeho preferencemi, což má pozitivní vliv na pracovní motivaci a angažovanost pracovníků (pohlčení prací, oddanost práci a organizaci).

Staffing charakterizuje promyšlený přístup k realizaci personálních aktivit. Základní je analýza potřeb organizace a pracovníků (personální plánování), informace o pracovních místech, nárocích na kvalifikaci a o schopnostech pracovníků (analýza pracovních míst a identifikace kompetencí pracovníků). Klíčové je vyhledávání pracovníků z vnitřních a vnějších zdrojů (získávání pracovníků), ověřování a posouzení jejich předpokladů (výběr pracovníků), pozornost jejich přizpůsobování nárokům pracovních míst (adaptace pracovníků). Významné je zaměření na schopnosti pracovníků v současnosti i pro budoucnost (vzdělávání a rozvoj pracovníků), na možnosti jejich kariérního rozvoje (řízení kariéry pracovníků) i vytváření podmínek práce (odměňování pracovníků, pracovní podmínky a péče o pracovníky). Staffing vytváří podmínky ke stabilizaci klíčových pracovníků.

8.2 Analýza procesu rozmístování zaměstnanců ve služebních úřadech

8.2.1 Rozmístování zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti rozmístování zaměstnanců.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	9	31,0 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	10	34,5 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	8	27,6 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %

Při hodnocení závazných postupů ve vztahu k rozmísťování zaměstnanců byla v odpovědích respondentů menší míra shody. Přibližně 35 % respondentů uvedlo, že jim závazné postupy spíše nebo zcela vyhovují, 35 % nedokázalo zaujmout v této oblasti jednoznačné stanovisko a 30 % vnímá závazné postupy jako mírně nebo zcela nevyhovující potřebám úřadu.

V dílčích kritériích byly závazné postupy hodnoceny 65 % všech respondentů. Kladně byly závazné postupy hodnoceny v kritériu závaznosti termínů (50 % hodnotících respondentů vnímá postupy jako spíše nebo zcela vyhovující potřebám úřadu). Menší míru spokojenosti se závaznými postupy vyjádřili respondenti v kritériu pružnosti (méně než 40 % hodnotících respondentů hodnotilo závazné postupy jako zcela nebo částečně přizpůsobitelné potřebám úřadu) a administrativní náročnosti (40 % hodnotících respondentů vnímá postupy jako částečně nebo zcela vyhovující). Z hlediska kritéria sladění a logiky byly postupy hodnoceny kladně (přibližně 60 % hodnotících respondentů vnímá závazné postupy jako spíše nebo zcela sladěné a logické).

Závazné předpisy jsou vnímány opět více kladně ze strany ústředních správních úřadů (40 % všech je hodnotí jako spíše vyhovující potřebám úřadů), než ze strany ministerstev (jako spíše nebo zcela vyhovující svým potřebám je hodnotí necelých 30 % všech ministerstev). Ministerstva a ústřední správní úřady jsme v dílčích kritériích

nesrovnávali, jelikož 35 % respondentů z ministerstev a více než 30 % respondentů z ústředních správních úřadů závazné předpisy v dílčích kritériích nehodnotilo.

Z odpovědí na otevřené otázky lze usuzovat, že jednotlivá ministerstva a ústřední správní úřady se v procesu rozmísťování zaměstnanců cítí limitovány administrativními nároky a menší pružností závazných postupů. Někteří respondenti ve svých odpovědích poukazovali na možné výhody, pokud by se posílila samostatnost úřadů v rozhodování a zjednodušily se administrativní nároky (např. vyjmutí některých druhů řízení ve věcech služby z povinnosti postupovat podle správního řádu, administrativní zjednodušení procesů, posílení autonomie úřadů v oblasti rozhodování). Návrhy nejčastěji směřovaly k pružnějším a procesně rychlejším možnostem převedení zaměstnance v rámci jednoho úřadu nebo do jiné platové třídy, možnosti pružnějšího posunu v rámci horizontální i vertikální kariéry, zefektivnění vnitřní mobility při zařazení zaměstnance na jiné služební místo, a to bez nutnosti vyhlašování výběrových řízení.

8.2.2 Rozmísťování zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Více než 60 % všech ministerstev a ústředních správních úřadů uvádí, že realizují rozmísťování zaměstnanců v úřadu z hlediska dlouhodobých potřeb úřadu. Praxe tohoto strategického rozmísťování mírně převažuje u ústředních správních úřadů (přibližně 65 % případů) oproti ministerstvům (méně než 60 % případů). Umísťování zaměstnanců na jiná pracovní místa je v praxi úřadů nejčastěji realizováno v souvislosti s řízením kariéry (ve 40 % případů) nebo v souvislosti se vzděláváním a rozvojem zaměstnanců (přibližně 35 % případů). Přibližně ve 20 % případů dochází k umísťování zaměstnanců na jiná pracovní místa v souvislosti s hodnocením zaměstnanců.

Z komentářů je patrné, že část úřadů své zaměstnance v tzv. vnitřní mobilitě podporuje nebo by ráda podpořila. A právě i v kontextu toho, i s ohledem na vývoj strategických cílů a agendy na úřadech, by úřady uvítaly větší procesní flexibilitu v rozmísťování zaměstnanců (např. ve vztahu k řízení jejich kariéry, ve vztahu k hodnocení nebo rozvoji), jako možnost pružnějších reakcí na potřeby úřadu i na potřeby zaměstnanců. Limity dané současnými závaznými předpisy vnímají jako poměrně omezující. Zejména se jedná o nutnost vyhlašovat v mnoha případech výběrová řízení, do kterých potenciálně vstupují vedle interních zaměstnanců i externí kandidáti, případně to znamená nutnost změn v systemizaci. Samotné výběrové řízení je vnímáno jako administrativně a časově nesmírně náročný proces (viz pojednání výš) a současně za stávajících podmínek tak úřady mají omezené možnosti plánování rozmísťování zaměstnanců.

Výstupy rozhovorů k rozmísťování zaměstnanců byly významně v souladu s dotazníkovým šetřením. Úřady se cítí silně limitovány zákonnými předpisy v oblasti rozmísťování zaměstnanců, zejména nutností v mnoha případech realizovat výběrová řízení. Uvítaly by možnost pružnějších reakcí na změny, na potřeby úřadu i zaměstnanců. Jeden z informantů uvedl, že pokud chtějí zaměstnanci změnu kariéry, nejčastěji úřad opouštějí. Strategické rozmísťování úřady vlastně nerealizují. Jenom jeden z informantů vnímal důvod toho, proč se rozmísťování zaměstnanců nerealizuje, spíše v malém zájmu

ze strany zaměstnanců o změnu svého služebního zařazení než v zákonných limitech. Přístup ke změnám zařazení zaměstnanců je velmi otevřený, jsou u zaměstnanců podporovány jako příležitost k osobnímu růstu, odbornému obohacení, jsou vnímány jako nástroj stabilizace zaměstnanců, avšak ze strany zaměstnanců je zájem minimální. Tento postoj argumentoval informant zkušeností s aktivním informováním stávajících zaměstnanců v průběhu dvou let o možnostech otevřených pracovních pozic a vnitřní mobility, zaměstnanci neprojevili žádný zájem. Jeden z úřadů by uvítal pružnější procesy a kratší časové lhůty při využívání funkcionality doplňkových míst. Část úřadů reflektovala, že změna zařazení zaměstnance v rámci úřadu nebo mezi úřady je vnímána představenými negativně, zejména znamená-li ztrátu odborně kompetentního zaměstnance a dochází-li k ní na základě oslovení zaměstnance ze strany představeného. Část poukázala na omezenou funkčnost rejstříku státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů (uvedeny byly případy, kdy setrvání v rejstříku dotčeným zaměstnancům vyhovuje; zmíněna byla velká administrativní zátěž personálních útvarů vyplývající z úsilí o nalezení nového místa pro zaměstnance v rejstříku; uveden byl menší zájem o dané zaměstnance ze strany úřadů).

Pokud dochází k rozmísťování zaměstnanců, je tomu tak nejčastěji v důsledku změn systemizace, z důvodu nových cílů úřadu vyplývajících ze strategie, v menší míře dochází ke změnám zařazení zaměstnance z jeho iniciativy (nespokojenost se současným zařazením, důsledek řešení interního konfliktu), případně z důvodu přímého oslovení představeným, který má o zaměstnance zájem. Jeden z informantů zmínil situaci hrozícího odchodu klíčového zaměstnance, ve které úřad ve snaze o jeho udržení hledá možnosti jeho jiného umístění.

8.2.3 Shrnutí

Při hodnocení závazných postupů ve vztahu k rozmísťování zaměstnanců nebyla mezi respondenty shoda. Jako vyhovující je hodnotila třetina všech respondentů, menší třetina jako nevyhovující. Poměrně velká část respondentů (třetina) nedokázala zaujmout jednoznačný postoj, zda závazné postupy k rozmísťování zaměstnanců úřadu vyhovují. Z rozhovorů bylo patrné, že se úřady cítí ve vztahu k rozmísťování silně limitované závaznými postupy, informanti je hodnotili zejména jako administrativně náročné a méně přizpůsobitelné potřebám úřadů. Úřady by ocenily možnost pružnějších a administrativně jednodušších postupů při rozmísťování zaměstnanců, a to zejména při řízení kariéry (horizontální i vertikální), rovněž větší flexibilitu ve vztahu k cílům a agendě úřadu. Jako opakovanou procesní i motivační překážku úřady uváděly nutnost vyhlašování výběrových řízení při změně služebního zařazení. Úřady by rády své zaměstnance podpořily v rámci vnitřní mobility (nebo jim v tom alespoň nebránily), ale možnosti jsou ve vztahu k závazným postupům buď omezené nebo procesně náročné. V praxi mnoha organizací jsou procesy v rámci rozmísťování pracovníků ve středu pozornosti, zajišťují pracovníky na pozice v souladu s potřebami organizace a rozvoj jejich schopností pro budoucnost, posilují pracovní motivaci a angažovanost, jsou nástrojem stabilizace pracovníků.

8.3 Právní analýza procesu rozmísťování zaměstnanců v zákoně o státní službě

Právní úprava týkající se personálního procesu rozmísťování zaměstnanců se v zákoně o státní službě nachází zejména v Části první, Hlavě IV upravující systemizaci a její změny a organizační strukturu služebních úřadů a dále v Části druhé, Hlavě II a Hlavě IV v ustanoveních týkajících se výběrových řízení a zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, jakož i v ustanoveních upravujících změny služebního poměru.

Služební úřady jsou při rozmísťování zaměstnanců svázány podmínkami zákona o státní službě a systemizací služebních a pracovních míst. Služební orgán sice sám zpracovává organizační strukturu svého služebního úřadu, ale činí tak pouze na základě schválené systemizace a návrh organizační struktury služebního úřadu nebo její změny musí, až na výjimky, předložit ke schválení Ministerstvu vnitra (například v případě vyjmenovaných ústředních orgánů státní správy rozhoduje o organizační struktuře úřadu v souladu se systemizací ten, kdo je v čele daného úřadu). Systemizaci schvaluje vláda vždy na následující kalendářní rok. Změna systemizace, která spočívá ve změně počtu služebních míst, objemu prostředků na platy státních zaměstnanců a zaměstnanců na služebních místech nebo změně platové třídy, v níž je zařazeno služební místo, o více než jednu třídu dolů nebo o dvě třídy nahoru, je možná, jen dojde-li ke změně působnosti služebního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena. Ve vymezených případech schvaluje změnu systemizace Ministerstvo vnitra po dohodě s Ministerstvem financí.

Vyjma zákonných výjimek je na obsazení každého služebního místa nutné konat výběrové řízení. To je v případě služebních míst státních zaměstnanců otevřeno i uchazečům mimo státní službu. Státní zaměstnanci nemají zákonem garantovaný kariérní postup. Naopak v případě výběrových řízení na obsazení služebního místa představeného, vyjma vedoucího oddělení, je předpokladem pro účast ve výběrovém řízení předchozí praxe na pozici představeného anebo na vedoucí pozici u subjektu působícího ve veřejné anebo akademické sféře. Přístup uchazečů tzv. z vnějšího prostředí do státní služby na služební místa představených (vyjma vedoucího oddělení) může být tímto požadavkem negativně ovlivněn.

Základní právní úprava umožňující zařadit státního zaměstnance na jiné služební místo bez nutnosti konání výběrového řízení je obsažena v § 49 a § 51 zákona o státní službě. Ustanovení § 49 zákona o státní službě vymezuje situace, kdy je možné na základě souhlasu státního zaměstnance a na základě písemné dohody služebního orgánu s novým bezprostředně nadřízeným představeným, zařadit státního zaměstnance, který splňuje stanovené předpoklady a další podmínky, na jiné služební místo bez konání výběrového řízení. Nejedná se však o povinnost a služební úřad může na obsazení služebního místa vyhlásit výběrové řízení. Takto může dojít k zařazení na jiné služební místo ve stejném oboru služby zařazené ve stejné nebo nižší platové třídě, jako je dosavadní služební místo, v témže služebním úřadě, ve služebním úřadě podřízeném témuž ústřednímu správnímu

úřadu nebo v nadřízeném ústředním správním úřadu. Za obdobných podmínek je možné na jiné služební místo zařadit též státního zaměstnance, který vykonává službu na služebním místě zařazeném v 9. nebo 10. platové třídě, a to na jiné služební místo zařazené v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší v témže služebním úřadě, ve služebním úřadě podřízeném témuž ústřednímu správnímu úřadu nebo v nadřízeném ústředním správním úřadě ve stejném oboru služby. Obdobně upravuje § 51 zákona o státní službě situace, kdy není nutné konat výběrové řízení pro obsazení služebního místa představeného. Na obsazení volného služebního místa náměstka pro státní službu, státního tajemníka, vedoucího služebního úřadu, náměstka pro řízení sekce, ředitele sekce a personálního ředitele sekce pro státní službu se musí konat výběrové řízení vždy.

Přestože zákon o státní službě upravuje podmínky, za kterých je možné státního zaměstnance trvale zařadit na jiné služební místo bez nutnosti konání předchozího výběrového řízení, tyto možnosti jsou jen omezené. Zákon o státní službě neumožňuje efektivně řídit kariéru státního zaměstnance, ani vytvářet služební anebo pracovní místa tzv. na míru schopnostem a předpokladům státních zaměstnanců. Právní úprava zákona o státní službě limituje možnosti efektivnějšího rozmístování zaměstnanců ve služebních úřadech.

Pokud jde o právní úpravu zákoníku práce, je zaměstnavatel limitován při rozmístování svých zaměstnanců především vymezením druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě se zaměstnancem. Bez souhlasu zaměstnance může zaměstnavatel trvale zařadit zaměstnance pouze na takové pracovní místo, které odpovídá sjednanému druhu práce. Stanovení počtu pracovních míst a jejich pracovní náplně, stejně jako organizační struktury zaměstnavatele a provádění jejich změn je však plně v kompetenci zaměstnavatele.

9 HODNOCENÍ ZAMĚSTNANCŮ A ŘÍZENÍ PRACOVNÍHO VÝKONU VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

9.1 Úvod k hodnocení pracovníků a řízení pracovního výkonu

Hodnocení pracovníků poskytuje organizaci představu o výkonech, chování a pracovních schopnostech jednotlivců, pro pracovníky je zpětnou vazbou k jejich působení v organizaci. Hodnocení pracovníka představuje zjišťování a posuzování pracovního výkonu (pracovní činnosti – výsledky práce, kvalita práce ad.) a pracovního chování pracovníka (přístup k práci, pracovní disciplína, aspirace a potenciál ve vztahu k pracovní činnosti, spolupráce s lidmi ad.), sleduje poznání pozitiv a negativ činnosti pracovníka s cílem zlepšení jeho pracovního výkonu. Hodnocení je významnou složkou řízení pracovního výkonu pracovníků.

Hodnocení pracovníků může mít rozdílné cíle a v souladu s nimi určena různá kritéria, k hodnocení pracovníků jsou využívány různé metody, realizováno je v různých systémech. Hodnocení pracovníků je v systému personálních procesů velmi významné, je citlivou personální záležitostí.

K hodnocení pracovníků dochází při různých příležitostech, je realizováno průběžně, příležitostně a v rámci systematického hodnocení. Průběžné hodnocení (neformální) je bezprostřední zpětnou vazbou od nadřízeného. V současnosti jsou realizovány časté rozhovory nadřízených s pracovníky (i vícekrát za měsíc) k jejich pracovnímu působení (lze je považovat za formální). Příklady příležitostného hodnocení jsou hodnocení po skončení adaptace pracovníka či zpracováním posudku (v těchto případech je formálním hodnocením). Systematické hodnocení (formální) představuje pravidelné, standardizované hodnocení, pracovníci jsou hodnoceni podle předem stanovených kritérií. Systematické hodnocení by mělo vždy vycházet z personální politiky organizace. Různé příležitosti a podoby hodnocení vyžadují i různé hodnotitele, hodnotit může jedinec i skupina hodnotitelů. Často je hodnotitelem přímý nadřízený pracovníka, hodnotiteli mohou být spolupracovníci (např. v rámci týmového hodnocení), rovněž podřízení (standardně anonymně), osoby mimo organizaci (klient), experti (psycholog), jako významné je vnímáno sebehodnocení (Kocianová, 2010).

Systematické hodnocení pracovníků je komplexním hodnocením pracovního výkonu za delší období (několik měsíců, půlroční i roční), přičemž výkon je chápán jako výsledky práce a pracovní chování, které zahrnuje kromě vztahu k práci a ke spolupracovníkům rovněž osobnostní charakteristiky související s pracovní činností. Má-li hodnocení plnit svůj účel, musí být propojeno s dalšími personálními procesy. Hodnocení pracovníků je standardně provázáno se vzděláváním a osobním rozvojem, řízením kariéry, poskytuje informace k rozmísťování pracovníků a plánování nástupnictví. Hodnocení pracovníků zaměřené zejména na rozvoj jejich schopností a kariéry je motivačním nástrojem. Hodnocení bývá propojeno i s odměňováním. Systematické hodnocení pracovníků sleduje posouzení zvládnutí nároků pracovního místa, silných a slabších stránek pracovníka, identifikaci jeho potřeb vzdělávání a rozvoje, zjištění představ pracovníka o své práci

a působení v organizaci (ve vztahu k jeho pracovní motivaci a stabilizaci), získání podnětů ke zlepšení situace na pracovišti a ke zlepšování komunikace a vztahu mezi nadřízeným a podřízeným. Je-li hodnocení provázáno s odměňováním, jeho cílem je i diferenciací odměňování. Pracovníkovi poskytuje hodnocení zpětnou vazbu ke své práci, informace o své perspektivě v organizaci (o pracovních možnostech, o možnostech postupu), o možnostech svého osobního rozvoje a možnost sdělit své představy o svém působení na daném pracovním místě a v organizaci. Kritéria hodnocení musejí vždy odpovídat účelu hodnocení, musejí vycházet z popisu pracovního místa a nároků na pracovníka, odpovídat charakteristikám práce. Kritéria musejí splňovat kladené požadavky, kterými jsou validita, objektivita, jednoznačnost, srozumitelnost ad. V hodnocení pracovníků se ve významné míře uplatnily kompetenční modely/profilů jako kritéria hodnocení. Systém hodnocení je standardně souborem (kombinací) více metod, jejich volba musí vycházet z cílů hodnocení (Kocianová, 2010).

Existují různé metody hodnocení pracovníků, některé jsou vhodné pro hodnocení pouze určitých kategorií pracovníků, například hodnocení podle stanovených (dohodnutých) cílů (podle výsledků) využívané zpravidla pro hodnocení vedoucích pracovníků a specialistů ve srovnání s hodnocením podle norem pro manuální činnosti. Dalšími metodami jsou hodnocení na základě kritických případů (posuzování výrazně dobrých či špatných výsledků práce, úspěchů a neúspěchů), vytváření pořadí hodnocených pracovníků (jejich srovnávání), volný popis (písemné hodnocení), stupnice (číselné, grafické, slovní). Zásadní metodou, která je zpravidla součástí každého systému hodnocení, je hodnotící rozhovor, jehož cílem je obvykle bilance uplynulého období a diskuze vztahující se k následujícímu období. Pro hodnotící rozhovor je zásadní příprava nadřízeného, přípravě by měl věnovat pozornost i hodnocený pracovník. Za průběh hodnotícího rozhovoru má odpovědnost hodnotitel, velmi důležité jsou jeho dovednosti ve vedení hodnotícího rozhovoru (Kocianová, 2010).

K hodnocení silných a slabých stránek a rozvojového potenciálu pracovníků lze využít development centre (soubor diagnostických metod). Třistašedesátistupňová (360°) zpětná vazba (třistašedesátistupňové hodnocení, vícezdrojové hodnocení, zpětná vazba od více hodnotitelů) je systémem hodnocení, který je zaměřen zpravidla na chování a ve významné míře je využíván k hodnocení vedoucích pracovníků. Systém má standardně elektronickou podobu, hodnocení je anonymní. Hodnotiteli jsou obvykle spolupracovníci (členové týmu, pracovníci z jiných útvarů organizace), externí hodnotitelé (klienti), při hodnocení manažerů jsou hodnotiteli i podřízení, součástí systému hodnocení je zpravidla i sebehodnocení pracovníka a samozřejmě hodnocení nadřízeným.

Řízení pracovního výkonu představuje proces zlepšování pracovního výkonu organizace prostřednictvím zlepšování pracovního výkonu jednotlivců, a to komplexním přístupem k ovlivňování pracovního výkonu, pracovního chování a rozvoje pracovních schopností. Řízení pracovního výkonu zahrnuje dohody o pracovním výkonu, vzdělávání a rozvoj, průběžné sledování výkonu, motivující vedení a poskytování zpětné vazby a posouzení výkonu, promítá se do odměňování a řízení kariéry pracovníků.

Řízení pracovního výkonu vychází z cílů pracovníka, které jsou určeny společně nadřízeným a pracovníkem (dohoda o cílech). Spolupodílení se pracovníka na stanovení svých cílů má zásadní význam, pozitivně ovlivňuje jeho pracovní motivaci a pracovní angažovanost. Řízení pracovního výkonu je v odborných zdrojích chápáno jako fáze procesu, např. Armstrong charakterizuje cyklus řízení pracovního výkonu procesy plánování, posuzování a zaznamenávání. Prvky řízení pracovního výkonu jsou:

- dohoda mezi nadřízeným a pracovníkem o budoucím výkonu – o splnění cílů, která zahrnuje rovněž aktivity vzdělávání a osobního rozvoje pracovníka; stanovení kritérií a způsobů měření výkonu;
- sledování pracovního výkonu v průběhu období – vedení pracovníka, poskytování zpětné vazby pracovníkovi k jeho výkonu, řešení problémů;
- celkové posuzování pracovního výkonu za dané období (např. Armstrong, 2015).

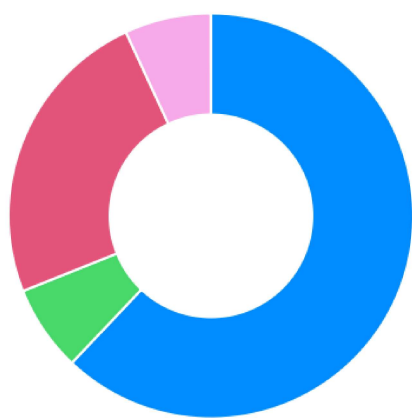
Řízení pracovního výkonu by mělo být provázáno s odměňováním pracovníka a řízením jeho kariéry, přičemž významné je hmotné i nehmotné odměňování a rozvoj kariéry na vertikální i horizontální úrovni (postup v kariéře může být vnímán jako odměna, zejména v případě povýšení).

Koncepce řízení pracovního výkonu se rozvíjela v návaznosti na standardizované systémy hodnocení pracovníků. Výhrady k těmto systémům poukazovaly na dlouhé časové úseky systematického hodnocení, na jeho zaměření na minulost, formálnost a neúčinnost, rovněž na negativní přístup vedoucích pracovníků k hodnocení jako povinné proceduře. V praxi různé systémy hodnocení pracovníků naplňují základní požadavky řízení pracovního výkonu, jejich součástí je i hodnocení cílů za předcházející období a stanovení cílů pro následující období (zaměření na budoucnost), v průběhu hodnoceného období jsou realizovány průběžné rozhovory s pracovníky k jejich výkonu, hodnotitelé i hodnocení přistupují k hodnotícím rozhovorům odpovědně.

9.2 Analýza procesu hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu ve služebních úřadech

9.2.1 Hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu.



- závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu
- závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu
- závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu
- závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu
- závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	18	62,1 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	7	24,1 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %

Přes 60 % respondentů uvádí, že jim závazné postupy v dané personální oblasti převážně vyhovují. Jako zcela vyhovující je neuvedl žádný respondent. Přibližně 30 % respondentů hodnotí postupy jako mírně nebo zcela nevyhovující potřebám úřadu.

Termíny hodnotí respondenti jako převážně vyhovující (přibližně 75 % jako zcela vyhovující a spíše vyhovující). V odpovědích někteří vyjádřili, že by ocenili možnost individuálního stanovení termínů, jiní termíny vnímají jako v podstatě variabilní podle potřeby úřadu. Jako spíše nebo zcela vyhovující z hlediska pružnosti je vnímá přibližně 50 % respondentů. Hodnocení zaměstnanců je často vnímáno jako formální a nadbytečně složité, hodnotící kritéria jsou vnímána jako svazující. K formulářům k hodnocení bylo uvedeno, že nelze vše z rozhovoru se zaměstnancem do formuláře zaznamenat, což může následně způsobit vrácení hodnocení kvůli nedostatečnému zdůvodnění. Administrativní náročnost je vnímána jako příliš vysoká (pouze necelých 50 % ji hodnotilo jako vyhovující či spíše vyhovující), zvláště v případě služebního hodnocení prováděného v zahraničí. Respondenti vnímají špatnou provázanost služebního hodnocení s odměňováním v reálné praxi úřadů. Ve vztahu k usnadnění administrativní náročnosti jsou pozitivně nahlíženy elektronické systémy hodnocení. Z hlediska sladění a logiky postupů hodnotí respondenti danou oblast výrazně kladně (jako zcela a spíše sladěnou a logickou přibližně

80 % respondentů). K provázanosti hodnocení zaměstnanců (cyklus 2 roky) se vzdělávacími cíli (cyklus 1 rok) upozorňovali respondenti na nesoulad, na oddělení procesů. Respondenti vnímají nutnou subjektivitu hodnocení a zároveň snahu o objektivizaci, v případě negativního hodnocení poukazují na obtížnou doložitelnost.

Respondenty z ministerstev jsou závazné postupy hodnoceny jako méně vyhovující, jako vyhovující či částečně vyhovující je posuzuje 50 % respondentů, z ústředních správních úřadů 73 % respondentů. Tyto rozdíly se prolínaly pouze do některých dílčích kritérií hodnocení. V oblasti termínů závazné postupy plně vyhovují 7 % a částečně vyhovují přibližně 75 % respondentů z ústředních správních úřadů, ale plnou spokojenost vyjádřilo až 30 % respondentů z ministerstev a dalších přibližně 35 % je hodnotilo jako spíše vyhovující. Z ústředních správních úřadů vnímá závazné postupy 60 % respondentů jako spíše pružné, necelých 40 % respondentů z ministerstev jako plně a částečně pružné. V oblasti administrativní náročnosti je v hodnocení závazných postupů mezi respondenty z ministerstev a ústředních správních úřadů shoda. Postupy hodnotilo jako spíše vyhovující přibližně 50 % respondentů z ústředních správních úřadů a přibližně 45 % respondentů z ministerstev. V rámci hodnocení z hlediska sladění a logiky závazných postupů byly postupy hodnoceny příznivěji ministerstvy, jako spíše nebo zcela sladěné a logické je vnímá přibližně 70 % respondentů z ústředních správních úřadů a přibližně 85 % hodnotících respondentů z ministerstev.

9.2.2 Hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu v praxi správních úřadů

Respondenti uvádějí, že hodnocení je ve 100 % formálně provázáno s odměňováním a v 90 % se vzděláváním a rozvojem zaměstnanců. Pouze v několika málo případech je hodnocení provázáno s rozmísťováním zaměstnanců (7 % úřadů) a řízením kariéry (u 10 % úřadů). Okolo 75 % respondentů uvádí, že představeným jsou nad rámec systému hodnocení realizovány průběžné hodnotící pohovory (zpětná vazba k jejich činnosti), obvykle je provádí bezprostředně nadřízený představený a zohledňováno je i chování zaměstnanců (80 %), a to i přes to, že tato kritéria nejsou podle vyjádření respondentů stanovena v zákoně o státní službě. Přes 60 % respondentů uvádí, že představení jsou k vykonávání hodnotících rozhovorů proškoleni.

Přes 80 % respondentů pracovní výkon zaměstnanců neměří. Měření není standardizováno. Z komentářů lze usuzovat, že praxe úřadů ve vztahu k měření výkonu je značně nejednotná. Pro měření je podle vyjádření respondentů využíváno například zjišťování kvality a rychlosti odvedené práce, uvedena byla existence norem práce pro jednotlivé úkony a agendy, srovnávání výkonnosti a kvality mezi stejnými pracovními pozicemi, rovněž příprava systému klíčových ukazatelů výkonnosti. Výjimečně byla zmíněna v odpovědích respondentů provázanost měření výkonu a služebního hodnocení. Měření sociálních kompetencí s využitím 360° zpětné vazby uvedl pouze jeden respondent.

Z dalších komentářů je možné usuzovat, že proces hodnocení, jeho postavení a význam v systému řízení lidí chápou úřady různě. Část zdůrazňuje formální kontext daný

závaznými předpisy (závazné termíny hodnocení, stanovená kritéria služebního hodnocení), část zdůrazňuje význam průběžné (okamžité) zpětné vazby a potenciální motivační účinek hodnocení. Jiní poukazují v praxi úřadů na nedostatečné provázání se systémem odměňování, s rozmísťováním a řízením kariéry zaměstnanců (nedostatečné finanční prostředky na zvýšení osobních příplatků, přesun zaměstnance na základě hodnocení na systemizované místo s vyšší platovou třídou pouze na základě výběrového řízení, zatížení spory a správními řízeními ad.).

V rozhovorech informanti uváděli, že pandemie COVID-19 způsobila zkrácení období hodnocení zaměstnanců na jeden rok, v jiných případech prodloužení na tři roky. Hodnocení je standardizováno, určeno metodikou, podpořeno školením. V praxi jsou realizována další hodnocení, například při změně služebního zařazení, k adaptaci zaměstnance, při odchodu zaměstnance do důchodu. Hodnocení je informanty vnímáno jako administrativně a časově náročné a zatěžující, zejména v období termínovaných hodnotících rozhovorů.

Probíhají-li v úřadech hodnotící rozhovory k adaptaci zaměstnanců, respektive po prvních měsících služby, nejsou podle výpovědí informantů formalizovány, ze sdělení lze usuzovat, že je vnímán jejich stabilizační potenciál. Hodnotící rozhovory byly uvedeny i jako kárné opatření v důsledku pochybení zaměstnance.

Podle výpovědí informantů není provázání hodnocení zaměstnanců se vzděláváním a rozvojem natolik samozřejmé, jak vyplývá z procentuálních výsledků analýzy kvantitativního šetření. Cíle vzdělávání a realizované projekty vzdělávání mnohdy nejsou s hodnocením provázány, což je podle informantů způsobeno větším důrazem na flexibilitu (aktuální potřeby) v oblasti vzdělávání. Zmíněn byl rovněž vztah mezi plněním vzdělávacích cílů a kladným hodnocením. Zaměstnanec, který neabsolvuje určené (naplánované) vzdělávání, neplní cíle hodnocení.

K provázanosti hodnocení zaměstnanců s odměňováním uváděli informanti problém nedostatku finančních prostředků na odměny a obtížně realizovatelné snížení osobního příplatku. Uvedeno bylo, že osobní příplatek nebývá snížen ani po dvou letech sporu v důsledku možnosti odvolání podle správního řádu. Motivační potenciál provázání hodnocení s odměňováním se ztrácí, osobní příplatky jsou stanovovány podle možností úřadu, nikoliv podle výkonnosti zaměstnanců. Výjimky byly uvedeny pouze v jednotkách případů ročně.

9.2.3 Shrnutí

Hodnocení zaměstnanců formou služebního hodnocení je vnímáno jako logicky navazující, ovšem s vysokou administrativní zátěží a nízkou flexibilitou. Opakovaně je zdůrazňováno, že ve stávající podobě nepřináší služební hodnocení požadovaný přínos a je spíše formální. Je zdůrazňována zejména vysoká časová náročnost hodnotících procesů, výstupy hodnocení procházejí opakovaným schvalováním. Problém provázání hodnocení s osobními příplatky je uváděn v souvislosti s nedostatkem finančních

prostředků na příplatky v rozpočtu, snížení maximální výše příplatku je vnímáno zaměstnanci jako trest. Poukazováno je v případě negativního hodnocení zaměstnance na časté zahájení správního řízení, což v praxi vede k tomu, že hodnotitelé negativní skutečnosti neuvádějí. I když je hodnocení formálně provázáno s odměňováním a vzděláváním (stanovení vzdělávacích cílů), v praxi se od sebe oddalují, zejména z důvodu potřeby flexibility. Avšak uvedeny byly i bezprostřední, méně formální zpětné vazby, přičemž průběžné rozhovory jsou podle zkušeností z praxe mnoha různých organizací efektivnější. K systematickému (periodickému) hodnocení lze v organizacích identifikovat výhrady, a to zpravidla z důvodů tendence k formálnosti, nutnosti „objektivizovat“ hodnocení (z podstaty je subjektivní), administrativní náročnosti, nákladů na školení hodnotitelů ad. Ve srovnání s jinými personálními procesy je hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu posuzováno respondenty spíše jako méně vyhovující potřebám úřadů (hodnocení jako zcela a spíše vyhovující přes 60 %), a to například ve srovnání s procesem vzdělávání (hodnoceným jako zcela a spíše vyhovujícím v 85 %) nebo s procesem péče o zaměstnance (hodnoceným jako zcela a spíše vyhovujícím v 90 %).

Podle srovnávací studie charakteristik a výkonu státní a veřejné správy v zemích Evropské unie (28 členských států včetně Velké Británie) existují mezi jednotlivými státy značné rozdíly ve způsobu, jakým je hodnocení výkonu určeno, rovněž v závislosti na celkové kultuře veřejné správy. „Ve většině zemí se vyžaduje hodnocení výkonu alespoň jednou ročně ... i když v menší části členských států se provádí i méně často ... menší část členských států rovněž nemá zavedeny postihy, pokud by hodnocení výkonu nebylo provedeno. Z hlediska metod existuje větší rozmanitost, bez pozorovatelné jasné nejlepší praxe.“ (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018, s. 27) „Stejně jako u organizací komerčního typu se od systému hodnocení a řízení pracovního výkonu očekává zvýšení efektivity a konkurenceschopnosti, hodnocení a řízení pracovního výkonu ve veřejném sektoru získává strategický význam.“ (Ferreira-da-Silva, Pereira, Lopes, Magalhaes, Moreira, 2015, s. 375)

Řízení výkonu ovlivňuje míru fluktuace a posilování závazku vůči zaměstnavateli (commitment). Je důležité, aby individuální cíle zaměstnanců byly propojeny s cíli organizace, aby byly konzistentní, srozumitelné, měřeny a systematicky hodnoceny. Je důležité, aby zaměstnanci věděli, jaké jsou požadavky na výsledky jejich práce, na splnění individuálních a skupinových úkolů a cílů, na jejich pracovní chování a kompetence (van Waeyenberg, Decramer, Desmidt, Audenaert, 2017).

9.3 Právní analýza úpravy procesu hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu v zákoně o státní službě

Hodnocení státních zaměstnanců je upraveno v Části desáté, Hlavě I, v ustanoveních §§ 155 až 156a upravujících služební hodnocení státních zaměstnanců. Relevantní je dále právní úprava v Části deváté, § 149 upravujícím osobní příplatek státního zaměstnance a v Části třetí, v § 86 upravujícím ocenění za příkladný výkon služby. Pokud jde o řízení

pracovního výkonu státního zaměstnance, výslovná právní úprava v zákoně o státní službě není obsažena, této problematice se však týká právní úprava služebního hodnocení.

Zákon o státní službě společně s příslušným nařízením vlády a služebním předpisem náměstka pro státní službu podrobně upravuje podmínky pro pravidelné i mimořádné hodnocení státního zaměstnance. Služební hodnocení slouží jako podklad pro odůvodnění výše osobního příplatku státního zaměstnance a je také podkladem pro jeden ze způsobů skončení služebního poměru, resp. odvolání ze služebního místa představeného. Služební hodnocení má obsahovat stanovení individuálních cílů pro osobní rozvoj zaměstnance. Dosažení vynikajících výsledků ve dvou po sobě jdoucích služebních hodnoceních je jedním z předpokladů pro zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo zařazené v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší, resp. jmenování představeného na jiné služební místo představeného zařazené v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší, než je dosavadní služební místo představeného, a to bez nutnosti konání výběrového řízení. V tomto ohledu lze spatřovat náznak úpravy možného kariérního postupu státních zaměstnanců; tento kariérní postup však není zákonem zaručený, neboť služební orgán nemusí tento postup, tj. obsazení služebního místa, resp. jmenování představeného na jiné služební místo, bez konání výběrového řízení, využít.

Závěr o tom, že státní zaměstnanec ve službě dosahoval nevyhovujících anebo dostačujících výsledků, má v případě představeného za následek jeho odvolání ze služebního místa představeného (a převedení na jiné služební místo). V případě, kdy dvě po sobě jdoucí služební hodnocení obsahují závěr, že státní zaměstnanec dosahoval ve službě nevyhovujících výsledků, rozhodne služební orgán o skončení služebního poměru. Služební hodnocení není řízením ve věcech služby ve smyslu § 159 odst. 1 zákona o státní službě. Nesouhlasí-li státní zaměstnanec se svým služebním hodnocením, má právo podat proti němu námitky do 15 dnů ode dne seznámení se se služebním hodnocením. Námitky musí obsahovat odůvodnění a návrh způsobu úpravy služebního hodnocení. Námitky musí být vyřízeny do 30 dnů, a to tak, že se jim zcela nebo zčásti vyhová a služební hodnocení se upraví, nebo se zamítnou. Proti upravenému služebnímu hodnocení nelze podat další námitky. V rámci správního odvolacího řízení lze služební hodnocení státního zaměstnance přezkoumat jen tehdy, odvolá-li se státní zaměstnanec proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, o skončení služebního poměru nebo o přiznání, zvýšení, snížení nebo odejmutí osobního příplatku, k němuž došlo v důsledku vydaného služebního hodnocení. Pokud odvolací orgán shledá, že služební hodnocení je v rozporu s právními předpisy, po nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání se provede nové služební hodnocení.

Právní úprava služebního hodnocení zákonem o státní službě je logická a sladěná s dalšími procesy a postupy. Proces služebního hodnocení se jeví jako časově i administrativně náročný, stejně jako případné navazující řízení o odvolání ze služebního místa představeného, skončení služebního poměru nebo přiznání, zvýšení, snížení nebo odejmutí osobního příplatku. Podrobná právní úprava způsobu hodnocení zřejmě přispívá k jednotnému hodnocení státních zaměstnanců a představených v rámci

služebního úřadu, nicméně zřejmě méně umožňuje pružné uzpůsobení průběhu a způsobu hodnocení individuálním potřebám státního zaměstnance, jakož i potřebám služebního úřadu.

Na rozdíl od právní úpravy zákona o státní službě zákoník práce výslovně způsob ani kritéria hodnocení práce zaměstnance neobsahuje a jeho organizace a podmínky jsou tak plně v dispozici zaměstnavatele při respektování základních zásad soukromého práva a pracovněprávních vztahů. Hodnocení práce zaměstnance a jeho pracovních výsledků má přímý vliv na jeho odměňování, když zákoník práce stanoví pracovní výkonnost a pracovní výsledky jako jedno z kritérií, na jejichž základě je možné stanovovat (resp. v tzv. soukromé sféře i sjednávat) odměnu za práci zaměstnance. Zaměstnavatel podle zákoníku práce však nemá povinnost při odměňování zaměstnance k jeho pracovnímu výsledku a výkonu přihlídnout. Neuspokojivé pracovní výsledky, nejsou-li odstraněny ve lhůtě stanovené zaměstnavatelem v písemném upozornění zaměstnavatele ve smyslu § 52 písm. f) zákoníku práce, také mohou založit zákonný důvod pro skončení pracovního poměru výpovědí.

10 ODMĚŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

10.1 Úvod k odměňování pracovníků

Odměňování je kompenzací za vykonanou práci. Složkami odměny (odměňování) jsou základní peněžní odměna (pevná mzda/plat), dodatečné peněžní odměny (pohyblivé), zaměstnanecké výhody a nepeněžní odměny (uznání, ocenění, odpovědnost, osobní rozvoj) / procesy řízení pracovního výkonu.

Odměňování je velmi významnou personální oblastí pro organizaci i pro pracovníka. Odměna za odvedenou práci a další odměny ovlivňují budoucí práci z hlediska výkonu a jeho kvality. Odměňování je významně efektivním nástrojem (organizace a vedoucích pracovníků) ovlivňujícím dosahování cílů organizace, zvyšování výkonnosti pracovníků.

Systém odměňování musí být vyhovující z právního hlediska, musí odpovídat možnostem a potřebám organizace, měl by být konkurenceschopný, pro stávající i perspektivní pracovníky atraktivní. Odměňování by mělo napomáhat obsazování pracovních míst (získávání a výběru pracovníků) a rozvoji pracovníků. Odměňování ovlivňuje pracovní motivaci a stabilizaci pracovníků. V praxi se v organizacích systémy odměňování liší, mají rozdílné strategie a politiky odměňování, uplatňovány jsou různé formy a nástroje odměňování, charakterizují je odlišná pravidla a postupy při odměňování. Odměny pracovníků mohou být vázány na výkon, na význam vykonávané práce, mohou mít peněžní či nepeněžní formu, podobu povýšení, zajímavých pracovních úkolů, rozvoje, veřejného uznání pracovních výsledků apod. (Kocianová, 2010).

Armstrong rozlišuje jako složky celkové odměny základní peněžní a doplňkové peněžní odměny, zaměstnanecké výhody a nepeněžní odměny, přičemž jako transakční odměny označuje peněžní odměny a zaměstnanecké výhody, jako relační odměny označuje nehmotné (vnitřní) odměny, tj. práce sama, pracovní zkušenosti, (nepeněžní) uznání, úspěch a růst (Armstrong, Taylor, 2015). Velmi účinné jsou výkonové odměny, tj. odměny za konkrétní pracovní výsledky, nediferencované odměňování má negativní vliv na pracovní motivaci. Pro mnoho lidí má pochvala, ocenění jejich úsilí a výsledků práce velký osobní význam, je potvrzením jejich pracovního úspěchu.

Koubek uvádí jako mzdové formy časovou mzdu a plat, úkolovou mzdu (částka za každou jednotku odvedené práce), podílovou (provizní) mzdu (např. z prodeje), mzdy za očekávané výsledky práce (odměna za soubor prací či za výkon na základě dohody), mzdy a platy za znalosti a dovednosti (např. odměna za efektivní vykonávání úkolů na různých pracovních místech), mzdy a platy za přínos (odměna za výsledky), dodatkové mzdové formy, například odměna za úsporu času, prémie, osobní ohodnocení (osobní příplatek), odměna za zlepšovací návrh aj. (Koubek, 2015).

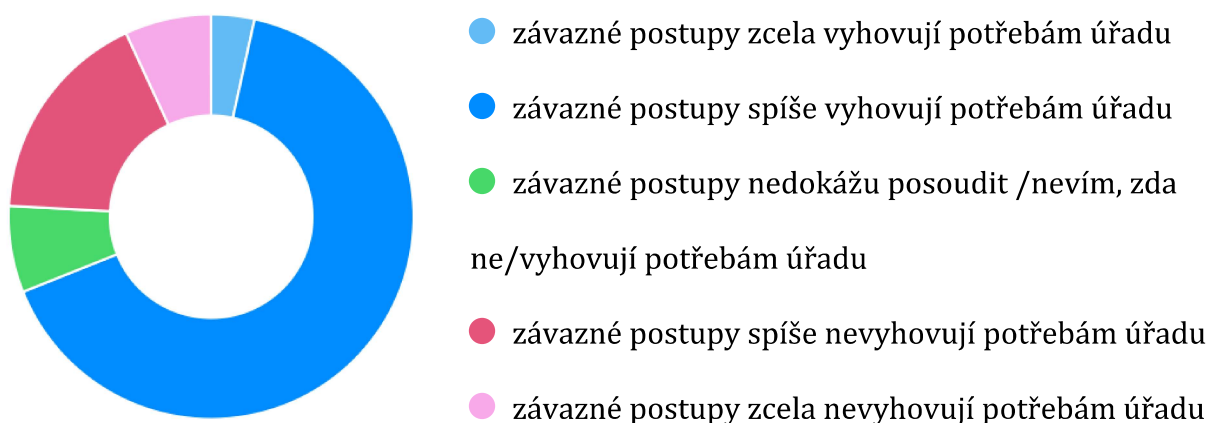
Zaměstnanecké výhody (benefity) jsou poskytovány pracovníkům zpravidla nezávisle na jejich pracovním výkonu. Zaměstnanecké výhody jsou konkurenční výhodou, jsou

zvažovány uchazeči o zaměstnání, ovlivňují spokojenost a stabilizaci pracovníků, avšak nemají přímý vliv na výkon. Systémy zaměstnaneckých výhod se v organizacích liší, jsou výrazem personální politiky (která vychází z personálních strategických cílů organizace). Poskytování zaměstnaneckých výhod ovlivňuje ekonomické podmínky organizace. Systém zaměstnaneckých výhod by měl být vytvářen (a upravován) na základě realizovaných (opakovaných) šetření mezi zaměstnanci organizace. Jako účelný se osvědčil systém volitelných výhod (tradičně označovaný jako tzv. Cafeteria System), který umožňuje pracovníkům volit si z nabízených alternativ výhody podle vlastních hodnotových preferencí a aktuálních potřeb. V praxi jsou k zajištění zaměstnaneckých výhod využívány služby externích dodavatelů (Kocianová, 2010).

10.2 Analýza procesu odměňování zaměstnanců ve služebních úřadech

10.2.1 Odměňování zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti odměňování zaměstnanců



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	19	65,5 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	5	17,2 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %

Respondentům závazné postupy převážně vyhovují, více než 65 % respondentů je hodnotilo jako zcela nebo spíše vyhovující, 25 % respondentů závazné postupy spíše nebo zcela nevyhovují.

Z hlediska termínů závazné postupy respondentům vcelku vyhovují (spíše nebo zcela vyhovují přibližně 75 % respondentů). Zmiňován byl časový odstup zvýšení či snížení osobního příplatku v návaznosti na hodnocení zaměstnance. Z hlediska pružnosti jsou závazné postupy vnímány částí respondentů jako vyhovující (jako spíše vyhovující je hodnotilo 50 % respondentů, jako zcela vyhovující žádný z respondentů), značná část respondentů (40 %) je hodnotí jako spíše nebo zcela nevyhovující. I v souvislosti s tímto kritériem byla uváděna obtížnost změny osobního příplatku. Někteří z respondentů uvedli, že není možné ovlivňovat motivaci uchazečů nástupním platem, náborovým příplatkem či v jiných případech z důvodu daných platů. Jako omezující jsou vnímány rovněž limity osobních příplatků, omezení přijetí do příslušné platové třídy schopného zaměstnance s nevyhovujícím vzděláním, ale bohatou praxí. Z hlediska administrativní náročnosti vyhovují závazné postupy přibližně 50 % respondentů (30 % je hodnotí jako spíše nebo zcela nevyhovující). Respondenti srovnávají závazné postupy s postupy podle zákoníku práce, které jsou vnímány jako jednodušší. Respondenti nepříznivě vnímají každoroční odůvodňování odměn a s ním spojenou agendu, texty rozhodnutí hodnotí jako nepřehledné a zbytečně dlouhé, dále negativně posuzují administrativně náročný postup přiznání osobního příplatku. Postupy vnímá jako sladěné a logické přibližně 80 % respondentů (hodnoceny jako zcela a spíše sladěné a logické). Návaznost odměňování na služební hodnocení posuzují respondenti jako nepraktické a zákonem uváděné výjimky jako nedostatečné. Uvedena byla nepřiměřená ochrana zaměstnanců ve vztahu k odměňování a slabší konkurenceschopnost úřadů v odměňování některých odborníků ve srovnání s komerční sférou.

Polovina respondentů z ministerstev uvedla, že jim závazné postupy vyhovují nebo částečně vyhovují (50 %), respondentů z ústředních správních úřadů, kteří závazné postupy hodnotili jako vyhovující, bylo více než 85 %. V dílčích kritériích nehodnotilo závazné postupy téměř 15 % respondentů z ministerstev. K otázce závazných termínů byly závazné postupy hodnoceny jako spíše nebo zcela vyhovující 80 % respondentů z ústředních správních úřadů a 65 % hodnotících respondentů z ministerstev. Jako spíše pružné je hodnotí 60 % respondentů z ústředních správních úřadů a 40 % hodnotících respondentů z ministerstev. Administrativní náročnost jako spíše vyhovující vnímá 50 % respondentů z ústředních správních úřadů a 40 % respondentů z ministerstev ji hodnotilo jako spíše nebo zcela vyhovující. Ústřední správní úřady závazné postupy hodnotily v 80 % jako spíše sladěné a logické, obdobně 80 % hodnotících respondentů z ministerstev je hodnotilo jako spíše nebo zcela sladěné a logické.

10.2.2 Odměňování zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Přibližně 50 % respondentů uvádí, že má vytvořenou strategii odměňování pro potřeby úřadu. U nehmotných odměn převládá ústní pochvala (přes 90 %), možnost osobního

rozvoje (necelých 80 %) a pověření zajímavým úkolem (přes 50 %). Uvedena je i motivace písemným oceněním (přes 40 %) a poskytnutí odpovědnosti (přes 40 %).

Uváděnými zaměstnaneckými výhodami nad rámec zákona a kolektivní dohody vyššího stupně jsou různé typy poukázek, stravenky, stravování v jídelně, služební notebook a telefon, výuka jazyků, ordinace praktického lékaře a zubaře, fitcentrum a posilovna, rekreační zařízení a příspěvky na rekreaci, příspěvek z FKSP, věcné dary k životním výročím, dětské skupiny, ubytovna či služební byty ad. Jako zaměstnanecké výhody je uvedena pružná pracovní doba a možnost práce z domova.

Odměňování je závislé na rozpočtu a systemizaci, je vnímáno jako spíše krátkodobě nebo střednědobě plánované. Zazněly komentáře k menší konkurenceschopnosti úřadů ve srovnání s komerčním sektorem v souvislosti s odchody zaměstnanců na lépe odměňovaná místa. Podle některých vyjádření nemá úřad možnost odměňování významně řídit, je možné určit některá systemizovaná místa jako klíčová, ale rozpočet tomu není přizpůsoben, služební úřad má celkově omezen objem finančních prostředků na platy zaměstnanců. Uveden byl příklad 12. platového stupně u zaměstnanců s dlouhodobou praxí, kterým není umožněno postoupit do vyššího platového stupně, což má negativní vliv na jejich motivaci. Zazněly i připomínky k administrativní náročnosti oblasti odměňování.

V rozhovorech informanti vypovídali o problematice snižování osobního příplatku v souvislosti s jeho počátečním stanovením v maximální výši. Podle informantů je jakékoliv snížení osobního příplatku chápáno zaměstnanci jako trest. Snížení osobního příplatku v návaznosti na hodnocení zaměstnanců není vzhledem k možnosti dlouhého rozporování prakticky možné, uplatňuje se pouze v několika málo případech ročně. Úřady se („automatickým“) navýšením mezd ocitají v situaci nedostatku finančních prostředků, rozpočet na mzdy navyšují z jiných finančních zdrojů. Jako součást odměňování je vnímáno odbytné, které náleží zaměstnanci, pokud je zrušena jeho pracovní pozice. Uvedeno bylo chápání odbytného spíše jako součásti péče o zaměstnance, ale rovněž jako odměny vázané na konkrétní pozici.

Způsobů měření pracovního výkonu zaměstnance bylo uvedeno velmi málo, výkony jsou vnímány jako obtížně srovnatelné a kvantifikovatelné. Jako hlavní posuzovatel pracovního výkonu zaměstnance byl uváděn představený. Potenciál má aktuální projekt zavádění klíčových ukazatelů výkonnosti, který některým informantům v budoucnu (za jeden až dva roky) umožní pracovní výkon zaměstnanců měřit.

K nehmotným odměnám informanti opakovaně uváděli oficiální pochvalu zaměstnance, respektive ocenění příkladného výkonu služby. Informanti vnímají potenciál tohoto ocenění, zatím je jeho využívání ověřováno, je záměr zavést ho v blízké době. Jako další nehmotná odměna bylo uvedeno přiznání statusu experta vysoce kvalifikovanému zaměstnanci, současně s nabídkou lektorské činnosti v dané odborné oblasti v rámci vzdělávání.

10.2.3 Shrnutí

Závazné postupy jsou respondenty posuzovány jako poněkud omezující, zejména z hlediska nutnosti provazovat osobní příplatek se služebním hodnocením, je obtížné ho stanovit a později snížit, dále v souvislosti s potřebou pružně reagovat na situaci na trhu práce (absence náborového příspěvku, dané platy). Z nehmotných odměn převažuje ústní pochvala a možnosti rozvoje. V rámci plánování odměňování není možné uplatňovat dlouhodobý strategický přístup, je vázáno na roční systemizaci a schvalování rozpočtu. V kontextu měření pracovního výkonu byly uvedeny určité možnosti (klíčové ukazatele výkonnosti), jak v budoucnu postupovat. Zvažováno je nefinanční odměňování. Závazné postupy jsou často srovnávány s možnostmi jiných organizací (zákoník práce), a to v neprospěch závazných postupů pro úřady. V současnosti jsou v praxi organizací ve srovnání se zkoumaným souborem zásady odměňování významně flexibilní, vzhledem k situaci na trhu práce se řídí aktuálními potřebami, mohou být konkurenční výhodou. Coccia a Benati poukazují v oblasti státní a veřejné správy na skutečnost, že má komplexní strategie odměňování dopady na vnitřní motivaci zaměstnanců, na jejich pracovní spokojenost a pocit závazku vůči organizaci, je důležité nepodceňovat význam nepeněžních odměn (Coccia, Benati, 2018). Berman, Bowman, West, Van Wart (2021) doporučují pro veřejný sektor zajištění konkurenceschopného systému odměňování a větší flexibilitu a možnosti pro odměňování příkladných výkonů.

Odměňování ve státní a veřejné správě v České republice bylo studií srovnávající situaci ve 28 členských státech Evropské unie (včetně Velké Británie) hodnoceno jako srovnatelné se soukromým sektorem, s tím, že je o něco vyšší ve státní správě, a o něco nižší v samosprávách (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018). „Menší konkurenceschopnost u části států Evropské unie v oblasti odměňování spolu s negativními důsledky finanční krize (snižování platů, snižování počtu zaměstnanců, omezené možnosti školení a postupu), může v budoucnu vést k podstatným potížím při náboru talentů pro veřejný sektor (např. Demmke a Moilanen 2012). ... Hlavním motivem tedy je, aby byl veřejný sektor více konkurenceschopný vůči komerční sféře.“ (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018, s. 27)

10.3 Právní analýza úpravy procesu odměňování zaměstnanců v zákoně o státní službě

Právní úprava odměňování státních zaměstnanců je obsažena zejména v Části deváté zákona o státní službě, v Příloze 1 obsahující charakteristiku platových tříd státních zaměstnanců a v Příloze 2, která obsahuje rozpětí příplatků za vedení. Zákon o státní službě upravuje pouze odchylky týkající se odměňování státních zaměstnanců. Nestanoví-li zákon o státní službě jinak, použije se právní úprava odměňování zaměstnanců veřejných služeb a správy podle zákoníku práce a příslušné prováděcí právní předpisy. Další relevantní právní úprava se nachází v Části druhé v § 72 upravujícím mj. odbytné a v § 115 obsahujícím právní úpravu odchodného a v § 86 upravujícím ocenění za příkladný výkon služby.

Právní úprava zákona o státní službě regulující otázky odměňování státních zaměstnanců za službu odkazuje až na stanovené výjimky na zákoník práce a podstatně se tak neliší od právní úpravy odměny za práci u zaměstnanců v pracovním poměru ke státu či územnímu samosprávnému celku upravené v zákoníku práce. S ohledem na skutečnost, že finanční prostředky na platy jsou čerpány z veřejných zdrojů, jsou pravidla pro odměňování zaměstnanců za službu platem stanoveny striktně s minimální možností odchýlení se od zákona; zcela vyloučena je pak dohoda mezi zaměstnavatelem a státním zaměstnancem o výši platu. Plat je určován jednostranně služebním orgánem v souladu s právními předpisy.

Vyjma několika případů specifikovaných zákonem o státní službě rozhoduje ve všech věcech odměňování státního zaměstnance služební orgán v rámci správního řízení ve věcech služby, na které se vztahují všechny formální i časové požadavky správního řízení včetně možnosti podávání opravných prostředků. Přestože zákon o státní službě obsahuje některé výjimky z aplikace správního řádu, které umožňují rychlejší průběh řízení (např. vydání rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení, rozhodnutí ve věcech odměňování, vyjma rozhodnutí o odchodném a odbytném, je předběžně vykonatelné), nejví se forma správního rozhodování jako pružný nástroj personálního řízení.

Státní zaměstnanec je zařazen do platového stupně dané platové třídy dle započitatelné praxe a míry jejího zápočtu, která se určuje dle pravidel stanovených v příslušném nařízení vlády. Vzhledem k povaze vykonávaných činností se u státních zaměstnanců neuplatní zařazení do 1. až 4. platové třídy. Začíná se tedy až na úrovni 5. platové třídy, pro kterou připadá služební označení referent s dosaženým středním vzděláním či výučním listem. Platový výměr spolu s přehledem platových složek je vydáván jako rozhodnutí služebního orgánu. Jelikož se výše osobního příplatku odvíjí od výsledku služebního hodnocení, je u nově přijatého státního zaměstnance, který služebním hodnocením doposud neprošel, stanoveno, že osobní příplatek lze přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout jen na základě návrhu nadřízeného představeného.

Zákoník práce na rozdíl od právní úpravy zákona o státní službě neupravuje povinné hodnocení zaměstnanců a osobní příplatek zaměstnance v platové sféře není navázán na výsledky pracovního hodnocení (povinný proces pracovního hodnocení není upraven), byť je stanoveno, že osobní příplatek k platu může být přiznán jen zaměstnanci, který dlouhodobě dosahuje velmi dobrých pracovních výsledků nebo plní větší rozsah pracovních úkolů než ostatní zaměstnanci. Úprava zákona o státní službě ve věci osobního příplatku je tak oproti právní úpravě zákoníku práce v tomto ohledu transparentnější. Na druhou stranu v případě, že státní zaměstnanec nesouhlasí se změnou ve výši osobního příplatku, resp. s jeho přiznáním či odejmutím, a podá proti rozhodnutí odvolání, je vedeno standardní (s určitými výjimkami) správní řízení, přičemž však rozhodnutí o změně osobního příplatku je předběžně vykonatelné. Oproti tomu v případě, kdy bylo rozhodnuto o kárném opatření ve formě snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářní měsíce, předběžná vykonatelnost takového rozhodnutí není dána a může tak nastat delší časová prodleva mezi rozhodnutím o snížení platu a jeho efektivními účinky. Právní úprava zákona o státní službě v tomto ohledu neumožňuje pružně, rychle a efektivně reagovat na vzniklou situaci.

Státnímu zaměstnanci, jehož služební poměr končí z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, náleží podle § 115 zákona o státní službě odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu. Tato právní úprava koresponduje s obdobnou právní úpravou v zákoníku práce. Státnímu zaměstnanci, jehož služební poměr končí v důsledku rozhodnutí o skončení služebního poměru pro marné uplynutí doby, po kterou byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, náleží podle § 72 zákona o státní službě odbytné ve výši trojnásobku až dvanáctinásobku měsíčního platu podle doby trvání služebního poměru. Rovněž zaměstnanci v pracovním poměru podle zákoníku práce mají v případě skončení pracovního poměru z tzv. organizačních důvodů (tj. podle § 52 písm. a) až c) zákoníku práce) nárok na finanční kompenzaci, a to ve formě odstupného. Výše odstupného podle zákoníku práce je také odvozena od délky trvání pracovního poměru, avšak maximální výše odstupného podle zákoníku práce, a to i v případě zaměstnanců státu, odpovídá trojnásobku průměrného výdělku. Státním zaměstnancům ve služebním poměru tak náleží v souvislosti se skončením jejich služebního poměru v důsledku zrušení služebního místa výrazně vyšší finanční kompenzace, když je nutné zohlednit i fakt, že ke skončení služebního poměru z tohoto důvodu může dojít až po marném uplynutí doby, po kterou je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby (může se jednat až o 6 měsíců) a během této doby má nárok na 80% měsíčního platu.

Zaměstnanecké výhody (benefity) nejsou v zákoně o státní službě uceleně upraveny. Ustanovení § 86 obsahuje právní úpravu ocenění za příkladný výkon služby ve formě písemné pochvaly, věcného daru anebo ve vymezených mimořádných případech i ve formě peněžité odměny. Obdobnou právní úpravu obsahuje i zákoník práce, který výslovně upravuje možnost poskytnutí odměny při zvláštních příležitostech nesouvisejících s výkonem práce. Zákoník práce však rovněž uceleně zaměstnanecké výhody neupravuje a ponechává jejich úpravu na rozhodnutí zaměstnavatele.

11 VZDĚLÁVÁNÍ A ROZVOJ ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

11.1 Úvod ke vzdělávání a rozvoji pracovníků

Vzdělávání a rozvoj pracovníků vycházejí z potřeb organizace a pracovníků, představují přizpůsobování schopností pracovníků nárokům pracovních míst a budoucím potřebám. Vzdělávání (a výcvik) představuje aktivity zaměřené na znalosti, (praktické) dovednosti, chování, postoje a další schopnosti pracovníků, sleduje získávání, rozšiřování či prohlubování schopností (včetně změn chování a postojů), rekvalifikaci, je významným aspektem procesu adaptace pracovníků. Rozvoj pracovníků lze odlišně od vzdělávání charakterizovat aktivitami vykonávanými v rámci pracovní činnosti (například práce na projektech).

Vzdělávání a rozvoj pracovníků jsou významnou oblastí personální strategie a personální politiky organizace, strategie vzdělávání zajišťují organizaci potřebné schopnosti pracovníků v budoucnosti. Vzdělávání a rozvoj jsou považovány za výhodu, kterou organizace pracovníkům poskytují, posilují postavení pracovníků na trhu práce. Vzdělávání a rozvoj pracovníků jsou provázány s adaptací, hodnocením a řízením pracovního výkonu pracovníků a s řízením jejich kariéry.

Podoba systému vzdělávání a rozvoje lidí je v organizacích rozdílná, vychází ze specifík organizace. Za efektivní je možné považovat systematický přístup ke vzdělávání a rozvoji pracovníků, který charakterizuje jeho plánování, zacílení a organizování, promyšlenost a logická návaznost, a to z hlediska organizace, cílových skupin, jednotlivých pracovníků, z hlediska zaměření a obsahu vzdělávacích a rozvojových aktivit. Na realizaci vzdělávání se významně podílejí personalisté či specialisté v oblasti vzdělávání v organizacích a linioví vedoucí pracovníci. Efektivitu vzdělávání a rozvoje ovlivňuje řada faktorů. Z hlediska pracovníků je zásadní jejich motivace ke svému vzdělávání a rozvoji, organizace určuje investice do vzdělávání a rozvoje a rozhoduje (či deleguje rozhodování na liniové vedoucí pracovníky) o vzdělávání a rozvoji jednotlivých pracovníků. Úkolem liniových vedoucích pracovníků je podporovat učení na pracovišti a organizované vzdělávání a rozvoj svých pracovníků, měli by vytvářet pracovníkům optimální podmínky k účasti na vzdělávání a k zapojení do rozvojových aktivit a poskytovat jim pozitivní zpětnou vazbu. Významnými faktory na straně externích dodavatelů jsou profesionalita a schopnost zohledňovat specifické potřeby pracovníků (Kocianová, 2010).

Vzdělávání je zaměřeno na znalosti, dovednosti a schopnosti. Proces vzdělávání zahrnuje identifikaci potřeb, stanovení cílů, vytváření podmínek, využívání optimálních metod, schopné dodavatele, zvažování finančních prostředků a vyhodnocování jeho přínosu. V dalším vzdělávání pracovníků jsou využívány různé metody k tzv. tvrdým znalostem a dovednostem (odborným) a k tzv. měkkým dovednostem (sociálně-psychologickým). V systémech vzdělávání pracovníků se uplatňuje e-learning, realizovány jsou outdoorové programy (pohybové aktivity v přírodě, které jsou zdrojem zkušeností a poznání,

zaměřené např. na týmovou práci), mezi vzdělávací programy bývají začleňovány i trainee programy, které jsou zpravidla určeny absolventům.

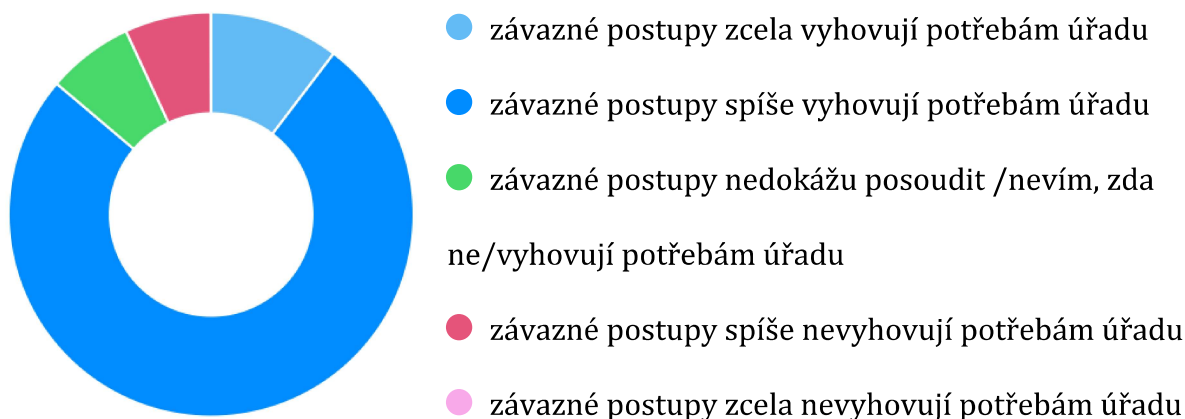
Diagnostický program development centre je souborem metod zaměřených na identifikaci vzdělávacích a rozvojových potřeb, tj. na silné a slabé stránky účastníků a na jejich rozvojový potenciál, umožňuje porovnání pracovníků, identifikuje perspektivní pracovníky a poskytuje informace k nasměrování jejich kariéry. Účastníky jsou standardně pracovníci organizace (vedoucí pracovníci, specialisté, pracovníci zařazení do kariérních plánů). Development centre je z hlediska metodiky obdobný jako assessment centre, avšak je orientován na kompetence potřebné v budoucnosti (assessment centre na analýzu současných schopností). K development centre je zpracována celková závěrečná zpráva pro zadavatele a jsou vytvářeny závěrečné zprávy k jednotlivým účastníkům, které obsahují osobnostní charakteristiky, hodnocení kompetencí, potenciálu účastníků a podněty k dalšímu rozvoji. Hodnotitelské zprávy poskytují organizaci podklady k plánování vzdělávání a rozvoje pracovníků a zejména k plánování nástupnictví. Účastníkům je poskytována zpravidla částečná zpětná vazba bezprostředně po skončení programu a zpětná vazba po celkovém vyhodnocení development centre (ústní komentáře k výstupům development centre, doporučení hodnotitelů k dalšímu rozvoji, odpovědi na dotazy účastníkům). Development centre umožňuje plánování vzdělávání a rozvoje pracovníkům „na míru“, výrazně zvyšuje pravděpodobnost, že budou investice organizace v této personální oblasti vynaloženy efektivně (Kocianová, 2010).

Aktivitami rozvoje pracovníků realizovanými v rámci pracovní činnosti jsou například pozorování práce ostatních (nejlepší postup, nejlepší praxe), asistování druhým při práci, práce na projektu, pověření novým úkolem, pověření rolí mentora (jako vzoru), koučování ad. Plánování rozvoje pracovníka vyžaduje analýzu současného stavu a určení potřeb rozvoje (např. v rámci procesu řízení pracovního výkonu nebo na základě výstupů development centre), stanovení cílů (očekávaných výsledků) rozvoje, určení konkrétních rozvojových aktivit, odpovědností za rozvoj (linioví vedoucí, personální útvar ad.) a vyhodnocení rozvoje. Za plánování rozvoje má zásadní odpovědnost pracovník (Armstrong, Taylor, 2015).

11.2 Analýza procesu vzdělávání a rozvoje zaměstnanců ve služebních úřadech

11.2.1 Vzdělávání a rozvoj zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti vzdělávání a rozvoje zaměstnanců.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	3	10,3 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	22	75,9 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %

Respondentům závazné postupy převážně vyhovují, jako zcela nebo spíše vyhovující je hodnotilo 85 % respondentů.

Z hlediska daných termínů spíše nebo zcela vyhovují závazné postupy respondentům ve více než 90 %. K problémům v souvislosti s termíny byla zmíněna předběžná kontrola rozpočtu, snížená možnost reagovat na operativní potřeby, tvorba plánů vzdělávání před výstupy ze služebního hodnocení. Ve vztahu k pružnosti projevili respondenti většinou spokojenost (závazné postupy byly 80 % respondentů hodnoceny jako zcela nebo spíše vyhovující), v menší míře poukazovali na menší pružnost v případě potřeby změn v individuálních plánech nebo na snižování prostředků na vzdělávání. Z hlediska administrativní náročnosti klesá hodnocení k 60 % souhlasných odpovědí (zcela a spíše vyhovující). Z hlediska administrativy je poukazováno na značné množství dokumentů. Jako administrativně náročné bylo uváděno zpracování individuálních vzdělávacích plánů, nutnost vydávat a archivovat osvědčení nebo vedení dokumentace ke vzdělávacím akcím, ale zároveň často respondenti uznávají přiměřenost závazných postupů. Postupy jsou respondenty vnímány jako vysoce sladěné a logické, 90 % respondentů je hodnotí jako zcela nebo spíše vyhovující. Respondenti oceňují možnost přiměřeně rozhodovat o vzdělávací strategii, upravit dílčí postupy v souladu se závaznými postupy, aby zároveň

vyhovovaly potřebám organizace. Někteří respondenti by přivítali sladění vzdělávacích cílů ve služebním hodnocení a individuálních vzdělávacích plánů, které nemusejí být v souladu, překrývat se může vstupní a další vzdělávání. Připomínky zazněly k zavedeným kategoriím vzdělávání, k organizaci vzdělávání během pandemie COVID-19, také k redukci finančních prostředků na vzdělávání.

Respondentům z ministerstev vyhovují závazné postupy v celkovém hodnocení velmi obdobně jako respondentům z ústředních správních úřadů. Jako spíše nebo zcela vyhovující je hodnotilo více než 80 % respondentů z ministerstev a z ústředních správních úřadů. Ve vybraných dílčích kritériích hodnocení je ale možné pozorovat značné rozdíly. Z hlediska daných termínů je jako vyhovující hodnotilo 100 % hodnotících respondentů z ústředních správních úřadů a 80 % hodnotících respondentů z ministerstev. S pružností závazných postupů vyjádřilo spokojenost 100 % hodnotících respondentů z ústředních správních úřadů, ale jenom 60 % hodnotících respondentů z ministerstev. Tři respondenti z ministerstev vnímají závazné postupy jako spíše nepružné. Náročnost administrativy vnímá přibližně 80 % hodnotících respondentů z ústředních správních úřadů jako spíše nebo zcela vyhovující, z ministerstev jenom 45 % hodnotících respondentů. Jako spíše nebo zcela nevyhovující vnímá závazné postupy z hlediska administrativní náročnosti více než 30 % hodnotících respondentů z ministerstev. Všichni hodnotící respondenti z ústředních správních úřadů posuzují postupy jako logické a sladěné, z ministerstev je to více než 80 % hodnotících respondentů.

11.2.2 Vzdělávání a rozvoj zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Ve vzdělávání kladou respondenti opakovaně důraz na individuální potřeby vzdělávaných, jejich spolupodílení se na vzdělávacích cílech, tyto aspekty vzdělávání jsou vnímány jako optimální. Dále je zmiňována možnost vzdělávání externími i interními vzdělavateli, stejně jako například digitalizace, propojení teorie a praxe apod. Uváděna je evaluace formou rozhovoru s představeným. Někteří respondenti postrádají školení v oblasti odborné agendy.

Finanční prostředky uváděné jako reálně vynaložené na vzdělávání vedoucího oddělení, ředitele odboru a náměstka pro řízení sekce/ředitele sekce (osoba/rok) se výrazně liší:

- nejvyšší uvedené položky: 26.000 Kč, 30.000 Kč / zpravidla ředitel sekce, náměstek pro řízení sekce;
- nejnižší uvedené položky: 3.000 Kč, 4.000 Kč / zpravidla vedoucí oddělení
- medián uvedených položek: 12.000 Kč.

Několik respondentů uvádí stejnou výši finančních prostředků vynaložených na vzdělávání (osoba/rok) bez rozdílu pozic. Uváděná průměrná částka respondenty je okolo 5.000/osoba/rok. Finanční prostředky uváděné jako reálně vynaložené na vzdělávání řadových zaměstnanců (osoba/ rok) se liší:

- nejvyšší uvedené položky: 10.000 Kč, 7.500 Kč;

- nejnižší uvedené položky: 733 Kč, 1.300 Kč;
- medián uvedených položek: 4.000 Kč.

Část respondentů uvedla, že požadované statistiky zpracované nemá (asi 15–20 % respondentů), případně bylo zmíněno, že objem vynakládaných prostředků není možné takto kvantifikovat, protože se jedná o kombinaci interních a externích školení, rovněž působení dalších faktorů (omezení související s epidemií COVID-19, legislativní změny, přidělené finanční prostředky na vzdělávání).

Podíl prostředků vynakládaných na vzdělávání v oblasti tvrdých dovedností u vedoucích pracovníků se velmi různí, vyskytují se odpovědi od 20 % do 100 %. Podíl prostředků vynakládaných na vzdělávání v oblasti měkkých dovedností u vedoucích pracovníků se také velmi různí, a to od 0 % do 80 %. Podíl prostředků vynakládaných na vzdělávání v oblasti tvrdých dovedností u řadových zaměstnanců se velmi různí, uvedeny jsou odpovědi od 40 % do 100 %. Podíl prostředků vynakládaných na vzdělávání v oblasti měkkých dovedností u řadových zaměstnanců se rovněž výrazně různí, a to od 0 % do 60 %. Část respondentů zdůraznila význam aktuálních a individuálních potřeb.

Praxe úřadů je různá, reflektuje potřeby a využívá určitou rozhodovací volnost. Respondenti reflektují poněkud nižší míru prostředků vynaložených na vzdělávání v měkkých dovednostech než v dovednostech tvrdých (medián 33 % oproti 66 % u řadových zaměstnanců a medián 30 % oproti 70 % u vedoucích pracovníků). Z hlediska naplňování komplexního plánu vzdělávacích akcí jsou respondenti optimističtí, odhady se pohybují od 80 % do 100 %. V některých případech bylo v souvislosti s náročností pandemie COVID-19 uvedeno ztížené naplňování plánu, ale bylo vnímáno jako mimořádný případ. V případě tří respondentů není plán vytvářen.

Pro zaměstnance úřadu jsou nad rámec povinného vzdělávání realizovány vzdělávací akce v 85 %. K tématům tohoto vzdělávání respondenti uvedli například kurzy v oblasti IT, legislativní kurzy, kurzy kybernetické bezpečnosti, archivnictví a spisové služby, jazykové kurzy, manažerské kurzy, dále kurzy k problematice rovných příležitostí žen a mužů, psychologické kurzy (stres, šikana, diskriminace) a dále například kurz pro terénní pracovníky, kurz první pomoci ad.

V oblasti měkkých dovedností pro řadové zaměstnance byly uvedenými tématy asertivita (velmi často), komunikační dovednosti, prezentační dovednosti, písemný projev, emoční inteligence, dále time management, zátěžové situace, předcházení syndromu vyhoření, trénink paměti, etiketa, psychohygienu ad.

K tématům školení pro představené byly uvedeny manažerské dovednosti (leadership, delegování, motivace, vedení týmů, vedení porad, hodnotící pohovory), dále plánování času, sebeřízení a péče o sebe, komunikace, zátěžové a mimořádné situace, typologie MBTI, jazykové vzdělávání, školení BOZP, legislativy, kyberbezpečnost, IT kurzy ad.

U 80 % respondentů je hodnocena kvalita vzdělávání. Z metod evaluace jsou nejčastěji využívány dotazníky po skončení kurzu. Několikrát byl respondenty uveden rozhovor

s představeným, v jednom případě vyhodnocení v rámci porady a testem odborných dovedností, případně hodnocení vzdělávání v průběhu hodnotícího pohovoru. Evaluace je ve většině případů využívána k rozhodnutí o další spolupráci s dodavatelem vzdělávání, dále k vyhodnocení míry naplnění vzdělávacího cíle, k plánování dalších vzdělávacích aktivit, k výběru lektorů, případně k rozšíření o další témata školení daného lektora, k úpravě metod, témat a obsahů vzdělávání.

Vyjma jednoho respondenta odpověděli všichni kladně na otázku, zda podporují osobní rozvoj zaměstnanců. Využívání ústní pochvaly a pověření novým úkolem jako nástroje rozvoje zaměstnanců uvedlo 80 % respondentů. Dalšími často využívanými nástroji jsou práce na projektu (60 % respondentů) a asistování při práci (50 % respondentů). V menší míře je úřady využíváno také pozorování práce druhých, pověření rolí mentora (více než 35 % respondentů) nebo koučování (více než 25 % respondentů). V komentářích uváděli respondenti mezi rozvojovými aktivitami vzdělávací akce (kurzy, semináře, workshopy), a to zpravidla na základě individuální poptávky, dále přidělení zajímavých úkolů, jazykové vzdělávání, možnost účasti na konferencích, studijní volno, přístup do databází, nákup odborné literatury, stáže ad.

Celkem 45 % respondentů uvádí, že jejich úřady poskytují zaměstnancům možnost stáží na jiných úřadech, ve svém úřadu poskytuje stáž pouze necelých 40 %. Development centre využilo pouze 10 % respondentů.

V otevřených odpovědích bylo respondenty uvedeno negativní vnímání vstupních e-learningových kurzů u zaměstnanců v režimu zákoníku práce, nedocení vzdělávání v oblasti měkkých dovedností nebo náročnost realizace mezirezortních stáží s ohledem na povahu zákona o státní službě.

Z výpovědí informantů v rozhovorech vyplývá, že nemají jednotliví zaměstnanci přidělený určitý rozpočet na své vzdělávání, poskytovány jim jsou finanční prostředky na vzdělávací programy, o které projeví zájem. Výběr vzdělávacích programů je schvalován představenými. Uveden byl příklad schválení školení v závislosti na jeho ceně (jsou-li nabízena školení na určité téma s rozdílnými cenami, požadované školení s výrazně vysokou cenou nemusí být schváleno). Zájem zaměstnanců o další vzdělávání je rozdílný, někteří zaměstnanci s vysokým zájmem o vzdělávání se účastní více školení, jiní bez zájmu neabsolvují žádná školení. Zmíněna byla i tendence k zapojení zaměstnanců do vzdělávání jako interních lektorů.

Pro určitá systemizovaná místa je určeno konkrétní vzdělávání, například angličtina. V rámci plánování vzdělávání bylo zmíněno zvažování zavedení konkrétních vzdělávacích témat pro určité skupiny zaměstnanců, například manažerské dovednosti pro představené jako povinný program. V některých úřadech je již tento přístup ve vzdělávání uplatňován.

Ve výpovědích informantů jsou úvahy k oddělení procesů vzdělávání a hodnocení zaměstnanců, a to z důvodu možnosti flexibilního stanovování vzdělávacích cílů podle aktuálních potřeb. Uvedeny byly případy tvorby vzdělávacích plánů mimo hodnotící

proces, v hodnocení jsou uvedeny vzdělávací aktivity pouze v obecné rovině či nejsou uvedeny vůbec.

Stáže a obdobné vzdělávací aktivity jsou informanty vnímány spíše než jako forma rozvoje zaměstnanců jako metoda náboru z řad absolventů. Činnost úřadů je popularizována, realizovány jsou besedy se studenty, exkurze studentů apod. Ke stážím pro studenty informanti uváděli, že jsou spíše formální, pro studenty bývají povinností, málo z nich projevuje nějakou aktivitu.

Vyhodnocení vzdělávání je obvykle upravováno vnitřním předpisem a podle výpovědí informantů je využíván dotazník k hodnocení školení zaměstnancem. Pokud je toto hodnocení kladné, úřad s dodavatelem dále spolupracuje, v opačném případě nikoliv, vyhledáván je jiný vzdělavatel. Dotazníky obvykle zpracovává personální oddělení.

11.2.3 Shrnutí

Z hlediska závazných postupů hodnotí respondenti vzdělávání a rozvoj jako poměrně vyhovující, oceňují možnost přizpůsobení procesů konkrétním potřebám úřadu. Různost přístupů se odráží ve strategiích vzdělávání, v nakládání s finančními prostředky na vzdělávání i v charakteru organizovaných vzdělávacích akcí. Charakteristikou vzdělávacích aktivit úřadů je důraz na volitelnost a širokou nabídku možností se vzdělávat, což může být zaměstnaneckou výhodou. Praxe úřadů ve vztahu k vynakládáním prostředkům na vzdělávání představených a řádových zaměstnanců je velmi různorodá, rozptyl je značně vysoký. Obdobná nejednotnost mezi úřady je i v oblasti poměru vynakládáním prostředků na rozvoj tzv. tvrdých a měkkých dovedností. Do určité míry je upřednostňováno vzdělávání v oblasti tvrdých dovedností oproti měkkým dovednostem. Komplexní plány vzdělávání jsou podle úřadů naplňovány z podstatné části. Většina respondentů realizuje vzdělávání nad rámec povinného. Spektrum témat je v úřadech velmi široké, zahrnuje odborná školení (např. jazykové dovednosti, IT dovednosti, spisová služba ad.), školení zaměřená na rozvoj osobnostních a sociálních kompetencí (např. komunikační dovednosti, asertivita, emoční inteligence, prevence sociální patologie, time management ad.) a školení zaměřená na rozvoj manažerských dovedností. Většina respondentů realizuje měření kvality vzdělávání, a to nejčastěji formou evaluačních dotazníků po školení. Výstupy úřadům slouží k vyhodnocování cílů školení, úpravě obsahů a metod školení, k rozhodnutí o dalších vzdělávacích cílech, rozšíření spolupráce se vzdělavatelem, případně o jejím ukončení apod. Osobní rozvoj zaměstnanců je respondenty široce podporován. Mezi nejvíce rozšířené metody patří ústní pochvala, pověření novým úkolem, práce na projektu, případně asistování při práci. Přibližně 40 % úřadů umožňuje svým zaměstnancům stáž na jiném úřadu, nebo tuto stáž poskytuje. Ve srovnání například s procesem hodnocení (přes 60 %) nebo s procesem výběru (necelých 60 %), je míra, v jaké vzdělávání a rozvoj vyhovují úřadům, velmi vysoká (přes 85 %). Různé typy organizací v praxi využívají nástroje hodnocení kompetencí zaměstnanců (development centre, 360° zpětná vazba) k podpoře individualizovaného přístupu ke vzdělávání zaměstnanců, což z dlouhodobého hlediska zajišťuje i efektivní vynakládání finančních prostředků.

11.3 Právní analýza úpravy procesu vzdělávání a rozvoje zaměstnanců v zákoně o státní službě

Právní úprava vzdělávání a rozvoje státních zaměstnanců je v zákoně o státní službě soustředěna zejména do Části páté, Hlavy IV upravující vzdělávání státních zaměstnanců. Dílčí úprava se pak nachází také v Části třetí, v § 77 a § 79, kde je upraveno právo státních zaměstnanců a tomu odpovídající povinnost prohlubovat si vzdělání. Se vzděláním státních zaměstnanců souvisí také úprava úřednické zkoušky obsažena v Části druhé, Hlavě II, §§ 35 až 42. Rozvoj zaměstnanců pak souvisí také s právní úpravou služebního hodnocení, které je upraveno v Části desáté, Hlavě I, v §§ 155 až 156a.

Státní zaměstnanec ve služebním poměru je stejně jako zaměstnanec v pracovním poměru povinen si prohlubovat své vzdělání, resp. kvalifikaci. Státní zaměstnanec má také výslovné právo na to, aby mu byla ve služebním úřadu k dispozici odborná literatura vztahující se k jím vykonávanému oboru služby. Zákon o státní službě na rozdíl od zákoníku práce, který upravuje jen rámcově způsoby vzdělávání zaměstnance a v podrobnostech je nechává na zaměstnavateli, podrobnějším způsobem upravuje průběh a způsoby vzdělávání s tím, že prohlubování vzdělávání se zaměřuje na odborný růst zaměstnance v jím vykonávaném oboru služby včetně zdokonalování nebo získávání jazykových znalostí. Právní úprava zákona o státní službě spojuje vzdělávání státního zaměstnance s výsledky jeho služebního hodnocení, když stanoví, že rozsah prohlubování vzdělávání se odvíjí právě od výsledků služebního hodnocení a návrhu představeného. Rozsah ani výsledky vzdělávání státního zaměstnance však nejsou v zákoně o státní službě spojeny s jeho kariérním postupem. Tyto otázky nejsou zákonem o státní službě řešeny. Stejně tak zákon o státní službě výslovně neupravuje návaznost vzdělávání státních zaměstnanců na proces jejich adaptace a řízení jejich pracovního výkonu.

Jednou z podmínek trvání služebního poměru, resp. předpokladem zákona o státní službě na výkon služby státního zaměstnance, je úspěšné absolvování úřednické zkoušky. Povinnost úspěšného absolvování úřednické zkoušky je projevem naplnění požadavku na profesionalizaci úřednického aparátu státní správy. Obdobným způsobem jako zákon o státní službě upravuje povinné vzdělávání úředníků územních samosprávných celků zákon o úřednících, a to včetně stanovení úspěšného absolvování odborné zkoušky jako předpokladu trvání pracovního poměru úředníka.

12 ŘÍZENÍ KARIÉRY ZAMĚSTNANCŮ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

12.1 Úvod k řízení kariéry pracovníků

Řízení kariéry je procesem výběru a rozvoje pracovníků s identifikovanými předpoklady, kterým si organizace zajišťuje pro budoucnost lidský potenciál. Kromě vzdělávání a rozvoje je řízení kariéry provázáno s hodnocením, rozmísťováním a odměňováním pracovníků. Kariérní postup je zajišťován prostřednictvím povyšování, rozšiřování či obohacování pracovní činnosti (například pověření větší odpovědností). Postup pracovníka v hierarchii organizace představuje vertikální kariéru, horizontální kariéru charakterizuje pohyb pracovníka na stejné hierarchické úrovni v rámci různých pracovních míst či rozvoj schopností pracovníka, například vedením týmu, řízením projektu, rotací práce, zahraniční stáží apod. Řízení kariéry zvyšuje motivaci pracovníků, pracovní angažovanost, výkonnost pracovníků a zajišťuje jejich stabilizaci.

„Kariéra člověka je vázána na jeho osobnostní a pracovní potenciál, ovlivňují ji schopnosti, motivace, hodnoty, postoje, aspirace, vlastnosti člověka, jeho profesní kvality a zkušenosti.“ ... Kariérou se nejčastěji rozumí pracovní (funkční) postup či celkový profesní průběh života člověka (profesní dráha člověka). Celkovou profesní (nebo pracovní) dráhu člověka reprezentuje celé pracovní období jeho života.“ (Kocianová, 2010, s. 174–175) Vývoj pracovní kariéry bývá členěn do určitých fází či stupňů, například Armstrong (2007) uvádí tři fáze vývoje kariéry, a to expandování (začátek kariéry, rozvíjení schopností), vytváření a upevňování dráhy kariéry (využívání zkušeností, plný rozvoj schopností) a jako poslední dozrávání či vyzrávání (postup v kariéře v souladu s motivací a schopnostmi). Vývoj kariéry jednotlivců je vždy individuální. Počátek kariéry charakterizuje rychlý rozvoj schopností, ujasňování si svých předpokladů, potřeb a motivace, hodnot, postojů, zájmů a ambicí ve vztahu k práci. V průběhu dalšího pracovního života člověk využívá a v rámci postupu v kariéře dále rozvíjí získané znalosti, dovednosti a schopnosti, přičemž se v čase proměňují pracovní preference člověka a faktory jeho pracovní spokojenosti.

Řízení kariéry pracovníků je strategickou oblastí personálního řízení, zajišťuje organizaci lidský potenciál pro budoucnost z vnitřních zdrojů. Řízení kariéry je provázáno se vzděláváním a rozvojem pracovníků, s jejich hodnocením, rozmísťováním a odměňováním a zejména s řízením nástupnictví, které zajišťuje pracovníky pro vedoucí pozice. Významné je pro řízení kariéry plánování, v organizacích jsou vytvářeny kariérní plány i individuální kariérní plány (pracovníků), realizovány jsou rozhovory se zaměstnanci k jejich kariéře. Organizace využívají k řízení kariéry procesy řízení pracovního výkonu, výsledky hodnocení pracovníků a výstupy development centre k identifikaci talentových pracovníků. Kariérní postup vytváří pracovníkům předpoklady k lepšímu budoucímu uplatnění na trhu práce. Z hlediska personální strategie a personální politiky je kromě postupu v hierarchii organizace, tj. vertikální kariéra, velmi významná i horizontální kariéra, tj. změny v rámci pracovních míst na stejné hierarchické úrovni umožňující rozšiřování profesních kompetencí. Horizontální kariéra je klíčová pro organizace s plochou organizační strukturou (Kocianová, 2010). Řízení kariéry

charakterizuje obsazování pracovních míst z vnitřních zdrojů, pracovníkům poskytuje možnosti rozvíjení jejich kariéry a příležitosti k postupu. Výrazem politiky řízení kariéry jsou uplatňované postupy při povyšování a převedení pracovníků na jiná pracovní místa, rovněž rozšiřování pracovní činnosti a její obohacování (včetně zvyšování míry odpovědnosti, např. vedení týmu). Řízení kariéry vyžaduje vyhledávání schopných pracovníků v organizaci, zjišťování jejich aspirací, motivující vedení a podporu pracovníků. Řízením kariéry organizace zajišťují stabilizaci pracovníků.

Řízením talentů (talent management) sleduje organizace získání a udržení si talentovaných pracovníků, zahrnuje jejich rozvoj a plánování následnictví (nástupnictví). Plánováním následnictví ve vedoucích pozicích si zajišťuje organizace vhodné pracovníky pro volná pracovní místa v hierarchii.

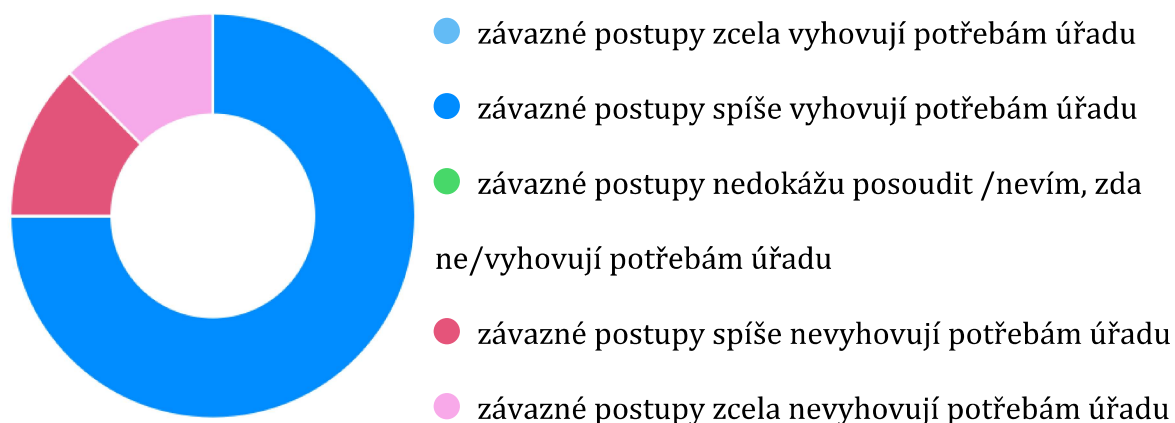
Rozvoj talent managementu (řízení talentů) je spojen s problémy organizací se získáváním a udržením si talentovaných lidí (od konce devadesátých let 20. století). Řízení talentů vyžaduje pozornost věnovanou souvisejícím personálním aktivitám, zaměřením na pracovní motivaci a stabilizaci talentovaných pracovníků. Plány následnictví zabezpečují pokrytí uvolněných vedoucích pozic, pro plánování následnictví jsou zásadní informace o schopnostech pracovníků.

Z hlediska rozvoje pracovníků je talent management v organizacích chápán rozdílně, je vztahován k vrcholovým pozicím nebo k všem vedoucím pozicím, k absolventům (trainee programům), dále například ke skupině identifikovaných perspektivních pracovníků či rovněž jako rozvoj schopností všech pracovníků organizace. Organizace si často v rámci implementace talent managementu určují tzv. klíčové pozice. Zásadní je, kdo je pro konkrétní organizaci talentem (Kocianová, 2012). Hroník uvádí jako převažující mínění, že talent není limitován věkem, kritériem talentu je vysoká výkonnost i perspektiva jejího zvyšování (Hroník, 2007). Obecně jsou zdroje talentů nahlíženy jako interní i externí. K identifikaci talentů z interních zdrojů jsou využívány výsledky hodnocení pracovníků (např. 360° zpětná vazba), posouzení potenciálu pracovníků (např. development centre), doporučení manažerů ad. Organizace vytváření v rámci řízení talentů vzdělávací a rozvojové programy. Získávání talentů z externích zdrojů vyžaduje aktivní přístup, dobrou zaměstnavatelskou značku, kvalitní personální marketing a profesionální výběr (Kocianová, 2012).

12.2 Analýza procesu řízení kariéry zaměstnanců ve služebních úřadech

12.2.1 Řízení kariéry zaměstnanců ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti řízení kariéry zaměstnanců.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	6	75,0 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	1	12,5 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	1	12,5 %

Přibližně 25 % všech respondentů uvedlo, že závazné postupy postihují řízení kariéry zaměstnanců a tito respondenti následně závazné postupy hodnotili. Většině těchto hodnotících respondentů závazné postupy převážně vyhovují (75 % hodnotících respondentů uvedlo, že závazné postupy jsou spíše vyhovující), zbylých 25 % hodnotících respondentů je hodnotilo jako spíše nebo zcela nevyhovující.

K termínům je poměr odpovědí hodnotících respondentů obdobný, 75 % odpovědělo, že jim spíše vyhovují, 25 % ale uvedlo, že spíše nevyhovují. Podle některých respondentů upravují závazné postupy problematiku řízení kariéry v dílčích aspektech (např. určování zástupců představených, výběrová řízení na místa představených). Je zdůrazňována nutnost vyhlásit výběrová řízení, se všemi z toho plynoucími lhůtami a administrativní náročností. K pružnosti respondenti odpovídají v podstatě obdobně (pro 75 % hodnotících respondentů jsou závazné postupy spíše vyhovující). V případě administrativní náročnosti postupy spíše vyhovují 75 % hodnotících respondentů. Závazné postupy jako zcela sladěné a logické vnímá 25 % hodnotících respondentů, jako spíše sladěné a logické 50 % hodnotících respondentů. Vnímání řízení kariéry je u respondentů ve všech kategoriích vcelku podobné, ale vzhledem k nízkému počtu hodnotících respondentů vyžaduje interpretace dat opatrnost. Možnost slovních komentářů při hodnocení závazných postupů byla respondenty využívána minimálně,

respondenti zmínili nutnost výběrových řízení ve vztahu k plánování kariéry, a to jak vertikální i horizontální. Současně v komentářích poukázali na možnost kariérního růstu, případně podporu ze strany úřadu ve vztahu k řízení kariéry a rozvoji zaměstnanců.

Odpovědi z ministerstev a ústředních správních úřadů nebyly vzhledem k malému počtu hodnotících respondentů srovnávány.

12.2.2 Řízení kariéry zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Na otázku, zda je řízena kariéra zaměstnanců, odpovědělo přibližně 75 % respondentů, že nikoliv. Pokud je kariéra řízena, respondenti konstatují, že je řízena vertikální (25 % respondentů) i horizontální kariéra zaměstnanců (30 % respondentů), je propojena nejvíce s hodnocením a rozmisťováním zaměstnanců, méně se vzděláváním a odměňováním. Uvedena byla realizace rozhovorů se zaměstnanci k jejich kariéře, avšak spíše vzácněji (přes 25 % respondentů). Ve třech případech (asi v 10 %) je respondenty uvedeno, že jsou vytvářeny nástupnické plány.

Na druhou stranu jsou v nadpolovičním počtu případů identifikováni zaměstnanci na vedoucí pozice, obvykle jejich nadřízenými, kteří dlouhodobě sledují (analyzují) pracovní výkon a výsledky zaměstnance, pověřují zastupováním, případně vyhodnocují další aspekty pracovního chování (schopnosti, dovednosti, přístup k plnění úkolů, sociální kompetence, zvládání nové agendy, zvládání větší odpovědnosti apod.). Zřejmě je výrazně negativní vnímání nutnosti realizovat formální otevřená výběrová řízení v souladu se závaznými postupy, i když je na danou pozici vhodný kandidát, což respondenti pokládají za bariéru plánování kariéry a práce s talenty.

Informanti v rozhovorech uváděli, že kariéra zaměstnanců řízena není, na obsazení pracovní pozice je vždy realizováno výběrové řízení. Plánování kariéry není možné, plány ve vztahu ke kariéře formálně neexistují, zaměstnanci nelze poskytnout jistotu kariérního postupu. Pokud je zájem o zaměstnance pro konkrétní pozici, ve většině případů je možné pouze obsazení na základě výběrového řízení (z důvodu změny platové třídy nebo oboru služby). Informanti uvádějí související administrativní náročnost, v některých případech i nadbytečnost daného postupu.

Obvykle představení zvažují své nástupce, často z řad svých zástupců, například odchází-li představený do důchodu. A často také v praxi bývá jeho pozice zástupcem obsazena (na základě výběrového řízení), protože má odpovídající odborné znalosti, zkušenosti a znalost úřadu. Někteří z respondentů uvedli, že je tato praxe ve významné míře převažující, ale nelze na ni zcela spoléhat vzhledem k realizaci výběrových řízení, informanti se v praxi setkávají i s odlišnými případy.

Informanti uvedli, že zaměstnanci odcházejí na jiné úřady v rámci svého pracovního postupu či z důvodu lepších pracovních nabídek, avšak po několika letech se mohou do úřadu, ze kterého odešli, opět vrátit, že existuje určitá „rotace“ zaměstnanců. Někteří respondenti v této souvislosti vnímají úřady jako konkurenční prostředí, vnímají úsilí

úřadů o získání zaměstnanců (zejména v případech řadových zaměstnanců) a komunikaci o obsazovaných pracovních pozicích mezi zaměstnanci různých úřadů.

Z hlediska postupu v kariéře směrem k větší specializaci práce byl uveden interní přístup k talentovaným zaměstnancům, představení identifikují talentované zaměstnance, usilují o jejich podporu a stabilizaci, například v rámci individuálního rozvoje, nabídkou flexibilního úvazku, možností participace na vzdělávání v roli interního lektora apod.

Bylo uvedeno, že z hlediska změn v kariéře ve vztahu k různým specializacím není ze strany představených poskytována cílená podpora, ale změně bráněno není, v určitých případech je podporována i systemizací pozic. Informanti zdůrazňují, že podpora změn pracovních pozic může být významným faktorem stabilizace zaměstnanců, na straně druhé by byla vnímána špatně ze strany přímých představených, jejichž týmy by tím byly negativně ovlivňovány.

12.2.3 Shrnutí

Podle většiny respondentů (75 %) závazné postupy problematiku řízení kariéry neupravují. Pouze čtvrtina všech úřadů proto závazné postupy ve vztahu k řízení kariéry hodnotila. U této malé části respondentů převažoval názor, že závazné postupy potřebám úřadů vyhovují (75 % hodnotících respondentů). Ve shodě s uvedeným, pouze 25 % všech respondentů uvedlo, že kariéra zaměstnanců je v praxi úřadů řízena (a to jak vertikální, tak horizontální kariéra) a je nejčastěji u této malé části úřadů propojena s procesy hodnocení a rozmísťování zaměstnanců. Z komentářů, rozhovorů i škálového hodnocení je ale zřejmé, že u části úřadů dochází k identifikaci potenciálních talentů pro místa budoucích představených (uvedla to více než polovina všech respondentů), tři respondenti uvedli tvorbu plánů nástupnictví. Zaměstnanci s potenciálem pro vedoucí pozice jsou nejčastěji identifikováni svými představenými, kteří vedle výkonových parametrů sledují i různé aspekty chování, osobnostní a sociální kompetence. I když zaměstnancům s identifikovaným potenciálem pro vedoucí pozice není možné zaručit jistotu kariérního postupu, v praxi úřadů je snaha o jejich stabilizaci, rozvoj a podporu. Jako hlavní formální překážkou řízení kariéry jsou vnímána výběrová řízení. Respondenti zmiňovali, že by možnosti kariérního postupu s podporou personálního marketingu mohly napomoci získávání nových zaměstnanců s potenciálem na pozice představených. U různých typů organizací je řízení kariéry věnována větší či menší míra pozornosti, a to zejména v závislosti na velikosti organizace, rovněž na personální strategii a personální politice. Možnost kariérního postupu je významným motivátorem, zejména postup v hierarchii organizace pro pracovníky s manažerským potenciálem. Řízení kariéry je v praxi organizací provázáno s různými vzdělávacími a rozvojovými programy a aktivitami. Berman, Bowman, West a Van Wart (2021) zdůrazňují pro veřejnou správu 21. století potřebu podporovat nadprůměrné výkony, identifikovat talentované zaměstnance, talenty získávat, rozvíjet a povyšovat.

12.3 Právní analýza úpravy procesu řízení kariéry zaměstnanců v zákoně o státní službě

Zákon o státní službě se výslovně problematice řízení kariéry státních zaměstnanců nevěnuje. Základní rámec právní úpravy týkající se personálního procesu řízení kariéry zaměstnanců lze nalézt v Části druhé, Hlavě II a Hlavě IV v ustanoveních týkajících se výběrových řízení, jakož i v ustanoveních upravujících změny služebního poměru, zejména pak v ustanovení § 49 upravující zařazení na jiné služební místo a § 51 týkající se výběrových řízení na obsazení služebního místa představeného.

Zákon o státní službě kariérní postup státních zaměstnanců, řízení jejich kariéry, řízení nástupnictví, ani řízení talentů výslovně neupravuje. Zákon neobsahuje ani právní úpravu vytváření kariérních plánů. Přestože zákon o státní službě nebrání tomu, aby takové plány byly vytvářeny, je nezbytné při obsazování služebních míst postupovat v souladu se zákonem a vyjma stanovených výjimek, ve kterých však nelze spatřovat úpravu zaručující státním zaměstnancům alespoň určitý kariérní postup, obsazovat uvolněná služební místa na základě výběrových řízení. To fakticky znemožňuje efektivně řídit kariéru, resp. kariérní postup, státních zaměstnanců. Na druhou stranu je tak státní služba otevřena i uchazečům přicházejícím do státní služby z vnějšího prostředí, avšak v případě služebních míst představených (vyjma služebního místa vedoucího oddělení) je tato otevřenost výrazně limitována zákonnými předpoklady na praxi uchazečů, kdy pro účast v prvním kole výběrového řízení je vyžadována specifická praxe.

Prvky vertikálního kariérního postupu státních zaměstnanců je možné nalézt v právní úpravě zařazení na jiné služební místo bez výběrového řízení obsažené v § 49 odst. 2 až 5 zákona o státní službě a obdobné právní úpravě v § 51 odst. 5 a 6 týkající se jmenování na služební místo představeného. Je však nezbytné zdůraznit, že služební úřad není povinen zařadit státního zaměstnance na jiné služební místo bez výběrového řízení, resp. jmenovat představeného na jiné služební místo představeného bez konání výběrového řízení, a to ani když by pro tento postup byly zákonné podmínky splněny. Státní zaměstnanec nemá ani právo, aby takové jeho žádosti bylo vyhověno.

Zákoník práce rovněž otázky kariérního postupu ani řízení kariéry zaměstnanců neupravuje a nechává je plně v kompetenci zaměstnavatele.

13 PRACOVNÍ PODMÍNKY A PÉČE O ZAMĚSTNANCE VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

13.1 Úvod k pracovním podmínkám a péči o pracovníky

Pracovní podmínky zahrnují organizaci pracovní doby a pracovní režim, pracovní prostředí, bezpečnost a ochranu zdraví při práci, sociálně-psychologické podmínky práce ad.

Podmínky práce lidí v organizaci spoluutváří v širším pojetí ekonomické, technické, technologické a další podmínky. Délka, způsob organizace pracovní doby i pracovní režim, který určuje charakter práce, se zejména v posledních letech výrazně proměňují. Pracovní prostředí lze chápat ve vztahu k materiálním podmínkám a fyzikálním podmínkám práce ad. Zásadní význam má bezpečnost práce a ochrana zdraví při práci. Významnými faktory práce jsou míra zátěže, stresu i vyčerpání.

Významnou oblastí podmínek pracovního života jsou sociálně-psychologické podmínky práce. Pracovní činnost uspokojuje potřeby lidí v rámci sociálních vztahů. Charakter vztahů v organizaci je ovlivněn její kulturou a uplatňovaným způsobem vedení lidí. Handel charakterizuje kulturu v organizaci jako svébytný systém, který má „vlastní tón“ či „cítění“, v této souvislosti potom organizace jako spíše autoritativnější či demokratičtější, svázané pravidly či neformální, vstřícné vůči inovacím či rezistentní vůči změnám, vstřícné či nepřátelské vůči různorodosti, s přátelskou či nepřátelskou atmosférou (Handel, 2003). Zásadní jsou vztahy mezi jednotlivci, vztahy s nadřízeným a kolegy, rovněž vztahy ve skupině či týmu. Významnými charakteristikami je složení skupiny (z hlediska počtu členů, jejich profese ad.), charakter činnosti skupiny, její postavení v organizaci (v porovnání s jinými skupinami), interpersonální konflikty i konflikty mezi skupinami ad. Dobré vztahy na pracovišti příznivě ovlivňují atmosféru, špatné vztahy ztěžují spolupráci a mohou být i důvodem odchodu pracovníků z organizace. Na pracovištích se vyskytují i různé formy obtěžování, a to mobbing (vymezovaný jako psychické trápení), případně bossing ze strany nadřízeného či staffing ze strany podřízených vůči nadřízenému (Kocianová, 2010).

Organizace jsou v současnosti charakterizovány z hlediska jejich sociální odpovědnosti, uplatňování age managementu (řízení věkové struktury pracovníků; odstraňování znevýhodňování pracovníků z hlediska věku, tj. ageismus), uplatňování diversity managementu (respektování rozdílnosti) ad. Pro mnoho pracovníků má velký význam jednání organizace, její dobré jméno.

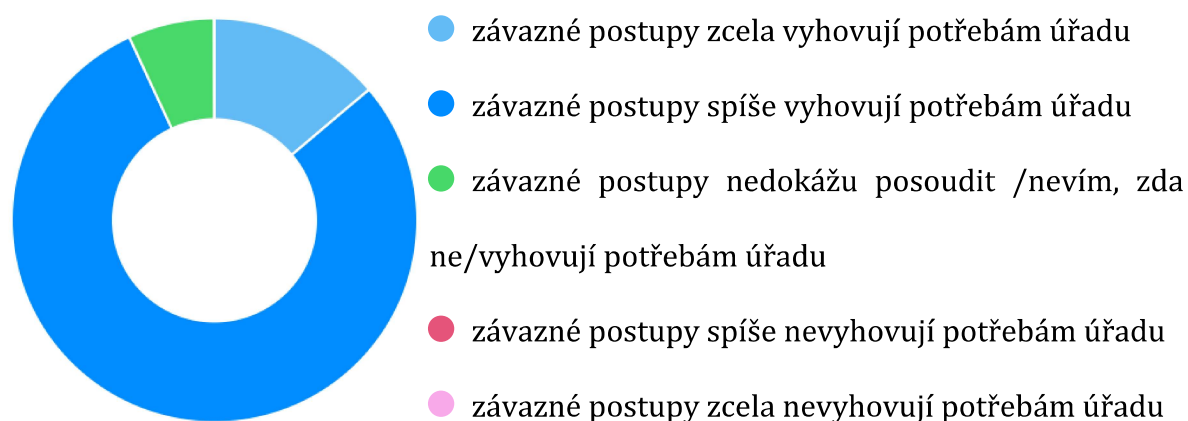
Péči o pracovníky lze charakterizovat jako organizací poskytovanou povinnou péči, tj. danou zákony, předpisy a kolektivními smlouvami vyšší úrovně, dále smluvní péči, tj. danou kolektivními smlouvami uzavřenými na úrovni organizace, a dobrovolnou péči ve smyslu sociální politiky organizace (přičemž může být chápána jako zaměstnanecké výhody, které jsou složkou odměňování pracovníků).

Péče o pracovníky je standardní oblastí personálního řízení. Její pojetí se v průběhu času měnilo, a to nejenom v příspěvcích odborníků, ale rovněž v praxi organizací. V současnosti jsou zaměstnanecké výhody chápány jako složka odměny (odměňování) nebo jsou chápány jako péče poskytovaná zaměstnavatelem dobrovolně či jako smluvní, tj. daná kolektivní smlouvou. Péče o pracovníky může být vnímána také jako pouze ty zaměstnanecké výhody, které jsou poskytovány stejně všem zaměstnancům organizace (některým skupinám zaměstnanců mohou být poskytovány nad rámec těchto výhod ještě další, například v závislosti na jejich postavení v hierarchii organizace), případně může být péče vztahována pouze k zákonným povinnostem zaměstnavatele.

13.2 Analýza pracovních podmínek a péče o zaměstnance ve služebních úřadech

13.2.1 Pracovní podmínky a péče o zaměstnance ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti pracovních podmínek a péče o zaměstnance.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	4	13,8 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	23	79,3 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %

Respondentům závazné postupy v oblasti pracovních podmínek a péče o zaměstnance převážně vyhovují (uvedlo přes 90 % respondentů). V odpovědích na otevřené otázky se komentáře ke zlepšení vyskytovaly spíše sporadicky, převládá pozitivní hodnocení.

Z hlediska termínů hodnotilo závazné postupy přes 90 % respondentů jako spíše nebo zcela vyhovující. Přibližně 90 % respondentů vnímá závazné postupy jako spíše nebo zcela pružné. Respondenti zmiňovali nutnost rychlých reakcí na změny v kolektivních dohodách a komplikace v souvislosti s hygienickými opatřeními v rámci pandemie COVID-19, případně i to, že není možnost vyhovět všem požadavkům v oblasti pracovních podmínek z důvodu finančních limitů úřadu. Uveden byl i podnět k pružnějšímu řešení výkonu práce/služby z domova či poskytnutí studijního volna. U náročnosti administrativy (hodnocené jako zcela a spíše vyhovující u téměř 90 % respondentů) lze zaznamenat negativní hodnocení administrativních procesů, které jsou vnímány jako nadbytečné (nutnost vést výběrová řízení u dodavatelů apod.). V případě sladění a logiky postupů jsou závazné postupy hodnoceny rovněž jako spíše nebo zcela vyhovující (90 % respondentů), přičemž jako méně logické a zastaralé je zmiňováno čerpání prostředků z FKSP.

Mezi ústředními správními úřady a ministerstvy nebyly tak výrazné rozdíly v hodnocení závazných postupů jako v případě jiných personálních procesů (např. personální plánování nebo odměňování zaměstnanců). Zatímco závazné postupy jako vyhovující nebo spíše vyhovující hodnotilo přibližně 85 % respondentů z ministerstev (ostatní nedokázali zaujmout vyhraněný postoj a v dílčích kritériích je nehodnotili), v případě ústředních správních úřadů to bylo 100 % respondentů. Termíny jako vyhovující (spíše nebo zcela) hodnotili všichni respondenti z ústředních správních úřadů a 90 % hodnotících respondentů z ministerstev. Jako pružné (spíše nebo zcela) vnímá závazné postupy 100 % respondentů z ústředních správních úřadů a 80 % hodnotících respondentů z ministerstev. Z hlediska administrativní náročnosti hodnotilo závazné postupy jako spíše nebo zcela vyhovující 90 % respondentů z ústředních správních úřadů a 80 % hodnotících respondentů z ministerstev. Jako sladěné a logické hodnotí závazné postupy 100 % respondentů z ústředních správních úřadů a 80 % hodnotících respondentů z ministerstev.

13.2.2 Pracovní podmínky a péče o zaměstnance v praxi služebních úřadů

Na otázku, zda jsou materiální podmínky pracovní činnosti zaměstnanců optimální, odpovědělo kladně přibližně 80 % respondentů. Prostorové řešení pracoviště pokládá za optimální 90 % respondentů.

Vztahy na pracovišti vnímá jako dobré nebo spíše dobré přibližně 95 % respondentů, v pracovních skupinách 100 % respondentů. Na úřadech dochází ke konfliktům spíše sporadicky (48 % respondentů je hodnotilo jako výjimečné, 45 % jako občasné), pouze 7 % respondentů je vnímá jako častější. Spíše vyšší nebo vysokou míru stresu uvádí přes 70 % respondentů. Jevy sociální patologie (mobbing, sexuální obtěžování) jsou vnímány jako častější pouze v jednom případě, 10 % respondentů byly hodnoceny jako občasné,

ostatními respondenty jako výjimečné. Prevenci sociální patologie se věnuje 75 % respondentů. Realizována jsou školení s různými tématy (prevence rizikového chování a sociálně-patologických jevů, etické chování, prevence korupce a whistleblowingu) a dotazníková šetření (genderový audit, průzkum sexuálního obtěžování, průzkum spokojenosti zaměstnanců). Některé úřady uvedly konzultace s psychologem, mediací, zřízení schránky na anonymní podněty, zřízení etické komise ad. Přes 50 % respondentů se zajímá o pracovní podmínky různých věkových skupin zaměstnanců, uvedena byla například dětská skupina, klub seniorů, související umožnění práce z domova či věcné dary k životním výročím. Část opatření směřuje k další podpoře sladování pracovního a osobního života (úprava služební/pracovní doby, úprava rozvrhu služební/pracovní doby, tzv. stlačený pracovní týden, umožnění dohody o výkonu práce/služby z jiného místa, zkrácené pracovní úvazky). Nástroje k podpoře etické kultury na pracovišti využívá 30 % respondentů (např. stanovení pravidel interní komunikace, podpora otevřené komunikace, iniciování pohovorů s podřízenými, implementace etických kodexů, zavádění etické mediace).

Z rozhovorů vyplývá, že informanti vnímají pracovní podmínky a péči o zaměstnance na úřadech jako nadstandardní, dané kolektivní dohodou a úřady zajišťované i nad její rámec. Opakovaně byla zmiňována úprava ve směru pružnosti ve vztahu k FKSP, podle informantů by byla prospěšná.

Informanti uváděli dětské skupiny, fitcentra, tenisové kurty či relaxační místnosti přímo v objektu úřadu, rovněž možnost rekreace. Úřady podporují poskytování různých služeb pro zaměstnance, například lékaře, zubaře, maséra, kadeřníka. Jako zaměstnanecká výhoda bylo zmíněno i jazykové vzdělávání zdarma. Jako zaměstnaneckou výhodu uváděli informanti i „závodní“ stravování, dále například možnost parkování zdarma v místě výkonu práce. Dalšími uvedenými výhodami byly příspěvky na různé sportovní a kulturní akce.

Informanty byla jako zaměstnanecká výhoda uvedena i práce z domova, jejíž využívání významně posílilo v průběhu pandemie COVID-19. V některých případech je možná práce z domova i bez uvedení důvodu (v určitém počtu dní v měsíci). Dále byla uvedena možnost čerpání volných dnů v roce – sick days, dnů studijního volna v roce a pětítýdenní dovolená.

K sociální patologii informanti uváděli případy mobbingu či bossingu (v relativně malém výskytu). Byla zmíněna opatření, například schránka pro anonymní podněty, školení zaměřené na prevenci, rovněž zjišťování možných problémů v případě častějších odchodů zaměstnanců z týmu jednoho představeného a související výstupní pohovory. Uvedena byla i etická nebo kárná komise, avšak z odpovědí informantů vyplynula spíše snaha řešit problémy jinými způsoby (vzhledem k administrativní a časové náročnosti). Zmíněno bylo i využívání mediátora, zaměstnance, který usiluje o řešení (danou roli vykonává nad rámec své pracovní pozice). Uvedeny byly i projekty a průzkumy k genderovému auditu a etickému kodexu. Informanti se k nim stavěli neutrálně, bez vnímaného výrazného užitku.

13.2.3 Shrnutí

Pracovní podmínky a péče o zaměstnance jsou vnímány respondenty na vysoké úrovni, ve významné míře závazné postupy úřadům vyhovují. Z odpovědí lze usuzovat, že jsou v úřadech soudržné týmy s dobrými vztahy. Zřejmá je určitá vyšší míra stresu z přepracování. V relativně malé míře se vyskytují jevy sociální patologie, k jejich minimalizaci probíhá u mnoha úřadů (75 %) osvěta, jsou realizována školení, dotazníková šetření, audity, případně je jim věnována pozornost využíváním dalších nástrojů prevence. V rámci zaměstnaneckých výhod jsou oceňovány služby, možnost práce z domova ad. Polovina úřadů věnuje pozornost pracovním podmínkám různých věkových skupin zaměstnanců, 30 % respondentů uvedlo podporu etické kultury na pracovišti. Ve srovnání s jinými personálními oblastmi jsou pracovní podmínky a péče o zaměstnance respondenty hodnoceny z hlediska závazných postupů jako vyhovující, v souladu s potřebami úřadů. Ve srovnání například s hodnocením zaměstnanců a řízením pracovního výkonu („ano“ a „spíše ano“ přes 60 %) nebo s výběrem zaměstnanců („ano“ a „spíše ano“ necelých 60 %) jsou pracovní podmínky a péče o pracovníky hodnoceny jako vyhovující ve vysoké míře („ano“ a „spíše ano“ přes 90 %). Pracovní podmínky a péče o pracovníky jsou v různých typech organizací vnímány jako významný faktor konkurenceschopnosti na trhu práce, napomáhají pracovní spokojenosti a podporují stabilizaci pracovníků.

13.3 Právní analýza úpravy pracovních podmínek a péče o zaměstnance v zákoně o státní službě

Podmínky výkonu služby jsou upraveny v Části páté zákona o státní službě. Dílčí úpravu podmínek výkonu služby a péče o zaměstnance lze nalézt dále v Části třetí upravující práva a povinnosti státních zaměstnanců a představených, včetně omezení některých jejich práv, dále v Části šesté upravující otázky náhrady škody, služebních úrazů a nemocí z povolání, v Části sedmé upravující sociální zajištění státních zaměstnanců, v Části osmé věnující se informování státních zaměstnanců a projednání věcí služby včetně postavení a práv odborové organizace a rady státních zaměstnanců, jakož i úpravě kolektivní dohody a v Části desáté §§ 157 a 158 upravujících stížnost státního zaměstnance ve věcech výkonu služby a služebního poměru.

Právní úprava podmínek výkonu služby státních zaměstnanců je z velké části svým obsahem podobná právní úpravě pracovních podmínek zaměstnanců v pracovním poměru podle zákoníku práce. Zákon o státní službě také ohledně jednotlivých podmínek výkonu služby čteně odkazuje na právní úpravu v zákoníku práce. Konkrétně jde o odkaz na právní úpravu pracovní doby a jejího rozvržení, včetně pružného rozvržení pracovní doby, práce přesčas a noční práce, dovolené a dodatkové dovolené, překážek v práci, pracovních úlev při zvyšování kvalifikace, náhrad při výkonu práce v zahraničí, bezpečnosti a ochrany zdraví, pracovního volna a souvisejících náhrad či pracovních podmínek vybraných skupin zaměstnanců (např. těhotných zaměstnankyň, zaměstnankyň-matek, zaměstnanců pečujících o dítě a o jiné fyzické osoby aj.). Přestože

je ohledně těchto právních institutů odkazováno na právní úpravu zákoníku práce, neznámá to, že by se tím do služebního vztahu implementovaly zásady pracovněprávních vztahů a soukromého práva. Vždy se při jejich aplikaci uplatní zásady zákona o státní službě a správního řízení.

Zásadní rozdíl mezi podmínkami výkonu služby státních zaměstnanců podle zákona o státní službě a pracovními podmínkami zaměstnanců v pracovním poměru podle zákoníku práce spočívá ve způsobu, jakým jsou jednotlivé podmínky na daný služební či pracovní poměr aplikovány. V případě služebního poměru je to vždy služební orgán, který rozhoduje ohledně aplikace dané podmínky výkonu služby, a to ať už jde o rozhodování ve věcech služby podle § 159 odst. 1 zákona o státní službě, na které se aplikují s několika výjimkami ustanovení správního řádu o správním řízení včetně opravných prostředků (jde např. o řízení o povolení kratší služební doby), tak o rozhodování o dalších záležitostech ve věcech služby ve smyslu § 159 odst. 2 zákona o státní službě (jde např. o rozhodování o povolení pružného rozvržení služební doby, nařízení služby přesčas, povolení služebního volna, prohlubování vzdělání či čerpání dovolené). Ve všech těchto věcech, které jsou běžnou součástí zaměstnaneckých vztahů a tvoří jeho obsah, musí být v rámci služebního poměru rozhodováno služebním orgánem v rámci speciálního řízení. Zákon o státní službě nepočítá s tím, že by o těchto podmínkách výkonu služby byla se státním zaměstnancem uzavírána dohoda.

V některých zákonem o státní službě předvídaných případech však dohody se státním zaměstnancem uzavírány být mohou. Je tomu například v případě dohody podle § 117 zákona o státní službě o výkonu služby z jiného místa. Ani v tomto případě se však nejedná o soukromoprávní dohodu se státním zaměstnancem, ale jde svým charakterem o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 a násl. správního řádu. Možnosti uzavření dohody se státním zaměstnancem ohledně individuálních podmínek výkonu služby jsou tak oproti možnostem dohod ohledně pracovních podmínek uzavíraných se zaměstnancem v pracovním poměru omezeny.

Pokud jde o zaměstnanecké výhody (benefity), tyto nejsou v zákoně o státní službě uceleně upraveny. Blíže v kapitole věnující se personálnímu procesu odměňování zaměstnanců.

Významný rozdíl v právní úpravě služebního poměru státních zaměstnanců podle zákona o státní službě oproti pracovnímu poměru zaměstnanců podle zákoníku práce je ve vymezení povinností státních zaměstnanců. Ty jsou zásadně rozšířené oproti povinnostem zaměstnanců podle zákoníku práce. Povinnosti státních zaměstnanců a představených jsou upraveny v §§ 77 a 78 zákona o státní službě. Mezi specifické povinnosti státních zaměstnanců patří povinnost zachovávat při výkonu služby věrnost České republice, vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost, při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby, poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zvláštního právního předpisu, ale také výslovná povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se státní zaměstnanec dověděl při výkonu služby a které v zájmu služebního úřadu

nelze sdělovat jiným osobám, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance, či povinnost v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem, a dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem. Stanovení rozšířených povinností státních zaměstnanců odpovídá významu a poslání služby, kterou státní zaměstnanci vykonávají. Obdobným způsobem rozšiřuje povinnosti vybraných skupin zaměstnanců i zákoník práce v ustanovení § 303 (např. pro zaměstnance v pracovněprávním vztahu ve správních úřadech či některé zaměstnance územních samosprávných celků). Zákon o státní službě sice nepředpokládá možnost sjednat se státním zaměstnancem dohodou další povinnosti, nicméně toto omezení se zdá být logické a odůvodněné charakterem a účelem právní úpravy, jakož i již rozšířeným výčtem povinností státních zaměstnanců.

Na rozdíl od právní úpravy pracovního poměru podle zákoníku práce jsou zákonem o státní službě omezena některá práva státních zaměstnanců. Představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí a je též omezeno jeho právo na stávku. Státní zaměstnanec pak nesmí být s určitými výjimkami členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Tato omezení odpovídají požadavkům, které jsou kladeny na výkon služby.

Základní práva a povinnosti zaměstnanců jsou stanovena v zákoníku práce a jsou stanovena především ve vztahu k řádnému plnění pracovních úkolů s ohledem na oprávněné zájmy zaměstnavatele. Zaměstnavatel je oprávněn rozvádět a blíže upravovat tyto povinnosti v pracovním řádu, či další povinnosti sjednávat se zaměstnanci smluvně. Není však vyloučeno, aby zvláštní právní předpis upravil další práva, resp. povinnosti zaměstnanců v pracovněprávních vztazích. Tak to činí např. zákon o úřednících, který pro úředníky územních samosprávných celků rovněž upravuje celou řadu specifických povinností, které sledují řádný výkon veřejné moci územními samosprávnými celky.

14 UVOLŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ ZE SLUŽEBNÍCH ÚRADŮ

14.1 Úvod k uvolňování pracovníků z organizace

Důvody trvalého ukončení pracovního poměru jsou výpověď ze strany pracovníka (rezignace pracovníka), propuštění pracovníka, penzionování či úmrtí. Důvody dočasných odchodů pracovníků jsou mateřská či rodičovská dovolená, veřejná funkce, studium, dlouhodobá stáž.

Ukončení pracovního poměru pracovníka mívá nepříznivé dopady, je třeba dočasně zajistit činnosti na uvolněném pracovním místě jiným pracovníkem či pracovníky, obsazení pracovního místa může vyžadovat delší čas, rovněž vyšší náklady (na proces získávání, požadavky na vyšší mzdu nového pracovníka). Je-li to žádoucí a možné, měla by organizace usilovat o ovlivnění odchodu pracovníka.

Pracovníkovi, který podal výpověď, by měla být věnována pozornost ze strany nadřízeného i personalistů. Neměla by být s pracovníkem přerušena komunikace, pro obě strany je prospěšný rozchod v dobrém, může ovlivnit jednání pracovníka vůči organizaci v budoucnu. Zjištění skutečností souvisejících s odchodem pracovníka může být velmi přínosné. Rozhovor s odcházejícím pracovníkem může poskytnout informace o důvodech odchodu pracovníka, o riziku odchodů dalších pracovníků, cenné informace o situaci na pracovišti, o skrytých problémech (Kocianová, 2010).

Specifické je ukončení pracovního poměru ve zkušební době či v případě pracovního poměru na dobu určitou (pracovníkovi nebyla prodloužena pracovní smlouva). Propuštění pracovníka je možné z organizačních důvodů či z důvodů na straně pracovníka (porušení povinnosti, zdravotní stav ad.). „Předcházení či minimalizace propouštění z důvodu nadbytečnosti vyžaduje předvídání a plánování potřeby lidí v budoucnu, tedy i počet pracovníků, které bude třeba propustit. Je důležité zvažovat možnosti umístění schopných pracovníků (na místech uvolněných např. rezignací či odchodem do důchodu), namísto přijímání nových pracovníků.“ (Kocianová, 2010, s. 192) Organizace může ovlivnit nadbytečnost například motivací pracovníků k odchodu pomocí odstupného, zrušením práce zajišťované dodavatelsky a dohod o provedení práce či pracovní činnosti ad. V případě snižování stavu jsou jako kritéria rozhodnutí o propuštění využívána kromě dobrovolného finančně stimulovaného odchodu zejména krátká doba před nárokem na důchod, nejkratší doba zaměstnání (uváděná jako metoda LIFO – Last In First Out) a výkon pracovníků, který je z hlediska spravedlivého přístupu obecně akceptován. Propuštění je pro mnoho lidí velmi těžké, a to z hlediska ztráty zaměstnání i ze sociálně-psychologického hlediska. Propouštění pracovníků je zátěží i pro zúčastněné pracovníky organizace, zejména pro nadřízené a personalisty, ale rovněž pro spolupracovníky, organizace by měla věnovat pozornost vlivu propouštění na klima v organizaci, na pracovníky, kteří zůstávají. Propouštěcí rozhovor je velmi náročný, vyžaduje profesionální a citlivý přístup (Kocianová, 2010).

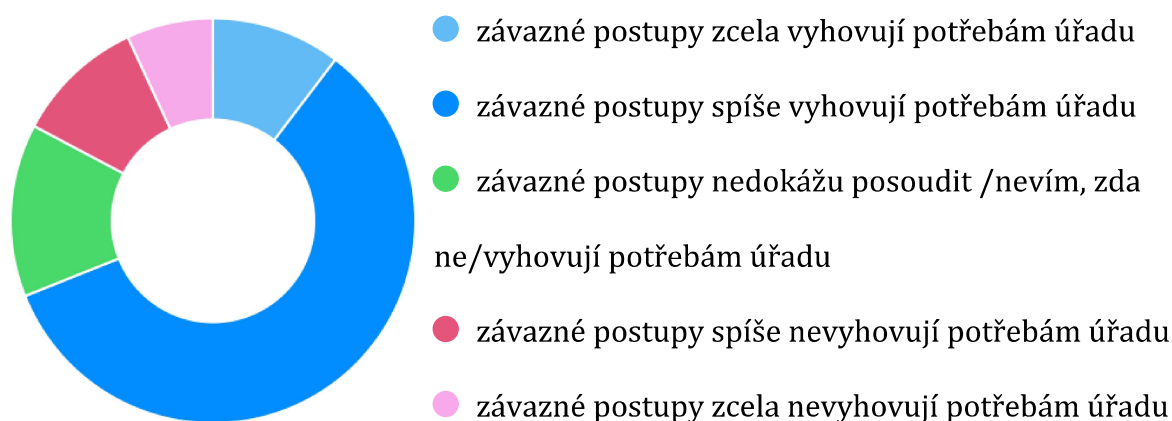
Outplacement je programem pomoci propouštěným pracovníkům, poskytnutou podporou organizace k nalezení nové práce.

Organizace může v případě propouštění z nadbytečnosti nabídnout odcházejícím pracovníkům pomoc ve formě outplacementu (outplacementové poradenství), a to zajištěné vlastními silami či externím dodavatelem. Outplacementové programy mohou zahrnovat různé služby, například poskytnutí informací o postupu na úřadech, školení zaměřené na přípravu k hledání zaměstnání (vytvoření životopisu, trénink k výběrovému rozhovoru ad.), kariérové a psychologické poradenství, pomoc personalistů i po odchodu z organizace, rovněž i vyhledávání zaměstnání. Pomoc propouštěným napomáhá pověsti dobrého zaměstnavatele (Kocianová, 2010).

14.2 Analýza procesu uvolňování zaměstnanců ze služebních úřadů

14.2.1 Uvolňování zaměstnanců ze služebních úřadů z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti uvolňování zaměstnanců z úřadu.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	3	10,3 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	17	58,6 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	4	13,8 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	3	10,3 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	2	6,9 %

Respondentům závazné postupy převážně vyhovují, přibližně 70 % respondentů odpovědělo, že zcela nebo spíše vyhovují.

V dílčích kritériích závazné postupy nehodnotilo přibližně 15 % respondentů. Souhlasné stanovisko převažuje ve vztahu k termínům, více než 70 % hodnotících úřadů odpovědělo, že zcela a spíše vyhovují. V odpovědích na otevřené otázky je uvedeno, že termíny neumožňují vyhlášení výběrových řízení v dostatečném předstihu a že by byla prospěšná možnost podání žádosti o ukončení služebního poměru dříve, lhůta 60 dnů je respondenty opakovaně zmiňována jako problematická. U pružnosti se 60 % hodnotících respondentů vyjádřilo, že závazné postupy jsou zcela či spíše vyhovující. Respondenti uvádějí, že například není možné přijmout nového zaměstnance souběžně s odcházejícím zaměstnancem a zajistit tak jeho zaučení. Z hlediska administrativy převažuje souhlasné stanovisko, 60 % hodnotících respondentů shledává závazné postupy jako zcela a spíše vyhovující, ale zmíněny byly věcné připomínky. Respondenti uvádějí, že není možné propuštění zaměstnance z důvodu nevyhovujících výsledků hodnocení, příklady náročné administrativy, a to i ve vztahu k mateřské a rodičovské dovolené, rovněž při odchodu zaměstnance do důchodu, v souvislosti s možností podání odvolání. Zdůrazňována je velká administrativní náročnost zejména při hledání vhodných míst pro zaměstnance postaveného mimo výkon služby z důvodu zrušení místa (nutnost doložení, nedostatečná funkčnost sdílených databází). Z hlediska sladění a logiky byly hodnoceny procesy výraznou většinou vysoce kladně, téměř u 90 % hodnotících respondentů. V negativní souvislosti bylo poukázáno například na případ služebního posudku při odchodu do důchodu či obsazení služebního místa v době mateřské či rodičovské dovolené. Respondenti by zejména uvítali legislativní úpravu, která by umožnila předání agendy mezi odcházejícím a novým zaměstnancem (zejména u služebních míst s rozsáhlou agendou) k zajištění kvality a kontinuity výkonu služby a možnost včasějšího podání žádosti o uvolnění, a to s ohledem na časově a administrativně náročný navazující proces získávání a výběru zaměstnanců.

Z ministerstev uvedlo jako vyhovující závazné postupy přibližně 55 % respondentů, z ústředních správních úřadů 80 % respondentů. Ve vztahu k závazným termínům vnímá závazné postupy jako spíše nebo zcela vyhovující více než 80 % hodnotících respondentů z řad ústředních správních úřadů a přibližně 65 % hodnotících respondentů z ministerstev. Jako spíše nebo zcela pružné hodnotí závazné postupy 75 % hodnotících respondentů z ústředních správních úřadů a 40 % hodnotících respondentů z ministerstev. V oblasti administrativní náročnosti jsou jako spíše nebo zcela vyhovující hodnoceny 75 % hodnotících respondentů z ústředních správních úřadů, ale jenom 40 % hodnotících respondentů z ministerstev (stejný podíl, 40 % hodnotících respondentů z ministerstev, je posuzuje jako spíše nebo zcela nevyhovující). Jako sladěné a logické je hodnotí všichni hodnotící respondenti z ústředních správních úřadů a více než 70 % hodnotících respondentů z ministerstev.

14.2.2 Uvolňování zaměstnanců v praxi služebních úřadů

Přibližně 75 % respondentů uvádí, že jsou u odcházejících zaměstnanců zjišťovány důvody odchodu. U většiny respondentů jsou realizovány výstupní rozhovory (realizaci uvedlo 65 % respondentů). V některých úřadech, které rozhovory s odcházejícími zaměstnanci nerealizují, je zpětná vazba získávána písemně formou online dotazníku (otázky se mohou lišit podle důvodu odchodu). Někdy výstupní rozhovory realizuje přímý představený. S důvody svého odchodu zaměstnanec může seznámit příslušnou osobu, se kterou vyřizuje výstupní náležitosti, avšak nemusí. Ve většině případů důvody uvedeny nejsou, výjimkou jsou odchody do důchodu a nepříznivý zdravotní stav. Uvolňování zaměstnanců v pracovním poměru je některými respondenty vnímáno jako efektivnější. Přibližně 30 % respondentů uvádí, že poskytuje outplacement, z komentářů je možné usuzovat, že k tomu dochází pouze v případě zařazení zaměstnance mimo službu z důvodů organizačních změn, případně při skončení konkrétního projektu.

Z rozhovorů vyplynulo, že je v úřadech obecně snaha rozejít se s odcházejícími zaměstnanci v dobrém, zachovat dobré vztahy. Opakovaně bylo uvedeno, že zaměstnanci v rámci své kariéry mění různé pracovní pozice ve státní správě a je možné, že se po několika letech opět vrátí do úřadu, ze kterého právě odcházejí. Odchody zaměstnanců nejsou vnímány jako plánovatelné, výjimkou jsou ukončení služebního poměru při dovršení věkové hranice 70 let nebo odchody v případně pracovních poměrů na dobu určitou.

Postavení úředníka mimo výkon služby z organizačních důvodů a jeho zařazení do tzv. „bazénu“, tzn. s příjmem 80 % platu po dobu několika měsíců a případně s vyplaceným odbytným, dojde-li k ukončení služebního poměru, je ze strany informantů pokládáno za zbytečně štedré. V této době jsou dané osobě povinně nabízeny pracovní pozice odpovídající jeho kvalifikaci, což je administrativně a časově poměrně náročné (informanti uvádějí zátěž pracovníků zajišťujících tuto povinnost v rozsahu několika pracovních dnů v měsíci). Avšak obsazení pozice se podaří spíše výjimečně, obvykle zaměstnanci volí s danými podmínkami období bez práce. Danou formu obsazení služebních míst informanti nahlízejí jako málo úspěšnou. Povinnost nabízení pracovních pozic je respondenty vnímána jako určitá forma outplacementu.

Výstupní rozhovory jsou realizovány například v případech odcházejícího představeného s vysokou kvalifikací, ve kterých se vyskytuje i úsilí o retenci zaměstnance (dané případy nastanou pouze několikrát za rok, snaha o retenci bývá spíše neúspěšná). Obdobnou situací je odchod několika zaměstnanců v kratším období z jednoho oddělení. Pokud se vyskytne nějaké závažnější sdělení (například náznak mobbingu), informanti usilují o řešení situace (i tyto případy nastávají několikrát za rok). Výstupní rozhovory jsou uskutečňovány spíše na základě zájmu odcházejících zaměstnanců, což je zřídka (pak jsou spíše neformální, málo strukturované), případně jsou nahrazovány dotazníkem. Informanti spontánně uváděli možný potenciál výstupních rozhovorů, pokud by byly zavedeny do praxe v systematické a strukturované podobě, možný přínos zjištěných důvodů odchodů ke stabilizaci stávajících zaměstnanců a lepšímu chodu úřadu.

V souvislosti se stabilizací stávajících zaměstnanců se vyskytlo i užití ankety („uvažoval jste o odchodu“) ke zjištění atmosféry v úřadu.

14.2.3 Shrnutí

Uvolňování zaměstnanců vnímají respondenti vcelku pozitivně, hodnotí ho kladně z hlediska termínů i logiky a sladění. Uvolňování zaměstnanců patří k procesům, u kterých jsou větší rozdíly v hodnocení mezi respondenty z ministerstev a respondenty z ústředních správních úřadů. Závazné procesy ve vztahu k uvolňování vnímají respondenti z ústředních správních úřadů jako více vyhovující než respondenti z ministerstev. Jako problematické uváděli respondenti některé příklady, kdy jsou závazné postupy nevyhovující, například jako nejvýznamnější dobu od podání žádosti, do které je třeba rozhodnout o skončení služebního poměru, případně jedná-li se o rozhodnutí o skončení služebního poměru vydaného na základě řízení zahájeného z moci úřední dobu od doručení rozhodnutí, jejímž uplynutím končí služební poměr. Dále byla vnímána jako problematická vysoká náhrada mzdy pro pracovníky postavené mimo výkon služby z organizačních důvodů, možnost přijetí nového zaměstnance až po odchodu stávajícího zaměstnance bránící zaškolení a plynulému předání agendy, rovněž neumožnění propustit zaměstnance z důvodu nevyhovujících výsledků hodnocení ad. Důvody odchodu zaměstnanců jsou zjišťovány pouze v určitých případech, nejčastěji formou rozhovorů, v menší míře formou dotazníků. Důvody odchodů zjišťuje 75 % respondentů. Respondenti vnímají potenciál využívání rozhovorů s odcházejícími zaměstnanci (zjišťování příčin, snaha o retenci odcházejícího zaměstnance). Typické aktivity ouplacementu v úřadech realizovány nejsou.

„Míra fluktuace zaměstnanců (poměr zaměstnanců odcházejících ze státní služby z jiných důvodů, než je odchod do důchodu k průměrnému počtu zaměstnanců) je důležitým ukazatelem stability a atraktivity státního sektoru ... Vyšší fluktuaci lze očekávat u otevřených a pozičně založených systémů ... Výsledky výzkumu potvrzují celkově poměrně vysokou stabilitu zaměstnanosti ve státní službě ve většině členských států Evropské unie a nízkou míru fluktuace. ... Týká se to zejména států kontinentální Evropy a států s kariérním systémem státní správy.“ (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018, s. 25) Faktory fluktuace zaměstnanců státní správy jsou řízení pracovního výkonu a odměňování (Lee, Jimenez, 2011; van Waeyenberg, Decramer, Desmidt, Audenaert, 2017; Selden, Moynihan, 2000; Selden, Schimmoeller, Thompson, 2013), vztahy s nadřízenými a kolegy (Kim, Park, 2014), možnosti vzdělávání a rozvoje (Selden, Schimmoeller, Thompson, 2013) a pracovní podmínky a péče o zaměstnance (Selden, Moynihan, 2000).

14.3 Právní analýza úpravy procesu uvolňování zaměstnanců ze služebních úřadů

Právní úprava uvolňování zaměstnanců, resp. státních zaměstnanců, je v zákoně o státní službě upravena v Části druhé, Hlavě V, ustanoveních §§ 71–75, a v Hlavě VI, § 76.

Služební poměr končí různými způsoby. Hlavními způsoby je skončení služebního poměru na základě rozhodnutí služebního orgánu a skončení služebního poměru na základě zákona, nastane-li skutečnost zákonem o státní službě předvídaná. Dalšími způsoby skončení služebního poměru je smrt státního zaměstnance, prohlášení státního zaměstnance za mrtvého nebo uplynutí doby, jde-li o služební poměr na dobu určitou.

Zákon o státní službě se v možnostech skončení služebního poměru značně liší oproti úpravě skončení pracovního poměru podle zákoníku práce. Přestože oba právní předpisy omezují možnosti zaměstnavatele jednostranně rozvázat zaměstnanecký poměr tím, že vymezují důvody, pro které tak lze učinit, právní úprava skončení služebního poměru státního zaměstnance podle zákona o státní službě je na rozdíl od právní úpravy skončení pracovního poměru zaměstnance podle zákoníku práce časově i administrativně náročnější. To je dáno především tím, že vyjma případu skončení služebního poměru ze zákona je o skončení služebního poměru z důvodů vymezených zákonem o státní službě rozhodováno služebním orgánem v řízení ve věcech služby a na toto rozhodování se uplatní jak formální administrativní, tak časové požadavky zákona o státní službě a správního řádu, včetně možnosti podání opravného prostředku.

Zákoník práce také klade na rozvazovací právní jednání zaměstnavatele vyšší formální nároky (např. písemná forma, uvedení důvodů v jednostranných rozvazovacích právních jednáních, forma a způsob doručení), nicméně zaměstnavatel o skončení pracovního poměru nerozhoduje formou vydání rozhodnutí, a jedná se tak zcela o rozhodnutí, které je zejména po formální stránce, v jeho dispozici a nemusí k tomuto rozhodnutí přistoupit ani v případě, že důvod, pro který je možné pracovní poměr podle zákoníku práce jednostranně ukončit, nastane. Služební orgán oproti tomu, nastanou-li zákonem o státní službě předvídané skutečnosti, o skončení služebního poměru rozhodnout musí, resp. v zákonem o státní službě vymezených případech skončí služební poměr přímo ze zákona.

Právní úprava skončení služebního poměru podle zákona o státní službě je na rozdíl od právní úpravy zákoníku práce dále nepružná tím, že neumožňuje ukončit služební poměr se státním zaměstnancem na základě dohody. Podle zákoníku práce přitom platí, že dohodou lze pracovní poměr mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem rozvázat vždy. Zákon o státní službě způsob skončení služebního poměru na základě dohody se státním zaměstnancem nezná. V případě, že státní zaměstnanec chce ukončit svůj služební poměr, musí podat služebnímu orgánu žádost a ten musí o skončení služebního poměru na základě žádosti rozhodnout, a to tak, aby služební poměr skončil do 60 dnů ode dne podání žádosti.

Zvýšená administrativní náročnost a s tím spojené i časové hledisko daných zákonných termínů právní úpravy skončení služebního poměru oproti právní úpravě skončení pracovního poměru podle zákoníku práce se výrazněji projevuje především v případě, kdy státní zaměstnanec vykazuje neuspokojivé pracovní výsledky, dopustil se porušení svých povinností nebo došlo ke zrušení jeho služebního místa. Skončení služebního poměru v těchto případech je značně zdlouhavé a zákon o státní službě neumožňuje rychle a pružně reagovat na vzniklé situace.

Možnost skončení služebního poměru pro neuspokojivé pracovní výsledky státního zaměstnance je přímo navázána na jeho služební hodnocení. Blíže v kapitole 9.3 Právní analýza úpravy hodnocení zaměstnanců a řízení pracovního výkonu v zákoně o státní službě.

Proti rozhodnutí o skončení služebního poměru může státní zaměstnanec využít standardní opravné prostředky podle správního řádu. Pokud jde o právní úpravu pracovního poměru, zákoník práce hodnocení zaměstnance neupravuje, avšak ani zákoník práce neumožňuje skončit pracovní poměr zaměstnance z důvodu neuspokojivých pracovních výsledků bez předchozího upozornění. Skončení pracovního poměru výpovědí zaměstnavatele je pak možné jen, jestliže byl zaměstnanec zaměstnavatelem v době posledních 12 měsíců písemně vyzván k jejich odstranění a zaměstnanec je v přiměřené době neodstranil.

Porušením služebních povinností, resp. služební kázně, je možné skončit služební poměr jen v případě nejzávažnějších kárných provinění státního zaměstnance. Státní zaměstnanec je povinen dodržovat služební kázeň, tedy řádně plnit povinnosti státního zaměstnance vyplývající mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů. Pokud státní zaměstnanec zaviněně služební kázeň poruší, dopustí se kárného provinění. O odpovědnosti za kárné provinění se vede kárné řízení, což je řízení ve věcech služby, na které se uplatní vedle zákona o státní službě také správní řád. Vyjma drobných nedostatků ve službě, které může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne, lze za kárné provinění uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření. Nejzávažnějším kárným opatřením, které je v kárném řízení ukládáno za zvlášť závažné kárné provinění, zejména pokud státní zaměstnanec porušoval služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobil zvlášť závažný následek nebo jednal ze zavrženíhodných pohnutek, je odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru. Bylo-li uloženo kárné opatření propuštění ze služebního poměru, končí služební poměr ze zákona dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení tohoto kárného opatření. Proces skončení pracovního poměru výpovědí zaměstnavatele pro porušení povinností zaměstnance vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci je obdobný v nutnosti posouzení intenzity porušování povinností a nutnosti v některých případech doručení písemného upozornění na možnost výpovědi zaměstnanci, nicméně zákoník práce nevyžaduje konání předchozího formalizovaného řízení o odpovědnosti zaměstnance za porušení jeho povinností. Tím je proces skončení pracovního poměru podle zákoníku práce časově i administrativně jednodušší.

V případě, že dojde ke zrušení služebního místa (zejména v důsledku systemizace na kalendářní rok, změny systemizace v průběhu kalendářního roku nebo změny organizační struktury), převede se státní zaměstnanec na jiné pro něj vhodné služební místo (některá kritéria vhodnosti jiného služebního místa stanoví zákon o státní službě). O převedení se rozhoduje v řízení ve věcech služby a k převedení státního zaměstnance na jiné služební místo se nevyžaduje jeho souhlas. Nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v zákoně o státní službě převeden na jiné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců. Uplyne-li marně tato doba, tedy státní zaměstnanec nebude během této doby převeden na jiné služební místo, rozhodne služební orgán o skončení služebního poměru. Ode dne zařazení mimo výkon služby činí plat státního zaměstnance 80 % jeho měsíčního platu. Skončení pracovního poměru z důvodu nadbytečnosti zaměstnance s ohledem na rozhodnutí zaměstnavatele o zrušení pracovního místa či jiných organizačních změnách podle zákoníku práce je proti právní úpravě zákona o státní službě jednodušší a rychlejší. Zaměstnanec, který se stal v důsledku rozhodnutí zaměstnavatele nadbytečný, nemá nárok na to, aby mu zaměstnavatel nabídnul jiné vhodné pracovní místo. Pracovní poměr končí v důsledku učiněné výpovědi uplynutím zpravidla nejméně dvouměsíční výpovědní doby, která začíná běžet od prvního dne následujícího kalendářního měsíce.

Zákon o státní službě výslovně neupravuje možnost souběžného působení odcházejícího a nově přijatého státního zaměstnance za účelem předání zkušeností a kontinuity služební agendy na služebním místě. Vyjma případu zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby zákon o státní službě neobsahuje právní úpravu týkající se outplacementu, tedy pomoci propouštěným státním zaměstnancům.

15 PERSONÁLNÍ PORADENSTVÍ VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

15.1 Úvod k personálnímu poradenství

Personální poradenství jako pomoc může být poskytováno vedení organizace (k personální strategii a personální politice), vedoucím pracovníkům (k řešení problémů v oblasti personální práce a vedení lidí) a všem jednotlivým pracovníkům (řešení osobních i pracovních problémů, poradenství v oblasti kariéry, právní či psychologické poradenství, outplacement ad.). Personální poradenství mohou poskytovat interní či externí poradci (poradenské společnosti). Personální oblasti mohou být zajištěny externími službami (outsourcing).

Poradenství v oblasti řízení organizací představuje poskytování pomoci či specifickou odbornou službu (zajišťovanou smluvně), jeho cílem je zlepšení situace klienta. K efektivní poradenské činnosti vyžaduje poradenský proces spolupráci poradce a klienta. Interní poradenství poskytují v roli poradců zaměstnanci organizace s odpovídající odbornou kvalifikací a zkušenostmi. Interní poradenství poskytují například právníci, psychologové, sociologové, andragogové, personalisté i vedoucí pracovníci (zejména při řešení pracovních úkolů). Výhodou interních poradců je jejich znalost prostředí a možnost získat co nejpřesnější informace k řešeným problémům. Externí poradenství je zajišťováno z vnějších zdrojů, obvykle je poskytováno v oblasti finančnictví, účetnictví, marketingu, práva a rovněž v oblasti personálního řízení. Poradci (konzultanti) musejí mít dostatečnou odbornou kvalifikaci a osobnostní předpoklady k práci s lidmi (komunikační schopnosti, schopnost naslouchat, přesvědčovat, ovlivňovat motivaci ad.), poradenství vyžaduje dodržování etických zásad (Kocianová, 2010).

Cílem personálního poradenství je přispět k efektivnímu personálnímu řízení v organizaci. Personální oblasti, ke kterým jsou nejčastěji využívány externí poradenské služby, jsou například:

- analýza pracovních míst (tvorba popisů pracovních míst a kvalifikačních profilů pracovníků ad.)
- tvorba kompetenčních modelů/profilů
- analýza schopností pracovníků a jejich využití
- personální plánování
- získávání pracovníků
- personální marketing
- výběr pracovníků
- motivace pracovníků (nástroje ovlivňování motivace pracovníků)
- odměňování pracovníků (mzdy, zaměstnanecké výhody)
- vzdělávání pracovníků
- osobní rozvoj pracovníků
- péče o pracovníky
- uvolňování pracovníků (outplacement)
- analýzy, prognózy, průzkumy, expertizy

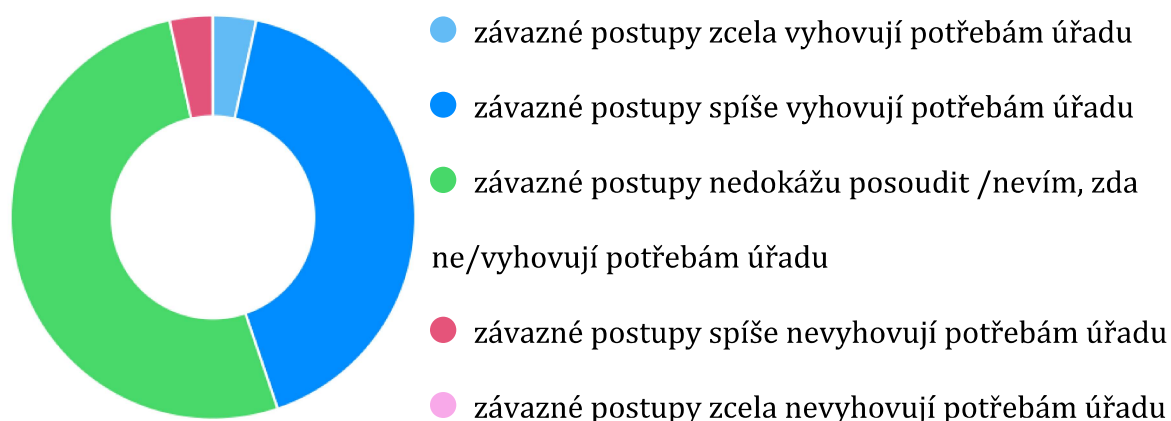
- audity v personální oblasti (personální, manažerský, sociální, znalostní)
- bezpečnost a ochrana zdraví při práci.

V personálním řízení je využíván outsourcing, komplexní zajištění personálních aktivit externí poradenskou službou (např. získávání pracovníků, vzdělávání pracovníků, mzdová agenda, zaměstnanecké výhody). Externími službami jsou zajišťována šetření v organizacích (např. pracovní spokojenost, preference v oblasti zaměstnaneckých výhod, klima v organizaci, kultura organizace). Přínosem externího poradenství jsou znalosti odborníků, jejich zkušenosti z různých organizací a možnost srovnání. Výhodou externích poradců je, že nejsou zatíženi prostředím organizace, což umožňuje nadhled, současně však neznalost prostředí vyžaduje dostatek relevantních informací (Kocianová, 2010).

15.2 Analýza personálního poradenství ve služebních úřadech

15.2.1 Personální poradenství ve služebních úřadech z hlediska závazných postupů

Respondenti se vyjadřovali k otázce, zda závazné postupy vyhovují potřebám úřadu v oblasti personálního poradenství.



ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
závazné postupy zcela vyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %
závazné postupy spíše vyhovují potřebám úřadu	12	41,4 %
závazné postupy nedokážu posoudit /nevím, zda ne/vyhovují potřebám úřadu	15	51,7 %
závazné postupy spíše nevyhovují potřebám úřadu	1	3,4 %
závazné postupy zcela nevyhovují potřebám úřadu	0	0,0 %

Personální poradenství z hlediska závazných postupů nedokáže přes 50 % respondentů posoudit, jako spíše nebo zcela vyhovující potřebám úřadu je hodnotí více než 40 % respondentů. Personální poradenství je realizováno podle potřeb úřadů, respondenti uvádějí, že si nejsou vědomi závazných postupů (zákonné úpravy, metodiky) pro danou oblast. V odpovědích na otevřené otázky uvádějí respondenti důležitost individuálního a osobního přístupu k zaměstnancům a důvěryhodnost osoby, která poradenství poskytuje. V dílčích kritériích hodnotilo závazné postupy méně než 50 % respondentů, interpretace dat proto vyžaduje velkou opatrnost. K termínům jsou velmi pozitivní odpovědi (hodnocení jako zcela nebo spíše vyhovující uvádí 90 % hodnotících respondentů), personální poradenství je uskutečňováno převážně neformálně, podle aktuálních potřeb. U pružnosti je hodnocení rovněž kladné (přes 90 % hodnotících respondentů závazné postupy vnímá jako zcela nebo spíše vyhovující). Respondenti se kladně vyjadřují k možnostem přizpůsobit personální poradenství potřebám úřadu v konkrétních situacích. Závazné postupy jako spíše nebo zcela vyhovující z hlediska administrativní náročnosti uvádí 90 % hodnotících respondentů. Jako sladěné a logické hodnotilo závazné postupy přes 85 % hodnotících respondentů (zcela nebo spíše sladěné a logické). Respondenti opakovaně pozitivně hodnotili možnost realizovat procesy poradenství podle vlastních potřeb. V odpovědích respondentů je uvedeno, že by přivítali metodická doporučení a možnosti konzultací, případně společné porady k aktuálním personálním problémům (sekce pro státní službu).

Jako spíše nebo zcela vyhovující hodnotí závazné postupy více než 25 % respondentů z ministerstev, z ústředních správních úřadů 60 %. Více než 60 % respondentů z ministerstev a 40 % respondentů z ústředních správních úřadů nedokázalo závazné postupy ve vztahu k personálnímu poradenství posoudit. Vzhledem k tomu, že v dílčích kritériích hodnotilo závazné postupy pouze 35 % respondentů z ministerstev a 60 % respondentů z ústředních správních úřadů, výsledky mezi ministerstvy a ústředními správními úřady nejsou v dílčích kritériích srovnávány.

15.2.2 Personální poradenství v praxi služebních úřadů

Na přímou otázku k realizaci interního personálního poradenství odpovědělo téměř 90 % respondentů kladně. Typickými oblastmi, kde je poradenství využíváno, je získávání a výběr zaměstnanců, dále jsou to oblasti spojené se mzdovou agendou a právní problematikou (odměňování zaměstnanců, výpočet dovolené, zkrácené úvazky, zákonné možnosti volna apod.), ale i rozmísťováním zaměstnanců, vzděláváním a vznikem, změnami a ukončením služebního poměru, popřípadě v otázkách spojených s úřednickými zkouškami, služebním hodnocením apod. Respondenti uvádějí uplatnění personálního poradenství v problémových nebo kritických situacích. Poradenství je obvykle určeno všem zaměstnancům (kteří o radu požádají) nebo v poměrně velké míře představeným a vedoucím zaměstnancům. V menší míře respondenti uváděli poradenství stážistům, uchazečům o zaměstnání, bývalým zaměstnancům nebo rodinným příslušníkům (pozůstalým).

Interní poradenství poskytují zaměstnanci personálních odborů či odborů rozvoje lidských zdrojů, např. mzdový účetní, právník či personalista, ale i představení (přímý představený, ředitel odboru, kancelář státního tajemníka). Lze usuzovat, že je interní personální poradenství poskytováno na neformální úrovni zaměstnanci relevantních profesí. Externí poradenství využilo či využívá přibližně 25 % respondentů. Využíváno je nejčastěji k výběru (3 odpovědi) a vzdělávání zaměstnanců (3 odpovědi), rovněž v případě realizace různých průzkumů a expertiz (3 odpovědi).

Z realizovaných rozhovorů vyplývá, že poradenství probíhá spontánně, participují na něm zaměstnanci personálních útvarů, ale například i kanceláře státního tajemníka, rovněž i státní tajemník. Informanti sami srovnávali podobu poradenství poskytovaného v úřadu s podobou poradenství v komerčních organizacích, vyjadřovali názor, že se příliš neliší. Podle vyjádření respondentů není poradenství zaměstnancům aktivně nabízeno. Informanti uváděli pomoc zaměstnancům v nastalých případech, požádají-li o radu v pracovních záležitostech, prezentovali neformální přístup, vstřícnost a ochotu pomoci zaměstnanců, kteří jsou do poradenství zapojeni.

Poradenství probíhá interně, potenciál externího poradenství nebyl informanty vnímán. Zmíněn byl podnět k poskytování poradenství mezi personálními úseky, jako přínosné bylo uvedeno zavedení pravidelných setkávání těchto útvarů (například formou videokonference) ke sdílení dobré praxe mezi personálními útvary různých úřadů. V minulosti byly společné porady realizovány, posouzeny byly jako efektivní, jejich obnovení by bylo vnímáno pozitivně.

15.2.3 Shrnutí

Personální poradenství není závaznými postupy regulováno, což je respondenty vnímáno spíše kladně, mnoho respondentů se proto ve vztahu k personálnímu poradenství hodnocení závazných postupů zdrželo. Realizuje se jako neformální podpora poskytovaná zaměstnancům a představeným, přičemž z komentářů respondentů je zřejmý určitý zájem o metodickou podporu a konzultace v této oblasti. Do interního poradenství se zapojují zaměstnanci různých profesí, nejvíce zaměstnanci příslušných personálních oddělení, ale i představení. Je realizováno u 90 % úřadů. Zdůrazňován je individuální přístup a důvěryhodnost poradce. Externí personální poradenství je uplatňováno přibližně u 25 % úřadů, zejména při výběru a vzdělávání zaměstnanců, rovněž v případě různých průzkumů (jedná se o jednotky úřadů). Respondenti spontánně srovnávali podobu personálního poradenství ve správních úřadech s personálním poradenstvím v jiných organizacích a posuzovali ho jako nepříliš odlišné. V mnoha organizacích je personální poradenství využíváno ve významné míře, a to k podpoře dílčích personálních procesů či v rámci outsourcingu.

15.3 Právní analýza úpravy personálního poradenství ve služebních úřadech

Zákon o státní službě obdobně jako zákoník práce personální poradenství neupravuje.

ZÁVĚR

Analýza zákona o státní službě v oblasti dílčích personálních procesů ve služebních úřadech vychází z výsledků realizovaného kvantitativního a kvalitativního šetření ve 29 služebních úřadech, tj. ve 14 ministerstvech a 15 ústředních správních úřadech. Základem pro šetření a analýzu byla odborná východiska, zobecněná praxe v personálním řízení v různých typech organizací a reflexe specifik a potřeb služebních úřadů. Právní analýza z hlediska personálního řízení je zaměřena na posouzení jeho právní úpravy v zákoně o státní službě, zejména v porovnání s obecnými východisky analyzovaných personálních procesů.

Personální plánování bylo v kontextu závazných postupů respondenty hodnoceno nejednotně, mezi ústředními správními úřady převažovala spokojenost se závaznými postupy, ministerstva hodnotila závazné postupy jako spíše nevyhovující. V hodnocení vycházeli respondenti ve významné míře z praxe úřadů s procesem tvorby, schvalování a úprav roční systemizace. Výhrady úřadů se týkaly zejména zkušenosti s administrativní náročností a menší flexibilitou procesu systemizace. Úřady by uvítaly možnost pružnějšího využívání zkrácených úvazků, větší flexibilitu při vzniku a rušení systemizovaných míst nebo snadnější prosazení zřízení nových míst ve vztahu k související agendě. Mezi nejvíce rozšířené personální plány patří plány hodnocení, vzdělávání zaměstnanců a plány rozvoje zaměstnanců. Nejméně využívanými jsou plány penzionování, získávání a rozmísťování zaměstnanců. Plány nástupnictví v praxi úřadů vytvářeny nejsou. Větší část úřadů strategické personální plány (delší než 1 rok) nevytváří vůbec, a to s odvoláním na každoroční schvalování systemizace. Část úřadů by možnost tvorby dlouhodobých personálních plánů uvítala, zejména k získávání, výběru, rozmísťování a uvolňování zaměstnanců a rovněž plánů nástupnictví (ať v kontextu práce s talenty nebo jako možnost zajištění kontinuity předání agendy u odcházejících zaměstnanců).

Právní úprava personálního plánování obsažená v zákoně o státní službě se zaměřuje na regulaci závazných pravidel pro organizaci služebního úřadu formou systemizace služebních a pracovních míst a regulací jejich změn, přičemž upravuje závazný postup a termíny pro jejich návrh i změny, a dále upravuje pravidla pro schválení organizační struktury služebního úřadu a její změny. Další oblasti personálního plánování však nejsou zákonem o státní službě výslovně regulovány, přesto, jak je patrné z výsledků šetření, jsou v praxi některých upraveny. Chybí např. provázanost pravidelných služebních hodnocení s plány osobního rozvoje státních zaměstnanců i obecně s personálním plánováním služebních úřadů. Zcela chybí jakákoli úprava kariérních plánů státních zaměstnanců.

Závazné postupy ve vztahu k analýze služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí jsou hodnoceny jako vyhovující většinou respondentů, jako nevyhovující je nehodnotil žádný z respondentů. Úřady je vnímají jako logické, pružné a vyhovující z hlediska termínů. Část úřadů ale pro analýzu služebních a pracovních míst a identifikaci kompetencí nenachází v závazných postupech oporu, a proto je v rámci výzkumného šetření nehodnotila. V hodnocení závazných postupů ze strany ministerstev nebyly

ve srovnání s hodnocením ze strany ústředních správních úřadů výraznější rozdíly. Proces je služebními úřady jednotně vnímán jako důležitý, v praxi se nejvíce uplatňují zpracované charakteristiky pro systemizovaná služební místa. Větší část úřadů má zpracované popisy služebních míst nad rámec charakteristik služebních míst. Zejména se jedná o upřesnění kvalifikace, pravomocí, popisy vykonávané agendy a pracovních činností. Na jejich tvorbě se podílejí zejména vedoucí zaměstnanci a personální odbor. Popisy služebních míst úřady využívají v procesech získávání, výběru, rozmísťování, hodnocení a vzdělávání zaměstnanců. Z rozhovorů s informanty vyplynulo, že popisy služebních míst se v praxi úřadů průběžně upravují. U některých úřadů se jedná o úpravy spíše ojedinělé, v menší míře jsou popisy služebních míst upravovány velmi pružně ve snaze o průběžnou reflexi priorit úřadu a změn nároků na služební místa. Změna v popisech služebních míst je nejčastěji iniciována ze strany přímých představených nebo státního tajemníka. Většina úřadů nemá zpracované kompetenční modely nebo profily. Pokud je úřady zpracované mají, je jejich uplatnění v úřadech různorodé, nejčastěji jsou využívány v procesu výběru zaměstnanců, k personálnímu plánování, hodnocení a vzdělávání zaměstnanců. Je pravděpodobné, že v budoucnu budou kompetenční modely v praxi úřadů více rozšířeny, některé úřady uvedly, že je postrádají či již jejich implementaci zvažují.

Právní úprava procesu analýzy služebních a pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností) ve služebních úřadech je v zákoně o státní službě pouze kusá. Uceleněji zákon o státní službě upravuje jen charakter činností služebních míst zařazených do jednotlivých platových tříd, avšak to jen pro účely odměňování státních zaměstnanců. Ucelená právní úprava analýzy pracovních a služebních míst v zákoně o státní službě tak chybí. Charakteristiku služebních míst zpracovávají jednotlivé služební orgány na základě příslušného služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu.

Závazné postupy upravující proces získávání zaměstnanců byly hodnoceny jako administrativně náročné a méně pružné. Ve srovnání s respondenty z ústředních správních úřadů převažovaly při hodnocení závazných postupů mezi respondenty z ministerstev více nesouhlasné odpovědi. Až polovina všech ministerstev shledává závazné postupy ve vztahu k získávání zaměstnanců jako nevyhovující. Poměrně velká část všech respondentů nedokázala zaujmout vůči závazným postupům ve vztahu k získávání zaměstnanců jednoznačný postoj nebo je vůbec nehodnotila. Hodnocení procesu získávání zaměstnanců bylo pravděpodobně ovlivněno praxí úřadů s procesem výběru zaměstnanců, časté byly výhrady vůči časově a administrativně náročným výběrovým řízením. Část respondentů se vnímá jako méně konkurenceschopná na trhu práce v důsledku zejména rozsáhlých a méně přehledných oznámení o zahájení výběrových řízení, kvůli omezeným možnostem inzerce na komerčních pracovních portálech, v důsledku administrativní náročnosti spojené s podáním žádosti o přijetí do služebního poměru, z důvodu dlouhých lhůt pro dílčí procesní kroky nebo z důvodu méně konkurenceschopné nabídky finančního ohodnocení. Mezi nejvíce využívané metody získávání zaměstnanců na služební místa řadových zaměstnanců i představených patří inzerování v médiích, internetová inzerce, doporučení uchazeče, práce s nabídkami uchazečů a přímé oslovení uchazečů. Poměrně častěji využívaným zdrojem jsou i sociální sítě. Z rozhovorů s informanty vyplynulo, že úřadům se v praxi osvědčuje zejména

kombinace různých metod získávání. Úřady by se rády více otevřely uchazečům ze soukromé sféry. V současnosti jako limitující vnímají zejména nabízené finanční podmínky, ale i odlišnou odbornou praxi uchazečů ze soukromé sféry, která nemusí reflektovat agendu a povahu činností obsazovaného služebního místa. Při obsazování služebních míst představených převládá u některých úřadů získávání z vnitřních zdrojů. Část úřadů by ráda rozšířila a prohloubila svou spolupráci se školami jako se zdrojem potenciálně kvalitních uchazečů o práci ve státní správě. Mezi minimálně využívané zdroje získávání zaměstnanců patří spolupráce s vědeckými společnostmi, s odbory a se sdruženími odborníků. Externí poradenské služby nejsou v procesu získávání zaměstnanců využívány úřady téměř vůbec. Větší část úřadů se věnuje i personálnímu marketingu a budování zaměstnavatelské značky. Pokud se mu respondenti nevěnují, je to v důsledku nedostatečných finančních, časových nebo personálních kapacit. Nástroje personálního marketingu jsou úřady využívány poměrně nejednotně a podle jejich hodnocení i ne zcela dostatečně. Část respondentů zaměřuje aktivity na posílení značky zaměstnavatele mezi zaměstnanci (benefity, vzdělávání, podpora work-life balance), část respondentů směřuje aktivity na posilování obrazu úřadu v očích veřejnosti a potenciálních uchazečů o místo (prezentace úřadu na školách, veletrzích, na sociálních sítích a webových stránkách).

Zákon o státní službě proces získávání zaměstnanců, jako proces vyhledávání pracovníků včetně oslovení optimálního počtu vhodných žadatelů o přijetí do služebního poměru, na rozdíl od výběru zaměstnanců prostřednictvím výběrových řízení, uceleně neupravuje. Pokud jde o oslovování uchazečů, zákon o státní službě pouze stanoví, že výběrové řízení se vyhlašuje na úřední desce a dále se zveřejňuje v informačním systému o státní službě; jiné způsoby oznámení o vyhlášení výběrového řízení, stejně jako způsoby oslovování vhodných uchazečů, zákon o státní službě neupravuje. Proces získávání nových zaměstnanců pro služební úřady je ovlivněn zejména způsobem výběru státních zaměstnanců a obsazování služebních míst a služebních míst představených a stanovenými zákonnými předpoklady a požadavky na osobu uchazeče, kdy zejména v případě služebních míst představených, vyjma obsazení služebního místa vedoucího oddělení, je jedním z předpokladů doložení požadované praxe na specifikovaných vedoucích pracovních nebo služebních místech ve služebním úřadu, v organizační složce státu anebo u jiných vyjmenovaných subjektů. Tyto stanovené zákonné požadavky mohou mít vliv na počet a kvalifikaci osob, které se o služební místa mohou ucházet, a omezují tak příchod nových pracovníků zejména ze soukromé sféry. Zákon o státní službě neupravuje ani personální marketing.

Výběr zaměstnanců v rámci daném závaznými postupy byl hodnocen celkově jako spíše vyhovující. Kritika se týkala administrativních nároků a malé pružnosti procesu. V těchto charakteristikách výběru zaměstnanců spatřují úřady hlavní příčiny ztrát kvalitních uchazečů, kteří odstupují z výběrových řízení, rovněž velkou časovou a administrativní zátěž pro úřad. Vybrané pozice specialistů (např. v oblasti IT, mzdového účetnictví, právní agendy) jsou respondenty hodnoceny jako velmi náročné na obsazení (nedostatek uchazečů na trhu práce, vysoké nároky na kvalifikaci dané systemizací, nesoulad mezi nároky na kvalifikaci a finančním ohodnocením). Získat a udržet tyto uchazeče ve výběrovém řízení je z výše uvedených důvodů pro úřady velmi náročné. Jako

nevyhovující z důvodu velké administrativní náročnosti vnímá závazné postupy ve vztahu k výběru zaměstnanců polovina hodnotících respondentů z ústředních správních úřadů a více než polovina hodnotících respondentů z ministerstev. Je to jeden z personálních procesů, ve kterém respondenti spatřovali rozdíly proti tomu, jak je implementován v praxi mimo státní a veřejnou sféru. Mezi nejvíce využívané metody výběru uchazečů na místa řadových zaměstnanců i představených patří analýza životopisů, vedení výběrového rozhovoru, analýza motivačního dopisu uchazeče, testy a zkoušky znalostí. Jako nejefektivnější metody výběru zaměstnanců na pozice představených i řadových zaměstnanců byly hodnoceny výběrový pohovor a analýza životopisu uchazeče. Ve výběru na pozice představených se některým úřadům osvědčuje prezentace (strategického) plánu pro vedení svěřeného útvaru a práce s referencemi. V praxi úřadů se téměř nebo zcela neuplatňuje psychodiagnostika, metoda Assessment Center nebo práce s videozáznamem uchazeče. V rámci výběrových řízení jsou posuzovány i osobnostní a sociální kompetence uchazečů a u uchazečů na služební místa představených i manažerské kompetence. Z rozhovorů s informanty vyplynulo, že některé úřady by rády posuzovaly osobnostní, sociální a manažerské kompetence u vybraných pozic specialistů a představených více do hloubky, právě s využitím Assessment Center nebo psychodiagnostiky. Výběrovému pohovoru předchází příprava výběrových komisí, nejčastěji v podobě příprav otázek k pohovoru. V praxi některých úřadů se uplatňuje i školení k vedení výběrových pohovorů.

Proces výběru státního zaměstnance, resp. zařazení státního zaměstnance na volné služební místo či jmenování na volné místo služební místo představeného, je zákonem o státní službě podrobně upraven a až na stanovené výjimky se na obsazení každého volného služebního místa státního zaměstnance a volného služebního místa představeného musí konat formalizované výběrové řízení, což je specifický zákonem upravený proces. Výběrové řízení má několik fází, a v případě výběrového řízení na obsazení služebního místa představeného může mít i více kol, a je v něm nutné dodržovat stanovená pravidla, včetně způsobu jeho oznámení a nutnosti dodržení stanovených lhůt. Výběrové řízení má být podle zákona o státní službě dokončeno zpravidla do 90 dnů ode dne uplynutí lhůty pro podání žádostí žadatelů, přičemž rychlost obsazení služebního místa ovlivňuje i povinnost služebního orgánu před vyhlášením výběrového řízení posoudit, zda obsazované volné služební místo není vhodné pro některého ze státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů. Rozhodnutí služebního orgánu o přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo i jmenování na služební místo představeného je správním rozhodnutím, což se s ohledem na jeho právní souvislosti (včetně možnosti podání opravných prostředků) jeví jako nepraktické. Z právní úpravy výběru zaměstnanců v zákoně o státní službě je zřejmý cíl transparentnosti procesu výběru uchazečů a obsazení služebních míst, přestože zákon sám pak umožňuje v určitých případech obsadit volné služební místo, včetně služebního místa představeného, bez výběrového řízení. Ze zákona o státní službě je tak zřejmý rozpor, kdy na jednu stranu jsou stanovené podmínky pro obsazení volných míst výběrovým řízením, na druhou stranu existuje možnost (nikoli však povinnost) obsadit je při splnění stanovených podmínek stávajícími státními zaměstnanci. To vše pak při neexistenci kariérního plánu a postupu státních zaměstnanců. Pokud státní zaměstnanec splňuje zákonné podmínky, může požádat o zařazení na jiné volné služební

místo, avšak jeho žádosti nemusí být vyhověno a služební orgán může vyhlásit na uvolněné služební místo výběrové řízení. Délka výběrového řízení, způsob rozhodování o přijetí do služebního poměru, resp. obsazení služebního místa či jmenování na služební místo představeného, ve spojení s požadavky na uchazeče o účast v prvním kole výběrového řízení na obsazení služebního místa představeného (vyjma vedoucího oddělení) mohou být právními překážkami, které mohou ovlivňovat příchod nových zaměstnanců do státní služby, zejména těch, kteří nemají požadovanou praxi na vedoucích pracovních či služebních místech ve veřejné či akademické sféře. Jen za předpokladu, že v prvním kole výběrového řízení nikdo neuspěl, vyhlásí služební orgán druhé kolo výběrového řízení, kde jsou už tyto požadavky na uchazeče sníženy.

Proces výběru zaměstnanců v zákoně o státní službě je relativně dlouhý a formalizovaný a neumožňuje pružně reagovat na požadavky služebního úřadu ani měnit se situaci na trhu práce a může bránit efektivnějšímu a rychlejšímu obsazování uvolněných služebních míst a zejména pak obsazování volných služebních míst představených uchazeči bez předchozí praxe na vedoucích pracovních či služebních místech ve veřejné či akademické sféře.

Závazné postupy upravující problematiku přijímání zaměstnanců byly úřady hodnoceny převážně jako vyhovující, a to zejména v kritériu závazných termínů, pružnosti, logiky a sladění závazných postupů. V hodnocení závazných postupů ve vztahu k procesu přijímání zaměstnanců byla mezi ministerstvy a ústředními správními úřady poměrně shoda. Část respondentů poukazovala na administrativní zátěž postupů ve vztahu k nástupu nového zaměstnance, přičemž někteří vnímají pozitivní posun v podobě existence vzorových protokolů a dokumentů, část respondentů by proces ještě administrativně zjednodušila například i využitím digitalizace. Z rozhovorů s informanty vyplynulo, že úřady usilují zejména o eliminaci ztrát úspěšných kandidátů těsně před ukončením výběrového řízení nebo po vyhlášení výsledků výběrového řízení. Někteří informanti zmiňovali jako dobrou praxi budování vztahu s novým zaměstnancem již před jeho nástupem, jeho postupné orientování v informacích o úřadu nebo předávané agendě. Proces přijímání zaměstnanců je u mnoha úřadů dobře strukturovaný a je mu věnována pozornost. Probíhá zejména se zapojením personalisty a představeného, u většiny respondentů rovněž s kolegy nově nastupujícího zaměstnance. Role mentora má své místo v procesu přijímání jenom u menší části úřadů. V procesu přijímání zaměstnanců nad rámec zákonem daných povinností soustředí úřady pozornost i na zahájení adaptace na organizaci, služební místo a pracovní kolektiv.

Na rozdíl od detailní právní úpravy výběru zaměstnanců prostřednictvím výběrových řízení i stanovení předpokladů a požadavků na státního zaměstnance a představeného, není proces přijímání pracovníka (státního zaměstnance anebo zaměstnance v pracovním poměru) na služební místo nebo služební místo představeného v zákoně o státní službě blíže upraven. Právní úprava zákona o státní službě ve věci přijímání pracovníků se omezuje na úpravu vzniku služebního poměru, když služební poměr státního zaměstnance vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, a na náležitosti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, rozhodnutí o zařazení na služební místo a rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného. Na rozdíl

od právní úpravy pracovního poměru podle zákoníku práce je o vzniku služebního poměru rozhodováno služebním orgánem správním rozhodnutím vydaným ve správním řízení (aplikují se na něj určité výjimky podle zákona o státní službě), tedy je možné proti němu využít i opravné prostředky podle správního řádu. To se z hlediska personálního řízení jeví jako nepružné. Zákon o státní službě také upravuje situace, ve kterých je možné obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů. Tento postup se využívá zejména v případech, kdy státní zaměstnanec nevykonává službu na služebním místě po dobu delší než 1 kalendářní měsíc. Obsazení služebního místa osobou v pracovním poměru by mělo být jen výjimečné, přesto došlo od účinnosti zákona o státní službě již k jeho několikanásobné novelizaci, která rozšířila případy využití této možnosti. To se nejeví jako vhodné, když v důsledku takové úpravy vznikají situace, kdy jsou služební místa obsazena jak osobami ve služebním poměru podle zákona o státní službě, tak osobami v pracovním poměru podle zákoníku práce. Služební úřady pak musejí v rámci procesů personálního řízení využívat jiné metody i právní předpisy, kdy na rozdíl od bezformálního personálního řízení osob v pracovním poměru podle zákoníku práce, musejí v zásadních (vyjmenovaných) věcech služebních poměrů rozhodovat v řízení ve věcech služby podle zákona o státní službě, na které se s několika výjimkami vztahuje Část druhá správního řádu.

Pro proces adaptace zaměstnanců nenachází většina respondentů v zákoně o státní službě oporu, část úřadů vychází při adaptaci zaměstnanců z příslušné směrnice, metodiky nebo vnitřního předpisu, přičemž mezi respondenty převažuje spokojenost se závaznými postupy, které upravují adaptaci zaměstnanců. Ty byly pozitivně hodnoceny zejména v kritériu závazných termínů, pružnosti, logiky a sladění. Postupy byly výrazně kladněji hodnoceny ústředními správními úřady ve srovnání s hodnocením ministerstev. Proces adaptace probíhá se zapojením představeného a personalisty, do průběhu adaptace se zapojují i spolupracovníci. Proces adaptace neprobíhá jednotně. Rozšířené jsou spíše konvenční metody adaptace jako písemné materiály, asistování zkušenějšímu kolegovi, průběžné pohovory, v praxi většiny úřadů i školení nad rámec povinného. Uplatňují se odborná školení i školení v oblasti tzv. měkkých dovedností, a to v závislosti na potřebách adaptovaného, doporučení přímého představeného a nároků služebního místa. U části respondentů prochází v současnosti proces adaptace úpravou, je naznačen pozitivní trend směrem k zavádění mentorinku a individuálních plánů adaptace (které jsou v menší míře v praxi úřadů využívány i v současnosti). V menší míře byla uvedena potřeba adaptace zaměstnanců přicházejících z jiných úřadů, formálně podpořená zavedením zkušební doby i pro tyto zaměstnance.

Zákon o státní službě se procesu adaptace státního zaměstnance po vzniku služebního poměru výslovně nevěnuje. Prvky adaptace lze nalézt v právní úpravě úřednické zkoušky a služebního hodnocení. Požadavek vykonávání úřednické zkoušky je projevem požadavku na profesionalizaci státní správy. Úřednickou zkoušku je povinen ve stanovených lhůtách vykonat každý státní zaměstnanec. Služební úřad musí státnímu zaměstnanci umožnit její konání, avšak zákon jej nijak blíže do přípravy státního zaměstnance na tuto zkoušku nezapojuje. Pokud jde o služební hodnocení, první služební hodnocení se provede nejpozději do 6 měsíců od uplynutí zkušební doby, ne však dříve než po 60 odsloužených dnech. Zákon o státní službě však nijak neupravuje úlohu

(povinnosti) služebního úřadu, resp. představených, v samotném procesu adaptace a zaškolení státního zaměstnance.

Při hodnocení závazných postupů vztahujících se k procesu rozmísťování zaměstnanců není mezi respondenty shoda, velká část respondentů nedokázala závazné postupy ve vztahu k rozmísťování zaměstnanců posoudit. Ve srovnání s ministerstvy byly ze strany ústředních správních úřadů postupy vnímány mírně kladněji. Výhrady, které se u části respondentů vyskytly, směřovaly vůči jejich malé pružnosti a administrativní náročnosti. Často uváděná námitka poukazovala na nutnost realizovat v mnoha případech výběrová řízení v kontextu rozmísťování zaměstnanců a řízení kariéry. Tento postup brání úřadům v jejich případných snahách podpořit zaměstnance při vnitřní mobilitě nebo strategicky plánovat rozmísťování v kontextu vývoje cílů a agendy úřadů. Úřady by rády pružněji reagovaly na situace přerazení zaměstnance do jiné třídy nebo na jiné služební místo. I když většina respondentů uvedla, že realizují rozmísťování zaměstnanců v úřadu z hlediska dlouhodobých potřeb úřadu, z dalších odpovědí a rozhovorů vyplývá, že se úřady cítí limitované ve svých možnostech rozmísťování zaměstnanců strategicky plánovat. Rády by omezily nutnost výběrových řízení ve vybraných případech a minimalizovaly odchody zaměstnanců z úřadu z důvodu omezené možnosti plánovat a garantovat kariérní posun. Část respondentů poukazovala i na omezenou funkčnost registru státních zaměstnanců postavených mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Právní úprava zákona o státní službě limituje možnosti efektivnějšího rozmísťování zaměstnanců ve služebních úřadech. Služební úřady jsou při rozmísťování zaměstnanců svázány podmínkami zákona o státní službě a systemizací služebních, resp. pracovních míst, dále nutností až na stanovené výjimky vyhlásování výběrových řízení na obsazení volných služebních míst a v neposlední řadě neexistencí pravidel pro kariérní postup státních zaměstnanců, kdy obsazení volného služebního místa včetně jmenování na služební místo představeného bez předchozího výběrového řízení je možné (avšak ne povinné) jen ve vymezených případech. Pokud chce služební úřad změnit v průběhu kalendářního roku již vládou schválenou systemizaci, tedy změnit počet služebních míst, objem prostředků na platy státních zaměstnanců a zaměstnanců na služebních místech nebo změnit platovou třídu, v níž je zařazeno služební místo, o více než jednu třídu dolů nebo o dvě třídy nahoru, pak je taková změna možná jen, došlo-li by ke změně působnosti služebního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena.

Hodnocení zaměstnanců bylo úřady posouzeno jako logické a navazující, ovšem s vysokou administrativní zátěží a nízkou flexibilitou. Ústřední správní úřady vnímají ve srovnání s ministerstvy závazné postupy jako pružnější, ministerstva si naopak cenila více jejich logiku a sladěnost. Ve stávající podobě nemá služební hodnocení požadovaný účinek a jeho charakter je spíše formální. Negativní hodnocení zaměstnance často vede v praxi úřadů k zahájení správního řízení, proto hodnotitelé negativní skutečnosti v hodnocení neuvádějí. I když je hodnocení formálně provázáno s procesem odměňování a vzdělávání (se stanovením vzdělávacích cílů), v praxi jsou na sobě spíše nezávislé. Úřady poukazovaly na nedostatečné finanční prostředky pro odměny a současně v praxi obtížně proveditelné snížení osobního příplatku v důsledku nedostatečného výkonu

zaměstnance. Provázanost hodnocení a procesů rozmísťování a řízení kariéry zaměstnanců se v praxi úřadů téměř neuplatňuje. Nad rámec systematického hodnocení se u většiny úřadů realizuje průběžné hodnocení a představení v rámci hodnocení věnují pozornost i chování zaměstnanců. Většina respondentů pracovní výkon zaměstnanců neměří, pokud ano, praxe úřadů je značně nejednotná (respondenti zmínili např. ukazatele výkonnosti, normy práce, srovnávání výkonnosti, měření kvality a rychlosti práce). Hodnocení je informanty vnímáno jako administrativně a časově náročné, zejména v období pravidelných systematických hodnotících rozhovorů. V praxi úřadů se uplatňují i další hodnotící pohovory v pracovním cyklu zaměstnance, například hodnocení při změně služebního zařazení, k adaptaci zaměstnance, při odchodu zaměstnance do důchodu či hodnocení z kárných důvodů.

Proces služebního hodnocení státních zaměstnanců je v zákoně o státní službě (ve spojení s dalšími předpisy) podrobně upraven a je propojen jak s právní úpravou osobního příplatku státního zaměstnance, tak i se skončením služebního poměru, resp. odvoláním ze služebního místa představeného. Opakované dosažení vynikajících výsledků je pak jedním z předpokladů pro zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo zařazené v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší, resp. jmenování představeného na jiné služební místo představeného zařazené v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší, než je dosavadní služební místo představeného, a to bez nutnosti povinného konání výběrového řízení. V tomto ohledu lze spatřovat náznak úpravy možného kariérního postupu státních zaměstnanců. Přestože služební hodnocení není řízením ve věcech služby, upravuje zákon o státní službě specificky jeho proces i možnost obrany proti jeho výsledkům prostřednictvím námitek. Výsledky služebního hodnocení mohou být přezkoumány v rámci správního odvolacího řízení, to však jen tehdy, byl-li státní zaměstnanec v důsledku služebního hodnocení odvolán ze služebního místa představeného, došlo-li ke skončení jeho služebního poměru anebo měly-li výsledky služebního hodnocení vliv na přiznání, zvýšení, snížení nebo odejmutí osobního příplatku. Ve všech těchto případech se projevuje nepružnost zvolené právní úpravy, kdy může existovat značná časová prodleva mezi výsledkem služebního hodnocení a právním efektem jeho důsledků. Přestože právní úprava způsobu hodnocení zřejmě přispívá k jednotnému způsobu hodnocení státních zaměstnanců a představených v rámci služebního úřadu, a vede k transparentnosti, zřejmě méně umožňuje pružné uzpůsobení průběhu a způsobu hodnocení individuálním potřebám státního zaměstnance, jakož i potřebám služebního úřadu a dále nastavené procesy a pravidla neumožňují pružně a rychle vyvodit z jeho výsledků efektivní důsledky pro státního zaměstnance.

Závazné postupy upravující proces odměňování jsou respondenty posuzovány jako omezující, zejména z důvodu nutnosti propojení osobního příplatku se služebním hodnocením. Osobní příplatek bývá v praxi úřadů stanoven v maximální výši a jeho snížení by bylo vnímáno jako trest. Úřady hodnotí své možnosti pružně reagovat na situaci na trhu práce jako omezené (absence náborového příspěvku, mzdy stanovené podle tříd), s důsledky odchodů zejména mladších zaměstnanců (kteří byli při nástupu absolventy) a odborníků s vysokou kvalifikací, kteří již nemohou postoupit v systému odměňování výše. V průzkumu zazněly komentáře k menší konkurenceschopnosti úřadů vůči soukromé sféře. Ve fázi přípravy jsou plány či pilotní ověřování nefinančního

odměňování a měření pracovního výkonu pomocí klíčových ukazatelů výkonnosti. Závazné postupy jsou často srovnávány s postupy danými zákoníkem práce, a to v neprospěch závazných postupů daných zákonem o státní službě a dalšími předpisy. Vůči závazným postupům zaujímali více kritický postoj respondenti z ministerstev ve srovnání s respondenty z ústředních správních úřadů. Jenom část úřadů má vytvořenou strategii odměňování pro své potřeby. Vzhledem k jeho závislosti na rozpočtu a schvalování roční systemizace je proces odměňování možné plánovat pouze v krátkodobém nebo střednědobém výhledu. Z nehmotných odměn převládá mezi respondenty ústní pochvala, možnosti osobního rozvoje a pověření zajímavým úkolem.

Právní úprava zákona o státní službě regulující otázky odměňování státních zaměstnanců za službu odkazuje až na stanovené výjimky na zákoník práce a podstatně se tak neliší od právní úpravy odměny za práci u zaměstnanců v pracovním poměru ke státu či územně samosprávnému celku upravené v zákoníku práce. S ohledem na skutečnost, že finanční prostředky na platy jsou čerpány z veřejných zdrojů, jsou pravidla pro odměňování zaměstnanců za službu platem stanoveny striktně s minimální možností odchýlení se od zákona; zcela vyloučena je pak dohoda mezi zaměstnavatelem a státním zaměstnancem o výši platu. Plat je určován jednostranně služebním orgánem v souladu s právními předpisy. Zásadní rozdíl oproti odměňování zaměstnanců státu v pracovním poměru podle zákoníku práce spočívá v tom, že vyjma několika případů rozhoduje služební orgán ve všech věcech odměňování státního zaměstnance v rámci správního řízení ve věcech služby, na které se vztahují s několika výjimkami formální i časové požadavky správního řízení včetně možnosti podávání opravných prostředků. Přestože zákon o státní službě obsahuje některé výjimky z aplikace správního řádu, které umožňují rychlejší průběh řízení, nejeví se forma správního rozhodování jako pružný nástroj personálního řízení. Dalším rozdílem oproti právní úpravě odměňování zaměstnanců státu v pracovním poměru je propojení osobního příplatku s výsledky služebního hodnocení. Pokud v důsledku služebního hodnocení dojde k úpravě výše osobního příplatku anebo jeho odejmutí, může státní zaměstnanec využít obranu v rámci odvolacího řízení, v jehož rámci bude přezkoumáno i samotné služební hodnocení; samotné rozhodnutí o změně osobního příplatku je však alespoň předběžně vykonatelné. Pokud však bylo rozhodnuto o kárném opatření ve formě snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářní měsíce, předběžná vykonatelnost se na toto rozhodnutí neuplatní a může tak nastat delší časová prodleva mezi rozhodnutím o snížení platu a jeho efektivními účinky. To se jeví jako nepružné. Výrazná změna oproti právní úpravě pracovního poměru podle zákoníku práce pak spočívá i ve finanční kompenzaci poskytované státnímu zaměstnanci v případě, že jeho služební poměr končí v důsledku rozhodnutí o skončení služebního poměru pro marné uplynutí doby, po kterou byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů. V takovém případě náleží státnímu zaměstnanci odbytné ve výši trojnásobku až dvanáctinásobku měsíčního platu podle doby trvání služebního poměru, avšak celkové náklady (a tomu odpovídající finanční kompenzace na straně státního zaměstnance) související s odchodem státního zaměstnance jsou vyšší, neboť ke skončení služebního poměru z tohoto důvodu dochází až po marném uplynutí doby, po kterou je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby (může se jednat až o 6 měsíců) a během této doby má nárok na 80 % měsíčního platu. Zákon o státní službě přitom negarantuje

státnímu zaměstnanci, který byl zařazen z organizačních důvodů mimo službu, přednostní právo na obsazení volného místa služebního zaměstnance.

Vzdělávání a rozvoj zaměstnanců jsou úřady hodnoceny jako vyhovující zejména v kritériu závazných termínů, pružnosti a logiky. Ve srovnání se zástupci z ústředních správních úřadů hodnotili respondenti z ministerstev závazné postupy ve vztahu ke vzdělávání a rozvoji zaměstnanců více kriticky, zejména v kritériu administrativní náročnosti. Administrativní nároky jsou podle respondentů kladeny zejména na zpracování individuálních vzdělávacích plánů, vedení obsáhlé dokumentace ke vzdělávacím akcím, vydávání osvědčení apod. Úřady současně oceňují přiměřenou míru autonomie při rozhodování o vzdělávací strategii, možnost přizpůsobit si postupy potřebám úřadů. Různost přístupů v rámci úřadů se odráží ve strategiích vzdělávání, ve využívání finančních prostředků na vzdělávání i v charakteru organizovaných vzdělávacích akcí. Jako důležitý vnímají úřady individualizovaný přístup ke školením zaměstnanců a jejich zapojení do tvorby vzdělávacích cílů. Do jisté míry je upřednostňováno vzdělávání v oblasti tzv. tvrdých dovedností oproti tzv. měkkým dovednostem. Úřady uvádějí, že se jim daří naplňovat komplexní plány vzdělávacích akcí. Většina úřadů organizuje pro své zaměstnance vzdělávání nad rámec povinných školení v oblasti tzv. tvrdých dovedností i tzv. měkkých dovedností, rovněž školení zaměřená na rozvoj manažerských kompetencí představených. Osobní rozvoj je úřady široce podporován. Mezi nejvíce rozšířené nástroje osobního rozvoje patří pověření novým úkolem, práce na projektu, asistování při práci, v menší míře se též uplatňují pozorování kolegů při práci, pověření rolí mentora nebo koučování. Jako nástroj osobního rozvoje je uváděna osobní pochvala, která je ve významné míře využívána. Nástroje hodnocení kompetencí zaměstnanců k podpoře individualizovaného přístupu ke vzdělávání zaměstnanců se využívají málo, jejich rozšíření by z dlouhodobého hlediska podpořilo efektivní vynakládání finančních prostředků (development centre, 360° zpětná vazba).

Zákon o státní službě na rozdíl od zákoníku práce podrobnějším způsobem upravuje průběh a způsoby vzdělávání zaměstnanců s tím, že prohlubování vzdělávání se zaměřuje na odborný růst státního zaměstnance v jím vykonávaném oboru služby včetně zdokonalování nebo získávání jazykových znalostí. Právní úprava propojuje vzdělávání státního zaměstnance s výsledky jeho služebního hodnocení. Rozsah ani výsledky vzdělávání státního zaměstnance však nejsou v zákoně o státní službě spojeny s jeho kariérním postupem. Tyto otázky nejsou zákonem o státní službě řešeny. Stejně tak zákon o státní službě výslovně neupravuje návaznost vzdělávání státních zaměstnanců na proces jejich adaptace a řízení jejich pracovního výkonu. Zákon o státní službě dále upravuje jako jednu z podmínek trvání služebního poměru, resp. předpoklad pro výkon služby státního zaměstnance, úspěšné absolvování úřednické zkoušky. Povinnost úspěšného absolvování úřednické zkoušky je projevem naplnění požadavku na profesionalizaci úřednického aparátu státní správy. Chybí však právní úprava, která by zapojovala služební úřad či představeného do přípravy státního zaměstnance na tuto zkoušku (např. formou mentorinku, školení či jinak).

Řízení kariéry zaměstnanců v systému personálního řízení v praxi úřadů podle sdělení respondentů v podstatě realizováno není a podle většiny respondentů ani není upraveno

závaznými postupy. Přesto z šetření vyplývá, že kariéra zaměstnanců je v praxi mnoha úřadů určitým způsobem neformálně řízená, a to zejména na úrovni identifikace možných budoucích představených. K identifikaci zaměstnanců na vedoucí pozice nejčastěji dochází ze strany přímých představených, kteří dlouhodobě sledují jejich výkon a pracovní chování, avšak těmto zaměstnancům nelze poskytnout jistotu kariérního postupu. V rámci horizontální kariéry uváděli někteří respondenti snahu o stabilizaci talentovaných zaměstnanců, například možnosti individuálního rozvoje, flexibilní úvazky nebo možnosti spoluúčasti na interním vzdělávání v roli lektora. Ke změnám služebních míst zaměstnanců dochází, v některých úřadech jsou podporovány, obecně není změnám bráněno. Jako hlavní formální překážkou řízení kariéry je vnímána při změně služebního zařazení nutnost realizovat otevřená výběrová řízení. Posílení flexibility závazných postupů ve vztahu k řízení kariéry a personálního marketingu by podle úřadů mohlo podpořit proces získávání nových zaměstnanců, a to jak talentovaných uchazečů ve specializovaných oblastech, tak i uchazečů s potenciálem pro vedoucí pozice.

Zákon o státní službě kariérní postup státních zaměstnanců, řízení jejich kariéry, řízení nástupnictví, ani řízení talentů neupravuje. Až na stanovené výjimky totiž zákon o státní službě požaduje, aby na obsazení volného služebního místa včetně služebního místa představeného bylo vyhlášeno výběrové řízení. Neexistence zákonné úpravy řízení kariéry státních zaměstnanců lze považovat za jeden z hlavních nedostatků stávající právní úpravy.

Pracovní podmínky a péče o zaměstnance jsou z hlediska závazných postupů i praxe vnímány respondenty na dobré úrovni, byly pozitivně hodnoceny ve všech posuzovaných kritériích, a to ze strany ministerstev i ze strany ústředních správních úřadů. Podle většiny respondentů úřady disponují optimálními materiálními podmínkami pracovní činnosti a optimálním prostorovým řešením pracoviště. Podle vyjádření respondentů jsou na úřadech soudržné týmy s dobrými vztahy, u kterých se vyskytuje vyšší míra stresu v důsledku pracovního vytížení, k jevům sociální patologie však dochází v malém rozsahu, uplatňována je prevence (nejvíce v podobě školení a dotazníkových šetření). Část úřadů věnuje pozornost pracovním podmínkám různých věkových skupin, část se zaměřuje na prohloubení podpory při sladování osobního a pracovního života. Nástroje k podpoře etické kultury na pracovišti (např. etický kodex, pravidla interní komunikace a další) využívá menší část respondentů. Významnými zaměstnaneckými výhodami jsou služby a možnost výkonu práce z domova, tzv. „sick days“, delší dovolená a možnost vzdělávání. Péče o zaměstnance může být jedním ze stabilizujících faktorů a současně motivující pro uchazeče o služební místa v úřadech.

Právní úprava obsahu podmínek výkonu služby státních zaměstnanců se výrazně neliší od právní úpravy pracovních podmínek zaměstnanců v pracovním poměru podle zákoníku práce, když zákon o státní službě na zákoník práce v oblasti pracovních podmínek čteně odkazuje. Zásadní rozdíl mezi podmínkami výkonu služby státních zaměstnanců podle zákona o státní službě a pracovními podmínkami zaměstnanců v pracovním poměru podle zákoníku práce spočívá v tom, že s malou výjimkou rozhoduje o podmínkách výkonu služby služební orgán svým rozhodnutím, přičemž v některých případech je toto rozhodnutí přijímáno v rámci řízení ve věcech služby podle § 159 odst. 1

zákona o státní službě, na které se aplikují s několika výjimkami ustanovení Části druhé správního řádu o správním řízení včetně řízení o opravných prostředcích. Až na určité výjimky zákon o státní službě nepočítá s uzavíráním individualizovaných dohod se státním zaměstnancem o podmínkách výkonu služby. Pokud k uzavření takové dohody dojde, jde o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu správního řádu. Nemožnost uzavírání individualizovaných dohod o podmínkách výkonu služby se jeví z pohledu personálního řízení jako nepružné. Rozdíl v právní úpravě služebního poměru státních zaměstnanců podle zákona o státní službě oproti pracovnímu poměru zaměstnanců podle zákoníku práce je ve vymezení povinností státních zaměstnanců, které jsou stanoveny širěji oproti zaměstnancům v pracovním poměru podle zákoníku práce (s určitými výjimkami pro specifické skupiny zaměstnanců, např. zaměstnance ve správních úřadech) a mohou více zasahovat i do osobní sféry státního zaměstnance (např. povinnosti v oblasti střetu zájmů, zákaz přijímání darů a výhod aj.) a dále v omezení některých jejich práv (např. nemožnost představených vykonávat po dobu služby funkci v politické straně nebo v politickém hnutí, anebo omezení práva na stávku). Tato úprava však odpovídá účelu právní úpravy i požadavkům na osobu státního zaměstnance.

Závazné postupy ve vztahu k uvolňování zaměstnanců hodnotili respondenti spíše pozitivně, a to zejména z hlediska daných termínů, logiky a sladění. Mezi ministerstvy a ústředními správními úřady byly výrazné rozdíly v hodnocení procesu uvolňování zaměstnanců, přičemž ministerstva hodnotila závazné postupy ve vztahu k uvolňování více kriticky, zejména v kritériu pružnosti a administrativní náročnosti. Výhrady úřadů se vztahovaly k neumožnění souběžného zaměstnání nového a odcházejícího zaměstnance, což brání předání agendy a zaučení nově nastupujícího zaměstnance. Respondenti dále poukazovali na to, že není možné propuštění zaměstnance na základě nevyhovujících výsledků práce. Více kriticky bylo respondenty hodnoceno i finanční zajištění zaměstnanců, kterým bylo zrušeno služební místo, a předložení související nabídky jiných míst, jak určují závazné postupy, což vnímají respondenti jako administrativně a časově náročné a málo efektivní při obsazování volných služebních míst. Většina úřadů realizuje výstupní pohovory s odcházejícími zaměstnanci, menší část realizuje dotazníkové šetření. Z rozhovorů vyplynulo, že výstupní pohovory jsou většinou realizovány na základě zájmu odcházejících zaměstnanců a mají spíše neformální nestrukturovanou podobu. Výstupní rozhovory mohou poskytnout zjištění příčin odchodů, což by mohlo být pro úřady ve vztahu k retenci zaměstnanců přínosné.

Právní úprava uvolňování zaměstnanců v zákoně o státní službě je podrobná a logická, nicméně časově i administrativně náročná. Vyjma případů skončení služebního poměru ze zákona je o skončení služebního poměru rozhodováno služebním orgánem v řízení ve věcech služby a na toto rozhodování se s určitými výjimkami uplatní jak formální administrativní, tak časové požadavky zákona o státní službě a správního řádu, včetně možnosti podání opravného prostředku. Vedle toho lze zásadní nedostatky právní úpravy uvolňování zaměstnanců v zákoně o státní službě dále shledávat v tom, že neumožňuje ukončit služební poměr se státním zaměstnancem na základě dohody. I v případě, kdy státní zaměstnanec chce ukončit svůj služební poměr, musí podat služebnímu orgánu žádost a ten musí o skončení služebního poměru na základě žádosti rozhodnout, a to tak, aby služební poměr skončil do 60 dnů ode dne podání žádosti. Zákon o státní službě dále

výslovně neupravuje možnost souběžného působení odcházejícího a nově přijatého státního zaměstnance za účelem předání zkušeností a kontinuity služební agendy na služebním místě. Zvýšená administrativní i časová náročnost se pak dále výrazněji projevuje v případech, kdy státní zaměstnanec vykazuje neuspokojivé pracovní výsledky, dopustil se porušení svých povinností anebo došlo ke zrušení jeho služebního místa. Skončení služebního poměru v těchto případech je značně zdlouhavé a zákon o státní službě neumožňuje rychle a pružně reagovat na vzniklé situace. Navíc, dochází-li ke skončení služebního poměru v důsledku rozhodnutí o skončení služebního poměru pro marné uplynutí doby, po kterou byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, jsou celkové náklady služebního orgánu související s touto situací značně vyšší a nespočívají pouze v odbytném, které je zaměstnanci vypláceno v této souvislosti a je vyšší než odstupné poskytované v obdobných případech zaměstnancům podle zákoníku práce. Pokud je totiž státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby (může se jednat až o 6 měsíců), během této doby má nárok na 80 % měsíčního platu. Přestože je účel této úpravy zřejmý, kdy je snaha nepropouštět ze státní služby zkušené státní zaměstnance a po určitou dobu je mít zařazené mimo výkon služby, jeví se právní úprava jako nedůsledná a neefektivní v tom, jakým způsobem budou tito zaměstnanci opět zařazováni k výkonu služby na služebních místech.

Závazné postupy problematiku personálního poradenství podle respondentů neupravují. Respondenti tuto skutečnost hodnotili spíše kladně. Personální poradenství se v praxi úřadů realizuje jako neformální podpora poskytovaná zaměstnancům. Zřejmý je určitý zájem o sdílení dobré praxe a o konzultace. Interní poradenství se uplatňuje téměř ve všech úřadech, a to zejména v problémových a kritických situacích. Nejčastěji je interní poradenství využíváno při získávání a výběru zaměstnanců, jejich hodnocení, rozmísťování a vzdělávání, v souvislosti se vznikem nebo ukončením služebního poměru, často rovněž v oblasti mzdové nebo právní agendy. Podle zájmu je poskytováno všem zaměstnancům, často představeným. Poskytovatelem jsou zejména zaměstnanci personálních odborů, ale rovněž vedoucí zaměstnanci (přímí představení, státní tajemníci, ředitelé). Interní poradenství je realizováno většinou spontánně, mnohdy má neformální charakter, charakterizuje ho vstřícný přístup vůči zaměstnancům, kteří o něj projeví zájem. Externí personální poradenství je využíváno méně často, ojediněle například při výběru a vzdělávání zaměstnanců či při realizaci průzkumů.

Právní úprava analyzovaných personálních procesů v zákoně o státní službě se jeví v mnoha ohledech logická a propracovaná, sledující cíl a účel právní úpravy státní služby. Z právní úpravy je zřejmá snaha o stabilitu služebního poměru (avšak bez jakýchkoli pravidel ohledně kariérního postupu státního zaměstnance) ve spojení s vyšší ochranou zaměstnance a transparentnost postupů a rozhodování ohledně obsazení služebních míst i rozhodování o právech a povinnostech státních zaměstnanců. Z obsahového hlediska lze jako zásadní nedostatek zákona o státní službě vnímat především neexistenci pravidel pro kariérní postup státních zaměstnanců, přísnou úpravu požadavků na uchazeče pro účast v prvním kole výběrového řízení na obsazení služebních míst představených (vyjma služebních míst vedoucích oddělení), která efektivně brání příchodu většího počtu uchazečů bez předchozí praxe na vedoucích místech ve veřejné anebo akademické sféře, nemožnost souběžného působení odcházejícího a nově přijatého státního zaměstnance

za účelem předání zkušeností a kontinuity služební agendy na služebním místě, nepružnou a časově i administrativně náročnou právní úpravu skončení služebního poměru, neefektivní úpravu opětovného zařazování státního zaměstnance, který je zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, k výkonu služby na jiném služebním místě, jakož i omezenou možnost uzavírání dohod o podmínkách výkonu služby se státními zaměstnanci.

Zásadním aspektem, který má vliv na menší pružnost a časovou i administrativní náročnost personálního řízení státních zaměstnanců ve služebním poměru podle zákona o státní službě, je zvolená metoda úpravy formou veřejnoprávní normy, kdy je o právech a povinnostech státního zaměstnance ve věcech služby rozhodováno mocensky a administrativně formou přezkoumatelných individuálních správních aktů. To se výrazně liší od soukromoprávní metody zvolené pro právní úpravu pracovního poměru podle zákoníku práce. Zvolený způsob úpravy personálního řízení a rozhodování o právech a povinnostech státních zaměstnanců podle zákona o státní službě není v praxi typický, když s obměnami se uplatní jen u některých zaměstnanců státu ve služebním poměru (podle zákona o státní službě či podle jiných právních předpisů). V případě ostatních zaměstnanců, a to i zaměstnanců státu a územních samosprávných celků, se jedná o právní vztahy podle zákoníku práce, který umožňuje výrazně flexibilnější způsob rozhodování o právech a povinnostech zaměstnanců, přičemž však není zakázáno, aby právní úprava stanovila pro určité činnosti či zaměstnance určitých zaměstnavatelů přísnější pravidla a omezení (tak například jsou mnohá omezení a specifická pravidla upravena pro zaměstnance územních samosprávných celků). Zvolená metoda zákona o státní službě pak může mít z tohoto důvodu i praktické dopady, když lze předpokládat, že zaměstnanci přicházející do státní služby z vnějšího prostředí nejsou s principy a pravidly služebního poměru obeznámeni a porovnávají je s v praxi známějším a pružnějším fungováním pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce. Obdobně mohou vznikat praktické problémy i na straně státních zaměstnanců, kteří jako personalisté anebo představení mají rozhodovat o právních otázkách služebních poměrů státních zaměstnanců, a mohou jim chybět znalosti i praktické zkušenosti s aplikací pravidel této specifické a časově i administrativně náročnější právní úpravy. Navíc, v případě, kdy ve služebních úřadech vedle sebe, a to i na služebních místech, vykonávají práci jak státní zaměstnanci ve služebním poměru, tak zaměstnanci v pracovním poměru, toto klade i výrazně vyšší nároky na pracovníky personálních oddělení služebních úřadů i samotné představené, kteří musejí znát a umět aplikovat pravidla řízení podle obou odlišných právních norem.

ZDROJE

ARMSTRONG, Michael a Stephen TAYLOR. *Řízení lidských zdrojů. Moderní pojetí a postupy*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5258-7.

ARMSTRONG, Michael. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-1407-3.

BACH, Tobias a Sylvia VEIT. The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration Research And Theory*. 2018, 28(2), s. 254–269. ISSN 1053-1858.

BELZ, HORST A MARCO SIEGRIST. KLÍČOVÉ KOMPETENCE A JEJICH ROZVÍJENÍ. PRAHA: PORTÁL, 2001. ISBN 80-7178-479-6.

BERMAN, Evan M., James S. BOWMAN, Jonathan P. WEST a Montgomery R. VAN WART. *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. Thousand Oaks: CQ Press, 2021. ISBN 978-1071848906.

COCCIA, Mario a Igor BENATI. Rewards in public administration: A proposed classification. *Journal of Social and Administrative Sciences*. 2018, 5(2), s. 68–80. ISSN 2149-0406.

DONNELLY, JAMES H., JR., JAMES L. GIBSON A JOHN M. IVANCEVICH. MANAGEMENT. PRAHA: GRADA PUBLISHING, 1997. ISBN 80-7169-422-3.

DRESANG, Dennis L. *Personnel management in government agencies and nonprofit organizations*. New York: Routledge, 2017. ISBN 978-1-315-54538-7.

FERREIRA-DA-SILVA, Amélia, José Manuel PEREIRA, Alice LOPES, Carla MAGALHAES a Ricardo MOREIRA. Foucault's Perspective of Performance Appraisal in Public Administration. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015, 6(2), s. 375–385. ISSN 2039-9340.

FISCHER, Caroline a Carina SCHOTT. Why people enter and stay in public service careers: the role of parental socialization and an interest in politics. *International Review of Administrative Sciences*. 2022, 88(1), s. 59–75. ISSN 0020-8523.

GEORGE, Bert, Richard M. WALKER a Joost MONSTER. Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration Review*. 2019, 79(6), s. 810–819. ISSN 1540-6210.

HANDEL, Michael J. *The Sociology of Organizations: Classic, Contemporary, and Critical Reading*. Thousand Oaks, London, New Delphi: Sage Publications, Inc., 2003. ISBN 978-0-7619-8766-5.

HRONÍK, František. *Poznejte své zaměstnance*. Brno: ERA, 2002. ISBN 80-86517-20-9.

HRONÍK, František. *Rozvoj a vzdělávání pracovníků*. Praha: Grada Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-1457-8.

KAMRÁDOVÁ, Lucie a Marie SCISKALOVÁ. *The difficulty of an official performing in public administration with a focus on the Czech Republic*. Vilnius: International Scientific Conference „Contemporary Issues in Business, Management and Economics Engineering. 9.–10. 5. 2019. <http://cibmee.vgtu.lt/index.php/verslas/2019/paper/viewFile/455/162>

KASPER, Helmut a Wolfgang MAYRHOFER. *Personální management. Řízení – Organizace*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-86131-57-2.

KIM, Seona a Sung Min PARK. Determinants of job satisfaction and turnover intentions of public employees: Evidence from US federal agencies. *International Review of Public Administration*. 2014, 19(1), 63–90. ISSN 1229–4659.

KOCIANOVÁ, Renata. *Personální činnosti a metody personální práce*. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 978-80-247-2497-3.

KOCIANOVÁ, Renata. *Personální řízení. Východiska a vývoj*. Praha: Grada Publishing, 2012. ISBN 978-80-247-3269-5.

KOONTZ, Harold a Heinz WEIHRICH. *Management*. Praha: East Publishing, 1998. ISBN 80-7219-014-8.

LEE, Geon a Benedict S. JIMENEZ. Does performance management affect job turnover intention in the federal government? *The American review of public administration*. 2011, 41(2), 168–184. ISSN 0275–0740.

LORINCOVÁ, Silvia. The Improvement of the effectiveness in the recruitment process in the Slovak public administration. *Procedia Economics and Finance*. 2015, 34, s. 382–389. ISSN 2212-5671.

RICCUCCI, Norma M., Katherine C. NAFF a Madinah F. HAMIDULLAH. *Personnel management in government: Politics and process*. New York: Routledge, 2019. ISBN 978-1-138-33804-3.

SELDEN, Sally a Donald P. MOYNIHAN. A model of voluntary turnover in state government. *Review of public personnel administration*. 2000, 20(2), 63–74. ISSN 0734371X.

SELDEN, Sally, Lee SCHIMMOELLER a Reese THOMPSON. The influence of high performance work systems on voluntary turnover of new hires in US state governments. *Personnel Review*. 2013, 42(3), 300–323. ISSN 0048–3486

ŠTIKAR, Jiří, RYMEŠ, Milan, RIEGEL, Karel a Jiří HOSKOVEC. *Psychologie ve světě práce*. Praha: Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0448-5.

THIJS, Nick, Gerhard HAMMERSCHMID a Enora PALARIC. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. ISBN 978-92-79-80740-4.

VAN WAEYENBERG, Thomas, Adelen DECRAMER, Sebastian DESMIDT a Mieke AUDENAERT. The relationship between employee performance management and civil servants' turnover intentions: a test of the mediating roles of system satisfaction and

affective commitment. *Public Management Review*. 2017, 19(6), 747–764. ISSN 1471-9045.