

## Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě

### Úvod

Pojem **veřejné správy** nemá ústavní ani zákonnou definici. Z hlediska zpracování analýzy možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě lze vycházet z vymezení veřejné správy jako záměrné činnosti vykonávané ve veřejném zájmu. Cílem takové činnosti je naplňování veřejného zájmu. Veřejným zájmem v nejširším pojetí je přitom vše, co není zájmem soukromým<sup>1)</sup>. Institucionální vymezení veřejné správy od toho se odvíjející pak zahrnuje instituce vykonávající veřejnou správu jako činnost. V první řadě se jedná o státní orgány zajišťující přímý výkon státní správy - ministerstva, další ústřední správní úřady, územní správní úřady, bezpečnostní sbory apod., ale i jiné instituce veřejné správy – Kancelář prezidenta republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a další.

Jedním ze základních organizačních pilířů našeho současného systému veřejné správy je tzv. spojený model výkonu územní veřejné správy. Proto je nutné považovat za významnou institucionální složku výkonu veřejné správy orgány obcí, krajů a městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst (obdobně v případě správy hlavního města Prahy), které kromě samostatné působnosti příslušných územních samosprávných celků zajišťují také ve vymezených správních obvodech výkon státní správy v přenesené působnosti. Podíl územních samosprávných celků na výkonu veřejné správy výrazně vzrostl na přelomu let 2002 a 2003 v souvislosti se zřízením samosprávných krajů a zrušením okresních úřadů, tj. územních správních úřadů se širokou všeobecnou působností. Jejich působnost byla převedena z velké části právě na obce (obce s rozšířenou působností), v menším rozsahu na kraje a jen malá část jejich působnosti byla ponechána v rukou státu. Podíl územních samosprávných celků na výkonu veřejné správy v pokračujícím procesu reformy (modernizace) veřejné správy však stále roste.<sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Činnosti, které vykonávají správní úřady a orgány územní a zájmové samosprávy jako službu občanům na základě zákonů a k jejich provedení. Jde také o tvorbu (realizaci) vůle státu a výkon vrchnostenských pravomocí, které jejich adresáti nevyužívají dobrovolně, například vybírání daní, správu věznic apod.

<sup>2)</sup> Definice pojmu „**veřejná správa**“ je obtížná i v právní teorii. Z hlediska materiálního lze na veřejnou správu pohlížet jako na **činnost** státních nebo jiných veřejných institucí (která svým obsahem, resp. podstatou není ani činností zákonodárnou ani činností soudní). Z hlediska formálního je veřejná správa **soustavou institucí**, jež mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly (ty veřejné úkoly, které nejsou přikázány parlamentu nebo soudům). Subjekty veřejné správy (tj. nositelé veřejné správy odpovědní za její výkon) jsou stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví zákon. Stát má totiž výlučné postavení mezi subjekty veřejné správy – je subjektem originálním, který může veřejnou správu delegovat na jiné subjekty, a to formou zákona. Veřejná správa, kterou vykonává stát bezprostředně sám (správa bezprostřední), se označuje jako **státní správa**.

**Přímí vykonavatelé státní správy** jsou prezident republiky (s určitými výhradami), vláda, správní úřady v institucionálním smyslu (ministerstva, správní úřady s celostátní působností podřízené ústřednímu správnímu úřadu, územní správní úřady), veřejné ozbrojené nebo neozbrojené sbory (Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, nikoliv však ozbrojené síly ČR a zpravodajské služby) a ostatní orgány nebo úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu (například Nejvyšší kontrolní úřad a Úřad pro ochranu osobních údajů – tzv. nezávislé správní úřady). **Nepřímými vykonavateli státní správy** jsou orgány jiných subjektů popřípadě jiné subjekty veřejné správy. Jedná se

Je pozoruhodné, že ve stejném období, kdy se připravoval zákonný převod velkého objemu výkonu státní správy ze správních úřadů (okresních úřadů) na územní samosprávné celky, probíhal i legislativní proces přípravy dvou zásadních právních norem upravujících postavení „úředníků ve veřejné správě“ - zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech<sup>3)</sup> na straně jedné a zákona o úřednících územních samosprávných celků<sup>4)</sup> na straně druhé tak, že obě skupiny úředníků ve veřejné správě víceméně rozdělil, a to přesto, že obě právní úpravy směřovaly ke stejnému cíli, k zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu státní správy jako služby občanům, stabilizací a profesionalizací úřednického aparátu, zvyšováním jeho odborné kvalifikace, apolitizací výkonu státní správy aj. Potřebná kontinuita výkonu státní správy však není v zákonech podpořena odpovídající kontinuitou v zaměstnaneckých vztazích „úředníků ve veřejné správě“ - například dostatečnou otevřeností systému „státní služby“ ve správních úřadech pro kvalitní úředníky s dostatečnou praxí ve veřejné správě získanou na úrovni územních samosprávných celků (například zaměstnanec obce nebo kraje by se dle platného služebního zákona mohl zúčastnit až třetího kola výběrového řízení na volné služební místo, byť by měl tu nejvyšší a nejvhodnější kvalifikaci získanou v úřadu územního samosprávného celku).

## I. Popis současného stavu

Zaměstnance ve veřejné správě charakterizuje

- zaměstnanecký vztah (pracovní či služební poměr) ke státu, územnímu samosprávnému celku nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli a
- hrazení jejich platů a souvisejících výdajů z veřejných rozpočtů.

Problematika zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě nebyla po roce 1989 řešena rámcově, ale pro úpravu pracovněprávních a obdobných poměrů vznikaly v jednotlivých oblastech zvláštní zákony – například zákon o státním zastupitelství<sup>5)</sup>, zákon o vojácích z povolání<sup>6)</sup>, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů atd. Oporu tohoto trendu (ve spojení s požadavkem ústavodárce na zajištění politicky nezávislé, profesionální a stabilní státní správy) nalezneme v Ústavě ČR, která v čl. 79 odst. 2 obsahuje jediné ustanovení k této otázce: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.

---

zejména o veřejnoprávní korporace územní (územní samosprávné celky), osobní (například profesní komory) nebo věcné (svazky obcí), veřejné ústavy a podniky. Určitou roli jako nepřímí vykonavatelé státní správy hrají též zvláštní orgány územních samosprávných celků (například komise pro projednávání přestupků) a rovněž zastupitelstva a rady územních samosprávných celků. Rozsah veřejné správy vykonávané jinými subjekty než jsou stát a ostatní veřejnoprávní korporace je nesrovnatelně nižší než rozsah veřejné správy vykonávané těmito korporacemi.

<sup>3)</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4)</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5)</sup> Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6)</sup> Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

**Tento článek Ústavy ČR spolu s ústavním pořádkem zaručeným právem na samosprávu územních samosprávných celků, jehož imanentní součástí je právo těchto celků na uspořádání vlastních organizačních a personálních poměrů, jsou hlavními limitujícími prvky pro možnost jediné komplexní právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě.** Je však nutné připomenout také článek 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

Trend vytváření zvláštních (oborových) právních norem upravujících právní poměry určitých skupin zaměstnanců odlišně nebyl dosud zcela opuštěn, zejména jsou stále patrné odstředivé tendence v oblasti odměňování. Právní poměry zaměstnanců (resp. fyzických osob) činných ve veřejné správě jsou tak nyní upraveny množstvím zákonů a prováděcích předpisů, viz Příloha č. 1.

- a) Pro některé zaměstnavatele z oblasti veřejné správy (resp. veřejných služeb) se uplatňuje právní úprava zákoníku práce stejným způsobem jako u zaměstnavatelů provozujících podnikatelskou činnost, a to včetně způsobu odměňování jejich zaměstnanců, typického pro podnikatelskou sféru. Přitom jde mnohdy pouze o formálně jiný způsob hospodaření (např. jako příspěvková organizace místo způsobu hospodaření jako veřejnoprávní nebo obchodní organizace) bez dopadu na objem prostředků čerpaných z veřejných zdrojů (lze zmínit např. zdravotní pojišťovny, vysoké školy). Tato úprava platí např. i pro zaměstnance některých příspěvkových organizací (které mají dostatečné příjmy na krytí nákladů na platy a odměny za pracovní pohotovost svých zaměstnanců).<sup>7)</sup> Režimu příslušného prováděcího nařízení vlády k zákoníku práce<sup>8)</sup> nepodléhají ani zaměstnanci kanceláří obou komor Parlamentu ČR, nově ani zaměstnanci Kanceláře prezidenta republiky.
- b) Právní poměry další velké skupiny zaměstnavatelů z oblasti veřejné správy, jejichž výdaje jsou převážně nebo zcela hrazeny z veřejných zdrojů, se řídí rovněž jen zákoníkem práce s tím, že pro odměňování jejich zaměstnanců jsou v zákoníku daleko přesnější (úspornější, rigidnější) pravidla (v zásadě zde byla zakotvena dosavadní pravidla pro odměňování zaměstnanců rozpočtové sféry). Jedná se zejména o zaměstnance vybraných organizačních složek státu,<sup>9)</sup> které nejsou správními úřady a pro jejichž zaměstnance nebyla přijata zvláštní právní úprava (zaměstnance České správy sociálního zabezpečení, Agentury ochrany přírody a krajiny, Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR aj.) a zaměstnance dalších příspěvkových organizací (jejichž výdaje na platy a odměny za pracovní pohotovost jsou hrazeny z příspěvků zřizovatele či jiných veřejných zdrojů). Takto se však také postupuje u zaměstnanců územních samosprávných celků, kteří nejsou úředníky dle zvláštního zákona<sup>4)</sup> a zatím i u všech zaměstnanců ve správních úřadech. Perspektivně (po nabytí plné účinnosti služebního zákona<sup>3)</sup> či jiné právní úpravy pro civilní státní zaměstnance) by se zákoník práce měl plně vztahovat jen na „neúředníky“ zaměstnané ve správních úřadech.
- c) Zvláštní právní úpravy platí pro zaměstnance z oblasti veřejné správy, pokud jsou příslušníky bezpečnostních sborů nebo vojáky z povolání.

<sup>7)</sup> § 109 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.

<sup>8)</sup> Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

<sup>9)</sup> § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

- d) Zvláštní právní úprava platí (zejména z hlediska jejich odměňování<sup>10)</sup> i pro celou řadu dalších zaměstnanců, respektive osob činných ve veřejné správě. Jako příklad lze uvést vedoucí některých státních orgánů, popřípadě i jejich zástupce a další zaměstnance (např. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Českého telekomunikačního úřadu, Českého statistického úřadu, ale i některé zaměstnance Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových). Ke změně způsobu jejich odměňování dochází nekoordinovaně pomocí tzv. přílepků v Parlamentu při projednávání zcela odlišné problematiky.
- e) Pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se řídí svou speciální právní úpravou - zákonem o úřednících územních samosprávných celků<sup>4)</sup> - a pokud tento zvláštní zákon nestanoví jinak, pak zákoníkem práce.
- f) Pro zaměstnance státu, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu jako službu, platí od roku 2002 zcela zvláštní právní úprava – služební zákon,<sup>3)</sup> jehož účinnost je zatím odložena k 1. 1. 2009.
- g) Na závěr shora uvedeného výčtu je potřebné zmínit četnou a různorodou skupinu „ostatních právních úprav“, které upravují podmínky, resp. předpoklady či povinnosti právnických či fyzických osob při výkonu dalších nejrůznějších činností (funkcí) z oblasti veřejné (státní) správy. Ne vždy jsou vykonávány v pracovním či obdobném poměru. Jako příklad lze uvést činnosti členů (resp. výkon funkce) strážce přírody,<sup>11)</sup> rybářské strážce,<sup>12)</sup> myslivecké strážce<sup>13)</sup> a lesní strážce<sup>14)</sup> – přestože se jedná o obdobné činnosti a úkoly z oblasti veřejné (státní) správy, povinnosti a předpoklady (základní osobnostní předpoklady, zdravotní způsobilost, zvláštní odbornou způsobilost a její ověřování aj.) fyzických osob pro výkon příslušné funkce stanovuje pokaždé jiný zvláštní zákon - do jisté míry odlišně, i když podobně.

Nelze zpochybnit, že v řadě případů (respektive do jisté míry) je diferenciací úpravy právních poměrů zaměstnanců ve veřejném sektoru opodstatněná (zejména u příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků), přesto je výše uvedený, nikoliv však vyčerpávající, přehled poněkud alarmující. Minimálně odůvodňuje návrh **„zastavit trend prohlubování nejednotnosti úpravy právních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě“**, ale i **opodstatňuje návrh maximálního „sjednocení úpravy právních poměrů pro úředníky veřejné správy“**. Evokuje dokonce úvahu „provést revizi celého systému právní úpravy zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě z hlediska odůvodněnosti (nezbytnosti) další existence speciálních a zvláštních pracovněprávních úprav pro vybrané zaměstnance (skupiny zaměstnanců) činné ve veřejné správě“.

<sup>10)</sup> Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11)</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12)</sup> Zákon č. 99/2004 Sb., zákon o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážce, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství).

<sup>13)</sup> Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14)</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a příslušný prováděcí předpis.

## 1. Zaměstnanci vykonávající státní správu ve správních úřadech (státní zaměstnanci)

Institucionální vymezení působnosti služebního zákona vychází z čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, který stanoví, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.

Tímto zákonem je zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Citovaný zákon obsahuje zvláštní právní úpravu služebních poměrů státních zaměstnanců ve správních úřadech, organizační věci státní služby, přípravu na službu, řízení ve věcech služby, vzdělávání a odměňování státních zaměstnanců. Upravuje také odměňování ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, kteří nebudou vykonávat službu a zůstanou v pracovním poměru, jakož i organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců. Některé záležitosti uvedených právních vztahů řeší služební zákon formou delegace na obecnou právní úpravu obsaženou v zákoníku práce.

Služební poměr státního zaměstnance v režimu zákona o státní službě je poměrem k České republice. Jedná se o veřejnoprávní vztah založený jmenováním (jednostranným aktem služebního orgánu) a vzniká po složení slibu jmenovanou fyzickou osobou. Tím se odlišuje služební poměr státního zaměstnance od pracovního poměru všech ostatních zaměstnanců, který vzniká na základě dvoustranné smlouvy (soukromoprávního aktu) mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Tímto zákonem se upravuje služební poměr pouze u zaměstnanců „občanské státní služby“, neboť většina „uniformovaných“ zaměstnanců již status státních zaměstnanců má, a to na základě zvláštních zákonů pro příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky z povolání.

Služební zákon zakládá státní službu v systému kariérním (resp. smíšeném s převahou prvků kariérního systému).<sup>15)</sup> Přijímání do přípravy na službu a do služby, jakož i změny služby se sice váží k určitému služebnímu místu, ale s vazbou na službu jako takovou. Při obsazování služebních míst mají přednost dosavadní státní zaměstnanci, a to i z jiného oboru služby. Zaměstnanec, který nemůže dočasně vykonávat službu, je za podmínek stanovených zákonem zařazen mimo službu, nikoliv ze služby propuštěn.

---

<sup>15)</sup> V rámci institutů evropského veřejného práva se vytvářely různé systémy veřejné služby. V současné době se rozlišují dva základní systémy této veřejné služby, v oblasti správně-právní praxe lze hovořit o třech systémech. **Kariérní systém:** Tento systém spočívá na zákonné úpravě služebních vztahů – v tomto systému jde o právně garantovaný trvalý služební poměr a také o garantovaný služební a platový postup. Kariérní systém je koncipován tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Noví zaměstnanci jsou do služby přijímáni na nástupní pozice, na začátek své kariéry, v níž jsou postupně povyšováni, splňují-li zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup, nebo-li povýšení. Výhodou tohoto systému je poměrně profesionální, loajální a zkušený aparát. **Smluvní systém** (nebo-li také „job“ systém, poziční systém nebo meritní systém): Základem tohoto systému je katalog služebních míst. Na každé takto katalogově určené místo se může hlásit jakýkoliv uchazeč, přičemž o jeho přijetí rozhodují pouze jeho schopnosti, ověřované zpravidla ve výběrovém řízení. Zaměstnanec se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Do skupiny výhod tohoto systému patří větší pružnost a přizpůsobivost aktuálním potřebám či výkonnost a soutěživost, do skupiny nevýhod pak větší fluktuace zaměstnanců nebo menší stabilita celkového směřování úřadu. V současné době se prvky obou systémů vzájemně prolínají, takže vznikají **systémy spíše smíšené**, v nichž převažují buď prvky kariérního nebo smluvního systému.

Subjekty služebních vztahů jsou státní zaměstnanci a stát. Stát zde vystupuje jako právnická osoba zastoupená služebními orgány, které vystupují jménem státu. Státními zaměstnanci jsou pak podle služebního zákona fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady, složily povinnou úřednickou zkoušku, byly do služby jmenovány a složily předepsaný služební slib. Součástí služebních vztahů je prohlubování vzdělání státních zaměstnanců, které se zaměřuje na jejich odborný růst. Zákon ve svých ustanoveních stanoví státním zaměstnancům množství povinností. Řádné plnění povinností státních zaměstnanců tvoří obsah „služební kázně“, za její porušení nese zaměstnanec kárnou odpovědnost.

Zákon zavádí jednotné řízení organizačních věcí služby a služebních vztahů v úrovni jednotlivých správních úřadů i z centra (z úrovně Generálního ředitelství státní služby, respektive generálního ředitele státní služby), počítá se závaznými pravidly pro organizaci správních úřadů a schvalováním systemizace funkčních míst vládou (s omezením možností zvýšení počtu míst na případy, kdy dochází ke změně působnosti úřadu na základě zákona). Přehled správních úřadů a ostatních organizačních složek státu je uveden v Příloze č. 2.

Na potřebu přijmout zákon upravující zaměstnanecké vztahy státních zaměstnanců upozorňovala opakovaně Evropská komise již během přístupových jednání. Bylo zdůrazňováno, že kromě sblížení právních předpisů s právem Evropských společenství je nedílným předpokladem úspěšné integrace do Evropské unie i existence a účinné fungování státní správy. Přístupové partnerství stanovilo jako jednu z krátkodobých priorit přijetí a implementaci zákona o státní službě, jakož i výcvik, vzdělávání a prověřování státních úředníků. Česká republika splnila požadavek vydáním zákona, ale nesplnila požadavek jeho implementace. Nutno dodat, že ve státech sdružených v Evropské unii není právní úprava státní služby jednotná. Je ve výlučné působnosti jednotlivých členských států Evropské unie.

Služební zákon je platný od 28. 5. 2002. Úplná účinnost služebního zákona, která měla nastat 1. 1. 2004, byla nejprve odložena k 1. 1. 2005, poté k 1. 1. 2007 a nakonec k 1. 1. 2009. K opakovanému odkládání plné účinnosti služebního zákona docházelo z objektivních i zástupných důvodů. Zdůvodňovalo se jeho vysokou finanční náročností, respektive nedostatkem finančních prostředků na jeho realizaci, šlo však také o to, že zákon je ve své stávající podobě administrativně náročný, svěřuje rozsáhlé pravomoci ve věcech státní služby generálnímu řediteli státní služby a personálním ředitelům v ministerstvech a v Úřadu vlády ČR. Nedošlo tak k zahájení implementace zákona, probíhala pouze její příprava.

Přesto byl služební zákon už třináctkrát novelizován - ale jen novela z roku 2003 přinesla zásadní změnu věcného řešení (a to v oblasti odměňování – většina platových nároků státních zaměstnanců se srovnala na úroveň ostatních zaměstnanců nepodnikatelské sféry). Další novely jen odkládaly plnou účinnost (z důvodu nedostatku finančních zdrojů) nebo se jednalo o novely technického rázu v souvislosti se změnou jiných zákonů, viz Příloha č. 3.

## **2. Zaměstnanci územních samosprávných celků vykonávající správní činnosti v samostatné a přenesené působnosti**

Na rozdíl od státních zaměstnanců se právní poměry úředníků územních samosprávných celků řídí zákoníkem práce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Tito úředníci jsou v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku. Zvláštní zákon, kterým je zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých

zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje některé vztahy a povinnosti vybrané skupiny zaměstnanců územních samosprávných celků, kterou tvoří zaměstnanci zařazení do úřadu územního samosprávného celku a vykonávají správní činnosti. Citovaný zákon vnáší do pracovněprávních vztahů úředníků veřejnoprávní prvky (např. kvalifikační předpoklady pro výkon správních činností a vedoucích funkcí, veřejnou výzvu a výběrová řízení před vznikem pracovního poměru, akreditace a kontrolu povinného vzdělávání). Nutnost zákonné úpravy povinností a poměrů úředníků územních samosprávných celků vyplynula především z realizace reformy veřejné správy, a to v souvislosti s převodem rozsáhlé působnosti bývalých okresních úřadů na územní samosprávné celky. Problém souvisí také s tím, že úřady územních samosprávných celků nemají a nemohou mít jednotnou organizační strukturu (jedná se o předmět samostatné působnosti toho kterého územního samosprávného celku).

Zákon obsahuje speciální (ve vztahu k obecné úpravě obsažené v zákoníku práce) pravidla, a to především pro vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníků obcí a krajů, která by měla chránit jejich právní postavení při výkonu veřejné správy ve vztahu k voleným orgánům územních samosprávných celků. Důraz je kladen na posílení nestrannosti a nezávislosti úředníků při výkonu státní správy. Pro jmenování do vedoucích funkcí a pro vznik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je nezbytným předpokladem výběrové řízení (nebo veřejná výzva v obcích se základní působností). Pracovní poměr se zásadně uzavírá na dobu neurčitou a odvolání z vedoucí funkce je možné jen ze zákonných důvodů. To jsou principy, které podporují vyšší odbornost, stabilizaci a apolitizaci úřednického aparátu, respektive výkonu veřejné správy v podmínkách územních samosprávných celků. Ve své druhé části zákon upravuje systém vzdělávání úředníků a ověřování jejich zvláštní odborné způsobilosti včetně působnosti Ministerstva vnitra na tomto úseku.

### **3. Další zaměstnanci ve veřejné správě**

Dalšími zaměstnanci působícími ve veřejné správě, jejichž zaměstnanecké vztahy jsou upraveny zvláštními zákony, jsou například příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání a zaměstnanci ve funkcích vedoucích jednotlivých správních úřadů (předsedové, generální ředitelé, ředitelé úřadů). Dále lze uvést úplně speciální úpravu týkající se předsedy Českého statistického úřadu, specifickou problematiku Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, zvláštnosti v odměňování některých zaměstnanců Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, specifika týkající se funkcí vedoucích útvarů interního auditu v orgánech veřejné správy aj.

Velkou skupinu zaměstnanců ve veřejné správě tvoří příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání. Stávající zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů byl sice přijat později než služební zákon pro civilní státní službu, ale zakotvuje tradiční formu služebního poměru (s přiměřenými prvky modernizace), jaký se dlouhodobě uplatňuje např. u policistů, celníků nebo příslušníků Vězeňské služby ČR. Zákon o vojácích z povolání platí od r. 1999 a připravuje se zákon nový. Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků obsahuje zvláštní režim oproti služebnímu poměru civilních státních zaměstnanců.

Některé bezpečnostní sbory jsou také správními úřady (respektive součástmi správních úřadů nebo souborem správních úřadů), na které se vztahuje služební zákon, případně zákoník práce, pokud jde o ty zaměstnance bezpečnostních sborů, kteří nejsou příslušníci. V praxi to

znamená, že někteří příslušníci pracují ve stejných úřadech (správních úřadech), kde současně jsou i zaměstnanci v pracovním poměru (po nabytí účinnosti služebního zákona budou v těchto úřadech navíc ještě zaměstnanci v civilním služebním poměru). To se týká Ministerstva vnitra z titulu organizačního začlenění Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Ministerstva obrany, úřadů Celní správy ČR a Vězeňské služby ČR. Někteří vojáci nebo příslušníci bezpečnostních sborů budou poté nadřízenými či podřízenými ve vztahu k civilním zaměstnancům. Proto je nutné přihlídnout v analýze i k právní úpravě, která se týká této specifické skupiny zaměstnanců veřejné správy a některým souvisejícím otázkám.<sup>16)</sup>

#### 4. Zákoník práce

K 1. 1. 2007 nabyl účinnosti nový zákoník práce, který je ve srovnání se zákoníkem práce, který platil v době, kdy se tvořila filosofie služebního zákona i zákona o úřednících, modernější a výrazně liberálnější. Zavádí do pracovněprávních vztahů dle zákoníku práce převratný princip „co zákon nezakazuje, to dovoluje“, a to i pro nepodnikatelskou sféru. Je to natolik nový princip, že teprve praxe ověří, zda si takovýto přístup může v plné míře dovolit i veřejná správa (zvláště pak státní správa) - minimálně z finančních důvodů, a to v době, kdy je výrazný tlak na snížení mandatorních výdajů veřejných rozpočtů, ale i z hlediska volnosti a předpokládané nejednotnosti při faktickém utváření konkrétních pracovněprávních vztahů ve veřejné (státní) sféře.

Zákoník práce představuje velice rozsáhlou změnu dosavadních pracovněprávních pravidel. Přestává být právem „normativním“ a stává se právem „výkladovým“ (což je obvyklé v oblasti soukromého práva). Nový zákoník práce by měl, na rozdíl od dřívější hromadné úpravy pracovněprávních vztahů, umožňovat zaměstnavatelům, personalistům i zaměstnancům pružnější řešení konkrétních a zcela individuálních personálních vztahů.

Je však třeba podtrhnout, že, snad i s ohledem na výše uvedenou liberálnost, obsahuje zákoník práce ustanovení předpokládající omezení volnosti vztahů pro určité skupiny zaměstnanců ve veřejné správě odkazem na zvláštní právní předpisy, mimo jiné

„na pracovněprávní vztahy justičních čekatelů, státních zástupců, právních čekatelů a **na zaměstnance vykonávající ve správních úřadech státní správu jako službu**, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti podle služebního zákona, **se tento zákon vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy**“ a dále, že

„**pracovněprávní vztahy čekatelů připravujících se na výkon státní služby, úředníků územních samosprávních celků, akademických pracovníků vysokých škol, ředitelů veřejných výzkumných institucí, zaměstnanců v Probační a mediační službě a zaměstnanců Veřejného ochránce práv, se řídí tímto zákonem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak**“.<sup>17)</sup>

---

<sup>16)</sup> Zákon o příslušnících bezpečnostních sborů mj. upravuje i otázky organizačních struktur bezpečnostních sborů vč. jejich schvalování a záležitosti systemizace služebních míst příslušníků, avšak bez ohledu (v některých částech v rozporu) s úpravou těchto záležitostí ve služebním zákoně.

<sup>17)</sup> § 5 odst. 4 a 5 zákoníku práce.

## II. Možnosti řešení podle stanoveného cíle

### Obsah a forma – věcné a legislativně technické řešení nové právní úpravy

„Řízení lidských zdrojů ve veřejné správě“ v jeho pojetí ve smyslu „dosahování cílů veřejné správy - jako služby společnosti a jejím občanům - prostřednictvím získávání, stabilizování, motivování, rozvoje a optimálního využívání lidských zdrojů“ je trvalý proces. Rovněž „zvyšování efektivity řízení lidských zdrojů ve veřejné správě“ je proces, respektive úkol trvalý a více či méně úspěšný.

V lidských zdrojích veřejné správy – ať už na úrovni státní správy, samosprávy nebo u dalších subjektů veřejné správy, je nutné spatřovat obrovský potenciál. Kvalitní řízení lidských zdrojů tento potenciál umocňuje, nekvalitní oslabuje. Dobré „investice“ do těchto zdrojů, mimo jiné v podobě kvality právního prostředí, výrazně ovlivňují kvalitu veřejné správy jako služby. Tímto způsobem také výrazně působí (zvyšováním kvality veřejné správy pozitivně, snižováním kvality veřejné správy negativně) na spokojenost občanů a vývoj celé společnosti. Retroaktivita těchto investic je však dlouhodobá a jejich návratnost je v kvantitativních ukazatelích jen relativně měřitelná.

Proto považujeme za nezbytné řešit zadaný úkol - posuzovat (hledat) možnost jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě - nejprve z hlediska věcného – z hlediska cílů, kterých má být dosaženo. Až následně je vhodné hledat přijatelnou formu legislativně technického řešení.

Přesto je nutné připomenout, že konečné řešení bude nutné zasadit do ústavního rámce, který, jak bylo výše uvedeno, vytváří zejména článek 2 odst. 3, hlava sedmá a článek 79 odst. 2 Ústavy České republiky.

Této problematice věnovala pozornost každá „porevoluční“ vláda České republiky, přesto není skutečný stav uspokojivý. Z programového prohlášení vlády ze srpna 1998 byl vyvozen závěr, že úprava „státní služby“ nemá mít komplexní (zastřešující) charakter a nemá se vztahovat na všechny zaměstnance státu, nýbrž pouze na zaměstnance ministerstev nebo jiných orgánů státní správy. Naproti tomu současná vláda prosazuje v zásadě trend univerzálních právních úprav s minimem odchylek a výjimek. Tomu odpovídá i záměr, respektive zadaný úkol ve smyslu možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě.

Jednotná komplexní právní úprava v absolutním pojetí znamená zrušit nejen stávající služební zákon a zákon o úřednících územních samosprávných celků, ale celou řadu dalších zvláštních (rezortních) právních úprav, které byly vytvořeny „na míru“ příslušným skupinám zaměstnanců veřejné správy. To samozřejmě není možné ani rozumné, lze však četnost odchylek a výjimek minimalizovat - sjednotit v nové právní úpravě vše, co sjednotit lze, respektive co sjednotit lze i za cenu změny dosavadní koncepce nebo praxe, a ponechat **jen nutné specifické úpravy některých skupin zaměstnanců** ve veřejné správě.

## **Volba přístupu k právnímu řešení postavení zaměstnanců ve veřejné správě prostřednictvím jednoho společného zákona**

### **1. alternativa**

Nový zákon bude koncipován na sjednoceném řešení zaměstnaneckých vztahů státních zaměstnanců a zaměstnaneckých vztahů úředníků územních samosprávných celků, [respektive na sjednoceném řešení zaměstnaneckých vztahů „úředníků veřejné správy“ (státních úředníků, úředníků územních samosprávných celků a jiných úředníků ve veřejné správě)], a to posílením liberálního přístupu tak, že zaměstnanecké vztahy bude řešit zákoník práce a v novém zákoně budou jako ve speciální právní úpravě řešeny potřebné veřejnoprávní prvky. Dále budou jednotlivé části zákona obsahovat oblasti společné a diferencované (se shodnou úpravou a úpravou diferencovanou pro jednotlivé skupiny úředníků).

Z hlediska legislativně technického řešení je možná pouze tato alternativa.

### **2. alternativa**

Právní úprava státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků by byla upravena v jednom společném zákoně. Tento zákon by sloučil rozdílné řešení v pojetí stávající právní úpravy. Ponechal by veřejnoprávní charakter zaměstnaneckých vztahů státních zaměstnanců (služební poměr) a soukromoprávní charakter s veřejnoprávními prvky (pracovní poměr) pro úpravu zaměstnaneckých vztahů úředníků územních samosprávných celků (respektive pro úpravu zaměstnaneckých vztahů ostatních úředníků ve veřejné správě včetně úředníků územních samosprávných celků). Další části zákona by obsahovaly oblasti společné pro zaměstnance státní správy a samosprávy (respektive veřejné správy) s tím, že právní úprava jednotlivých oblastí by zahrnovala potřebnou diferenciaci.

Tato alternativa („zákon v zákoně“) je z hlediska legislativně technického nepřijatelná.

Sjednocení právní úpravy právního postavení státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků by mohlo být teoreticky také více či méně dosaženo ponecháním oddělených právních úprav<sup>3),4)</sup> a jejich novelizací tak, aby bylo jednotně upraveno to, co jednotně upravit lze (s ohledem na specifika zejména u územní samosprávy). Vzhledem k tomu, že toto řešení nevede k cíli tak, jak byl stanoven („jediná komplexní právní úprava“), je tato možnost zmíněna, ale dále se s ní v materiálu neuvažuje.

## **III. Porovnání pracovněprávních (služebních) vztahů zaměstnanců ve veřejné správě a souvisejících záležitostí (z hlediska koncepce sjednocení právní úpravy pro úředníky ve veřejné správě)**

Následující přehled jednotlivých kategorií pracovněprávních a služebních vztahů zaměstnanců ve veřejné správě je zpracován z pohledu možnosti sjednocení právní úpravy pro úředníky ve veřejné správě se zaměřením na podmínky v územních samosprávných celcích s právní úpravou v zákoně o úřednících<sup>4)</sup> a ve správních úřadech v pojetí služebního zákona.<sup>3)</sup> Problematika je posuzována také z hlediska cíle, který si vláda stanovila v programovém prohlášení – odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.

U jednotlivých oblastí pracovněprávních a služebních záležitostí zaměstnanců ve veřejné správě, ať už jsou v citovaných zákonech řešeny jakkoliv (tj. obdobně, zcela odlišně nebo řešeny nejsou), je rámcově posuzováno, zda je možné dát je do stejného právního rámce nebo zda by to bylo obtížné, případně problematické.

## 1. Oblasti, které jsou v zákonech zpracovány obdobně nebo jejich úpravu lze sjednotit bez změny dosavadní koncepce právního přístupu

### • **Profesionalizace a kvalita veřejné správy**

Nezbytným předpokladem zvýšení kvality výkonu veřejné správy je zvyšování odborné a etické úrovně státních zaměstnanců a úředníků získáváním kvalitních a kvalifikovaných fyzických osob systémem povinných výběrových řízení a dále trvalým zvyšováním jejich odborné úrovně. Zásaditosti celoživotního vzdělávání musí být základními povinnostmi státních zaměstnanců a úředníků i jejich zaměstnavatelů. Oba zákony mají tento princip jako základní motto, i když se s ním každý z nich vypořádává trochu jiným způsobem.

### • **Stabilita zaměstnanců / úředníků**

Výkon veřejné správy mají zajišťovat státní zaměstnanci a úředníci, kteří by měli představovat stabilizující prvek ve veřejné správě – i tento cíl je zakomponován v obou zákonech, zatím rovněž s poněkud odlišným přístupem (formou zaměstnaneckého vztahu, jistot, perspektiv, motivací aj.). Proto se služební zákon nevztahuje na fyzické osoby, které jsou přímo nebo nepřímo spojeny s politickou mocí. Zákon o úřednících se nevztahuje na volené členy zastupitelstev územních samosprávných celků. Obecné teorie konstatují, že má-li docházet stabilně ke kvalitnímu výkonu veřejné správy, je nutné stanovit nejen povinnosti a omezení, ale také platové podmínky, které mají v kontextu s některými výhodami kompenzovat zpřísněné podmínky výkonu státní správy a samosprávy a motivovat tak i vysoce kvalifikované odborníky k zájmu o práci ve veřejné správě. V praxi se však jedná o problematiku, která s sebou vždy nesla potíže, zvláště v oblasti kompenzací.

### • **Předpoklady a požadavky pro vznik pracovního (služebního) vztahu**

Lze je vymezit v souladu se současnou úpravou ve služebním zákoně a v zákoně o úřednících (fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě cizincem, který má v České republice trvalý pobyt, fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, má potřebnou zdravotní způsobilost, ovládá jednacím jazyk a splňuje další předpoklady a požadavky na konkrétní místo - předepsané vzdělání, případně požadavek na znalost cizího jazyka nebo jiný oprávněný odborný požadavek pro výkon správních činností). Služební zákon však výslovně stanovuje, že fyzická osoba musí uvedené předpoklady splňovat po celou dobu služby.

### • **Kvalifikační předpoklady**

Lze je vymezit na základě současné právní úpravy. Služební zákon (na rozdíl od právní úpravy platné pro úředníky územních samosprávných celků) však nepřipouští „výjimky ze vzdělání“.

### • **Překážky jmenování do služby**

Úprava tzv. střetu zájmů patří mezi podstatné znaky státní služby. Služební zákon taxativně vymezuje, které překážky (vyjmenované funkce) vylučují jmenování do služby. Současně jsou však záležitosti střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí upraveny

v řadě zvláštních zákonů, mimo jiné i v zákoně o střetu zájmů a v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí a krajů.

- **Výběrová řízení pro jmenování nebo vznik pracovního či služebního poměru**  
Možnost zúčastnit se výběrových řízení na volná služební místa nebo volná místa úředníků je dána všem státním občanům České republiky, pokud splní stanovené předpoklady a požadavky. Vyhlášení výběrových řízení je předepsaným způsobem zveřejňováno.  
Organizaci výběrových řízení lze upravit jednotně.  
Ve služebním zákoně je však zabudován hierarchický „tříkolový systém výběrových řízení“ na volná služební místa, který nejprve upřednostňuje „státní zaměstnance z oboru služby“. Uchazeč bez praxe při výkonu státní správy má možnost získat místo ve státní správě prostřednictvím výběrového řízení na místo čekatele (a přípravy na službu).
- **Práva a povinnosti**  
Taxativní vymezení v zákoně v souladu s případnými změnami v dosavadní právní úpravě ve služebním zákoně lze použít i pro úředníky územních samosprávných celků a uspořádat je rámcově stejně.
- **Kompenzace zvýšených povinností**  
Kompenzaci zvýšených povinností i odměňování státních zaměstnanců a úředníků lze uspořádat, stejně jako výčet práv a povinností, do jednoho rámce.
- **Hodnocení zaměstnanců**  
Služební zákon stanoví povinnost provádět pravidelně služební hodnocení státních zaměstnanců a určuje postup při provádění tohoto hodnocení. Pro úředníky územních samosprávných celků a pro stávající zaměstnance státu lze vycházet z dikce zákoníku práce, že vedoucí zaměstnanci jsou mimo jiné povinni řídit a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a pracovní výsledky. Praxe ukazuje, že se v současné době v některých úřadech formalizované pracovní hodnocení provádí, ve většině úřadů nikoliv (neexistuje zákonem stanovená povinnost toto hodnocení provádět, tím spíše není stanovena forma hodnocení a další podrobnosti a návaznosti). V nové právní úpravě lze tuto problematiku zakotvit a jednotně upravit.
- **Odměňování**  
Odměňování zaměstnanců státu a úředníků územních samosprávných celků je v současné době upraveno stejně, a to zákoníkem práce a příslušnými prováděcími předpisy. Služební zákon řeší odměňování ve správních úřadech na stejných principech – s nevýznamnými odchylkami a s výjimkou toho, že počítá se zvláštní složkou platu pro státní zaměstnance vykonávající státní správu jako službu, a to s „příplatkem za službu“.<sup>18)</sup>
- **Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy**  
Oblast vzdělávání je v zákoně o úřednících řešena systematicky a ve služebním zákoně je pro ni vytvořen prostor. V zájmu obecné využitelnosti zaměstnanců veřejné správy

---

<sup>18)</sup> Nejméně ve výši 25% platového tarifu s tím, že skutečnou výši příplatku stanoví vláda nařízením.

by mělo být vzdělávání v nové právní úpravě na jednotlivých úrovních výkonu veřejné správy standardizováno a organizačně sjednoceno.

Pro ministerstva a ostatní správní úřady je v současné době závazné vzdělávání podle Pravidel vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech, která přijala vláda ČR svým usnesením č. 1542 ze dne 30. listopadu 2005. Na základě Pravidel se uplatňují principy kontinuity, prostupnosti a uznávání vzdělávání, variability obsahu a forem vzdělávání, kombinace s jiným profesním vzděláváním a využívání jak interních, tak externích dodavatelů vzdělávacích aktivit.

Problematiku lze z hlediska systému upravit do jednotného rámce, ovšem při respektování obsahových, případně organizačních odlišností.

- **Akreditace vzdělávacích institucí a programů**

Akreditace lze rozšířit na systém vzdělávání státních zaměstnanců, přestože současný služební zákon, na rozdíl od zákona o úřednících, tuto problematiku neřeší.

- **Ověřování kvalifikace**

Zákon o úřednících i služební zákon řeší ověřování kvalifikace formou zkoušky. Lze sjednotit z hlediska formy (nikoliv obsahu).

## 2. Oblasti, které nelze jednotně upravit bez zásadní změny koncepce

- **Zaměstnanecké vztahy**

Služební zákon je veřejnoprávní normou a zákon o úřednících územních samosprávných celků soukromoprávní normou s veřejnoprávními prvky. Státní správu vykonávají státní zaměstnanci ve **služebním poměru k České republice**, ve služebním poměru, jehož charakteristickými prvky jsou řízení ve věcech služby a kárné řízení, zatímco samospráva a přenesená státní správa je vykonávána úředníky **v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku**, principy a postupy řízení těchto úředníků probíhají v souladu se zákoníkem práce. Na služební vztahy státních zaměstnanců se použije zákoník práce pouze tehdy, pokud to služební zákon výslovně stanoví (**princip delegace**), zatímco na pracovní vztahy úředníků územních samosprávných celků se vztahuje zákoník práce, nestanoví-li zákon o úřednících jinak (**zásada subsidiarity**).

**Požadované sjednocení v této oblasti je možné řešit dvěma způsoby. V prvním případě by muselo dojít k posílení veřejnoprávních prvků pracovníprávních vztahů úředníků územních samosprávných celků. V druhém případě by naopak byl posílen princip liberalizace v zaměstnaneckých vztazích státních zaměstnanců. Direktivní služební poměr by pak byl transformován na smluvní vztah zakotvený v pracovní smlouvě.**

- **Vznik pracovního poměru, jmenování do služby**

Pracovní poměr u úředníků územních samosprávných celků vzniká na základě dohody a zakládá se pracovní smlouvou (dvoustranný akt). Služební poměr státních zaměstnanců vzniká složením služební smlouvy a jmenováním do služby (jednostranný akt).

- **Jmenování do vedoucích funkcí**

Jmenování vedoucích státních zaměstnanců ve služebním poměru probíhá podle jiných principů, než jmenování vedoucích úředníků územních samosprávných celků na základě výběrových řízení. Totéž se týká odvolání. Jmenování, stejně jako odvolávání vedoucích státních zaměstnanců (představených) ve služebním poměru je jednostranným aktem příslušného služebního orgánu (určená forma „rozhodnutí“). V podmínkách územních samosprávných celků jde o formu vzniku nebo změny pracovního poměru. Je nutné vzít v úvahu vazbu na právní úpravu v zákonech o obcích, krajích a hlavním městě Praze.

- **Odpolitizování veřejné správy**

Ve služebním zákoně je depolitizace řešena v několika liniích – oddělením politických a odborných míst v organizačních strukturách ministerstev, novým řešením pravomocí rozhodovat o organizačních věcech služby a služebních vztazích na ministerstvech a systémem obsazování vedoucích míst ve správních úřadech nepolitickými, odborně kvalifikovanými státními zaměstnanci na základě výsledků výběrového řízení.

Náměstek ministra je „politickým“ zástupcem ministra s výjimkou osobních práv nebo povinností člena vlády. Podle služebního zákona náměstek ministra nemá být samostatným stupněm řízení, nemá mít vlastní odborný aparát, který bude řídit. Má být součástí aparátu člena vlády. Právní úprava by se neměla vztahovat ani na funkce pracovníčně spojené s funkcemi politickými (např. tiskový mluvčí člena vlády, poradce člena vlády aj.).

V úřadech územních samosprávných celků jsou odděleny politické, volené funkce od funkcí úřednických postavením volených členů zastupitelstev, kteří na rozdíl od úředníků nejsou v pracovním poměru k příslušnému územnímu samosprávnému celku. Výkon funkce člena zastupitelstva je výkonem veřejné funkce. Ovšem starostové a místostarostové obcí jsou součástí úřadů a starostové jsou v čele obecních úřadů i v obcích, kde je zřízena funkce tajemníka. Je žádoucí, aby nová právní úprava možnost politického ovlivňování výkonu veřejné (státní) správy v této úrovni snížila – jedná se však mimo jiné i o systémový prvek související se spojeným modelem výkonu územní veřejné správy,<sup>19)</sup> který není řešitelný jen novou právní úpravou právního postavení úředníků ve veřejné správě. Rovněž pravomoc jmenovat „vedoucí úředníky“ územních samosprávných celků není důsledně oddělena od volených (politických) orgánů územních samosprávných celků.

- **Otevřenost veřejné správy**

Platná právní úprava služebního zákona obsahuje prvky, které omezují vstup veřejnosti do státní služby (příprava na státní službu, jejíž ukončení je bez nároku na přijetí do služebního poměru, a to i v případě úspěšného zakončení přípravy na službu; tříkolová výběrová řízení aj.). Zákon o úřednících otevírá vstup do úřadů všem fyzickým osobám, které splňují stanovené předpoklady a uspějí ve výběrovém řízení.

- **Hodnocení zaměstnanců / úředníků**

U služebního poměru možnost odvolání se proti služebnímu hodnocení ke služebnímu orgánu, u pracovního poměru není možnost odvolání, rozhoduje soud.

---

<sup>19)</sup> Viz např. judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004 č. j. 2 As 21/2004 – 67.

- **Informační systém o státní službě a platech**

Služební zákon ukládá Generálnímu ředitelství státní služby (dále jen „GRSS“) vést informační systém o službě a platech (dále jen „ISSP“). Personální útvary služebních úřadů jsou povinny poskytovat GRSS údaje do ISSP, a to způsobem, který stanoví vláda svým nařízením. GRSS je povinno předávat údaje o platech zaměstnanců ve služebních úřadech Ministerstvu financí, Ministerstvu práce a sociálních věcí a Českému statistickému úřadu. Údaje získané z ISSP by sloužily jako podklad pro rozhodování a koncepční činnost vlády (počty zaměstnanců, organizace úřadů, finanční náročnost, plnění kvalifikace, plnění jazykových požadavků, organizace výběrových řízení aj.). Společný informační systém by mohl přispět ke zlepšení úrovně řízení lidských zdrojů ve všech úrovních veřejné správy poskytováním vhodných dat pro „manažering“.

V současné době poskytují správní úřady i územní samosprávné celky (a ostatní zaměstnavatelé „nepodnikatelské sféry“)<sup>20)</sup> údaje do Informačního systému o platech, jehož správcem je Ministerstvo financí. Vedení tohoto systému jako informačního systému veřejné správy (pro hodnocení a rozvoj platového systému) zakotvuje i nový zákoník práce.<sup>21)</sup>

### 3. Jednotná právní úprava bude velmi problematická

Vzhledem k praktikované koncepci veřejné správy a ostatní související legislativě pokládáme za problematické sjednocení v následujících oblastech zákonů (respektive bude problematické převzít uvedené principy do jednotné právní úpravy).

- **Rozpočtové krytí výdajů na zaměstnance**

Úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovněprávních vztazích k jednotlivým obcím a krajům. Výdaje na jejich platy a další související výdaje s jejich zaměstnáním musí být realizovány prostřednictvím rozpočtů příslušných územních samosprávných celků (i když jsou částečně dotovány formou příspěvku na výkon státní správy). Rozpočtové záležitosti obcí a krajů, stejně jako stanovování počtu zaměstnanců v jejich úřadech, spadají výlučně do samostatné působnosti územních samosprávných celků s nepřipustnými zásahy státu.

U zaměstnanců státu je situace téměř opačná. Výdaje na platy a další výdaje související se zajištěním činnosti zaměstnanců státu tvoří podstatnou výdajovou položku státního rozpočtu. Každé nevelké zvýšení platů zaměstnancům státní správy se ve státním rozpočtu promítá v řádech milionů. Proto je nutné centrálně střežit vývoj celkového počtu funkčních míst zřízených k zajištění působností státních orgánů, skutečného stavu zaměstnanců a skutečné objektivní potřeby zaměstnanců vzhledem k přímé vazbě na výdajovou část státního rozpočtu. Priority a cíle vlády ve vztahu ke státnímu rozpočtu (cíle týkající se snížení mandatorních výdajů státního rozpočtu apod.) nejsou slučitelné s rozvolněním centrálního řízení a usměrňování těchto záležitostí. Současná právní úprava je založena zvláštním zákonem (rozpočtovými

---

<sup>20)</sup> § 1 nařízení vlády č. 289/2002 Sb., kterým se stanoví rozsah a způsob poskytování údajů do Informačního systému o platech, ve znění pozdějších předpisů (jedná se o prováděcí předpis vydaný na základě již zrušeného zmocňovacího ustanovení zákona č. 143/1992 Sb.).

<sup>21)</sup> § 137 zákona č. 262/2006 Sb.

pravidly).<sup>22)</sup> Služební zákon počítá se zavedením systemizace, kterou by schvalovala vláda.

- **Organizace úřadů**

Organizace úřadů je zakotvena ve služebním zákoně. Návrh systemizace připravuje v předcházejícím roce generální ředitelství v součinnosti s Ministerstvem financí. Služební zákon ukládá vytvořit na ministerstvech a Úřadu vlády ČR služební místa státního tajemníka, personálního ředitele a jejich zástupců. V ostatních úřadech se tato místa nezřizují, jelikož činnosti předepsané na těchto místech vykonává vedoucí služebního úřadu a jeho zástupce.

Státního tajemníka jmenuje v ministerstvech generální ředitel státní služby v dohodě se členem vlády, který toto ministerstvo řídí, v Úřadu vlády ČR po dohodě s vedoucím Úřadu vlády ČR. Státní tajemník je nejvýše postaveným vedoucím státním zaměstnancem – představeným, ve věcech výkonu státní správy s výjimkou organizačních věcí služby a správy služebních vztahů státních zaměstnanců – tyto věci jsou vyhrazeny služebním orgánům.

Generální ředitel státní služby a jeho zástupce, personální ředitelé a jejich zástupci a vedoucí služebních úřadů a jejich zástupci jsou současně služebními orgány.

Úřady územních samosprávných celků jsou orgány územních samosprávných celků. Územní samosprávné celky stanovují organizační strukturu svých úřadů v samostatné působnosti. Pro obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným úřadem stanoví zákon pouze povinnost ustavit funkci tajemníka (v krajích ředitele úřadu, na Magistrátu hl. m. Prahy ředitele Magistrátu atd.).

- **Řízení ve věcech služebního poměru**

Řízení ve věcech služby představuje fenomén, který služební vztah státního zaměstnance výrazně odlišuje od pracovního poměru. Věci služebního poměru, které řízení podléhají, musí být ukončeny vydáním písemného rozhodnutí. V zákoně o úřednících tento institut neexistuje.

- **Kárná odpovědnost**

Platná právní úprava služebního zákona řeší samostatně problematiku kárné odpovědnosti včetně kárného řízení, odděleně od obecných ustanovení o řízení ve věcech služby. Služební zákon definuje pojem služební kázeň, vymezuje okruh státních zaměstnanců, na které se vztahuje kárná odpovědnost s tím, že z kárné odpovědnosti jsou vyjmuti generální ředitel a zástupce generálního ředitele. Stanoví taxativní výčet kárných opatření a dobu, po jejímž marném uplynutí kárná odpovědnost zaniká. Stanoví rovněž postup při zřizování kárných komisí prvního a druhého stupně. V zákoně o úřednících tento institut neexistuje. Podle zákoníku práce se jedná o porušení povinností vyplývajících z pracovního poměru s úpravou dalšího postupu v těchto případech. Tyto dva instituty jsou však nesrovnatelné.

- **Příprava na službu - institut čekatele**

Služební zákon počítá s obdobím (až 12 měsíců) a systémem „přípravy na službu“ u většiny uchazečů o státní službu bez příslušné předchozí praxe v oboru (služby). K tomu účelu by se ve správních úřadech zřizovala tzv. místa „čekatelů“. Příprava na

---

<sup>22)</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

službu by se uskutečňovala v pracovním poměru za pomoci „školitele“ z řad státních zaměstnanců. Zákon o úřednících tento ani obdobný institut nezná.

- **Zařazení mimo službu**

Služební zákon počítá s tím, že státní zaměstnanec může být za určitých okolností a po určitou dobu „zařazen mimo službu“ (a pobírat snížený plat 50 % – 80 %), např. zaměstnanec, který pozbyl zdravotní způsobilost nebo způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi, v důsledku pravomocně uloženého zákazu činnosti, představení, kteří byli odvoláni ze služebního místa, pro něž není jiné vhodné místo. U úředníků územních samosprávných celků taková možnost neexistuje (zde se obdobné případy řeší ukončením pracovního poměru).

- **Služební předpisy / vnitřní předpisy**

Služební předpisy upravují bližší podmínky výkonu služby podle služebního zákona. Služební předpis zejména stanoví rozsah oprávnění vedoucích státních zaměstnanců (představených) dávat státním zaměstnancům závazné příkazy k výkonu služby. K vydávání služebních předpisů jsou oprávněny služební orgány, mj. také generální ředitel státní služby. Služební zákon stanoví, v kterých případech může nebo musí generální ředitel vydat služební předpis. Jím vydané služební předpisy jsou závazné pro všechny státní zaměstnance vykonávající službu, popřípadě i pro další zaměstnance správních úřadů.

Zákoník práce dává možnost upravit v daných případech některé záležitosti týkající se pracovněprávních vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli ve vnitřních předpisech. Tyto vnitřní předpisy se od služebního předpisu výrazně odlišují svým charakterem i obsahem.

- **Ústřední řízení lidských zdrojů (koordinace, metodické vedení, kontrola)**

Generální ředitelství státní služby má být podle služebního zákona součástí Úřadu vlády ČR. Má působit jako organizační, koncepční, koordinační, ústřední řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech státní služby. V čele má stát generální ředitel státní služby, kterého zastupuje jeho zástupce. Oba jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky. Ústřední řízení lidských zdrojů v podmínkách územních samosprávných celků nepřichází v úvahu.

#### **IV. Shrnutí východisek, možnosti a návrh zásad koncepce nové právní úpravy**

- V uplynulém období (posledních dvou desetiletí) byla přijata řada právních norem upravujících právní poměry určitých skupin zaměstnanců ve veřejné správě odlišně – pro tu určitou skupinu zaměstnanců specifickým způsobem. Je potřebné „zastavit trend prohlubování nejednotnosti právní úpravy zaměstnanců ve veřejné správě“, je odůvodněný i návrh maximálního „sjednocení právní úpravy pro úředníky ve veřejné správě“.
- Dlouhá „legisvakanční“ lhůta služebního zákona pro civilní státní službu znovu vyvolala diskuzi k osudu služebního zákona - o nutnosti novelizovat některá jeho ustanovení nebo přijmout zákon zcela nový. Současně se projevují nové pohledy na

problematiku a nové trendy v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů, a to jak v České republice, tak v EU.

- Vývojem prochází celá veřejná správa, na její vývoj musí pružně reagovat zaměstnanecké vztahy a řízení lidských zdrojů. Byl zaznamenán výrazný posun v řídicích principech – více se prosazuje pravidlo otevřenosti, průhlednosti a odpovědnosti.
- Situace na trhu práce vyzdvihuje potřebu upravovat právní předpisy týkající se zaměstnanosti směrem k podpoře flexibility. Prosazuje se trend celoživotního vzdělávání.
- Vláda se v Programovém prohlášení zavázala snížit schodek veřejných financí a vyhlásila moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje státního rozpočtu.
- Je potřebné vzít v rámci analýzy možností jediné komplexní právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě v úvahu aspekty stávajícího stavu: daný ústavní rámec, přednosti a nedostatky stávající právní úpravy, vývojové trendy a potřeby praxe - jednotlivé problémy (problémové okruhy). Je to nutné v zájmu objektivitu výsledku – aby mohl směřovat k požadovanému cíli:

**Docílit takovou právní úpravu právních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě, která by výsledně vedla (motivovala) k vyzvednutí úrovně naší veřejné správy do úrovně služby občanům v nejvyšší kvalitě, profesionální, moderní, úsporné, odborně fundované a apolitické, která by zainteresovala k práci ve veřejné správě vynikající a perspektivní odborníky a která by formovala profesionální úředníky veřejné správy (jako uznávanou kategorii).**

Navrhnout optimální řešení není vůbec jednoduché, problém je zejména v tom, jak **správně určit, co je optimální** (a pro koho).

Krajní meze možností, jaký návrh podat, případně jakou novou právní úpravu právních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě navrhnout, představuje na jedné straně nový liberální zákoník práce, na straně druhé striktní úprava služebních vztahů. To však vytváří prostor pro **širokou škálu možností**, jak řešit odpovědi na základní otázky:

- 1. Upřednostnit veřejnoprávní prvky či soukromoprávní prvky zaměstnaneckých vztahů, respektive použít služební či pracovní poměr?**
- 2. Které instituce veřejné správy pod jednotnou právní úpravu podřadit?**
- 3. Kdo všechno je úředníkem veřejné správy?**

Toto jsou otázky zásadní pro odbornou i politickou scénu, která si vyžádá širokou a otevřenou diskusi. Je však nutné rozhodnout o nich **prioritně**, neboť mj. předurčují řadu dalších řešení.

Doporučuje se hledat odpovědi na shora uvedené otázky v rámci dále uvedených návrhů.

### **K otázce č. 1:**

**Upřednostnit veřejnoprávní prvky či soukromoprávní prvky zaměstnaneckých vztahů, respektive použít služební či pracovní poměr ?**

Je třeba předeslat, že v čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, který stanovuje, že *právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*, není upraveno, o jaké právní vztahy by se mělo jednat (i když převažuje názor, že by se mělo jednat o služební poměr). Přichází tedy v úvahu:

- a) u státních úředníků (vymezení viz dále „K otázce č. 3“)
  - a1) služební poměr ke státu - tj. veřejnoprávní vztah vznikající jednostranným aktem kompetentní osoby jednající jménem státu (vedoucího správního úřadu, státního tajemníka, generálního ředitele státní služby, vlády, prezidenta republiky) – rozhodnutím s tím, že i změny služebního poměru by byly realizovány jednostranným aktem služebního orgánu,
  - nebo
  - a2) pracovní poměr ke státu – soukromoprávní vztah na základě sjednané pracovní smlouvy (případně aktu jmenování), všechny změny pracovního poměru (až na výjimky) by byly realizovány na základě dohody mezi úředníkem a zaměstnavatelem,
- b) u úředníků územní samosprávy (vymezení viz dále „K otázce č. 3“) – musí se jednat o pracovní (súkromoprávní) vztah uzavřený mezi územním samosprávným celkem a úředníkem.

### **Varianty řešení:**

Varianta 1. 1: **pracovní poměr** u všech úředníků veřejné správy

Varianta 1. 2: **kombinace služebního a pracovního poměru** (služební poměr u „státních úředníků“ a pracovní poměr u ostatních úředníků ve veřejné správě) – v tomto případě se jedná pouze o teoretickou možnost.

**Předkladatel doporučuje variantu „pracovní poměr“ (1. 1).** Jednotné řešení je možné uplatněním jen jedné formy právního vztahu pro celou oblast veřejné správy, proto zde přichází v úvahu jen forma pracovního poměru.

### **K otázce č. 2:**

**Které instituce veřejné správy pod jednotnou právní úpravu podřadit?**

- a) ministerstva a jiné správní úřady (orgány státní správy), které byly zřízeny a jejich působnost byla stanovena zákonem a byly takto v zákoně výslovně označeny,
- b) úřady územních samosprávných celků

nebo také

- c) úřady, které byly zřízeny zvláštními zákony (ale nikoliv jako „správní úřady“ nebo „orgány státní správy“) a jejich působnost (na úseku státní správy) byla stanovena

- zákonem (např. Česká správa sociálního zabezpečení, Úřad pro zastupování ve věcech majetkových), pokud se jedná o organizační složky státu,<sup>9)</sup>
- d) další instituce veřejné správy (Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, Agentura ochrany přírody a krajiny apod.), pokud se jedná o organizační složky státu,
- e) jiné, kterým byl (bude) svěřen výkon veřejné (státní) správy (např. státní fondy).<sup>23)</sup>

#### Varianty řešení:

Varianta 2. 1: **maximální** - zahrnující všechny případy uvedené pod body a) až e)

Varianta 2. 2: **minimální** - zahrnující případy uvedené pod body a) + b)

Varianta 2. 3: **střední**

2. 3. 1: zahrnující případy uvedené pod body a) až c)

2. 3. 2: zahrnující případy uvedené pod body a) až d)

**Předkladatel doporučuje variantu střední 2. 3. 2. Splnění definovaného cíle by sice nejvíce odpovídala varianta maximální (2. 1), avšak sjednocení právní úpravy v takovém rozsahu by bylo velmi obtížné.**

#### K otázce č. 3

##### **Kdo všechno je úředníkem veřejné správy?**

V rámci nejširšího vymezení veřejné správy jako „záměrné činnosti vykonávané ve veřejném zájmu“ (jejímž cílem je naplňování veřejného zájmu)

##### **A) je „úředníkem veřejné správy“:**

- a) „státní úředník“, tj. zaměstnanec státu, který v příslušném úřadu (viz otázka č. 2)
- a1) přímo vykonává státní správu – tj. správní činnosti ve smyslu platného správního řádu a ostatní činnosti, které znamenají tvorbu a prosazování vůle státu (koncepční, legislativní a metodická činnost), kontrolu aj.; co se pro tyto účely považuje za výkon státní správy by měl stanovit zákon,
- a2) vykonává další administrativně správní (technické) činnosti, které zajištění vlastního výkonu státní správy podmiňují nebo s ním přímo souvisejí (informatika, personalistika, vnitřní rozpočet, účetnictví, kontrola, audit, výkon zřizovatelských funkcí, archiv, vedení sekretariátů apod.),
- b) „úředník územní samosprávy“, tj. zaměstnanec územního samosprávného celku, zařazený v jeho úřadu a vykonávající správní činnosti související s plněním úkolů
- b1) v přenesené působnosti,
- b2) v samostatné působnosti
- (v praxi nelze důsledně oddělit úředníky územních samosprávných celků vykonávající samostatnou působnost a úředníky vykonávající přenesenou působnost, podstatná část zaměstnanců úřadů územních samosprávných celků vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost kumulovaně),

popřípadě také, pokud tak bude v rámci koncepce nové právní úpravy rozhodnuto,

---

<sup>23)</sup> § 28 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

c) „jiný úředník ve veřejné správě“,

- c1) zaměstnanec státu, zařazený v organizační složce státu (která není ministerstvem, jiným správním úřadem nebo orgánem státní správy), pokud vykonává státní správu (v rozsahu dle bodu a1/ otázky č. 3),
- c2) zaměstnanec státu, zařazený v organizační složce státu (která není ministerstvem, jiným správním úřadem nebo orgánem státní správy), který vykonává administrativně správní (technické) činnosti (v rozsahu dle bodu a2/ otázky č. 3),
- c3) fyzická osoba, které byl svěřen výkon veřejné (státní) správy.

Varianty řešení

Varianta 3. 1: **maximální** - zahrnující všechny případy uvedené pod body a) + b) + c)

Varianta 3. 2: **minimální**

3. 2. 1: zahrnující případy uvedené pod body a) + b)

3. 2. 2: zahrnující případy uvedené pod body a1) + b1)

Varianta 3. 3: **střední**

3. 3. 1: zahrnující případy uvedené pod body a) + b) + c1)

3. 3. 2: zahrnující případy uvedené pod body a) + b) + c1) + c2)

**B) Současně úředníkem veřejné správy není (neměl by být):**

- B1) zaměstnanec v instituci veřejné správy vykonávající výlučně pomocné, servisní a manuální práce a zaměstnanci, kteří jen výkon takových činností řídí, organizují a kontrolují (režim zákoníku práce),
- B2) vedoucí Úřadu vlády ČR, náměstci členů vlády, kteří jsou přímo spojeni s politickými strukturami a jejichž personální obsazení bývá výsledkem politických dohod - doporučuje se, aby byli v obdobném režimu jako ministři, tj. ve výkonu funkce s platem a dalšími náležitostmi dle právní úpravy pro představitele státní moci (příp. v režimu zákoníku práce),
- B3) poradci (asistenti) členů vlády, jejich náměstků a členů zastupitelstev krajů a obcí (režim zákoníku práce),
- B4) další fyzické osoby; zastávající funkce spojené s politickými strukturami a obsazované direktivně či na základě neveřejných výběrových řízení, případně se specifickým postavením, specifickým typem pracovněprávního vztahu a odlišným způsobem odměňování (členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členové Rady Českého telekomunikačního úřadu aj.).

*Poznámka: Zatím jen diskutovaný záměr zřídit v institucích veřejné správy funkce „manažerů veřejné správy“ s „manažerskou smlouvou“ na dobu určitou, blíží se svým charakterem smlouvám a požitkům obvyklým v podnikatelské sféře bude jen obtížně řešitelný v rámci této speciální právní úpravy pro úředníky veřejné správy, pro něž budou typické veřejnoprávní prvky pracovněprávního vztahu (tj. prvky právě opačné). V případě realizace tohoto záměru by bylo vhodné zvažovat jiné možnosti řešení, např. novelou zákoníku práce. (Současně je třeba poznamenat, že z mezirezortního připomínkového řízení k tomuto materiálu vplynulo poměrně časté negativní stanovisko k tomuto institutu.)*

**Ve vazbě na variantu řešení zvolenou u otázky č. 2 předkladatel doporučuje variantu střední 3. 3. 2, s výjimkami uvedenými pod písmenem B).**

## **Návrh zásad koncepce nové právní úpravy (zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě)**

Vycházejíce z uvedeného rozboru a úkolu, který byl vládou zadán, by společná zákonná úprava právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě mohla obsahovat dále uvedená věcná a právní východiska (dále jen „právní úprava“):

### **1. Předpokládaný institucionální rozsah**

Právní úprava se bude vztahovat z hlediska institucionálního na ministerstva a jiné správní úřady (orgány státní správy), na úřady územních samosprávných celků a další instituce veřejné správy (viz text „K otázce č. 2“ této části materiálu).

### **2. Rozsah působnosti zákona z hlediska typu zaměstnanců činných ve veřejné správě - předpokládaný osobnostní rozsah**

#### **a) pozitivní vymezení**

Právní úprava z hlediska osobnostního rozsahu by se měla vztahovat zejména na úředníky veřejné správy, tj. na zaměstnance vykonávající v úřadech veřejné správy státní správu (správní činnosti) a na zaměstnance vykonávající v úřadech veřejné správy další administrativně správní (technické) činnosti, které zajištění vlastního výkonu státní správy podmiňují nebo doplňují (viz text „K otázce č. 3“ této části materiálu, dále jen „úředníci veřejné správy“).

#### **b) negativní vymezení**

Právní úprava by se neměla vztahovat na zaměstnance vykonávající výlučně pomocné, servisní a manuální práce a zaměstnance, kteří jen výkon takových činností řídí, organizují a kontrolují, na náměstky členů vlády, vedoucího Úřadu vlády ČR a jeho zástupce a další fyzické osoby zastávající funkce přímo spojené s politickými strukturami (viz text „K otázce č. 3, bod B této části materiálu“).

### **3. Vztah právní úpravy k obecné právní úpravě v zákoníku práce**

Nový zákon by měl být předpisem speciálním ve vztahu k obecné úpravě zákoníku práce – na právní vztahy zaměstnanců ve veřejné správě se zákoník práce bude vztahovat, pokud právní úprava nestanoví jinak.

### **4. Zaměstnanecký vztah, ve kterém by se měla veřejná správa vykonávat**

Mělo by se jednat o pracovní poměr podle zákoníku práce, který bude mít soukromoprávní charakter. Pracovní poměr zaměstnance ve veřejné správě v případě státního úředníka vznikne k České republice a v případě úředníka územního samosprávného celku k územnímu samosprávnému celku.

Pracovní poměr zaměstnance ve veřejné správě by se měl

- a) zakládat jak u řadových státních úředníků, tak u řadových úředníků územních samosprávných celků pracovní smlouvou,
- b) zakládat, popřípadě trvale měnit, u vedoucích státních úředníků a u vedoucích úředníků územních samosprávných celků soukromoprávním jmenováním s možností odvolání z vedoucího pracovního místa, které by mělo být vázáno na v právní úpravě taxativně stanovené důvody.

Právní úprava by měla obsahovat rovněž možnost jmenovat fyzickou osobu do funkce (na místo) vedoucího úředníka veřejné správy na dobu určitou s tím, že pracovní poměr by v tomto případě skončil na základě právní události uplynutí doby jmenování.

## **5. Předpoklady pro přijetí do veřejné správy**

Právními předpoklady fyzické osoby pro výběrové řízení k přijetí do veřejné správy by měly být:

- a) státní občanství České republiky,
- b) v případě cizince trvalý pobyt na území České republiky s tím, že tento cizinec je povinen prokázat znalost českého jazyka,
- c) dosažení věku 18 let,
- d) plná způsobilost k právním úkonům,
- e) požadované vzdělání podle právního předpisu vydaného k provedení zákoníku práce (nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě),
- f) trestně právní bezúhonnost,
- g) způsobilost stanovená zvláštním právním předpisem (pro výkon příslušných činností, např. zdravotní způsobilost, oprávnění k seznamování se s utajovanými informacemi),
- h) splňování požadavků kladených na pracovní místo ze strany zaměstnavatele, např. požadovaná jazyková způsobilost.

## **6. Situace vylučující výkon práce ve veřejné správě**

Právní úprava by měla taxativně vymezit situace, při vzniku kterých je výkon práce ve veřejné správě vyloučen, a má za následek vznik překážky v práci na dobu trvání situace, která ji založila, popřípadě skončení pracovního poměru úředníka veřejné správy.

Východiskem pro taxativní úpravu příslušných situací by se mohla stát úprava překážek jmenování do státní služby a výkonu státní služby podle § 35 služebního zákona.

## **7. Výběrové řízení k přijetí do veřejné správy**

Otevření veřejné služby občanům České republiky v souladu s čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a přiměřeně i cizincům (s vyloučením zajišťování přímého výkonu státní správy a obhajoby zájmů země). Výběrové řízení pro přijetí do veřejné správy by se mělo týkat všech volných systemizovaných pracovních míst v úřadech veřejné správy.

## **8. Odměňování ve veřejné správě**

Odměňování ve veřejné správě by se mělo řídit hlavou I, III až VIII části šesté zákoníku práce a příslušnými prováděcími právními předpisy s případnou zvláštní úpravou obsaženou v tomto zákoně.

## **9. Vzdělávání**

Jednotný systém vzdělávání umožní flexibilitu zaměstnávání úředníků ve veřejné správě. Bude koncipován jako celoživotní vzdělávání uplatňované v závislosti na cílové skupině úředníků. Kromě vstupního vzdělávání ukončeného úřednickou zkouškou, bude stěžejní částí systému vzdělávání získání zvláštní odborné způsobilosti a získání manažerských dovedností vedoucích úředníků.

## **10. Hodnocení pracovních výsledků dosahovaných úředníky veřejné správy**

Povinností vedoucích úředníků veřejné správy bude řízení, kontrola práce jim podřízených úředníků, hodnocení jejich pracovní výkonnosti a pracovních výsledků s tím, že toto hodnocení se bude moci projevit ve vztahu k pohyblivé (nenárokové) složce platu.

## **11. Povinnosti a práva úředníků veřejné správy a vedoucích úředníků veřejné správy**

Práva a povinnosti úředníků a vedoucích úředníků veřejné správy by měly být vyšší než v obecné právní úpravě a měly by být stanoveny touto zvláštní právní úpravou včetně omezení pro ně vyplývající ve vztahu k pracovnímu poměru (zvláštní právní úprava by se neměla odkazovat na § 301 a § 302 zákoníku práce).

Úřady veřejné správy by měly mít povinnost vydat pracovní řád (§ 306 zákoníku práce).

U státních úředníků, příp. i u úředníků územních samosprávných celků, by mělo být vyloučeno sjednávání konkurenční doložky podle § 310 zákoníku práce.

## **12. Kompenzační opatření a jiné nároky pro úředníky veřejné správy**

Úředníci veřejné správy by měli mít právo na

- a) odchodné při prvním skončení pracovního poměru po přiznání plného invalidního důchodu nebo po nabytí nároku na starobní důchod v právní úpravě stanovené výši,
- b) další odstupné ve výši, za podmínek a v rozsahu stanoveném právní úpravou,
- c) poskytnutí pracovního volna k individuálním studijním účelům v kalendářním roce v právní úpravou stanoveném rozsahu,
- d) zajištění textů právních předpisů, textů mezinárodních smluv, předpisů Evropských společenství a Evropské unie, sbírek soudních rozhodnutí včetně nálezů Ústavního soudu a v přiměřeném rozsahu též odborných časopisů a odborné literatury vztahujícím se k příslušnému oboru veřejné správy.

### **13. Pracovní místa a jejich organizace**

Zákon by měl určit rozhraní mezi úřednickými a politicky obsazovanými místy a stanovit systém jejich řízení v úřadech státní správy, případně v úřadech samosprávy (s ohledem na samostatnou působnost územních samosprávných celků a ve vazbě na zvláštní právní úpravu obsaženou v zákonech o obcích, krajích a hl. m. Praze).

Pracovní místa zaměstnanců státu by měla stanovit systemizace,<sup>24)</sup> jejíž závazná pravidla bude stanovovat tato právní úprava. Nová právní úprava by neřešila záležitosti systemizace pro územní samosprávné celky.

Zavedení principu jednoznačné funkční a personální odpovědnosti za kvalitu výkonu veřejné správy a za rozvoj lidských zdrojů v jednotlivých úřadech veřejné správy.

### **14. Koordinace zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě**

Koordinaci zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě (státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků) by mělo vykonávat na základě právní úpravy ve stanoveném rozsahu Ministerstvo vnitra, případně Úřad vlády ČR.

### **15. Přejídná ustanovení a legisvakance**

Zákon bude řešit obvyklým způsobem.

-----

#### **Finanční náročnost**

Programové prohlášení vlády uvalilo moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje státního rozpočtu – je nutné, aby nová právní úprava neměla přímé dopady zvyšující výdaje veřejných rozpočtů.

---

<sup>24)</sup> Systemizace je metodou plánování počtu pracovních sil. Systemizaci se rozumí stanovení potřebného počtu funkčních míst a odpovídajícího počtu pracovních sil z hlediska účelného fungování dané organizace. Obecně lze systemizaci chápat jako výstup procesu hledání optimálního počtu funkčních míst nutných k zajištění výkonu stanovené činnosti.