

Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy

I. ÚVOD

Dne 31. srpna 2011 projednala vláda *Návrh věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě*. K materiálu proběhla rozsáhlá diskuze členů vlády a byla vznesena řada dotazů a podnětů. Diskuze potvrdila komplikovanost celé problematiky, rozdílnost v názorech na další postup legislativních prací a složitost výběru vhodného řešení, o němž se diskutuje již více než 18 let. Zásadním problémem je dosud nedokončený spor o optimální formu právní úpravy, tedy zda se má jednat o normu soukromoprávní či veřejnoprávní (viz Předkládací zpráva a Příloha č. 3).

Přes velké názorové rozdíly vláda nakonec, vzhledem k důležitosti, významu a nezbytnosti existence právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, schválila materiál v předložené podobě, aby umožnila zahájení dalších prací. Ty vláda podmínila vypořádáním témat vznesených v rámci diskuze členů vlády.

Zpracovatel se tak v další etapě práce na přípravě paragrafovaného znění dostal do kritické situace, a to díky následujícím skutečnostem:

- usnesením vlády č. 647/2011 byl schválen věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě v podobě předložené Ministerstvem vnitra; vláda tak stanovila věcný rámec pro přípravu paragrafovaného znění zákona, jehož základem je jednotná právní úprava shodná pro úředníky státu i územních samosprávných celků, postavená na principu soukromoprávní úpravy práv a povinností se subsidiaritou k občanskému zákoníku a zákoníku práce);
- vláda zároveň uložila výše uvedeným usnesením zpracovateli promítnout do přípravy paragrafovaného znění zákona podněty a připomínky jednotlivých členů vlády (přehled v Příloze č. 1) – některé podněty a připomínky však vykazují zásadní věcný rozpor se schváleným věcným záměrem zákona a nebylo možné je do tezí zpracovat (zdůvodnění v Příloze č. 2);
- vláda uložila zpracovateli připravit teze, které by popsaly způsob, jakým budou do paragrafovaného znění zapracovány podněty členů vlády k schválenému věcnému záměru zákona a stanovisko Legislativní rady vlády (dále jen „LRV“).¹

¹ Teze byly již ve fázi přípravy věcného řešení dané problematiky nahrazeny v souladu s platnými Legislativními pravidly vlády zpracováním koncepce a navazujícího věcného záměru zákona. Zpracování tezí ve fázi mezi schváleným věcným záměrem zákona a paragrafovaným zněním je však zcela atypické a vedla k velkým nejasnostem na straně připomínkových míst a zejména k opakovaně vzneseným připomínkám, které jsou

Cílem předložení tezí proto není ani nový popis věcného řešení úpravy, ani nahrazení schváleného věcného záměru, neboť takový postup by byl v rozporu s rozhodnutím vlády. Zpracovatel se při zpracování tezí striktně držel schváleného věcného záměru a podnětů členů vlády.

Některé podněty členů vlády mění řešení obsažené ve věcném záměru zákona a musí být vyřešeny při přípravě paragrafovaného znění (viz část IV. ve vazbě na Přílohu č. 1). Zbylé podněty nebylo možné vzhledem k jejich charakteru do návrhu tezí zpracovat a zdůvodnění zpracovatele je uvedeno v Příloze č. 2.

II. ODŮVODNĚNÍ NOVÉ ZÁKONNÉ ÚPRAVY

Předložený a vládou schválený věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (dále jen „VZZ o úřednících“) navazuje na čtyři základní pilíře, která jeho existenci přímo stanovují:

- naplnění přístupových závazků k Evropské unii, neboť v současné době nemáme plně účinnou právní úpravu práv a povinností úředníků státu;
- naplnění čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993Sb., Ústava České republiky;²
- naplnění Programového prohlášení vlády, které garantuje jednotnou právní úpravu práv a povinností úředníků veřejné správy a zejména jasné vymezení politických a úřednických míst;³
- naplnění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011a 2012.

III. CÍLE NOVÉ ZÁKONNÉ ÚPRAVY

Průnikem výše zmíněných východisek má navrhovaný zákon zvýšit v současné době nejnižší právní ochranu státních úředníků v rámci EU a zajistit prostupnost mezi státní správou a samosprávou. Zároveň se má stát nástrojem stabilizace a profesionalizace veřejné správy, která v současnosti postrádá základní systémová opatření vedoucí k její depolitizaci a zvýšení její transparentnosti, což potvrzuje i začlenění VZZ o úřednících do Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.⁴ V neposlední řadě je cílem Ministerstva vnitra, jako garanta koordinace výkonu veřejné správy, připravit takový systém, který bude adresátům veřejné správy zaručovat odborně i osobnostně fundovaného úředníka.

v rozporu s rozhodnutím vlády, jež věcný záměr zákona již schválila (nesouhlas s širší institucionální působností, s jednotnou právní úpravou, s kategorizací úředníků, s požadavky na veřejnoprávní úpravu, atd.).

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

³ „Vláda bude usilovat o odpolitizování veřejné správy zaváděním moderních principů řízení orgánů veřejné moci a metod řízení kvality. Vláda předloží návrh jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, ve které bude jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy“.

⁴ Bod č. 1.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících.

IV. TEZE PRO PŘÍPRAVU NÁVRHU PARAGRAFOVANÉHO ZNĚNÍ

Po posouzení všech podnětů a jejich zpracování zpracovatel předkládá pro přípravu paragrafovaného znění následující teze:

- 1) základem pro přípravu návrhu paragrafovaného znění je usnesením vlády č. 647/2011 schválený VZZ o úřednících a požadavky členů vlády (viz část II. a III. tohoto materiálu);
- 2) jednotná pracovněprávní úprava bude postavena na principu soukromoprávního se subsidiaritou k občanskému zákoníku a zákoníku práce a budou jí upraveny pracovněprávní podmínky stejně pro úředníky a zaměstnance státu jako územních samosprávných celků;
- 3) zákon je jednou z klíčových priorit Strategie vlády v boji proti korupci;
- 4) při přípravě návrhu paragrafovaného znění zákona bude zpracovatel plně akceptovat stanovisko LRV;
- 5) odpolitizování veřejné správy – na základě rozhodnutí vlády a doporučení LRV nebude řešeno institucionálně, tedy zřízením funkce ředitele úřadu ministerstva jako vytvořením hranice mezi politicky a úřednický obsazovanými funkcemi, ale bude řešeno stanovením maximálně možné právní ochrany úředníků (v případě, že úředník neporuší povinností úředníka definované tímto zákonem, úředníka nelze odvolat, včetně nemožnosti ukončení pracovního poměru z důvodu organizačních změn) a zvýšenou právní ochranou zaměstnanců oproti podmínkám obsaženým v zákoníku práce;
- 6) institucionální působnost – na základě rozhodnutí vlády dojde oproti výčtu uvedenému ve VZZ k rozšíření působnosti zákona na Český statistický úřad, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Vězeňskou službu (jde o návrat k původnímu pojetí zpracovatele obsažené v návrhu VZZ před připomínkovým řízením), jedinou institucí vyňatou z působnosti zákona tak bude Česká národní banka; při přípravě návrhu paragrafovaného znění zákona budou taxativně uvedeny instituce spadající pod jeho působnost;
- 7) osobní působnost/kategorizace úředníků – jestliže v oblasti institucionální působnosti hovoříme o co nejširším záběru, v rámci působnosti osobní je naopak aplikováno užší vymezení. Zpracovatel plně akceptuje požadavek vlády na využití stanovení osobní působnosti k určení hranice mezi politickými a úřednickými místy. Mezi úředníky a zaměstnanci veřejné správy budou systémově nastaveny rozdíly jak v rozsahu práv a povinností, odměňování, kompenzacích zvýšených požadavků, tak v rozsahu právní ochrany. Počet vykonavatelů veřejné správy se statutem úředník veřejné správy se oproti dnešnímu stavu díky nové specifikaci charakteru vykonávané

činnosti výrazně sníží, naopak se zvýší počet vykonavatelů veřejné správy se statusem zaměstnanec veřejné správy.

Pro úředníky bude v rámci přípravy paragrafovaného znění stanoven mnohem větší rozsah povinností, ale také výrazně vyšší právní ochrana. Právě ta bude nástrojem k eliminaci zásahů a negativních vlivů politické reprezentace na úředníky veřejné správy. Zpracovatel předpokládá pro přípravu paragrafovaného znění rozsáhlou právní ochranu úředníků a taxativně uvedené důvody k odvolání či ukončení pracovního poměru na úrovni porušení zákonné úpravy. Jiné důvody nebudou možné. Zvýšené povinnosti budou vyváženy větším rozsahem kompenzací, zejména v oblasti odměňování a nepeněžních benefitů (viz část V. odst. 11).

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

Speciální právní úprava se bude na základě rozhodnutí vlády vztahovat na tři kategorie členěné podle charakteru jimi vykonávaných činností: osoby vykonávající agendy veřejné správy a zařazené do úřadu konkrétního orgánu veřejné moci rozdělí zpracovatel pro paragrafované znění zákona na:

- úředníky veřejné správy vykonávající vrchnostenskou státní správu, normotvorbu a tvorbu celostátních koncepcí, včetně:
 - a) vedoucích úředníků;⁵
 - b) vedoucích úřadů v ÚSC (ředitelé krajských úřadů a tajemníci obecních úřadů).
- zaměstnance vykonávající ostatní činnost, která slouží k podpoře výkonu správních činností. Kategorie se dále člení na:
 - a) zaměstnance, kteří nevykonávají agendy a činnosti specifické pro úředníky veřejné správy;
 - b) [klíčové spolupracovníky politické reprezentace] zaměstnance ve správních úřadech a ÚSC vykonávající nejrůznější činnosti a plnící úkoly související s touto činností výhradně pro členy vlády, hejtmany, primátory;
 - c) [klíčové spolupracovníky politické reprezentace] zaměstnance ve správních úřadech a ÚSC vykonávající nejrůznější činnosti a plnící úkoly související s touto činností výhradně pro náměstky členů vlády, hejtmánů, primátorů.

⁵ Vedoucími zaměstnanci ve smyslu § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, kteří řídí práci podřízených.

Zaměstnanci zabezpečující servisní činnosti a činnosti manuálního charakteru, včetně zaměstnanců řídicích zaměstnance vykonávající tyto činnosti, nebudou řazeni pod působnost tohoto zákona a podmínky jejich pracovněprávních vztahů se budou nadále řídit zákoníkem práce;

8) při přípravě návrhu paragrafovaného znění zákona bude zpracováno hodnocení dopadů regulace (RIA), včetně vyčíslení nákladů na vzdělávání;

9) název zákona – vzhledem k tomu, že navrhovaná úprava bude řešit nejen pracovní poměry úředníků, ale i zaměstnanců (viz požadavek vlády na kategorizaci), nelze z názvu zákona vyloučit obě skupiny. Zpracovatel proto i na základě mezinárodní komparativní analýzy preferuje návrh znějící „Zákon o pracovních poměrech ve veřejné správě“ nebo „Zákon o výkonu veřejné správy“ (obdobně jako je tomu ve skandinávských zemích), případně „Zákon o zaměstnávání ve veřejné správě“ (jako je tomu v Itálii).

Optimální, zpracovatelem upřednostňovaný a v zahraničí převažující název „Zákon o veřejné službě“ naráží na dva základní problémy. Za prvé, pojem „veřejná služba“ je již definován v existující právní úpravě v jiném významu. Za druhé, pojem „služba“ by mohl být neopodstatněně chápán jako předjímání charakteru pracovního poměru, tedy poměru služebního;

10) zákon se nebude vztahovat na zaměstnance Ministerstva zahraničních věcí spadající pod působnost zvláštního zákona o diplomatické službě;

11) oblast odměňování a benefitů – zpracovatel upozorňuje na nezbytnost systémového řešení vnitřní konstrukce platu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, stejně jako na návrh MPSV o posílení významu odměňování jako stabilizačního prvku pro udržení kvalitních úředníků ve veřejné správě nad rámec stávající úpravy odměňování obsažené v zákoníku práce. Podrobnější řešení bude vytvořeno ve spolupráci s odborníky z MPSV při tvorbě paragrafovaného znění.

K tématu benefitů zpracovatel při zpracování VZZ předpokládal výrazně větší rozsah kompenzací, zejména formou nefinančního charakteru. V rámci připomínkového řízení však jednoznačně převládl názor o zbytečnosti vyššího rozsahu kompenzací, který by navíc znamenal rozpočtově nekrytý nárůst výdajů. Již v rámci projednávání VZZ v pracovních komisích LRV zpracovatel přivítal podporu ze strany jejich členů k posílení významu benefitů i zájem členů vlády podpořit význam kompenzací formou změn v odměňování i benefitech. Zvýšení kompenzací je totiž při zvýšení povinností stanovených zvláštním zákonem ústavní povinnost.

Benefity navrhované zpracovatelem jsou: zvýšené odchodné, prodloužená délka dovolené za kalendářní rok, využívání některých pracovních prostředků zaměstnavatele pro soukromé účely (motorová vozidla, mobilní telefony atd.).

K otázce benefitů je třeba poznamenat, že vzhledem k širokému okruhu vykonavatelů veřejné správy se jeví vhodnějším ponechat jejich úpravu (mimo obecnou právní úpravu obsaženou v zákoníku práce) v působnosti této zvláštní právní úpravy;⁶

- 12) vzdělávání úředníků – na základě rozhodnutí vlády bude tuto oblast nadále řídit stát. Cílem je zajistit vstup kvalitních úředníků do veřejné správy a u vybraných agend veřejné správy (u nichž má stát potřebu garantovat zvláštní požadavky a potřeby) zajistit ověření znalostí a dovedností nezbytných pro jejich výkon. Pro zajištění těchto cílů využít a funkční stávající existující struktury bez zvýšených finančních nároků na státní rozpočet. Zajistit transparentnost a efektivitu systému a upravit právně jasnou odpovědnost jednotlivých účastníků systému vzdělávání. Zabezpečit, aby nedošlo k monopolizaci nabídky realizace vzdělávání, ale zároveň posílit úlohu státu při zajištění jednotné metodologie vzdělávání, ověřování znalostí a dovedností úředníků, koordinaci systému. Zachovat individuální specifické potřeby jednotlivých orgánů veřejné moci vyplývající z charakteru vykonávaných agend. Odstranit neopodstatněný a neefektivní výkon státní správy na tomto úseku.

Právní úprava nebude obsahovat úpravu akreditací poskytovatelů vzdělávání právnických či fyzických osob, ani systém uznání rovnocennosti vzdělání;

- 13) vazba na ostatní právní předpisy a přechodná ustanovení – zpracovatel akceptoval doporučení LRV a pro přípravu paragrafovaného znění bude oblast vazby na ostatní právní předpisy a přechodných ustanovení rozšířena dle jejího doporučení, tedy včetně vazby např. na novelizaci zákona o střetu zájmů. Změny vyvolané přijetím zákona o úřednících budou řešeny samostatným změnovým zákonem.

V rámci přechodných ustanovení budou řešeny všechny systémové dopady dle jednotlivých částí navrhované právní úpravy, zejména s přihlédnutím k zajištění vyrovnaných práv a povinností stávajících zaměstnanců a úředníků veřejné správy i podle nové právní úpravy.

⁶ Benefity ve veřejné správě lze lépe právně upravit ve veřejnoprávní úpravě ve vazbě na kariérní řád, který by měl být s ohledem na odlišnosti týkající se jednotlivých vykonavatelů veřejné správy dotvářen jejich vnitřními předpisy, neboť ne u každého vykonavatele a u každé pracovní pozice je možné uvažovat o kariérním postupu (některá místa jsou definitivní a další postup neumožňují).

V. ZÁVĚR

Varianta č. 1

V případě schválení tezí vládou zahájí zpracovatel neprodleně práci na tvorbě paragrafovaného znění, které bude vycházet ze schváleného VZZ a ze schválených tezí, tedy z principu soukromoprávní úpravy se zpracováním podnětů členů vlády uvedených v části V. tohoto materiálu. Vzhledem k posunu dalších etap prací předpokládá zpracovatel předložení návrhu paragrafovaného znění do 30. 9. 2012.

Varianta č. 2

V případě neschválení tezí zpracovatel předpokládá uložení nového úkolu a zahájení práce na novém věcném záměru zákona o státní službě na principu veřejnoprávní úpravy a zároveň na přípravě novely stávajícího zákona o úřednících.

Proces přípravy nové právní úpravy lze odhadnout na dobu dvou let. Zároveň bude nezbytné přistoupit k úpravě Programového prohlášení vlády ve věci jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy. Odhadnutá doba přípravy zcela nové právní úpravy vychází nejen z délky legislativního procesu, ale zejména z potřeby nejprve stanovit pro veřejnoprávní pojetí nezbytné popisy jednotlivých pozic ve veřejné správě ve vazbě na jednotlivé agendy vykonávané konkrétním orgánem veřejné moci. Proces optimalizace agend a navazujících procesních modelů jednotlivých agend a dále navazujících pozičních specifikací jednotlivých pracovních míst bude k dispozici až na přelomu let 2012 a 2013.