

SPOLEČNÉ STANOVISKO

Českomoravské konfederace odborových svazů a Odborového svazu státních orgánů a organizací k návrhu zákona o úřednících veřejné správy, osobních asistentech ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě ze dne 6. 11. 2012

Obecně k návrhu:

Úvodem konstatujeme, že předložený návrh zákona je výrazně odlišný od předchozí verze, a proto ho nelze pojmout jako jeho „upravenou“ variantu, **ale jako nový návrh zákona. V souladu s Legislativními pravidly vlády proto požadujeme, aby byl ten návrh rozeslán do řádného vnějšího připomínkového řízení.**

Zdůrazňujeme, že i nyní předložená verze zdaleka nenaplnuje proklamovaný cíl obsažený v Programovém prohlášení vlády, kterým je odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy, ale ani schválený věcný záměr a teze zákona o úřednících veřejné správy.

Nadále přetrvávají naše zásadní výhrady především ke koncepční neujasněnosti návrhu zákona, k jeho věcnému obsahu a k významné nevyváženosti jednotlivých částí návrhu zákona, která se ještě prohloubila. **Značná část ustanovení je nesprávně formulována, chybí důsledné vymezení základních pojmů a logická návaznost.**

Z návrhu zákona nejsou zřejmé základní principy, které **by měla formulovat** důvodová zpráva. Zásadně nesouhlasíme s tím, že současně s novým návrhem zákona nebyla předložena důvodová zpráva.

Zásadně nesouhlasíme ani s tím, že vedle návrhu nové důvodové zprávy nebyla předložena ani Závěrečná zpráva z hodnocení dopadu regulace (RIA), která byla součástí důvodové zprávy k původnímu návrhu zákona a jejíž znění jsme rovněž odmítli. Přitom předkladatel konstatoval, že i tato bude přepracována.

Bez znění důvodové zprávy nelze upravený návrh zákona odpovědně posoudit.

Konstatujeme, že předložený návrh zákona částečně reaguje na některé zásadní připomínky k návrhu zákona o právních poměrech zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících), zejména pokud jde o kategorizaci zaměstnanců, samostatnou úpravu a redefinici bezúhonnosti a spolehlivosti, úpravu odstupného. Nový návrh zákona však rezignuje na jakoukoliv snahu o depolitizaci veřejné správy, neboť ji, na rozdíl od předchozího návrhu zákona, vůbec neřeší. Totéž platí i o protikorupčních opatřeních. Ve srovnání s předchozím návrhem snižuje ochranu úředníků, (úředníků územních samosprávných celků), zvyšuje míru rizika korupce (pásmový systém

odměňování (platy v rozpětí), smluvní platy), snižuje předpoklady pro výkon činnosti úředníka (jsou vypuštěny kvalifikační předpoklady pro výkon činnosti úředníka), dále rozšiřuje institucionální působnost zákona.

Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.

1. Ke koncepci návrhu:

a) Předkladatel v průvodním dopisu uvádí, že nemohl akceptovat připomínky koncepčního charakteru, protože jsou v rozporu s politickým zadáním. I přesto nadále odmítáme jednotnou právní úpravu právního postavení úředníků ve veřejné správě. Náš názor ve věci zachování oddělené právní úpravy právního postavení úředníků státní správy a úředníků územních samosprávných celků je konzistentní již od roku 2006 respektive 2008 (viz. též stanovisko odborového svazu k návrhu věcného záměru zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě – zákon o veřejné službě ze dne 23.10.2008 a stanovisko ČMKOS a odborového svazu ze dne 24.3.2011 a společné stanovisko ČMKOS a odborového svazu k návrhu zákona o úřednících ze dne 20.10.2012). Trváme na tom, aby byla zachována samostatná právní úprava úředníků vykonávajících v orgánech státní správy a ve správních úřadech správní činnosti. Obdobně trváme na zachování samostatné právní úpravy, upravující právní postavení úředníků územních samosprávných celků, která se navíc v praxi osvědčila.

b) Návrh zákona zhoršuje (v případě úředníků územních samosprávných celků) či nemění (v případě úředníků ústředních orgánů státní správy), dosavadní **právní ochranu úředníků**. Navrhovaná právní úprava nejenže nepřinese snížení vysoké fluktuace úředníků, neboť nevytváří k tomu dostatečné podmínky (například v oblasti odměňování, v míře kompenzací zvýšených povinností a omezení, v jistotě a stabilitě pracovního místa včetně vyšší právní ochrany a zvláště v chybějící depolitizaci především v oblasti ústřední státní správy a územní samosprávy), ale povede ve svých důsledcích k destabilizaci veřejné správy.

c) Vzhledem k tomu, že předložená verze návrhu zákona neřeší depolitizaci státní správy a územní samosprávy, nelze hovořit ani o transparentní odpolitizaci výkonu veřejné správy, jak bylo uváděno v důvodové zprávě původního návrhu zákona.

d) Předložený návrh zákona rovněž nepřispívá k boji proti korupci, jak předpokládá Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Některá navrhovaná řešení mají spíše prokorupční charakter nebo jsou z tohoto hlediska korupčně riziková (např. chybějící depolitizace, ponechání možnosti uplatnění pásmového odměňování a smluvních platů).

e) Předložený návrh zákona je nadále v rozporu s materiálem Rady EU „Doporučení Rady EU k Národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015, z jehož jednoho z doporučení vyplývá dlouhodobá podpora urychleného přijetí a vstup v plnou účinnost služebního zákona. Je zjevné, že předložený návrh zákona ve své věcné podobě doporučení Rady EU nesplňuje, respektive nerespektuje, což bude mít řadu negativních dopadů pro ČR, a to především na celkovém využívání fondů EU v novém programovém období 2014 – 2020 Českou republikou.

f) Předložený **návrh zákon je rovněž v rozporu s článkem 79 odstavec 2 ústavního zákona č.1/1993 Sb. Ústava České republiky, který zní: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.** Ústava v čl. 79 odst. 2) hovoří o tom, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon. Nehovoří o právní úpravě úředníků územních samosprávných celků, ani o tom, že právní úprava má být shodná pro úředníky „státní“ a úředníky územně samosprávných celků. Nelze tedy hovořit o tom, že navrhovaný zákon je naplněním čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č.1/1993 Sb., Ústava České republiky. Jedná se o účelové tvrzení. **Skutečným naplněním čl. 79 odst. 2 je stávající zákon č.218/ 2002 Sb., služební zákon.**

Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.

2. Nelze souhlasit s velmi extenzivním rozsahem institucionální působnosti, která je nad rámec původního návrhu zákona navíc ještě rozšířena také na Nejvyšší kontrolní úřad, Technologickou agenturu České republiky, Grantovou agenturu České republiky, Akademii věd České republiky, Kancelář finančního arbitra, Českou správu sociálního zabezpečení a na okresní správy sociálního zabezpečení. Není zřejmé, co vedlo předkladatele k tak extrémnímu rozsahu institucionální působnosti.

Trváme na tom, aby se institucionální působnost zákona v případě státní správy vztahovala analogicky jako v zákoně č.218/2002 Sb., služební zákon, pouze na organizační složky státu, které jsou ze zákona správním orgánem či správním úřadem a v případě územní samosprávy, aby byl zachován stávající stav daný zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Považujeme za zcela nezbytné, aby institucionální působnost zákona, tj. zaměstnanci kterých úřadů a správních orgánů budou spadat do jeho působnosti, byl stanoven zcela jednoznačně a určitě.

Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.

3. Zásadně nesouhlasíme s navrženou osobní působností zákona a s navrženou kategorizací zaměstnanců a to i přesto, že proti původnímu návrhu zákona došlo ke změně v kategorizaci. Navržená kategorizace, spočívající ve vymezení dvou skupin úředníků - referentů vnější nebo vnitřní správy, je zmatečná. Je nejasné, proč dochází k členění na úředníky - referenty vnější a vnitřní správy. V této souvislosti upozorňujeme, že dosavadní právní řád nezná pojmy referent vnější správy a obdobně referent vnitřní správy. Návrh je důkazem trvajícím koncepční nejasnosti podstaty a smyslu právní úpravy. **Nevidíme žádný věcný důvod, proč by předložená právní úprava měla rozlišovat dvě skupiny úředníků podle toho, zda jsou referenty vnější či vnitřní správy, neboť z logiky věci (charakteru jimi vykonávaných činností) je nezbytné obě skupiny zaměstnanců pokládat za úředníky bez bližší specifikace.** Vzhledem k tomu, že předkladatel

nepředložil důvodovou zprávu, není zřejmé, jaké věcné důvody ho vedly k navržené diferenciaci úředníků.

Trváme v případě úředníků územních samosprávných celků na zachování stávajícího rozsahu osobní působnosti **obsažené** v zákoně o úřednících územních samosprávných celků a v případě úředníků státní správy trváme na zachování rozsahu osobní působnosti, který byl použit v zákoně o státní službě. Trváme na tom, aby osobní působnost zákona nebyla spojena s kategorizací úředníků.

Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní

4. Zásadně nelze souhlasit s tím, že z předpokladů pro zastávání místa úředníka respektive vedoucího úředníka byla vypuštěna podmínka „splňování kvalifikačních předpokladů stanovených jiným právním předpisem“. Rovněž stanovení předpokladu dosažení 18 let věku je velmi nízké, neboť v tomto věku nespňuje fyzická osoba ucházející se o místo úředníka dosažený minimální stupeň vzdělání, a to úplné středoškolské vzdělání. Obdobně nelze souhlasit s nízkou věkovou hranicí a nízkou délkou praxe úředníka u vedoucích úředníků. U vedoucích úředníků je podmínka 18 let věku a tři roky praxe úředníka nesmyslná, neboť obě podmínky nelze splnit. Požadujeme zvýšení věkového limitu včetně délky praxe.

Všechny uvedené připomínky považujeme zásadní.

5. Zákon by měl zcela pregnantně vyjádřit zásadu, že volná místa úředníků lze obsadit pouze těmi uchazeči, kteří se účastnili výběrového řízení. Výjimky z této zásady by měly být připuštěny **jen** z důvodů stanovených zákonem (§ 8 přepracovaného návrhu zákona).

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

6. Zákon by měl jednoznačně stanovit, že pracovní poměr na dobu určitou může být s úředníkem uzavřen jen z důvodů uvedených v zákoně. I nadále máme za to, že z hlediska hospodárnosti a efektivity možnost nahradit dočasně nepřítomného úředníka na dobu překážek v práci zaměstnancem, který uzavře se zaměstnavatelem pracovní poměr na dobu určitou, by se měla týkat jen dlouhodobých překážek v práci (mateřská nebo rodičovská dovolená, výkon veřejné funkce, dočasná pracovní neschopnost, u níž lze na základě lékařského posudku předpokládat, že bude delší než 3 měsíce apod.). Krátkodobé nepřítomnosti zaměstnance v práci lze řešit v souladu s dosavadní praxí formou zastupování.

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

7. I nadále přetrvává nejasnost vztahu zvláštní úpravy dané navrhovaným zákonem a obecné úpravy dané zákoníkem práce. Týká se to především nově upravených důvodů výpovědi ze strany zaměstnavatele (§ 17 a § 18). Zatím co u „referentů vnější správy“ se nově formulují výpovědní důvody s tím, že se výslovně vylučuje použití ustanovení § 52 písm. a) až c) a f)

zákoníku práce, u „referentů vnitřní správy“ se formulují pouze dva výpovědní důvody, přičemž zvláštním (dalším) výpovědním důvodem ve vztahu k obecné úpravě obsažené v ustanovení § 52 zákoníku práce je pouze ten, který je uveden v ustanovení § 18 písm. b) návrhu zákona. Vzhledem k navrženému ustanovení § 63 zákona pak z hlediska aplikační práce není jasné, zda se pro „úředníky vnitřní správy“ vylučuje působnost ustanovení § 52 zákoníku práce zcela či nikoli, jestliže je v ustanovení § 18 návrhu zákona obsažena zvláštní úprava. **Nevidíme věcný důvod k rozdílné úpravě výpovědních důvodů u obou skupin úředníků a k zvláštní úpravě výpovědních důvodů vůbec na rozdíl od obecné úpravy zákoníku práce. Trváme na použití obecné úpravy zákoníku práce i pro úředníky, analogicky jako tomu je v zákoně o úřednících územních samosprávných celků, který tento institut neřeší.**

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

8. Obdobně, jako v případě zvláštní úpravy výpovědních důvodů, je tomu i v případě navrhované právní úpravy odvolání za pracovního místa. Navrhovaná právní úprava je zmatečná, vzhledem k tomu, že se vychází z nesprávné interpretace institutu odvolání z funkce spočívající v tom, že před skončením pracovního poměru zaměstnance „ve jmenované funkci“ musí vždy dojít nejdříve k odvolání z funkce.

ČMKOS i OS považují za zcela nezbytné, zejména v zájmu zmezení především politických vlivů na činnost úředníků veřejné správy, aby zákon jasně formuloval, že k odvolání může dojít pouze ze zákonem stanovených důvodů, přičemž k odvolání by mělo dojít pouze v případě, že zaměstnanec pozbyl některý z předpokladů, porušil závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců, nebo neprokáže způsobilost vedoucího úředníka ve lhůtě stanovené zákonem. V zájmu zamezení interpretačních potíží považujeme rovněž za nezbytné, aby tento zákon obsahoval **úplnou zvláštní úpravu odvolání z funkce,** včetně důsledků odvolání (zásada, že odvoláním či vzdáním se funkce pracovní poměr nekončí, povinnost zaměstnavatele nabídnout jiné vhodné místo odpovídající zdravotnímu stavu a kvalifikaci zaměstnance, není-li vhodné místo k dispozici nebo zaměstnanec nabízené místo odmítne, upravit dobu do skončení pracovní poměr tak, že se jedná o překážku na straně zaměstnavatele, kdy zaměstnanci přísluší náhrada mzdy, včetně zakotvení fikce existence výpovědního důvodu podle § 52 písm. c) zákoníku práce). Jako nejvhodnější se tak jeví převzetí právní úpravy odvolání z funkce ze stávajícího zákona o úřednících územně samosprávných celků.

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

9. Má-li tento zákon stanovit **další povinnosti úředníků ve veřejné správě,** je nezbytné řešit vztah této úpravy k úpravě obecné, zejména pokud jde o úředníky územně samosprávných celků (vztah § 24 zejména k ustanovení § 303 odst. 1 písm. e) zákoníku práce. Rovněž **považujeme za nezbytné zakotvit zásadu, že etický kodex jako v podstatě vnitřní akt řízení a organizace práce nesmí upravovat nové (originální) povinnosti úředníků mimo zákonnou úpravu.**

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

10. Zásadně nelze souhlasit s tím, že předložený návrh zákona, na rozdíl od původního návrhu, **neupravuje odměňování úředníků** s tím, že předpokládá zachování stávajícího nařízení vlády i pro zaměstnance upravené tímto zákonem. **Má-li zákon obsahovat účinná opatření v boji proti korupci, pak nelze připustit existenci možnosti uplatnění systému pásmového odměňování a smluvních platů**, neboť jejich použití obsahuje vysokou míru korupčního rizika, zakládá neopodstatněné nerovnosti respektive popírá zásadu rovnosti a kompenzační charakter platu.

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

11. Za zásadní vadu upraveného návrhu zákona pokládáme rovněž absenci návrhu zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o úřednících tzv. doprovodného či změnového zákona. Bez současně předloženého návrhu tzv. změnového zákona, nelze návrh zákona odpovědně posoudit, zvláště, když návrh sám je koncipován jako speciální právní úprava pracovněprávních vztahů úředníků veřejné správy k obecné úpravě obsažené v zákoníku práce.

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

12. Obecně k ustanovením § 30 až 60 (vzdělávání ve veřejné správě)

Oblasti vzdělávání úředníků veřejné správy je věnován příliš velký prostor, a to především na úkor právní úpravy právního postavení úředníků veřejné správy. Z tohoto hlediska pokládáme upravený **návrh zákona za nevyvážený**. Trváme na zásadních připomínkách, které jsme obecně k příslušným ustanovením uplatnili v rámci připomínkového řízení k původnímu návrhu zákona, a které jsou uvedeny ve společném stanovisku ČMKOS a OS SOO ze dne 20. 10. 2012.

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

Závěr:

Z výše uvedených zásadních důvodů a s přihlédnutím ke stanovisku z roku 2008, 2011 a 2012 odmítáme předložený návrh zákona jako celek. Požadujeme nadále oddělenou právní úpravu právního postavení úředníků státní správy a úředníků územně samosprávných celků.

V Praze dne 9. 11. 2012