

# SPOLEČNÉ STANOVISKO

Českomoravské konfederace odborových svazů a Odborového svazu státních orgánů a organizací k návrhu zákona o právních poměrech zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících)

## A. Obecně k návrhu:

Zásadně nesouhlasíme s předloženým návrhem zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících) a odmítáme jej jako celek.

### **Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

Zásadní výhrady se vztahují především ke koncepční nejasnosti návrhu zákona, k jeho věcnému obsahu, k nejednotné terminologii a tím i k nejasnosti textu některých ustanovení a jejich neprovázanosti a k významné nevyváženosti jednotlivých částí návrhu zákona. Vzhledem k uvedenému jsme upustili od naší obvyklé metody práce a vzdali jsem se formulování legislativních návrhů požadovaných změn, protože v opačném případě by to znamenalo přepsat celý návrh zákona. V této souvislosti zdůrazňujeme, že se vyjadřujeme pouze k některým z našeho pohledu nejvíce zaznamenaným nedostatkům předloženého návrhu.

**1.** 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). 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, jak ostatně připouští i sám předkladatel a zdůvodňuje tím použití této úpravy na právní vztahy úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

### **Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

**2.** Předkladatel v důvodové zprávě tvrdí, že „zákon zajistí vyšší profesionalitu výkonu veřejné správy, sníží dosavadní vysokou fluktuaci úředníků a přinese zřetelné vymezení politického vlivu tím, že jasně rozlišuje úřednické a politicky obsazované pracovní pozice“. Oprávněnost tohoto tvrzení však z vlastního návrhu zákona nevyplývá.

a) Lze důvodně předpokládat, že **zákon nezajistí vyšší profesionalitu výkonu veřejné správy**, neboť navrhovaný způsob a rozsah vzdělávání je již nyní plně funkční v případě úředníků územních samosprávných celků a územní státní správy a z větší části také u

zaměstnanců ústředních orgánů státní správy. Z ustanovení návrhu zákona nevyplývá opodstatněnost uvedeného názoru.

**b) Návrh zákona nezvyšuje** (v případě úředníků územních samosprávných celků), **případně jen mírně zvyšuje** (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 nedostatečné depolitizaci především v oblasti ústřední státní správy, ale povede ve svých důsledcích k destabilizaci veřejné správy.

**c) Odlíšení úřednické a politicky obsazované funkce ve státní správě** bez jednoznačného zákonného definování vzájemných vazeb například mezi státním tajemníkem a ministrem, definování pozice náměstka ministra na straně jedné, a bez stanovení odpovídající míry ochrany úřednických pozic (počínaje státním tajemníkem) před politickými vlivy na straně druhé, **nelze pokládat za depolitizaci veřejné správy**. Vzhledem k tomu, že není řešena odpovídajícím způsobem depolitizace státní správy, nelze hovořit **ani** o transparentní **odpolitizaci výkonu veřejné správy**.

**d) Návrh zákona 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. nedostatečná depolitizace, kategorizace zaměstnanců, ponechání možnosti smluvních platů).

**e) Návrh zákona je rovněž 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 nespĺňuje respektive nerespektuje, což bude mít řadu negativních dopadů pro ČR, a to především na celkové využívání fondů EU v novém programovém období 2014 – 2020 Českou republikou.

**f) Zásadně nelze souhlasit s tvrzením předkladatele, že navrhovaný zákon „je naplněním čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky**. Článek 79 odstavec 2 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**.

Uvedená a další tvrzení důvodové zprávy jsou věcně nesprávná případně nepravdivá, účelová až manipulativní. **Ze všech výše uvedených důvodů proto předložené znění důvodové zprávy odmítáme.**

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

**3. Výše uvedené platí také o Závěrečné zprávě z hodnocení dopadu regulace (RIA), která je součástí důvodové zprávy a jejíž znění rovněž odmítáme.** Především z technických důvodů uvádíme níže pouze některé ze zásadních výhrad, které k textu závěrečné zprávy máme.

a) Je nutné odmítnout argumentaci předkladatele, jíž zdůvodňuje potřebu sjednocení úpravy. **Spojený model veřejné správy nemůže být důvodem ke sjednocení právní úpravy jak v oblasti pracovních poměrů, tak v oblasti vzdělávání.** Předkladateli, respektive autorovi návrhu zákona zjevně není jasné, z jakého principu vychází spojený model veřejné správy. Spojený model veřejné správy znamená, že právními předpisy stanovené činnosti (agendy) zajišťují, (vykonávají) za stát v přenesené působnosti zákony stanovené příslušné územní samosprávné celky (některé obce, kraje). Snaha o sjednocení činností mezi oběma cílovými skupinami je věcně neopodstatněná, nekoncepční, protože společné činnosti, vykonávané v územních samosprávných celcích a ve státní správě jsou minimální. Totéž platí také o prostupnosti vzdělání mezi státní správou a územní samosprávou.

b) Odmítáme rovněž nepravdivou a tudíž účelovou argumentaci předkladatele, který si nepřijatelným způsobem upravil citaci z Programového prohlášení vlády. Programové prohlášení vlády se vůbec nezmiňuje o zaměstnancích veřejné správy. Naopak tvrdí, že „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“. **Podmínky stanovené v Programovém prohlášení vlády však předložený návrh zákona nesplňuje.**

c) **Nelze souhlasit s velmi extenzivním rozsahem institucionální působnosti, která je nad rámec rozhodnutí vlády navíc ještě rozšířena také na zaměstnance bezpečnostních sborů.** Argumentace předkladatele, že „...speciální působnost zákona na zaměstnance veřejné správy zařazené v organizačních složkách státu, bezpečnostních sborech a úřadech územních samosprávných celků se navrhuje proto, že stálou hlavní činností těchto zaměstnanců je výkon správních činností, tedy plnění úkolů v oblasti státní správy nebo samosprávy územního samosprávného celku. Důvodem je, že tito zaměstnanci přímo ovlivňují kvalitu výkonu veřejné správy...“ není v případě zaměstnanců Policie ČR, Vězeňské služby ČR pravdivá. **Není totiž pravda, že stálou hlavní činností těchto zaměstnanců je výkon správních činností.** V případě obou uvedených skupin zaměstnanců přichází v úvahu výkon správních činností jen ve velmi omezeném až zanedbatelném rozsahu, jak vyplývá z příslušných zákonů. Totéž ostatně platí i o zaměstnancích Hasičského záchranného sboru a Celní správy.

**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.** V této souvislosti upozorňujeme, že pouhý odkaz na jiné zákony pod čarou není součástí normativního textu a důvodová zpráva se jich nemůže dovolávat.

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

**4. Zásadně nesouhlasíme s navrženou osobní působností zákona a s navrženou kategorizací zaměstnanců.** Je důkazem koncepční nejasnosti podstaty a smyslu právní úpravy. **Nevidíme žádný věcný důvod, proč by předložená právní úprava měla odlišně definovat pozici úředníka a zaměstnance veřejné správy,** neboť z logiky věci (charakteru jimi vykonávaných činností) je nezbytné obě skupiny zaměstnanců pokládat za úředníky, navíc na sobě svými činnostmi vzájemně závislých. Markantní je to například v případě zaměstnanců připravujících veškeré nezbytné podklady pro správní rozhodnutí včetně návrhu vlastního rozhodnutí. U této skupiny z formulace znění zákona navíc není jasné, do které skupiny budou zařazeni.

Totéž se týká také zaměstnanců zařazených v bezpečnostních sborech, z nichž většina zajišťuje podmínky pro výkon činnosti bezpečnostního sboru nebo přímo plní činnosti stanovené zákonem pro příslušný bezpečnostní sbor, které nemají charakter správních činností ani charakter činností uvedených v návrhu zákona u kategorie zaměstnanců veřejné správy a přitom nemají manuální charakter. Máme na mysli především zaměstnance Policie ČR a Vězeňské služby ČR.

Předkladatel ani v důvodové zprávě ani ve zprávě RIA neuvádí věcné důvody, které ho vedly k navržené diferenciaci (kategorizaci) mezi úředníky a zaměstnanci veřejné správy. Navíc návrh zákona ponechává rozhodování o zařazení do kategorie úředník a zaměstnanec veřejné správy na příslušné organizační složce, což zakládá značnou míru subjektivnosti, která ve svých důsledcích může vést k neopodstatněné rozdílnosti v provedené kategorizaci mezi jednotlivými srovnatelnými organizačními složkami. I z tohoto důvodu navrhovaná kategorizace postrádá smysl a je spíše korupčním rizikem.

Trváme v případě úředníků samosprávných celků na zachování stávajícího rozsahu osobní působnosti 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.

**Považujeme za zcela nezbytné, aby osobní působnost zákona, tj. kteří zaměstnanci konkrétního úřadu či správního orgánu budou spadat do jeho působnosti, byla stanovena zcela jednoznačně a určitě.**

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

**5. Tvrzení, že mezi úředníky a zaměstnanci veřejné správy jsou systémově nastaveny rozdíly jak v rozsahu práv a povinností, odměňování, kompenzacích zvýšených požadavků, tak v rozsahu právní ochrany, je v rozporu s vlastním návrhem zákona především v rozsahu práv a povinností a v odměňování.**

Z návrhu zákona naopak vyplývá, že zaměstnanci veřejné správy a úředníci budou mít **v podstatě stejné povinnosti**. Odlišnost spočívající v případě úředníků v tom, že musí nahlásit obvinění z přestupku a výsledek řízení, nelze pokládat za tak závažný rozdíl v rozsahu povinností a omezení, aby například zdůvodňoval větší míru kompenzace za zákonem stanovená omezení. Navíc se jedná pouze o informační povinnost. Tuto informační povinnost by měli mít také zaměstnanci veřejné správy, neboť úprava spolehlivosti se týká obou kategorií zaměstnanců

Autor návrhu zákona nebere vůbec v úvahu, že zaměstnanci zařazení v organizačních složkách státu, které jsou ze zákona správním úřadem nebo orgánem státní správy, mají stanoveny specifické povinnosti a omezení ve speciálních zákonech. To se týká také zaměstnanců bezpečnostních sborů, kteří navíc podléhají pod působnost GIBS, což je nepochybně, ve srovnání s ostatními zaměstnanci, významné další omezení. Tyto právní úpravy nekategorizují zaměstnance.

**Kompenzace pro úředníky veřejné správy uvedené v návrhu zákona jsou** proto navíc **diskriminační vůči zaměstnancům veřejné správy**, kteří mají fakticky stejný rozsah povinností, jak jsme již uvedli výše. Pro stávající úředníky územních samosprávných celků znamená navržená kompenzace v případě odstupného, vzhledem k jeho jiné konstrukci, zhoršení stávajícího stavu. Pro úředníky územních samosprávných celků, kteří nově budou zaměstnanci veřejné správy, dochází také ke snížení právní ochrany proti stávajícímu stavu.

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

**6. Rozpor mezi zněním závěrečné zprávy a návrhem zákona je zřejmý také v případě odměňování.** Podle závěrečné správy bude odměňování úředníků odlišné od zaměstnanců veřejné správy. Návrh zákona však naopak předpokládá zachování stávajícího nařízení vlády.

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

**7. Zásadně nelze souhlasit s tvrzením RIA, že nároky na státní rozpočet přijetím předloženého návrhu zákona nevzniknou.** Zejména v oblasti vzdělávání, pokud by bylo přijato navržené řešení, vzniknou značné náklady především státu, neboť takto extenzivně koncipované a extrémně centralizované vzdělávání si zvýšené náklady jednoznačně vyžádá.

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

**8. Za zásadní vadu návrhu zákona pokládáme rovněž absenci návrhů prováděcích předpisů,** na něž návrh zákona odkazuje a především absenci návrhu zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o úřednících tzv. doprovodného či změnového zákona. Bez předložení těchto návrhů, zejména bez současně předloženého návrhu tzv. změnového zákona, nelze návrh zákona odpovědně posoudit, zvláště, když návrh sám je koncipován jako speciální právní úprava pracovněprávních vztahů zaměstnanců veřejné správy k obecné úpravě obsažené v zákoníku práce a odkazuje dále na změny jiných právních předpisů (např. zákona č. 2/1969 Sb.), kterou připomínková místa nemají k dispozici. Již z tohoto důvodu požadujeme stažení návrhu zákona.

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

## **B. K jednotlivým ustanovením návrhu zákona:**

### **1. K § 1**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*Ustanovení je spolu s ustanovením § 2 a § 3 odst. 3 zásadního významu, pokud jde o vymezení institucionální a osobní působnosti zákona a tím i určení rozsahu subsidiární působnosti zákoníku práce. Z obecných legislativních požadavků by tedy text normy měl být jasný, jednoznačný, nevzbuzující pochybnosti a měl by být systematicky seřazen. Navržený text uvedené požadavky nesplňuje.*

*a) Záměrem předkladatele je zjevně upravit specifika pracovního poměru zaměstnanců ve veřejné správě, jejich vzdělávání a působnost orgánů vykonávajících státní správu v oblasti vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě. Je proto s podivem, proč jsou voleny tak vágní pojmy jako „právní poměry zaměstnanců“, „vztahy zaměstnanců u zaměstnavatele“, „organizační vztahy“.*

*b) Text ustanovení § 1 nekoresponduje s textem ustanovení § 2 odst. 2, kdy je použitím slova „dále“ nastolena pochybnost, jaké další zaměstnavatele má předkladatel na mysli.*

*c) Ustanovení zavádí pojem „zaměstnavatel“, byť jako legislativní zkratku pro správní úřad, bezpečnostní sbor, ozbrojené síly a územní samosprávný celek, přičemž jej posléze definuje jako Českou republiku a územní samosprávný celek. Přitom legální definici zaměstnavatele obsahují zákoník práce v § 7 a 9 včetně toho, kdo za Českou republiku v pracovněprávních vztazích jedná a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonává. Definice pojmu „zaměstnavatel“ pro účely tohoto zákona by podle našeho názoru měla tedy primárně vycházet ze zákoníku práce.*

*c) Podotýkáme, že hlavní město Praha není v příslušném zákoně označeno jako územně samosprávný celek. Vzhledem k tomu, že není zřejmé záměrem předkladatele zaměstnance hlavního města Prahy opomenout, měl by na to pamatovat. (viz. dále k ustanovení § 2 odst. 1).*

d) *Pro osobní působnost zákona je rozhodující, vedle splnění podmínky být zaměstnán u vymezeného zaměstnavatele, výkon státní správy, samosprávy nebo vnitřní organizační činnosti veřejné správy. **Pojmy nejsou definovány**, jejich obsah je naznačen v definicích jednotlivých kategorií zaměstnanců, které jsou nesystémově zařazeny v hlavě II místo toho, aby byly součástí vymezení pojmů v § 2.*

e) *Podle našeho názoru nelze v negativním vymezení působnosti zákona vyloučit „klíčového zaměstnance“, jestliže se tímto zákonem pojem a kategorie „klíčový zaměstnanec“ zavádí. To, že se nemají některá ustanovení na tuto kategorii zaměstnance vztahovat, je třeba vyjádřit jiným způsobem (např. ustanovení xy neplatí pro klíčového zaměstnance).*

f) *Pokud by návrh zákona stanovil, že se vztahuje na pracovní poměry zaměstnanců veřejné správy, nebylo by nezbytné, aby zákon vylučoval působnost na zaměstnance, jejichž pracovněprávní vztah je založen dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Ačkoli návrh zákona svoji působnost na tyto zaměstnance vylučuje, počítá s nimi, respektive obsahuje zvláštní úpravu jejich pracovněprávních vztahů tím, že příkazuje zařadit je do kategorie ostatních zaměstnanců podle § 3 odst. 1 písm. h). Podle našeho názoru je však třeba, aby zákon ošetřil jinou skutečnost. Máme na mysli to, že v ustanovení § 1 odst. 1 se stanoví, že se zákon vztahuje na zaměstnance vyjmenovaných zaměstnavatelů, pokud vykonávají státní správu, samosprávu nebo vnitřní organizační činnosti veřejné správy. Pokud by návrh prošel v navrženém znění, znamenalo by to, že zákon se nebude vztahovat na zaměstnance činné na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, ale není tím současně vyloučeno, že nemohou vykonávat státní správu, samosprávu nebo vnitřní organizační činnosti veřejné správy. Je třeba zdůraznit, že předkladatel zvolil soukromoprávní úpravu, která je ovládána zásadou „co není zakázáno, je dovoleno“. Navržené ustanovení je tak zjevně prokoruční, protože vyjmenovaným zaměstnavatelům umožňuje zaměstnat zaměstnance na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a svěřit jim výkon uvedených správních činností, přičemž by na tyto zaměstnance zvláštní režim zaváděný tímto zákonem nedopadal. Je proto nezbytné, aby zákon, je-li skutečně záměrem předkladatele vyloučit z působnosti tyto zaměstnance, zakázal výkon státní správy, samosprávy nebo vnitřní organizační činnosti veřejné správy zaměstnanci činnými na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Na tom nic nemění to, že „dohodáři nikdy státní správu nedělali“ apod. argumenty. Zákon by měl nad jakoukoli pochybnost stanovit, kdo podléhá zvláštnímu režimu navrhovaného zákona a kdo nikoli.*

g) *V důvodové zprávě se uvádí, že zákon by se neměl vztahovat na zaměstnance zařazené v organizačních složkách zřízených státem nebo organizační složkou státu nebo územním samosprávným celkem a na zaměstnance zařazené výhradně ve zvláštních orgánech státu nebo organizační složce státu nebo územního samosprávného celku (str. 85). Text návrhu zákona takové ustanovení nemá. V zájmu odstranění pochybností by měla být v zákona výslovně vyloučena první z uvedených kategorií zaměstnanců, u druhé kategorie by měl být vysvětleno, co se rozumí „zvláštní orgán státu, nebo organizační složka státu nebo územního samosprávného celku“.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

## **2. K § 2 odst.1 a 2**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*a) Ustanovení definuje pojem „zaměstnavatel“ pro účely tohoto zákona. Definice je zmatečná a nekoresponduje s ustanovením § 1 (viz. odůvodnění k § 1).*

*b) Považujeme za nezbytné, aby pro účely tohoto zákona byl definován pojem „územně samosprávný celek“ („Územním samosprávným celkem je obec a kraj a pro účely tohoto zákona též hlavní město Praha, město, statutární město a městská část hlavního města Prahy.“). Máme za to, že obdobným způsobem by měly být definovány pro účely tohoto zákona pojmy „bezpečnostní sbor“ a „ozbrojené síly“*

*c) Místo vymezení základních pojmů je ambicí upravit způsobilost vyjmenovaných vedoucích zaměstnanců v pracovněprávních vztazích, přitom je navíc naznačena organizační struktura (vztahy nadřízenosti s podřízenosti). Ustanovení je zcela nejasné. Obecně je způsobilost v pracovněprávních vztazích jednat a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonávat za Českou republiku stanovena v § 9 zákoníku práce. Není pochyb o tom, že právní úkony činí vedoucí organizační složky státu obdobně jako statutární orgán u fyzických nebo právnických osob nadaných právní subjektivitou. Pokud je záměrem předkladatele upravit způsobilost v pracovněprávních vztazích speciálně, tedy svěřit tuto způsobilost zcela konkrétní osobě v organizační struktuře zaměstnavatele mimo statutární orgán a tím vyloučit, aby způsobilost v pracovněprávních vztazích vykonával někdo jiný, měl by tak učinit zcela jednoznačně a určitě. Přitom je třeba respektovat skutečnost, že způsobilost jednat v pracovněprávních vztazích u územních samosprávných celků a hlavního města Prahy upravují speciální zákony, tudíž **úprava v § 2 odst. 1 je duplicitní s tou výhradou, že neznáme záměr předkladatele týkající případné změny těchto zákonů při absenci změnového zákona.***

*Z definice státního tajemníka pouze vyplývá, že řídí a ukládá úkoly podřízeným vedoucím úředníkům a zaměstnancům. V tomto smyslu je „pouhým vedoucím“ podle ustanovení § 11 zákoníku práce. Předpokládali jsme, že státnímu tajemníkovi bude svěřena způsobilost jednat v pracovněprávních vztazích za zaměstnavatele, tedy nejen řídit a kontrolovat práci podřízených a ukládat jim úkoly, ale i činit právní úkony v pracovněprávních vztazích. Z textu však takové oprávnění nevyplývá. Rovněž jsme předpokládali, že funkce státního tajemníka bude zřízena tímto zákonem. Máme za to, že tomu nic nebrání a záměr předkladatele v tomto smyslu novelizovat zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, není nijak, při absenci změnového zákona, vysvětlen. **Požadujeme rovněž jednoznačně vymežit postavení náměstka ministra.** V ustanovení odstavce 1 se předpokládá, že náměstek ministra má postavení vedoucího úředníka, aniž by zákon definoval jeho pozici, tedy zda a které zaměstnance řídí, a jaký je jeho vztah ke státnímu tajemníkovi.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**



### 3. K § 2 odst. 3

#### Ustanovení je nezbytné přepracovat.

Odůvodnění:

a) **Definice pojmu „správní úřad“ je nedostatečná** vzhledem k ustanovení § 1 návrhu zákona.

Proto požadujeme za slova „orgány státní správy“ vložit „správní orgány“. Rozšíření textu o *správní orgány reaguje na nejnovější právní úpravy speciálních zákonů, které používají označení správní orgán.*

b) **Dále požadujeme, aby byl text doplněn o definici správního úřadu, pokud jde o územní samosprávné celky** („Úřadem se pro účely tohoto zákona rozumí také obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města, magistrát územně členěného statutárního města, úřad městského obvodu nebo úřad městské části územně členěného statutárního města, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy.“). **Předkladatel opomněl totiž uvést úřady územních samosprávných celků, které jsou v příslušných zákonech uvedeny jako orgány krajů či obcí včetně hl.m. Prahy. Pokud by nebyl v návrhu zákona tento výčet uveden, došlo by nepochybně k výkladovým problémům, neboť úprava by nebyla úplná.**

c) **Obdobně by měl být definován správní úřad, pokud jde o zbývající kategorie zaměstnavatelů, tedy u bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Ustanovení § 2 odst. 2 je zmatečné.**

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

### 4. K § 2 odst. 4

#### Ustanovení je nezbytné přepracovat.

Odůvodnění:

a) **Nesouhlasíme, aby pro účely navrhované úpravy byl používán výraz „vrchnostenská správa“ případně „vrchnostenské činnosti“ a zatím účelem, aby zákon definoval pojem „vrchnostenská správa“.** Vrchnostenská správa byla pro české země zrušena v roce 1848, kdy došlo k odnětí pravomocí nad osobami usazenými na území jednotlivých panství majitelům těchto panství. Tím byla zrušena **rezidua feudálního zřízení** a státní správa přešla výlučně do rukou státu a byla tak vytvořena důsledná dvojkolejnost státní správy a samosprávy, která v podstatě přetrvala až do zrušení okresních úřadů a zavedení tzv. „modelu společné státní správy a samosprávy“. Pro tyto historické souvislosti je pojem „vrchnostenská správa“ **naprosto nevhodný a pro nás nepřijatelný.** Tento pojem je proto třeba nahradit pojmem :*správní rozhodování*“

b) **Zákon by měl naopak definovat pojem „státní správa“** (např. „úsek činnosti správního úřadu nebo jeho část vyplývající ze zvláštního zákona, který stanoví jeho působnost“.), „samospráva“ (např. „plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů“).

c) Vzhledem k tomu, že nesouhlasíme s kategorizací zaměstnanců, zjednodušeně řečeno s rozdělení, zaměstnanců na úředníky a zaměstnance ve veřejné správě, **není nutné pojem „vnitřní organizační činnosti ve veřejné správě“ definovat.** Pokud by předkladatel i nadále trval na myšlence uvedené kategorizace zaměstnanců, je nezbytné uvedený pojem, který je použit v ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) navrhovaného zákona, definovat rovněž. Systematicky by definice tohoto pojmu měla být zařazena do výkladu pojmů, nikoli do ustanovení následujících (§ 3 odst. 3 navrhovaného zákona). Připomínáme, že tento požadavek souvisí s tím, že vymezení v tomto případě osobní působnosti zákona musí být zcela jednoznačné a nevzbuzující pochybnosti.

d) Místo definování pojmu „vrchnostenská správa“, která zahrnuje jen malý úsek správních činností, kterým je jen správní rozhodování, **považujeme za nezbytné definovat pojem správní činnosti alespoň v rozsahu, jak je upravuje ustanovení § 3 odst. 3 návrhu zákona a definici přizpůsobit též činnostem na úseku samosprávy.** Pokud předkladatel nevyhoví požadavku na širší definování pojmu „správní činnosti“, požadujeme zcela zásadně, aby definice správní činnosti, která je omezena pouze na správní rozhodování, byla doplněna o činnosti spočívající též v případě přípravy podkladů pro správní rozhodnutí a návrhů správních rozhodnutí.

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

## **5. K § 2 odst. 5**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění*

a) Ustanovení definuje systemizaci a stanoví částečně její obsah, když další obsah je naznačen v ustanovení § 2 odst. 1, upravující vztahy nadřízenosti a podřízenosti některých osob a v ustanovení § 3. Z hlediska legislativně technického máme za to, že **zákon by měl vedle definice pojmu „systemizace“ obsahovat i úpravu požadavků na obsah systemizace, a to v jednom ustanovení.** Ustanovení je nezbytné dát do souladu s ustanovení § 35, pokud jde o povinné náležitosti systemizace.

b) **Za zcela nepřijatelné považujeme to, aby součástí systemizace byly „další předpoklady stanovené pro výkon práce“.** Pracovněprávní úprava v České republice rozlišuje mezi předpoklady a požadavky na výkon práce. Nesplňování předpokladů či jejich ztráta znemožňuje výkon dané práce, což v podstatě znamená ukončení pracovněprávního vztahu, nesplňování požadavků je však částečně odstranitelné, pokud jde o nesplňování požadavků spočívajících v neuspokojivých pracovních výsledcích. I z toho důvodu požaduje pracovněprávní úprava, aby předpoklady byly stanoveny zákonem. Proto zásadně nesouhlasíme, aby vedle těchto předpokladů mohli zaměstnavatelé v podstatě neomezeně jakkoli a kdykoli stanovovat jakési další předpoklady pro výkon práce.

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

## 6. K § 3 odst.1

**Požadujeme vypustit písmeno a) a písmeno d) a text příslušně upravit.**

*Odůvodnění:*

*a) Trváme na tom, aby kategorie „zaměstnanci veřejné správy“ a s tím související „vedoucí zaměstnanců veřejné správy“ byly zrušeny. Odůvodnění viz. část tohoto stanoviska obecně k návrhu. V souvislosti s kategorizací, s níž nesouhlasíme, se zavádí pojem zaměstnanec veřejné správy. V této souvislosti vzniká problém označení zaměstnanců vykonávajících manuální činnosti, na které se bude vztahovat zákoník práce. Vzhledem k tomu, že předkladatel nepředložil návrh tzv. změnového zákona, nelze usuzovat jak se předkladatel návrhu zákona s tímto problémem vyrovnal.*

*b) Současně upozorňujeme, že zákon o ochraně veřejného zdraví požaduje, aby zaměstnavatelé, zjednodušeně řečeno, vyhodnotili rizika prací. Zaměstnavatel je pak povinen informovat zaměstnance o tom, do jaké kategorie byla jím vykonávaná práce zařazena. Použití pojmu „kategorie“, který zákoník práce používá v jiném kontextu a s jiným obsahem považujeme z hlediska legislativně technického za nepřijatelné, neboť je matoucí.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

## 7. K § 3 odst. 3

**Ustanovení § 3 odst. 3 požadujeme zrušit.**

*Odůvodnění:*

*Viz též náš návrh výše, z něhož tento požadavek logicky vyplývá. Odkazujeme také na naše stanovisko v obecné části stanoviska a na odůvodnění k požadavku na změnu ustanovení § 2 odst. 4.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

## 8. K § 3 odst. 4

**Požadujeme text doplnit o „přípravu a tvorbu podkladů a návrhů správních rozhodnutí“ s tím, že ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*a) Ze znění návrhu § 3 odst. 3 a odst. 4 nevyplývá, zda zaměstnanci připravující podklady a návrhy rozhodnutí jsou úředníky nebo zaměstnanci veřejné správy. Text je nejasný, což nelze akceptovat.*

*b) Ustanovení navíc obsahově vymezuje pojem vrchnostenské správy a toto vymezení neodpovídá definici pojmu uvedené v § 2 odst. 4 návrhu zákona.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

## 9. K § 3 odst.5

**Ustanovení je třeba přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*a) Nesouhlasíme s označením skupiny zaměstnanců, vykonávající činnosti výhradně pro člena vlády nebo uvolněné členy zastupitelstva, za klíčové zaměstnance. Použití pojmu „klíčový“ je naprosto nevhodné a zavádějící, neboť za klíčové zaměstnance se běžně, zejména v podnikatelské sféře, považují zaměstnanci, kteří činí stěžejní, tedy klíčová rozhodnutí týkající se podniku jako celku, jeho směřování, investic, umístění na trhu (strategická rozhodnutí) apod. Osobou s těmito kompetencemi by měl být ve státní správě především člen vlády, respektive vláda jako taková. Tak, jak je „klíčový zaměstnanec“ definován v návrhu zákona, nejde o nikoho jiného, než o lidově řečeno „podřztašku“ a zákon by mu neměl přidávat na významu jeho označením.*

*b) Naopak jsme očekávali, zejména je-li ambicí předkladatele vyloučit, popřípadě omezit prokorupčního prostředí, vyloučit, případně omezit nepotismus a jiné nežádoucí jevy v demokratické společnosti, že zaměstnávání těchto nejrůznějších „poradců“, „asistentů“, „konzultantů“ apod. zákon striktně omezí.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

**10. K § 3 odst. 6**

**Požadujeme odstavec 6 vypustit.**

*Odůvodnění:*

*Viz. výše.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

**11. K § 3 odst. 8**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*Výčet vedoucích úřadů územních samosprávných celků není úplný, text by měl být dán do souladu s naším požadavkem na úpravu definice pojmu „správní úřad“. Viz. též odůvodnění výše.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

**12. K § 3 odst. 9**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*a) Ustanovení by mělo být dáno do souladu s ustanovením § 2 odst. 1 návrhu zákona. **Zákon musí upravit také vztah státního tajemníka, jako nejvýše postaveného vedoucího úředníka,***

**k ministroví**, proto požadujeme text doplnit např.: „Úkoly státnímu tajemníkovi ukládá ministr a v případě Úřadu vlády vedoucí Úřadu vlády“.

b) **V této souvislosti požadujeme úpravu postavení náměstka**, z níž musí být jednoznačně patrný vztah jak k ministroví, tak ke státnímu tajemníkovi i k ostatním zaměstnancům. Jestliže se v § 2 odst. 1 připouští postavení náměstka ministra jako vedoucího úředníka, pak musí být jednoznačně definováno postavení náměstka člena vlády (ministra).

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

### **13. K § 4**

**Požadujeme ustanovení vypustit a následující ustanovení přečíslovat.**

*Odůvodnění:*

Vzhledem k tomu, že nesouhlasíme z kategorizací zaměstnanců, nesouhlasíme proto ani z navrženou úpravou. Viz též obecná část stanoviska.

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **14. K § 5 odst. 1**

**V ustanovení § 5 odst. 1 věta první se slova „nebo stanovené v systemizaci zaměstnavatelem“ a ve věta druhé slovo „některých“ zrušují.**

*Odůvodnění:*

a) **Zásadně nesouhlasíme**, aby v systemizaci mohl zaměstnavatel stanovit jakékoli další předpoklady pro výkon práce. Viz též odůvodnění k § 2 odst. 5.

b) **Přepis oficiálního názvu lustračního zákona do normativního textu vzbuzuje nejasnosti v tom smyslu, že vedoucí zaměstnanec musí splnit některé další předpoklady stanovené jiným právním předpisem a jiné nikoli. Považujeme za vhodné lustrační zákon identifikovat přímo v textu zákona, vzhledem k tomu, že poznámka pod čarou není součástí normativního textu.**

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

### **15. K § 5 odst. 2 a k § 6**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

a) **Ustanovení požadujeme upravit takovým způsobem, aby bylo naprosto nezpochybnitelné, že podmínky bezúhonnosti a spolehlivosti se vztahují na obě kategorie zaměstnanců.** Vzhledem k tomu, že se jedná o podmínky vzniku a trvání pracovního poměru, měla by být tato úprava provedena samostatným ustanovením zákona, jak tomu je v případě jiných zákonných úprav.

b) **Nelze rovněž souhlasit s navrženou příliš nízkou minimální věkovou hranicí u vedoucích úředníků 21 let, neboť v navrhovaném věku příslušný úředník nebude ani splňovat další**

*předpoklady nezbytné pro výkon funkce, především kvalifikační a délku praxe. Takovou úpravu je proto nutné pokládat za čistě formální. Přitom u vedoucích zaměstnanců veřejné správy tato podmínka není uvedena vůbec, ačkoliv i zde by úprava byla namísto Z uvedeného je zřejmé, že navrhovaná úprava není dostatečně promyšlena a vyžaduje úpravu, na niž trváme.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

#### **16. K § 7 odst.1**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat**

*Odůvodnění:*

*Zásadně nesouhlasíme se stanovením velmi nízké minimální věkové hranice pro jmenování do funkce státního tajemníka nebo vedoucího úřadu územního samosprávného celku i se stanovením velmi nízké doby předchozí praxe. Stanovení minimální věkové hranice ve výši 25 let je, s ohledem na nemožnost splnění dalších závazných podmínek ze strany adepta na funkci, čistě formální. Vzhledem k významu uvedených funkcí je zapotřebí, aby ji vykonávali fyzické osoby osobnostně způsobilé (i z hlediska věku) a odborně zdatné a zkušené.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

#### **17. K § 11**

**Ustanovení je nezbytné dopracovat.**

*Odůvodnění:*

*Přesto, že většina dosavadních zaměstnanců státní správy i územní samosprávy byla přijata na základě výběrového řízení, je dle našeho názoru potřeba se vyrovnat s možností, že zaměstnanec byl přijat z různých důvodů bez výběrového řízení a přitom ostatní podmínky pro zařazení do kariérního systému splňuje. Jde o odstranění možné diskriminace, k níž by mohlo dojít, pokud bude striktně stanovena podmínka přijetí do pracovního poměru na základě výběrového řízení. Totéž platí i o zaměstnancích bezpečnostních sborů.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

#### **18. K § 22 odst. 1**

**Ustanovení je třeba dopracovat.**

*Odůvodnění:*

*Máme za to, že z hlediska hospodárnosti a efektivity možnost nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance ve veřejné správě nebo 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 formou zastupování.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **19. K § 22 odst. 3**

**Ustanovení § 22 odst. 3 se zrušuje.**

*Odůvodnění:*

*a) **Prodloužení zkušební doby na 6 měsíců pro všechny zaměstnance veřejné správy není ničím opodstatněné.** Trváme proto na zachování stávajícího režimu podle zákoníku práce (3 měsíce). Prodloužení zkušební doby nad rámec ustanovení zákoníku práce by mělo být pouze výjimečné a především důvodné. Prodloužení zkušební doby u vedoucích úředníků a vedoucích zaměstnanců až na 9 měsíců je významně vyšší než předpokládá u vedoucích pracovníků zákoník práce. Vzhledem k tomu, že se jedná o soukromoprávní úpravu trváme na maximálně 6 měsících, jak umožňuje zákoník práce, tedy na obecné úpravě.*

*b) **Z hlediska legislativně technického je zařazení zvláštní úpravy délky zkušební doby do ustanovení s názvem „Doba trvání pracovního poměru“ nesprávné a zavádějící.** Případné sjednání zkušební doby rozhodně neznamená, že se jedná o pracovní poměr na dobu určitou.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

### **20. K § 22 odst. 5**

**V ustanovení § 22 odst. 5 se za slova „a to“ doplňuje slovo „nejdéle“.**

*Odůvodnění:*

*Nepovažujeme v soukromoprávní úpravě za vhodné omezovat smluvní volnost stran právního vztahu v tom smyslu, že by zákon nepřipouštěl sjednání i kratší doby trvání pracovního poměru s určenými zaměstnanci. **Důvodné je stanovit pouze maximální dobu trvání pracovního poměru.***

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **21. K § 23**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

*Při absenci změnového zákona nelze odpovědně posoudit uvedené ustanovení a jeho aplikovatelnost zejména ve vztahu k ustanovení § 33 odst. 3 zákoníku práce.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **22. K § 24 odst. 2**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

a) *Vzhledem k tomu, že pro výkon všech činností, včetně manuálních, se ve veřejné správě požaduje bezúhonnost je dle našeho názoru **navržené úprava bezpředmětná**, neboť zaměstnavatel by vůbec nemohl zaměstnanci přidělovat práci.*

b) *Je otázkou, zda by měl být převedený zaměstnanec (pokud to bude technicky vůbec možné) placen podle vykonávané práce, v případě, že jde o práci, kde odměna za práci je nižší než 60% původního platu zaměstnance. V tomto případě bude zaměstnanec ve slabším postavení, než tomu bude u zaměstnance, který nepracuje (nebyl převeden na jinou práci) a bude mu příslušet náhrada platu ve výši 60% jeho průměrného výdělku. **Takové rozdílné postavení je pro nás nepřijatelné.***

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **23. K § 24 odst. 3**

**Ustanovení je nezbytné dopracovat.**

*Odůvodnění:*

*Trváme na doplnění textu o znění „Pominou-li důvody, pro které zaměstnavatel zaměstnanci nepřiděloval práci, přísluší zaměstnanci či úředníku doplatek do průměrného měsíčního výdělku“. **Ustanovení je nezbytné dát do souladu s ustanovením § 22 odst. 2.***

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **24. K § 24 odst. 5**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

***Pokud pominuly důvody, pro které byl úředník nebo zaměstnanec převeden na jinou práci nebo mu práce nebyla přidělována, měl by být úředník nebo zaměstnanec vždy převeden zpět na původní práci a pracoviště.** Dohodu o změně pracovní smlouvy lze připustit pouze v případě, že místo bylo zrušeno nebo že zaměstnanec se nechce vrátit na původní místo. Úprava je podle našeho názoru nezbytná i z hlediska morálního, vzhledem k tomu, že obvinění vznesená proti zaměstnanci se ukázala jako nepravdivá.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

### **25. K § 25 a k § 26**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

a) *Pozitivně hodnotíme, že se navrhuje odvolatelnost vedoucích zaměstnanců pouze z důvodů uvedených v zákoně. Spatřujeme v tomto opatření jeden z nástrojů stabilizace zaměstnanců ve veřejné správě a zprostředkovaně i snížení možných politických chod veřejné správy.*



***Ustanovení je však nezbytné přepracovat a uvést do souladu s obecnou úpravou obsaženou v zákoníku práce.***

b) Z principu podpůrné aplikovatelnosti zákoníku práce, který je upraven v § 1 odst. 3 vyplývá, že na pracovněprávní vztahy zaměstnanců veřejné správy se nepoužijí ta ustanovení zákonu práce, která neobstojí vedle speciální úpravy zvláštním zákonem. ***Není tedy třeba tuto skutečnost v textu zdůrazňovat.***

c) Návrh zákona speciální právní úpravou vylučuje pro vedoucího úředníka, státního tajemníka a vedoucího úřadu územního samosprávného celku aplikovatelnost ustanovení § 73 a 73a zákoníku práce a pro skončení pracovního poměru výpovědi ze strany zaměstnavatele vedle vyjmenovaných zaměstnanců ještě pro úředníky aplikovatelnost § 52 zákoníku práce. ***Při absenci změnového zákona však nelze odpovědně posoudit vztah této speciální úpravy k úpravě obecné, zejména neznáme-li rozsah případných změn ustanovení § 33 odst. 3 zákoníku práce.***

d) Z navrženého textu lze usuzovat, že na vedoucí zaměstnance veřejné správy se bude vztahovat obecná úprava jmenování a odvolání, přitom jejich postavení, zejména pokud jde o rozsah povinností a omezení bude shodný s „úředníky“. ***Navržená rozdílná úprava je tedy nedůvodná, a to i z ohledem na to, že aplikovatelnost navržené úpravy v praxi bude velmi náročná. To se rovněž týká rozdílné úpravy výpovědních důvodů na straně zaměstnavatele. Trváme na tom, aby v návrhu zákona byla upravena také výpověď zaměstnance veřejné správy a vedoucího zaměstnance veřejné správy. Jednotná úprava pro uvedené skupiny a úředníky je logická, neboť se jedná o zaměstnance se stejnými povinnostmi i omezeními a dalšími podmínkami pro výkon činnosti.***

e) Zákonem se nařizuje, že skončení pracovní poměru vyjmenovaných úředníků musí předcházet odvolání (rozuměno platné odvolání) nebo vzdání se funkce. Vyloučením aplikovatelnosti ustanovení § 73 a 73a zákoníku práce však není řešena doba mezi okamžikem odvolání (vzdání se funkce) a skončením pracovního poměru. Nelze spoléhat na to, že k okamžiku odvolání či vzdání se funkce skončí pracovní poměr dohodu o rozvázání pracovního poměru. ***Okamžikem odvolání nebo vzdání se funkce není dán (sjednán) druh práce a podle našeho názoru je nezbytné v zákoně výslovně tuto situaci řešit, a to i s ohledem na to, že pro vedoucí zaměstnance veřejné zprávy bude podle navržené úpravy platit jiná úprava daná § 73a zákoníku práce včetně nabídkové povinnosti zaměstnavatele. Je přitom nepochybné, že možnost ukončit pracovní poměr u vyjmenovaných úředníků bude možné teprve poté, dojde-li k platnému odvolání. Bude-li veden spor o neplatnost odvolání, může být doba mezi rozhodnutím o platnosti odvolání a skončením pracovního poměru i velmi dlouhá a absence výslovné právní úpravy postavení zaměstnance po tuto dobu by pro něho znamenala značnou nejistotu, což je pro nás nepřijatelné. Proto požadujeme, aby zákon výslovně stanovil, že odvoláním z funkce ani vzdáním se funkce pracovní poměr nekončí a aby zároveň výslovně řešil postavení zaměstnance a povinnosti zaměstnavatele v období mezi odvoláním z funkce (vzdáním se funkce) a skončením pracovního poměru.***

f) V ustanovení § 25 odst. 2 písm. d) se navrhuje jako důvod odvolání pozbytí některého z předpokladů uvedených v tomto zákoně. Není však vyloučeno, že i jiné právní předpisy stanoví pro výkon funkce další předpoklady. **Půjde-li o pozbytí těchto předpokladů, nebude zaměstnanec odvolatelný a tudíž s ním nebude možné skončit pracovní poměr, což, je mírně řečeno, absurdní.**

g) Trváme na převzetí úpravy v zákoníku práce v případě porušení povinnosti v době dočasné pracovní neschopnosti dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce. **Není dán žádný věcný důvod pro rozdílnou úpravu.**

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

## **26. K § 28**

**Ustanovení požadujeme přepracovat.**

*Odůvodnění:*

**Požadujeme, aby se prodloužení dovolené vztahovalo na všechny zaměstnance nikoliv pouze na úředníky proto, že rozsah povinností a omezení je v podstatě shodný a není tudíž dán věcný důvod pro rozdílnou úpravu kompenzace zvýšených povinností a omezení.**

**Tuto připomínku považuje za zásadní.**

## **27. K § 29 odst.4**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

**Nesouhlasíme s navrženým ustanovením, které pro účely dalšího odstupného pro úředníky a zaměstnance ve veřejné správě zohledňuje pouze nepřetržitou dobu trvání pracovního poměru u zaměstnavatele, který se zaměstnancem rozváže pracovní poměr. Předkladatel redukuje možnost dalšího odstupného zejména v případě delimitací zaměstnanců a to tím, že pro účely dalšího odstupného započítává pouze činnost u posledního zaměstnavatele. Navrhovaná úprava postihne negativně především zaměstnance územních samosprávných celků, kteří přešli do organizačních složek státu v důsledku přesunu agend a s tím související delimitace. Trváme na tom, aby byla použita úprava v zákonu o úřednících samosprávných celků. Upozorňujeme, že původním záměrem autora zákona o úřednících byla především snaha omezit nadbytečné propouštění úředníků územních samosprávných celků i přes tyto v podstatě finanční nástroje.**

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

## **28. K § 30 a 31**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

**Požadujeme znění § 30 a § 31 sloučit do jednoho ustanovení s tím, že informační povinnost uvedená v písmenu b) § 31 bude vztažena také na zaměstnance veřejné správy. Sloučení povede k větší přehlednosti. Požadavek na vztažení informační povinnosti také na zaměstnance je logický, neboť na obě kategorie se vztahuje shodná úprava spolehlivosti.**

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

## **29. K § 32**

**Ustanovení je nezbytné přepracovat.**

*Odůvodnění:*

a) *Ustanovení používá pojmy „úředník“ a „zaměstnanec“ ve veřejné správě. V důsledku toho, že zákon, jak jsme již uvedli opakovaně výše, nepoužívá ustálenou terminologii, není zřejmé, zda hodnocení mají podléhat také vedoucí úředníci a vedoucí úředníci veřejné správy. Pokud je skutečně záměrem předkladatele, že hodnocení nebudou podléhat „vedoucí“, není tento záměr racionálně zdůvodněn.*

b) *Ustanovení odstavce 1 je zmatečné. Máme za to, že zrušením slova „každého“ bude záměr předkladatele jasnější.*

c) *V ustanovení odstavce 2 písmeno c) se zavádí pojem „pracovní kázeň“, který zákoník práce nezná. Pokud by se mělo jednat o speciální právní úpravu, musel by ji tento zákon upravit. V této souvislosti uvádíme, že se pohybujeme ve sféře soukromoprávní, kde je „dodržování kázně“ z povahy věci vyloučeno. Kázeň je atributem služebního poměru.*

d) *Požadujeme zrušit úpravu obsaženou v ustanovení odstavce 2 písmeno a). Z logiky věci by mělo pracovní hodnocení obsahovat pouze hodnocení, zda hodnocený zaměstnanec (úředník) plní řádně výkon práce (činnosti) z hlediska jeho správnosti, rychlosti, samostatnosti a zda dodržuje povinnosti vztahující se k jeho práci. Hlediska uvedená pod písmenem a), zejména zachování věrnosti zaměstnavateli a posilování důvěryhodnosti veřejné správy, umožňují velmi subjektivní hodnocení, které může být vůči hodnocenému až diskriminační. Obecně platí, že pracovní hodnocení by mělo být co nejvíce objektivní. V případě nezneužívání postavení úředníka a zaměstnance ve veřejné správě se jedná o jednu ze zákonem stanovených povinností. V případě neplnění těchto povinností, resp. v případě jejich porušení by mělo být přistoupeno k řešení situace včetně ukončení pracovního poměru, a nečekat až na hodnocení zaměstnance.*

e) *Požadujeme zrušit úpravu obsaženou v ustanovení odstavce 2 písmeno d). Výsledky vzdělávání by neměly být předmětem pravidelného ročního pracovního hodnocení. Pokud zaměstnanec (úředník) nevyhověl ani při opakované zkoušce je to důvod k ukončení pracovního poměru, neboť zaměstnanec (úředník) nesplňuje předpoklady podmínky pro výkon práce.*

f) *Postrádáme dále vazbu pracovního hodnocení na úpravu výše osobního příplatku.*

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

### 30. K § 33 odst. 2

#### Trváme na vypuštění odst. 2.

*Odůvodnění:*

***Má-li zákon obsahovat účinná opatření v boji proti korupci, pak nelze připustit existenci možnosti uplatnění smluvních platů, neboť jejich použití obsahuje vysokou míru korupčního rizika, zakládá neopodstatněné nerovnosti respektive popírá zásadu rovnosti a kompenzační charakter platu.***

*V souvislosti s ponecháním úrovně platových tarifů na stávající nízké úrovni pokládáme za nutné upozornit na následující problém. Původní způsob odměňování platný od roku 1992 do roku 2011 vzal v úvahu, že samostatná zvýšená stupnice platových tarifů má především kompenzační charakter, který zohledňuje zvýšené povinnosti a omezení uložené zaměstnancům zařazeným v organizacích taxativně vymezených v § 303 zákoníku práce a v dalších právních předpisech, např. v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, v zákoně o Policii ČR a dalších.*

*Na základě politických rozhodnutí však postupně došlo ke schválení dalších samostatných stupnic platových tarifů (pro zdravotnické pracovníky, pedagogické pracovníky a v loňském roce pro lékaře), čímž došlo k negaci kompenzačního charakteru tarifní stupnice, podle které jsou v současné době odměňováni zaměstnanci veřejné správy. Dnes je tato stupnice druhou nejnižší z hlediska výše platových tarifů.*

*Do nerovného postavení v systému odměňování se tak paradoxně dostali ti zaměstnanci, jimž právní předpisy ukládají větší rozsah povinností a omezení. Z tohoto hlediska je proto nutné pokládat tuto situaci vůči uvedeným zaměstnancům za diskriminační a upozorňujeme, že se může stát předmětem ústavní stížnosti. Problém se ještě prohloubil změnou systému odměňování platnou od 1.1.2011. Je zřejmé, že stát fakticky rezignoval na nutnost kompenzace zvýšených povinností a omezení vůči dotčeným zaměstnancům, což je pro odborový svaz jako zástupce těchto zaměstnanců nepřijatelné.*

***Požadujeme proto, aby se současně s připravovanou právní úpravou zákona o úřednících řešilo zvýšení příslušné platové stupnice tak, aby úroveň platových tarifů měla také kompenzační charakter. .***

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

### 31. Obecně k ustanovením § 36 až 69 (vzdělávání ve veřejné správě)

*Oblasti vzdělávání úředníků veřejné správy je věnován příliš velký prostor, a to především na úkor právní úpravy právního postavení úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Z tohoto hlediska pokládáme **návrh zákona za nevyvážený.***

*Návrh vzdělávání ve veřejné správě zavádí **monopolní postavení Institutu pro veřejnou správu** při ověřování odborné způsobilosti úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Takové*

*postavení Institutu totiž neumožní odpovědným vedoucím zaměstnancům za personální oblast, a tedy i za oblast vzdělávání, zvolit si vzdělávací instituci podle svého uvážení a hlavně s ohledem na skutečné potřeby úřadu. To, že při existenci určité, byť značně omezené plurality poskytovatelů vzdělávání, není současně zajištěna i pluralita ověřování odborné úřednické způsobilosti úřednickou zkouškou, kterou bude možné složit pouze u Institutu pro veřejnou správu Praha, lze považovat za velmi sporné řešení.*

***Nepokládáme rovněž za účelný a efektivní jednotný systém vzdělávání úředníků veřejné správy, především z hlediska obsahu a rozsahu vzdělávání. Avizovaná prostupnost mezi státní správou a samosprávou nebude tímto řešením efektivně zajištěna. Prosazované sjednocení obsahu vzdělávání pro úředníky veřejné správy vyvolává dojem záměrného vytvoření argumentace pro vybudování jednoho vzdělávacího institutu.***

*Vzdělávání by mělo pokrýt jen ty skupiny zaměstnanců, u nichž je to žádoucí a ne více než 90 000 zaměstnanců, jak vyplývá z návrhu zákona. Navrhovaná věcně oprávněná redukce by znamenala značnou finanční úsporu především pro státní rozpočet. Zcela by se tím také vyloučily spekulace, zda si předkladatel účelově neupravil, nad rámec požadavku vlády, institucionální rozsah působnosti zákona především v případě zaměstnanců bezpečnostních sborů. Takový dojem navrhovaná úprava vzbuzuje.*

*Podle našeho názoru je nepřipustné, aby takto zákonem zřízená příspěvková organizace měla mít tak široké spektrum činností v oblasti vzdělávání. Požadujeme, aby Institut pro veřejnou správu Praha pro pokrytí oblasti vzdělávání, byl zřízen jakožto organizační složka státu, která bude resortní organizací podřízenou Ministerstvu vnitra. **Zásadně nesouhlasíme s tím, aby ředitele takto monopolizované instituce jmenoval ministr vnitra. Ředitel by měl být jmenován, na základě výběrového řízení, vládou na návrh ministra vnitra.***

***Požadujeme, aby resortní vzdělávání zůstalo plně v gesci jednotlivých resortů bez povinnosti v návrhu požadované akreditace. Resortní vzdělávání v dosud prováděném rozsahu se plně osvědčilo a není důvod proč zavedený způsob měnit. Dle našeho názoru odpovídá resort za kvalitu jemu zákonem svěřené státní správy a musí proto mít také plnou odpovědnost za úroveň příslušného vzdělávání zaměstnanců.***

***Trváme na vyčíslení skutečných nákladů spojených se vzděláváním – viz též naše argumentace v obecné části stanoviska. Upozorňujeme, že návrh nelze zcela posoudit bez posouzení návrhů prováděcích předpisů, na které návrh odkazuje, ale předkladatel je současně s návrhem nepředložil.***

**Všechny uvedené připomínky považujeme za zásadní.**

**31. K § 36 odst. 5**

**Požadujeme ustanovení § 36 odst. 5 zrušit.**

*Odůvodnění:*

*Stanovení povinnosti vzdělávání považujeme za nezbytné pro řádný, profesionální a efektivní výkon veřejné správy. Podle našeho názoru jde fakticky o povinnost státu zajistit, aby výkon veřejné správy byl vykonáván osobami odborně zdatnými. Veřejnost takový výkon správy oprávněně očekává a má právo jej požadovat. Jestliže předkladatel, resp. zákonodárce dospěje k názoru, že k výkonu veřejné správy je nezbytná určitá úroveň znalostí a dovedností a stanoví to jako zákonnou povinnost, nezbytvá než se smířit s tím, že náklady vždy ponese stát, obec, kraj a hlavní město Praha a jejich úhradu nelze přenášet na zaměstnance. Nejenže zaměstnanec nemá v tomto případě možnost volby, ale nezná předem ani výši nákladů vynaložených na jeho vzdělávání, vzdělávání se koncipuje jako cyklické, takže uvedená povinnost k úhradě nákladů na něj bude dopadat opakovaně a bude záležet pouze na zaměstnavateli, zda důvody k ukončení pracovního poměru uzná za hodné zřetele, aby povinnost k úhradě nákladů prominul. Taková úprava je pro nás nepřijatelná.*

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

## **C. Závěr**

**Z výše uvedených zásadních důvodů a s přihlédnutím ke stanovisku z roku 2008 a 2011 odmítáme předložený návrh zákona jako celek.**

**Velmi nízká úroveň a problematičnost předloženého návrhu zákona především v částech řešících právní postavení zaměstnanců stanovených organizačních složek státu a územních samosprávných celků vyžaduje zahájit diskusi napříč jednotlivými připomínkovými místy, obdobně jako tomu bylo v roce 2008. Tato diskuse musí být spojená s podrobnou analýzou stávajícího stavu, jasně popsanych kladů a záporů stávajících právních úprav. Měla by vést k definitivnímu řešení právního postavení úředníků státní správy a úředníků územních samosprávných celků, které bude odpovídat společenské potřebě, ekonomickým možnostem a standardu běžném v členských zemích Evropské Unie.**

**Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

V Praze dne 20. 9. 2012