

S t a n o v í s k o

Legislativní rady vlády k návrhu zákona o státních úřednících

I.

K celkovému zaměření návrhu

Návrh zákona upravuje právní poměry státních úředníků a systém jejich vzdělávání. Obsahem právní úpravy je zejména stanovení předpokladů pro zastávání pracovního místa státního úředníka, úprava institutu výběrového řízení, a změna a zánik pracovního poměru úředníka.

Návrh zákona též upravuje povinnosti úředníka, které jdou nad rámec právní úpravy obsažené v zákoníku práce, a to včetně povinného pracovního hodnocení úředníka. Vyšší míra zákonných povinností úředníka zahrnující též zvýšené požadavky na vzdělávání je kompenzována prodloužením doby dovolené z pěti na šest týdnů a zavedením finančního vyrovnání ve formě dalšího odstupného. Návrh zákona také stanoví hranice mezi obsazováním úřednických a politických míst ve státní správě a stanoví základní pravidla systemizace pracovních míst úředníků a organizace úřadu státní správy.

Předkládaný návrh zákona by měl nahradit dosavadní platnou, avšak až na výjimky dosud neúčinnou právní úpravu postavení státních úředníků obsaženou v zákoně 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.

Návrh zákona podle předkladatele nadále respektuje požadavek na jednotnou právní úpravu postavení úředníků ve veřejné správě; z důvodu přehlednosti a snazší

interpretace ze strany adresátů právní úpravy se však její realizace navrhuje provést prostřednictvím dvou zákonů, a to předkládaným návrhem zákona o státních úřednících a návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který bude zpracován a vládě předložen dodatečně.

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona má přímý vztah k těmto předpisům Evropské unie:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací,
- směrnice z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména směrnice Rady ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (89/391/EHS) a směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (desátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Rady ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru (91/383/EHS),
- směrnice Rady ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (91/533/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby,
- směrnice Rady 2010/18/EU ze dne 8. března 2010, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES,

- směrnice Rady 97/81/ES ze dne 15. prosince 1997 o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS,
- směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS,
- směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ,
- směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci,
- směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň.

Návrh zákona je s právem EU plně slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části IV. předloženého materiálu.

Návrh zákona je podle předkladatele předložen s poměrně velkým množstvím rozporů, které jsou z důvodu přehlednosti podrobněji uvedeny v tabulce vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení. Obecně lze zásadní připomínky, které jsou předmětem rozporu, shrnout do následujících okruhů:

- soukromoprávní povaha zákona
(připomínky uplatnili Veřejný ochránce práv, Ministerstvo práce a sociální věcí, Ministerstvo zahraničních věcí a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)
- zvolená koncepce odpolitizování, stabilizace a profesionalizace státní správy
(připomínky uplatnili místopředsedkyně vlády a předsedkyně Vládního výboru pro boj s korupcí, Veřejný ochránce práv, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo pro místní rozvoj a odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky)
- rozsah osobní působnosti zákona
(připomínku uplatnilo Ministerstvo zdravotnictví)
- postavení vedoucího úřadu státní správy
(připomínky uplatnily Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Český statistický úřad a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)
- postavení náměstka člena vlády
(připomínku uplatnilo Ministerstvo zahraničních věcí)
- zavedení systemizace a zásady zřizování některých pracovních míst
(připomínky uplatnily Ministerstvo životního prostředí, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Energetický regulační úřad)
- pojetí předpokladu bezúhonnosti a spolehlivosti
(připomínky uplatnily Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zdravotnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Úřad pro ochranu osobních údajů)

- koncepce výběrového řízení
(připomínky uplatnily zmocněnkyně vlády pro lidská práva, Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo zdravotnictví)
- kompenzační opatření a benefity
(připomínky uplatnila Ministerstvo financí a Ministerstvo životního prostředí)
- koncepce pracovního hodnocení
(připomínky uplatnily místopředsedkyně vlády a předsedkyně Vládního výboru pro boj s korupcí a Ministerstvo zdravotnictví)
- zavedení úřednických hodností
(připomínky uplatnila Ministerstvo financí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo životního prostředí)
- koncepce vzdělávání úředníků a úřednické zkoušky
(připomínky uplatnily Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zemědělství, Český statistický úřad, Český báňský úřad, Národní bezpečnostní úřad a Úřad pro ochranu osobních údajů)
- zřízení rady úředníků
(připomínky uplatnila Ministerstvo financí a Ministerstvo životního prostředí)

Návrh zákona obsahuje ve dvou ustanoveních variantní řešení, která se předkládají vládě k rozhodnutí. Jedná se o následující ustanovení návrhu zákona:

a) § 29 odst. 1 písm. g)

VARIANTA I – povinnost úředníka splnit pokyn nadřízeného, který je v rozporu s právním předpisem, pouze za předpokladu, že se jeho splněním nedopustí trestného činu,

VARIANTA II – povinnost úředníka splnit pokyn nadřízeného, který je v rozporu s právním předpisem, pouze za předpokladu, že se jeho splněním nedopustí trestného činu, přestupku nebo jiného správního deliktu;

b) § 62

VARIANTA I – náklady spojené se vzděláváním úředníků hradí v plném rozsahu úřad státní správy,

VARIANTA II – náklady spojené s opakováním úřednické zkoušky hradí zcela nebo zčásti úředník.

Původní návrh zákona byl projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro trestní právo a na mimořádné schůzi také pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, finanční právo, pracovní právo a sociální věci a pro soukromé právo. Původní návrh zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Legislativní rada vlády původní návrh zákona projednala na svém zasedání dne 16. května 2013 a doporučila předkladateli, aby zapracoval připomínky zpravodajů Legislativní rady vlády a připomínky uvedené v návrhu stanoviska Legislativní rady vlády k předloženému návrhu zákona a aby následně předložil upravený návrh zákona Legislativní radě vlády k opětovnému projednání. Toto upravené znění návrhu zákona posoudili členové Legislativní rada vlády per rollam ve dnech 21. až 23. května 2013.

Toto stanovisko Legislativní rady vlády je vypracováno již k tomuto upravenému znění návrhu zákona.

IV.

Návrh změn**Sdělení pro vládu**

1. Evropská unie dlouhodobě požaduje, aby ve členských státech fungovala stabilní a efektivní státní správa, přičemž v současné době se tento požadavek stále více znovu objevuje vzhledem k problémům spojeným s čerpáním prostředků z fondů Evropské unie. Přestože se jedná o soft-law požadavek, je možno předpokládat, že nedostatečné nastavení systému by mohlo mít dalekosáhlé důsledky finančního rázu.

2. Legislativní rada vlády poukazuje na přetrvávající pochybnost, zda je navrhovaný systém schopen skutečně zajistit stabilitu a efektivitu veřejné správy. Návrh obsahuje množství nových povinností pro úředníky, oproti tomu jim neposkytuje dostatečné záruky, ať již ve formě odměňování či jistoty pracovního místa. Navrhovaný systém tudíž do značné míry kopíruje úpravu obsaženou ve stávajícím zákoníku práce, a proto zde není garance toho, že prostřednictvím tohoto systému bude dosažen cíl stabilní a efektivní veřejné správy tak, jak je Evropskou unií požadováno.
3. Za určitý nedostatek předloženého návrhu zákona lze též považovat to, že spolu s návrhem zákona nebyl předložen k projednání tzv. doprovodný změnový zákon, z něhož by měla být patrna nejen institucionální, ale i osobní působnost návrhu zákona. Legislativní rada vlády v této souvislosti nebyla s to odpovědně posoudit, na které instituce, resp. úřady státní správy, a na které osoby se bude návrh zákona vztahovat, a na které nikoli. Navíc v souvislosti s upraveným zněním návrhu zákona o státních úřednících bude nezbytné návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o státních úřednících, zásadním způsobem přepracovat, neboť v rámci změn provedených v návrhu zákona o státních úřednících došlo k určitému věcnému posunu, a to z hlediska jeho institucionální a osobní působnosti.
4. Legislativní rada vlády upozorňuje na skutečnost, že návrh zákona bezdůvodně rozšiřuje provádění tzv. lustrací uchazečů o zaměstnání ve státní správě i na řadová pracovní místa. Má se tak stát beze změny zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů. Navrhuje se řešit tuto záležitost obdobně, jako je tomu v ustanovení § 30 odst. 1 a § 42 odst. 1 zákona 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. Návrh na úpravu textu reagující na výše uvedenou připomínku je obsažen v části tohoto stanoviska věnované jednotlivým ustanovením, konkrétně u § 8.
5. Legislativní rada vlády považuje za poněkud spornou a problematickou koncepci institutu bezúhonnosti upraveného v § 9 návrhu zákona, a to zejména s ohledem

na to, že navrhovaná právní úprava je nedůvodně přísná. Navíc požadavek obsažený v ustanovení § 9 písm. b) se jeví jako neudržitelný, a to nejen z pohledu vnitrostátního práva, ale i z pohledu práva EU, a to zejména z důvodu neurčitosti pojmu „vážné narušení důvěryhodnosti úřadu státní správy“. Nepodstatné též není ani skutečnost, že v případě institutu opisu z Rejstříku trestů může docházet k určité disproporci navrhované právní úpravy obsažené v § 18 odst. 4, na základě které je v určitých případech možno opis z Rejstříku trestů nahradit čestným prohlášením. Podrobněji k této problematice je uvedeno v připomínce k ustanovení § 9 návrhu zákona.

6. Za zcela vágní dále Legislativní rada vlády považuje pojetí institutu spolehlivosti upraveného v § 10 návrhu zákona, a to zejména z toho důvodu, že například díky drobnému pochybení na úseku občanského soužití může být z procesu výběru úředníků vyloučen kvalitní odborník z důvodu přímo nesouvisejícího s jeho výkonem práce. Lze se tedy domnívat, že tento institut v praxi bude vyvolávat spíše problémy a dost možná s sebou přinese i řadu soudních sporů.
7. Vyžadování opisů z evidence Rejstříku trestů lze považovat za nepřiměřené vzhledem k postavení a pravomocem státních úředníků. Vzhledem k připomínce k současnému ustanovení § 9, tedy k požadavku nezohledňovat při vymezování bezúhonnosti ukončení trestního řízení formou odklonu a respektovat institut zahlazení odsouzení, je nezbytné institut opisu z evidence Rejstříku trestů nahradit výpisem z této evidence. Výpis z evidence Rejstříku trestů by navíc mohl předkládat sám uchazeč jako přílohu přihlášky, což by usnadnilo administraci přihlášek do výběrového řízení. Návrh na úpravu textu je uveden v připomínce k ustanovení § 18 (viz níže).

Dále Legislativní rada vlády upozorňuje na skutečnost, že evidence přestupků, která je zmíněna v ustanovení § 18 odst. 5 a 6, dosud nebyla do právního řádu České republiky zavedena (příslušný návrh zákona dosud nebyl projednán ani Legislativní radou vlády).

8. Legislativní rada vlády se dále domnívá, že v rámci změnového zákona k návrhu zákona o státních úřednících by měla být odstraněna úprava smluvního platu obsažená v zákoníku práce (viz § 22 návrhu zákona), neboť v opačném případě neúměrně naroste riziko, že odměňování v rámci státní správy nebude prováděno nediskriminačním způsobem, ale ve prospěch zaměstnaneckých,

tedy „neúřednických“ pozic. V Evropské unii je uznáván obecný princip zákazu diskriminace v odměňování, který znamená, že za stejnou nebo rovnocennou práci bude náležet stejná odměna (srov. čl. 157 Smlouvy o fungování Evropské unie a navazující judikatura). Judikatura Soudního dvora EU navíc v oblasti odměňování standardně uznává princip tzv. jednoho zdroje (rozsudek C-320/00 ve věci Lawrence, rozsudek C-256/01 ve věci Allonby). Z tohoto pohledu není možno jednotlivé složky státní moci posuzovat odděleně, ale je nutno odměňování v ní posuzovat jako celek. Odměňování ve veřejných službách a správě by tedy vždy mělo být upraveno tak, aby nebyly zakládány neospravedlnitelné rozdíly ve výši platů mezi osobami odměňovanými ze státního rozpočtu, které vykonávají stejnou nebo srovnatelnou práci.

9. Legislativní rada vlády též upozorňuje na problematicky koncipovaný zákaz konkurence obsažený v ustanovení § 32 odst. 2 návrhu zákona. Podle důvodové zprávy má tento institut sloužit k zabránění zneužití informací nabytých v souvislosti s konkrétní pozicí úředníka. Není proto srozumitelné, z jakého důvodu by se neměl vztahovat na úředníky, s nimiž byl ukončen pracovní poměr výpovědí z důvodu porušení jejich povinnosti nebo okamžitým zrušením. Riziko zneužití nabytých informací přitom trvá. Takovým osobám by mělo být pouze zkráceno nebo neuděleno vyrovnání podle § 33, neboť pracovní poměr zanikl jejich zaviněním. Návrh za změnu textu návrhu zákona, která reflektuje výše uvedenou výhradu Legislativní rady vlády, je obsažena v připomínkách k jednotlivým ustanovením, a to k § 32 a 33.

K jednotlivým ustanovením

K části první

K § 8

V § 8 odst. 1 slova „Úředník zastávající pracovní místo, u kterého je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytné státní občanství České republiky, je-li narozen před 1. prosincem 1971, a vedoucí“ nahradit slovem „Vedoucí“.

K § 9

V ustanovení § 9 písm. b), d) a e) je i nadále stanovena podmínka uplynutí doby 5 let od zahlazení odsouzení, což je v rozporu s principem zahlazení

odsouzení. Tato podmínka znamená sekundární penalizaci, která není slučitelná se zásadami trestního práva. S institutem zahlazení je spojen zájem státu na tom, aby po uplynutí určité doby nepřetrvávaly důsledky odsouzení a mohlo tak dojít úplnému návratu osoby do společnosti. Proto po zahlazení odsouzení není ve výpisu z evidence Rejstříku trestů zveřejňována informace o spáchaném trestném činu. Přihlížet k zahlazeným odsouzením lze v podstatě pouze výjimečně, například podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž umožnění toho, aby s již zahlazenými odsouzeními byly spojovány formálně právní účinky typu nesplnění podmínky bezúhonnosti, musí být věcně odůvodnitelné a zejména musí být dodržena zásada přiměřenosti. Takto přísné podmínky bezúhonnosti nejsou stanoveny ani pro úředníky místní samosprávy, ani pro soudce, státní zástupce nebo vojáky z povolání, kteří mají srovnatelné nebo ještě větší kompetence. Přihlížení k již zahlazeným odsouzením, jak se navrhuje v zákoně o státních úřednících, lze proto považovat za neodůvodnitelné. Z uvedených důvodů proto nelze předkládané znění § 9 akceptovat, neboť je mimo jiné i v rozporu se současnými trendy trestního práva, institutem zahlazení i principem restorativní justice.

Zároveň je podle nového návrhu ustanovení § 9 písm. d) a e) překážkou bezúhonnosti odklon v podobě narovnání a podmíněného zastavení trestního stíhání. Ačkoliv se tato podmínka bezúhonnosti vztahuje toliko na úmyslné trestné činy, i nadále ji lze považovat za neúměrně přísnou a odporující samotnému smyslu institutu odklonů v trestním řízení. Jejich podstatou je vyřešení trestní věci jinak než autoritativním soudním rozhodnutím, jsou-li splněny zákonem požadované podmínky. Na základě splnění těchto podmínek lze mít za to, že jde o relativně méně závažný čin a že pachatel si uvědomuje svoji odpovědnost a je připraven nést její trestněprávní následky. Lze předpokládat, že přijetí odpovědnosti a mírnější forma řízení i sankce jsou dobrým základem pro budoucí nápravu pachatele spíše, než klasická forma trestního řízení a uložení trestu. Vede-li následně pachatel řádný život a osvědčí se, prokáže tak své napravení a nebude mít záznam ve výpisu z evidence Rejstříku trestů. Bude-li potenciální zaměstnavatel (úřad státní správy) vyžadovat údaje, které je možné vyžádat pouze pro účely trestního řízení, tedy opis z evidence Rejstříku trestů, ztratí odklony do značné míry smysl. To, že se odklon následně

neprojeví ve výpisu z evidence Rejstříku trestů, je totiž zásadní motivací pachatelů při jejich nápravě.

Materiální korektiv formulovaný na konci ustanovení § 9 písm. b), d) a e) není z hlediska trestního práva dostatečnou zárukou, že nebude docházet k sekundární penalizaci obviněných.

S ohledem na výše uvedené proto Legislativní rada vlády doporučuje v § 9 písmena b), d) a e) vypustit a v návaznosti na to dosavadní písmeno c) označit jako písmeno b) a dosavadní písmeno f) označit jako písmeno c).

K § 18

1. V odstavcích 4 slovo „opis“ nahradit slovem „výpis“.
2. Odstavec 5 vypustit a v návaznosti na to následující odstavce přečíslovat.
3. V odstavci 6 slova „správy opis“ nahradit slovy „správy výpis“ a slova „a opis z evidence fyzických osob, které byly uznány vinnými spácháním přestupku nebo spácháním jednání, které má znaky přestupku,“ vypustit.

K § 32

V odstavci 2 slova „, výpovědí podle § 40 písm. a) nebo c) nebo okamžitým zrušením podle § 42“ vypustit.

K § 33

Za text „§ 32 odst. 1“ vložit slova „, s výjimkou úředníka, jehož pracovní poměr skončil výpovědí podle § 40 písm. a) nebo c) nebo okamžitým zrušením podle § 42,“.

K části třetí

K § 79 odst. 3 a 4

Legislativní rada vlády považuje lhůtu stanovenou pro dodání dokladu o bezúhonnosti (5 let), resp. spolehlivosti (3 roky) za příliš dlouhou; úředník by měl být schopen obě podmínky prokázat v kratším časovém úseku.

K důvodové zprávě

Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona o státních úřednících, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona o státních úřednících, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. **u k l á d á** ministru vnitra vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. **p o v ě ř u j e**

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra vnitra, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.“.

JUDr. PhDr. Petr M l s n a, Ph.D.

ministr

a předseda Legislativní rady vlády

V Praze dne 27. května 2013

Č.j.: 381/13

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
zákona o státních úřednících

I.
Úvod

Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647, kterým zároveň vláda uložila ministroví vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (schválené usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92).

Navrhovaný zákon se vztahuje na úředníky zařazené v úřadu státní správy a vykonávající vyjmenované činnosti v rozsahu působnosti úřadu státní správy, tzn., že jejich výkon bude limitován rámcem působnosti daného úřadu státní správy (čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

V hodnocení dopadů je třeba vzít v úvahu skutečnost, že působnost zákona se bude vztahovat na správní úřady, bezpečnostní sbory kromě zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostní sborů a některé další organizační složky státu.

II. Připomínky a návrhy změn

Komise RIA si je vědoma, že se v daném případě jedná o návrh zákona, který byl podroben opakované politické debatě a průběžným změnám v koncepčním zadání. Přesto nebo právě proto by RIA tyto změny měla dostatečně srozumitelně popsat,

zdůvodnit, respektive reflektovat v textu RIA jednak pro popis a vysvětlení změn v obsahu a principech koncepčního zadání a současně je použít jako základ popisu pro varianty či podvarianty věcných řešení, které by sloužily jako podklad pro srovnání s doporučenou, tj. předkládanou variantou řešení zákona a k demonstraci jejích přínosů a nákladů. Níže se Komise RIA vyjadřuje k jednotlivým tématům RIA a formuluje následující připomínky k obsahu RIA.

1. Komise konstatuje, že základní připomínku lze formulovat již k **popisu problému**, který ve skutečnosti není dostatečně popsán, respektive zdá se, že jediným problémem, který se uvádí, je neexistence pravidel o vzdělávání úředníků. To je však ve skutečnosti dílčí, a v podstatě nevýznamný a s obsahem zákona v podstatě nesouvisející, problém, lze-li jej tak vůbec nazývat. Jen takto pojatý popis problému sám o sobě by za normálních okolností mohl vést k závěru RIA, že žádný zákon není potřeba. Především v případě tohoto zákona by se pak nabízelo i zahraniční srovnání, alespoň nejbližších sousedních zemí a způsobů řešení a popisu zkušeností z praxe z uplatňování podobných právních norem v zahraničí.
2. S problematikou nedostatečně definovaného problému zákona souvisí i výhrada k **popisu cílů zákona**, které vágně zmiňují především odpolitizování a zvýšení transparentnosti státní správy, aniž by dříve bylo popsáno, jak a čím se obé projevuje, jaké to má příčiny a jaké důsledky přetrvávání tohoto stavu bude přinášet. Přičemž RIA v případě návrhu tohoto zákona by vyžadovala - byť alespoň kvalitativní - ale podložené, informované a konkrétní či alespoň dostatečně specifické popsání projevu politizace a netransparentnosti, ne jen obecná tvrzení, která je často možné číst v denním tisku. Dále jsou uváděna kritéria, která návrh zákona akceptuje, ale v RIA se s nimi dále pracuje jen v omezené míře, nesoustavně a s vlastní RIA vlastně příliš nesouvisí.
3. V části identifikace **dotčených subjektů** je proveden výčet, který není nikterak vysvětlen, zdůvodněn či dále popsán. RIA by měla nejen uvést dotčené subjekty, ale také uvést čím a jak jsou subjekty dotčeny a vyhodnocení příslušných konzultací s jejich zástupci. Nehledě na to, že výčet dotčených subjektů je velice omezený a zcela nedostatečný. Nezahrnuje např. potenciální uchazeče o zaměstnání státního úředníka z prostředí mimo státní správu (zaměstnavatelské svazy, odborové organizace apod.).
4. **Varianty řešení** obsahují povětšinou neodůvodněná tvrzení a výroky, které nejsou v RIA, ani v jiných podkladech, které má Komise RIA k dispozici, doloženy ani vysvětleny. Ve skutečnosti se nevztahují k popisu problému ani k dotčeným subjektům. Přitom například z pozitivních či negativních dopadů navrhované právní úpravy lze dovodit, že mezi dotčené subjekty budou patřit i např. územní samosprávy. K variantám řešení se vztahuje i další věcná připomínka. Jak již bylo naznačeno a z důvodů výše uvedených, v předložené RIA se hodnotí de facto pouze jediná varianta a to ještě dosti neúplně.

O koncepci nového zákona založeného na soukromoprávní úpravě a odmítnutí úpravy právních poměrů státních úředníků služebním zákonem sice rozhodla vláda (schválený věcný záměr navrhovaného zákona a teze zákona), ale přesto by RIA alespoň orientačně měla zvažovat také variantu služebního zákona založeného na veřejnoprávní úpravě či alespoň její dílčí prvky jako podvarianty. Mohla být také pro účely srovnání použita varianta vyhodnocení použití platného, ale současně neúčinného služebního zákona.

Relativně dobře jsou charakterizovány procesy spojené s praxí úředníka, avšak v hodnocení se úplně vytratily požadavky na vzdělání a připravenost kandidáta před vstupem do výběrového řízení. Velmi podrobně je uvedeno ekonomické hodnocení dopadů, kdy se uvažuje další vzdělávání již přijatých úředníků. Vůbec se ale nehodnotí přínos daný přijímáním již vzdělaných a připravených kandidátů pro úřednické pozice. Přitom lze dovodit, že náklady na “dovzdělávání” státních zaměstnanců budou ekonomicky relevantní položkou. Z hlediska RIA jsou tedy dle všeho relevantní pro posouzení dva odlišné scénáře:

1. Pracovníci státní správy budou do zaměstnání vstupovat s relevantní kvalifikací a stát nebude muset za své přímé (finanční) a nepřímé (čas a management) náklady tuto kvalifikaci doplňovat (pochopitelně mimo specifických znalostí a dovedností).
2. Stát bude muset tyto náklady vynakládat, neboť požadavek na kvalifikaci nebude zakotven.

Zkušenost z praxe opravňuje konstatovat, že se pravděpodobně nebude jednat o zanedbatelný náklad, a proto by toto mělo být v RIA zohledněno.

Pokud je opatrnost v přístupu dle bodu 1 zapříčiněna obavou z toho, že dnešní pracovníci kritéria nesplní, nemělo by se toto řešit upřednostněním varianty zde uvedené v bodě 2., ale následující kombinací:

- a) realistického popisu kvalifikace pro jednotlivé pozice, kdy velmi často je kvalifikace nadhodnocena,
- b) možnosti kvalifikaci doložit jiným způsobem než formálním diplomem (neplatí u nově nastupujících mladých pracovníků),
- c) přesunutí povinnosti na doplnění vzdělání k požadované kvalifikaci na zaměstnance, pokud si chce pozici udržet.

Komise RIA proto považuje za důležité do návrhu zákona doplnit požadavek, aby pro konkrétní agendy činností úředníků byly zapracovány rámcové

požadavky na vzdělání požadované od uchazečů o jednotlivé pozice ve výběrovém řízení. Z hlediska současné zkušenosti s odbornou kvalitou práce úředníků je zřejmé, že požadavek odborného vzdělání a požadavek související s jazykovými znalostmi je zcela relevantní. Dodatečné vzdělávání v oblasti všeobecných znalostí a dovedností zatěžuje rozpočty úřadů. Komise RIA samozřejmě chápe, že specializované vzdělávání v rámci daných agend úřadu je často nezbytné.

- 5. Vyhodnocení nákladů a přínosů** obsažené v RIA není vyhodnocením, ale nezdůvodněným výčtem obecných tvrzení nebo dílčích a v zásadě nevýznamných skutečností (např. symbolické ošatné nebo studijní volno v rozsahu 5 dnů, které stěží může být pojímáno pro potenciální státní úředníky jako závažná výhoda, která by do státní správy přiváděla řadu nových odborníků).

Finanční dopady jsou zpracovány podrobně, avšak vyhýbají se podstatě hodnocení přínosů a nákladů, resp. zužují ji na náklady pro státní rozpočet – v podstatě účetnickým způsobem - a nic dalšího není uvedeno. Což lze chápat, protože v předchozích kapitolách pro, byť i jen kvalitativní posouzení nákladů a přínosů, nejsou uvedeny žádné podklady či vstupní informace.

V závěru se uvádí, že "*...přínosy lze hodnotit pouze kvalitativním způsobem...*" a pak jsou uvedena či opakována obecná, v daném kontextu bezobsažná tvrzení, která rozhodně nelze považovat za věrohodné přínosy, tím méně za přínosy vyplývající z předchozích kapitol RIA.

Dále Komise upozorňuje na následující nesrovnalosti a skutečnosti, např.:

- a) RIA vychází z toho, že právní úprava zasáhne cca 70.000 lidí (s. 56),
- b) Náklady na úřednickou zkoušku RIA předpokládá ve výši 5 tis Kč (s. 59), toto vyčíslení však není nijak specifikováno a domníváme se – mj. ze zkušeností členů komise s administrací zkoušek insolvenčních správců – že náklady pravděpodobně spíše podhodnocuje,
- c) RIA konstatuje v jedné stručné závorce fluktuaci ve státní správě ve výši 5 procent (s. 57), neuvádí však k tomuto číslu žádný podklad.
- d) RIA předpokládá, že fluktuace v důsledku přijetí zákona poklesne na 3 procenta (s. 59), neuvádí však k tomuto předpokladu nic bližšího.

- e) Výše uvedené hodnoty jsou důležité mj. proto, že RIA vůbec nevyčísluje náklady na výběrová řízení, kterých bude ročně (ceteris paribus) 3 500.
6. Komise RIA dále upozorňuje, že Závěrečná zpráva RIA k předloženému zákonu neřeší a blíže nediskutuje řadu dílčích, přesto velmi významných problematik vyplývajících z návrhu zákona. Jedním z těchto témat je konstrukce **vzniku pracovního poměru v § 20**, který návrhu zákona vychází z toho, že nový úředník je v zásadě okamžitě přijímán na dobu neurčitou. Pokud se tedy v úřadu neosvědčí, budou z ukončení poměru (které bude samo o sobě právně obtížné, nákladné, a nemusí být u soudu úspěšné) vznikat náklady na odstupné. Zjevnou alternativou by bylo přijímat úředníky v úvodním období na dobu určitou a teprve v návaznosti na hodnocení jejich výkonu jim nabídnout pracovní poměr na dobu neurčitou. RIA tuto alternativu nijak nezohledňuje a nevyčísluje.
7. Zcela nedostatečně je v návrhu zákona a v rámci RIA upravena **otázka konfliktů zájmů**. V principu se jí týkají pouze fragmentární ustanovení § 21/1/j a § 40. Komise RIA se domnívá, že tuto otázku je třeba podrobně rozpracovat v RIA a na základě této koncepční diskuse v samotném návrhu zákona. Měla by každopádně zahrnovat diskusi o:
- 7.1 podmínkách, za nichž se úředník smí či nesmí beneficiálně účastnit výdělečných činností v oblasti, za jejíž regulaci je odpovědný, a to jak (1) po dobu výkonu služby, tak i (2) po odchodu ze služby;
 - 7.2 informačních povinnostech úředníka vůči úřadu ohledně možných střetů zájmů, do nichž se úředník může při výkonu služby dostávat, a s tím souvisejícím vyloučení úředníka z konkrétních agend (§ 31 je v tomto ohledu zcela nedostatečný);
 - 7.3 standardech zacházení s neveřejnými informacemi, jež úředník při výkonu služby získává (zde se střetávají zájem na transparentnosti výkonu veřejné moci se zájmem na zamezení zneužívání informací generovaných při výkonu veřejné moci, pokud a dokud nejsou veřejné).
- Body 7.1 až 7.3 mají velké množství podvariant a témat, která by měla být v souvislosti s navrhovanou úpravou probrána a zohledněna v návrhu zákona. Stávající návrh je v tomto ohledu nutno považovat za zcela nevyhovující.

8. Konečně se Komise RIA domnívá, že z povahy věci by se měly posoudit **dopady na korupci** nejenom formálně (bod XI), ale identifikovat klíčové situace (výběr úředníka ze tří nejlépe hodnocených, apod.).

III. Závěr

Z důvodu věcných připomínek uvedených v bodě II. Komise RIA doporučuje návrh i hodnocení dopadů obsažené v Závěrečné zprávě RIA ve smyslu připomínek **přepracovat** a předložit komisi RIA k opětovnému posouzení. **Bez předloženého přepracování předkladatelem Komise RIA n e d o p o r u č u j e Závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Vypracovali:

Prof. Ing. Petr Moos, CSc.

RNDr. Luděk Niedermayer

JUDr. Tomáš Richter

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.

předseda komise