

Stanovisko a komentář Odborového svazu státních orgánů a organizace k poslaneckému návrhu zákona o státních zaměstnancích

Shrnutí

Tento materiál hodnotí návrh zákona o státních zaměstnancích (sněmovní tisk č. 76) a související změnový zákon (tisk č. 77) z hlediska jejich dopadů na fungování státní správy, právní jistotu, ústavní konformitu a mezinárodní závazky České republiky. Dokument je určen zejména pro politickou reprezentaci, odbornou veřejnost i veřejnou debatě.

Podle naší analýzy návrh nenaplnuje deklarovaný cíl modernizace státní správy, postrádá analytické zázemí, obsahuje významné normativní rozpory a generuje systémová rizika. Z hlediska ústavního práva vyvolává vážné pochybnosti zejména ve vztahu k čl. 79 odst. 2 Ústavy, principům právního státu, proporcionalitě omezení práv zaměstnanců a procedurální ochraně výkonu veřejné moci. Z mezinárodního hlediska nemusí být slučitelný s dlouhodobými doporučeními Evropské komise a může vést k reputačním i finančním rizikům. Předkladatelé se v návrhu nedrží argumentů obsažených v důvodové zprávě; řada argumentů je přinejmenším zavádějící.

Vývoj právního rámce státní služby v České republice (2014–2025)

Současný model právního postavení státních zaměstnanců byl v České republice stabilizován až s účinností zákona o státní službě (zákon č. 234/2014 Sb.), který vstoupil v platnost po dlouhé legislativní a politické debatě. Přijetí tohoto zákona bylo podmíněno závazky plynoucími z členství v EU a představovalo řešení dlouhodobého legislativního dluhu v oblasti depolitizace a profesionalizace české státní správy.

Následné novely v letech 2019–2024 upravovaly zejména

- systemizaci a její schvalovací procedury,
- kompetenční postavení státních tajemníků,
- nástroje výběrových řízení,
- proces a obsah služebního hodnocení,
- úřednické zkoušky,
- prostupnost mezi služebními úřady.

Poslední novela účinná od 1. 1. 2025 dále odstranila některé dříve kritizované prvky a přiblížila služební právo praxi moderních veřejných správ, zejména v oblasti flexibility při náborech. Zkrátila rovněž postupy po zrušení služebního místa a při skončení služebního poměru, došlo i ke snížení sociálního zajištění státních zaměstnanců v těchto krocích (a tedy i ke snížení jejich finanční náročnosti pro služební úřady). Zjednodušil se i proces

změny systemizace a vnitřního uspořádání úřadu. Dopady této novely nebyly dosud důkladně vyhodnoceny, a proto není z odborného hlediska možné tvrdit, že se stávající úprava „vyčerpala“, ani že není možná její další evoluční adaptace.

Mezinárodní a unijní hledisko

Z hlediska mezinárodního srovnání se Česká republika po přijetí zákona o státní službě v roce 2014 přiblížila hybridnímu modelu, který je v kontextu malých a středních států s rozsáhlou veřejnou agendou považován za racionální kompromis mezi depolitizací a pružností. Aktuálně projednávaný návrh (tisk č. 76) směřuje opačným směrem: opouští hybridní model a nekoncepčně přesouvá český systém státní služby blíže k modelu pozicově-kontraktačnímu.

V rámci Dohody o partnerství 2021–2027 je státní správa výslovně chápána jako prvek ovlivňující absorpční kapacitu evropských fondů. Tato vazba není pouze technická, je to podmínka financování. EK nezkoumá jen formální splnění náležitostí, ale i jejich reálnou aplikovatelnost. V souvislosti se zákonem o státní službě pak uplatňuje východisko, že jeho přijetím bylo dosaženo podmínek předchozí Dohody o partnerství, a tento stav s ohledem na jeho platnost a účinnost přetrvává.

Evropská komise v rámci Evropského semestru dlouhodobě upozorňuje na potřebu:

- posílení strategického řízení státní správy,
- práce s daty a evaluacemi,
- profesionalizace lidských zdrojů,
- vyšší prostupnosti mezi úřady,
- depolitizované administrativy,
- budování odborných kapacit v oblasti IT, analýz a řízení projektů.

Předložený návrh, směřující ke kontraktualizaci státní služby a opouštějící ústřední koordinační a stabilizační úlohu státu prostřednictvím nejvyššího státního tajemníka nesměřuje proti těmto principům a požadavkům.

Ústavně právní rovina

Čl. 79 odst. 2 Ústavy stanoví, že “právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon”. Tato konstrukce činí státní zaměstnance zvláštní profesní kategorií a předpokládá úpravu odpovídající charakteru výkonu veřejné moci, byť výslovně neurčuje, zda má být úprava veřejnoprávní nebo soukromoprávní; stanoví však, že má být jedinečná.

Návrh zákona (tisk č. 76) představuje významné zúžení specifík této kategorie směrem k obecnému pracovnímu právu. Opouští veřejnoprávní instituty bez toho, aby nabídl adekvátní substituci nebo kompenzaci.

Právní úprava státní služby zavedla pro státní zaměstnance omezení autonomie vůle, zvýšenou povinnost loajality, zvýšené etické standardy, určité formy omezení politické činnosti, vyšší flexibilitu služebního úřadu zaměstnavatele při nakládání s konkrétním státním zaměstnancem i jeho služebním místem. Taková omezení mohou být ústavně akceptovatelná pouze tehdy, pokud jsou legitimní, nezbytná, přiměřená a dostatečně kompenzována (materiálně i procedurálně). Zejména u výrazně vyššího omezení politické angažovanosti, které návrh zavádí téměř na roveň příslušníků bezpečnostních sborů, je otázkou, zda bude takový zásah do ústavního práva proporcionální; test proporcionality zde chybí.

Navrhovaná úprava zákona o státních zaměstnancích zachovává a místy i rozšiřuje omezení a zvýšené povinnosti státních zaměstnanců, ale ruší odpovídající kompenzační a stabilizační prvky, zejména procesní ochranu, depolitizační instituty, garance v případě organizačních změn, přezkumné mechanismy a podklad pro specifickou úpravu odměňování státních zaměstnanců. To posouvá bilanci povinností a práv směrem k výrazně nerovnovážnému modelu.

Konkrétně se tento rozpor v návrhu odráží v ustanoveních § 34 (délka zkušební doby), § 47 (pracovní cesty bez souhlasu zaměstnance a úzké vymezení chráněných osob), § 48 (přeložení bez souhlasu a úzké vymezení chráněných osob), § 51 (práce přesčas bez předchozí dohody), § 53 (překážka v práci na straně zaměstnavatele v případě trestního stíhání), § 58 (celkové odměny).

Stabilita státní služby

Stabilita státní služby je v evropském kontextu považována za jeden z klíčových parametrů kvalitní veřejné správy. Stabilní státní služba zajišťuje kontinuitu výkonu veřejné moci, předvídatelnost změn, institucionální paměť a odolnost vůči politickým cyklům. Tyto prvky jsou významné i z hlediska legality výkonu veřejné moci a odpovědnosti státu vůči občanům.

Navrhovaná právní úprava však stabilizační prvky významně oslabuje. Zaniká jednotný služební poměr a státní zaměstnanci mají být nově v pracovním poměru podle zákoníku práce s běžnými výpovědními důvody. Výrazně se snižuje ochrana v případě organizačních změn, posiluje se možnost personálních zásahů ze strany vedení úřadu a ruší se procesní záruky účinného přezkumu těchto zásahů. Tím vzniká prostor pro účelové personální změny bez nutnosti věcného zdůvodnění a bez vnitřních depolitizačních brzd.

Zánik funkce nejvyššího státního tajemníka a centrální koordinační kapacity rovněž oslabuje předvídatelnost personální politiky státu a podporuje roztříštěnost, která se v minulosti ukázala jako problematická. Evropská komise v rámci Evropského semestru ČR dlouhodobě doporučuje posílení strategického řízení státní správy, nikoli jeho fragmentaci.

Tento návrh jde opačným směrem, což může mít negativní dopady nejen na kvalitu veřejné správy, ale i na její schopnost plnit úkoly státu nezávisle na politických změnách.

Také některá přechodná ustanovení dle našeho názoru vykazují znaky možného nesouladu s Ústavou. Konkrétně jde o § 87 odst. 8 a 19, kdy jde o překlopení stávajících státních zaměstnanců ve služebním poměru do pracovního poměru, a to s fikcí pracovní smlouvy, která se reálně nemá vyhotovovat. Zákoník práce stojí na autonomii vůle stran, proto bude otázka, zda může být tato autonomie právním předpisem potlačena. U § 87 odst. 17 se jedná o nerovný diskriminační přístup vůči určité skupině státních zaměstnanců, a to těch, kteří budou k dni nabytí účinnosti zákona zařazeni mimo službu z organizačních důvodů (v tzv. bazénu). U dané skupiny státních zaměstnanců nebude stanovena ani výpovědní doba ani tzv. „bazén“.

Atraktivita státní služby

Atraktivita státní služby je významná z hlediska získávání a udržení kvalifikovaných zaměstnanců, zejména v oblastech s vysokou konkurencí soukromého sektoru, jako je IT, projektové řízení, veřejné investice, právo, analytika či kontrolní činnost. Stát přitom dlouhodobě čelí zvyšujícím se nárokům na kapacity a kompetence v těchto oblastech, mimo jiné i v souvislosti s evropskými fondy, infrastrukturními projekty či digitalizací.

Navrhovaný zákon však atraktivitu státní služby dále zhoršuje. Dochází ke snížení právních jistot, zavedení delší zkušební doby bez zřejmého racionálního odůvodnění, oslabení ochrany před jednostrannými zásahy zaměstnavatele, rozšíření povinností bez odpovídajících kompenzací a zrušení některých benefitů spojených se služebním poměrem. Kombinace nízké flexibility odměňování, vyšších nároků a zhoršené právní pozice zaměstnanců může vést k odlivu kapacit do soukromého sektoru a dále prohloubit dlouhodobý deficit odborníků ve státní správě.

Stát přitom nemůže soutěžit se soukromým sektorem mzdou samotnou, a proto je schopen obstát pouze kombinací stabilizačních faktorů, jistoty, kariérní perspektivy a profesní identity. Tyto prvky návrh zákona oslabuje, aniž by přinášel alternativní motivační nástroje. Z hlediska atraktivity tak návrh představuje krok zpět.

Profesionalizace státní služby

Profesionalizace je soubor institucionálních prvků, které zajišťují odborné, nestranné a kontinuální plnění úkolů státu. Patří sem mimo jiné jednotné standardy výběru zaměstnanců, pravidla kariérního postupu, systém vzdělávání a rozvoje, etická pravidla, evaluace výkonu a jednotná koordinace personální politiky.

Návrh zákona však většinu z těchto prvků oslabuje nebo ruší. Dochází ke zrušení jednotného vzdělávacího systému a etických pravidel, k oslabení kariérních vazeb mezi úřady a k odstranění centrální koordinační funkce nejvyššího státního tajemníka. Místo jednotného systému vzniká model, v němž se jednotlivé úřady stávají autonomními

zaměstnavateli s vlastní personální politikou. Tento model je charakteristický vysokou mírou heterogenity a nesouladu mezi orgány, což je v rozporu s požadavkem na profesionální veřejnou správu a strategické HR governance.

Profesionalizaci navíc oslabuje absence datové infrastruktury. Zrušení centrálního personálního informačního systému má za následek ztrátu dat o počtech, kvalifikaci, fluktuaci, věkových strukturách a dovednostních profilech zaměstnanců. Bez těchto dat není možné řídit personální politiku státu „na důkazech“ ani plnit požadavky moderního řízení kapacit. Evropská komise opakovaně zdůrazňuje, že práce s daty je integrální součástí budování správních kapacit v členských státech. Návrh však směřuje k pravému opaku — k nahrazení systému datových evidencí modelem, v němž budou personální data fragmentovaná, nekompatibilní a prakticky nevyhodnotitelná.

Srovnání s úředníky územních samosprávných celků

Ačkoli se předkladatelé inspirovali zákonem o úřednících územních samosprávných celků, předmětný návrh mnoho podstatných institutů tohoto zákona nepřebírá. Celkově je pak navržená úprava ve srovnání se zákonem o úřednících ÚSC nevýhodná.

U státních zaměstnanců se pracovní místo má obsazovat na základě výběrového řízení, není-li stanoveno jinak (§ 24 odst. 1 ZSZ). U ÚSC zákon rozlišuje mezi veřejnou výzvou (pro řadové úředníky - § 6 zák. 312/2002) a výběrovým řízením (povinné pro vedoucí úředníky a úředníky konkrétních typů úřadů, např. krajských – § 7 zák. 312/2002). Oba systémy vyžadují zveřejnění oznámení na úřední desce (§ 24 odst. 2 ZSZ, § 6 odst. 6 zák. 312/2002). Návrh pro státní zaměstnance navíc zavádí povinné zveřejnění v centrální evidenci obsazovaných pracovních míst (§ 24 odst. 2), ale lhůtu pro vyvěšení na úřední desce nejméně 15 dní v návrhu nenajdeme.

Zásadním rozdílem je, že návrh zákona o státních zaměstnancích vyžaduje podání přihlášky výhradně elektronicky (datová schránka, e-mail, elektronický nástroj) a přihláška nemusí obsahovat podpis (§ 26 odst. 1 ZSZ). Zákon o úřednících ÚSC stále předpokládá písemnou přihlášku s podpisem (§ 6 odst. 3). U státních zaměstnanců podle návrhu vybere výběrová komise 3 nejvhodnější uchazeče a vedoucí správního úřadu může místo obsadit pouze někým z této trojice. U ÚSC může být jmenován/přijat pouze uchazeč uvedený v seznamu a pořadí stanoveném komisí (§ 9 odst. 2 zák. 312/2002).

Další značné rozdíly jsou v délce zkušební doby, v úpravě a lhůtách pro povinné vzdělávání, i v omezení svobody politického sdružování.

Klíčové rozdíly pak budou založeny v odměňování. Státní zaměstnanci budou mít i nadále omezenou maximální roční výši odměn, chybí i některé možnosti odměňovat nadstandardně klíčové odborníky, které zákon o úřednících ÚSC zná. Co se týče neplatových benefitů, státní zaměstnanci budou moci nadále čerpat z Fondu kulturních a sociálních potřeb, který je ale výrazně „chudší“, než sociální fondy naprosté většiny územních samosprávných celků. Dále se tak prohloubí již stávající finanční nevýhodnost státní služby oproti práci pro územní samosprávu, což rozhodně nepřispěje k atraktivitě státní služby.

Problematika zahraniční služby

Navrhovaná právní úprava neřeší adekvátně otázku zahraniční služby. Diplomatická a konzulární služba představují specifickou část veřejné správy, jejíž výkon vyžaduje odborné, jazykové, kulturní a bezpečnostní kompetence, vysokou míru mobility a dlouhodobou stabilitu pracovněprávních vztahů. Tyto aspekty jsou mezinárodně uznávány jako součást výkonu státní moci navenek a jejich narušení může mít významné reputační i operativní dopady.

Současná legislativní konstrukce v podobě zákona o zahraniční službě pracuje s předpokladem stability služebního poměru, specifické kariéry, liniového řízení a hierarchie, v níž se uplatňují jednotné standardy a přezkum. Návrh zákona o státních zaměstnancích však tyto prvky narušuje, aniž by bylo zřejmé, zda a jak budou kompenzovány.

Nový zákon o státních zaměstnancích má být soukromoprávní povahy, kdežto veřejnoprávní povaha zákona o zahraniční službě zůstává – to je zřejmé zejména ve znění § 3 zákona o zahraniční službě, který zůstává nezměněn, nebo v zachování silných možností jednostranného převedení nebo zařazení státního zaměstnance zaměstnavatelem (zde Ministerstvem zahraničních věcí) na jiné pracovní místo (§ 36 a násl.), když pracovní poměr má stát na zásadě smluvní volnosti obou stran. Pochybnosti o ústavnosti některých veřejnoprávních prvků v soukromoprávní úpravě samotného návrhu zákona o státních zaměstnancích jsou v tomto kontextu ještě dále prohloubeny.

Nadto charakter změn zákona o zahraniční službě a zejména těch ustanovení, která mají zůstat nezměněna, zakládá výrazně nerovné postavení mezi státními zaměstnanci vykonávajícími zahraniční službu a všemi ostatními státními zaměstnanci. Tato nerovnost není obhajitelná jen odlišným charakterem této služby, a tak opět prohlubuje otázku ústavnosti celého návrhu, a tedy i jeho udržitelnosti v případně přezkumu Ústavním soudem.

Vzniká tak legislativní i institucionální nesoulad mezi oběma právními úpravami, zejména pokud jde o:

- vztah mezi zahraniční službou a obecnými pracovními místy státních zaměstnanců,
- pravidla pro přeložení a vysílání do zahraničí,
- podmínky vzniku, trvání, změn a ukončení pracovního poměru,
- procesní záruky včetně přezkumu rozhodnutí,
- kariérní kontinuitu a návrat z misí,
- systém odměňování a příplatků,
- bezpečnostní prověrky a další zvláštní požadavky.

Vzhledem k tomu, že zahraniční služba je integrální součástí výkonu státní moci, je otázkou, zda je vhodné zasahovat do tohoto segmentu bez předchozí odborné analýzy, komparace se státy EU a projednání s ministerstvem zahraničních věcí. V odborném pohledu platí, že zahraniční služba by neměla být koncipována jako běžný pracovní poměr bez odpovídajícího institucionálního zajištění a procesních garancí.

Nový návrh navíc neřeší některá dlouhodobě problematická místa zahraniční služby. Například v navrženém ustanovení § 49 odst. 3 zůstává nijak blíže nespecifikované a nepodmíněné oprávnění zaměstnavatele ukončit předčasně vyslání státního zaměstnance. Toto ustanovení dlouhodobě vyvolává nejistotu a může sloužit i jako šikanózní nástroj. Obdobně zůstává dle našeho názoru diskriminační vyloučení dosažitelnosti na telefonu z pravidel pro pracovní pohotovost v § 47 odst. 2 písm. f).

Návrh zato obsahuje změny, jejichž význam, smysl či aplikovatelnost nejsou zřejmé. Jaké praktické důsledky má mít např. ustanovení § 4, podle kterého má mít zastupitelský úřad postavení odboru ministerstva?

Souběh s novelou stavebního zákona

Paralelní projednávání návrhu zákona o státních zaměstnancích (tisk č. 76) a novely stavebního zákona (tisk č. 67) vyvolává závažné systémové a koordinační otázky. Oba návrhy sledují odlišné směry, které se v řadě oblastí dostávají do vzájemného rozporu.

Novela stavebního zákona směřuje k centralizaci a sjednocení výkonu působností v územním a stavebním řízení, vytváří novou soustavu úřadů (Úřad rozvoje území, úřady rozvoje krajů) a předpokládá vysokou specializaci a odbornost zaměstnanců v agendě stavebního práva a dotčených zájmů. Ti mají podle novely do nového úřadu přejít zejména z úřadů územních samosprávných celků.

Návrh zákona o státních zaměstnancích naproti tomu směřuje k decentralizaci personální politiky, roztržštění pravidel mezi jednotlivé úřady, oslabení centrální koordinace a jednotných standardů, zrušení vzdělávacích, etických a přezkumných mechanismů a k dalšímu snížení atraktivity státní služby, zejména ve srovnání s postavením úředníků ÚSC.

Novela stavebního zákona navíc předpokládá existenci institutů, které současný návrh zákona o státních zaměstnancích ruší (vzdělávání, etické kodexy, služební předpisy, personální koordinace). Tím vzniká legislativní prostředí, které je ve svých vnitřních mechanismech nekonzistentní a může vést k praktickým problémům při implementaci obou norem.

Problém se prohlubuje i z hlediska kapacitního a personálního plánování. Novela stavebního zákona pracuje s předpokladem disponibilních odborných kapacit (statika, územní plánování, infrastruktura, památková péče, životní prostředí), které však již nyní chybí. Propojením výše uvedeného s návrhem zákona o státních zaměstnancích, jenž snižuje atraktivitu státní služby a oslabuje stabilizační mechanismy, vzniká reálné riziko, že významná reforma stavebního práva nebude realizovatelná.

Oba návrhy je tedy nezbytné posuzovat společně, nikoli izolovaně, neboť jejich kombinované dopady mohou zásadně narušit výkon veřejné správy v oblasti stavebního práva i v dalších technických agendách.

Závěr

Kromě všech výše uvedených nedostatků návrhu zákona o státních zaměstnancích a k němu doprovodného změnového zákona je nutné upozornit ještě na absurdní a nerealistický předpoklad účinnosti zákona k 1. červenci 2026. Zrušením zákona o státní službě pozbydou platnosti a účinnosti nejen jeho prováděcí předpisy, ale i služební předpisy nejvyššího státního tajemníka i vedoucích služebních úřadů. Nebude možné vnitřní regule adekvátně nahradit v takto krátké lhůtě.

Kromě souběhu s navrženou účinností novely stavebního zákona se navržená účinnost tohoto návrhu kryje i s datem, ve kterém má více než 400 státních zaměstnanců aktuálně zařazených do Úřadu práce přejít pod Českou správu sociálního zabezpečení. Ihned po nařízení tohoto návrhu se zvýšila nejistota těchto zaměstnanců a značným způsobem se snížila jejich ochota k jinému úřadu přejít. Je nanejvýš pravděpodobné, že si řada z nich raději najde jiné uplatnění, čímž se prohloubí akutní nedostatek sociálních pracovníků ve státní službě a ohrozí se řádný výkon jejich agend.

Návrh nebyl projednán s odbory, což představuje zásadní porušení pravidel sociálního dialogu, ve standardních evropských demokraciích nemyslitelné a neakceptovatelné. Ovšem skutečnost, že návrh nebyl připraven a projednán řádně a transparentně a nezakládá se na aktuálních podkladech ani odborné debatě neznamená jen zásadní porušení pravidel a zvyklostí. Zejména – a to je naprosto klíčové – se úspěchanost a tajnosti s přípravou odrážejí v nízké kvalitě návrhu, ve velkém množství nedostatků a problematických míst, i v jeho možné protiprávnosti.

Přijetí tohoto návrhu bude mít nevratné negativní dopady na výkon a stabilitu státní správy v České republice. I kdyby mohl přinést politické body za (zdánlivou) redukcí údajných nadstandardních práv a postavení státních zaměstnanců, odrazí se ve značném zhoršení kvality a dostupnosti služeb státních správ, v nižší ochraně veřejného zájmu i v horším naplňování veškerých státních politik, včetně těch fiskálních. Tyto důsledky nepocítí ani tak konstantně dehonestovaní úředníci, jako v první řadě obyvatelé České republiky.