

T A

Č R

Kvalita pracovního života pracujících ve státním sektoru

Tento dokument byl zpracován jako podklad pro projekt „Podmínky a zdroje pro udržitelný rozvoj kvality pracovního života v ČR v éře nastupující průmyslové revoluce“ (TL01000502), který je řešen s finanční podporou Technologické agentury ČR v rámci programu Éta.“

Mgr. Šárka Homfray

2020

Obsah

1. Úvod	3
1.1 Vymezení problému	3
1.2 Metodologie a zdroje dat.....	3
2. Charakteristika vykonávané práce	4
3. Seberealizace.....	5
3.1 Zajímavost práce (A4)	5
3.2 Další vzdělávání a osobní rozvoj (A5)	5
3.2.1 Úřednická zkouška	6
3.2.2 Vzdělávání státních zaměstnanců a zaměstnankyň.....	6
3.2.3 Osobní rozvoj a kariérní cíle	7
3.3 Samostatnost práce (A6).....	8
4. Odměňování	10
4.1 Výše výdělku, platu (A1).....	10
4.2 Spravedlivé odměňování (A2)	11
4.3 Nefinanční výhody (A3).....	11
5. Vztahy.....	13
5.1 Vztahy s kolegy (A7)	13
5.2 Chování nadřízených k podřízeným (A8).....	13
5.2.1 Státní tajemník jako nový typ nadřízeného	13
5.3 Celkové mezilidské vztahy (A9)	14
5.3.1 Kárné řízení.....	14
6. Čas	15
6.1 Časová náročnost (A10)	15
6.2 Rozložení pracovní doby (A11).....	15
6.3 Dostatek času na rodinu, na sebe (A12)	16
7. Podmínky.....	17
7.1 Bezpečnost práce a ochrana zdraví (A13).....	17
7.2 Technické vybavení v zaměstnání (A14)	18
7.3 Čistota, pořádek a hygiena (A15)	18
8. Jistota	19
8.1 Charakter pracovního poměru (A16)	19
8.2 Jistota pracovního místa (A17).....	19
8.3 Rozvíjení se pro další uplatnění (A18)	20
9. Závěr	21
Seznam literatury a právních předpisů.....	22
Právní a obdobné předpisy	22

1. Úvod

Práce ve veřejném sektoru se v celé řadě ohledů liší od zaměstnání v soukromé sféře. Jedná se o vysoce formální a hierarchizovanou podobu závislé práce, regulovanou zvláštními právními předpisy. Pro tuto analýzu byl s ohledem na svůj význam a zároveň relativně novou právní úpravu vybrán systém státní služby. Ten zahrnuje zhruba 70 000 státních zaměstnanců a zaměstnankyň.

Jde o vysoce feminizovanou profesi (žen je ve státní službě 75 %, i když na služebních místech představených jen 59 %) (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 40). Vzdělanostní úroveň ve státní službě je vyšší než v obecné pracovní populaci, jelikož minimálním požadovaným vzděláním je středoškolské vzdělání s maturitou. Věková struktura státních zaměstnanců a zaměstnankyň se vykazuje zejména vyšším zastoupením osob nad 46 let věku (v roce 2019 jich bylo 54 %) a nízkým podílem osob do 30 let věku, který se navíc meziročně snižuje (10.5 % v roce 2018 a jen 9 % v roce 2019) (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 39).

Státní zaměstnanci jsou odměňováni platem, obdobně jako jiní zaměstnanci hrazení z veřejných rozpočtů. Medián hrubého měsíčního platu v platové sféře ve 3. čtvrtletí 2020 dosáhl výše 39 512 Kč a byl tak o 8 439 Kč vyšší než medián hrubé měsíční mzdy ve mzdové sféře (ISPV 2020).

1.1 Vymezení problému

Zákon o státní službě byl v roce 2014 přijat zejména s ohledem na dlouhodobé naléhání Evropské komise. Vyhlášen byl pod č. 234/2014 Sb., plně účinnosti nabyl dnem 1. ledna 2015. Při jeho projednávání bylo deklarováno několik účelů, a to zejména stabilizace, depolitizace a profesionalizace státní správy.

Jedná se o normu veřejného práva, která desítky tisíc osob pracujících dosud v pracovních poměrech podle zákoníku práce, převedla do nového typu služebního vztahu k České republice. Novým typem služebního vztahu je proto, že vykazuje značné odlišnosti od starších služebních vztahů, jakými jsou služební vztahy vojáků z povolání nebo příslušníků bezpečnostních sborů. V angličtině se tento typ služby nazývá *civil service*, tedy civilní nebo občanská služba. Státní služba oproti jiným službám představuje skutečně civilnější a méně formalizované prostředí, do velké míry se subsidiárně uplatní i soukromoprávní normy, zejména zákoník práce. Jisté odchylky zde však jsou, spočívají zejména ve formálním procesu řízení ve věci služby a v kárné odpovědnosti.

Obsah práce upravený jednotlivými agendovými zákony však zůstal stejný. Státním zaměstnancům a zaměstnankyním se tak do značné míry změnila pravidla hry, ačkoli její cíl je stále tentýž - správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu (Kadečka, Rigel, 2009, s. 3). Tato skutečnost měla do velké míry vliv na jejich spokojenost s pracovním (služebním) životem – očekávání od zákona byla různá, ne všechny naděje do zákona kladené se vyplnily, stejně tak se ale nenaplnila všechna varování a obavy. Na některé z prvních zkušeností se zákonem o státní službě pak reagovala jeho doposud jediná velká novela (drobně novelizován již byl řadou zákonů) provedená zákonem č. 35/2019 Sb. s účinností od 1. března 2019.

1.2 Metodologie a zdroje dat

Pro tuto analýzu byla použita kombinace kvantitativních a kvalitativních metod. Kromě právních předpisů a obdobných materiálů byly využity výroční zprávy a další texty souborné a analytické povahy. Seznam využitých materiálů je uveden v závěru zprávy. Dále byly provedeny nestrukturované rozhovory v rámci Odborového svazu státních orgánů a organizací jako reprezentanta státních zaměstnanců. Byly tak využity i informace od jednotlivých státních zaměstnanců a zaměstnankyň a další zjištění a zkušenosti.

2. Charakteristika vykonávané práce

Jak bylo uvedeno výše, státní služba představuje značně hierarchický a formalizovaný celek. Tento systém čítající zhruba 70 000 služebních míst se ovšem vnitřně člení a jeho jednotlivé součásti nejsou zcela shodné ani svou organizací, ani svou agendou a jejich výkonem. Služebními úřady jsou zejména správní úřady. Jejich soustavu můžeme v souladu s tzv. kompetenčním zákonem rozdělit následovně:

- ústřední správní úřady, v jejichž čele stojí člen vlády;
- další ústřední správní úřady, které nemají nadřízený správní úřad;
- podřízené správní úřady.

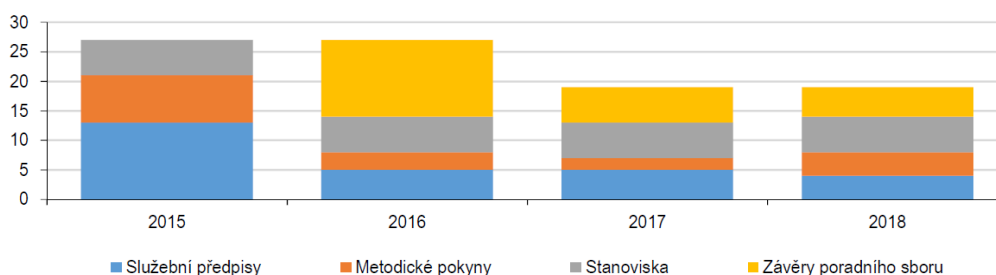
Agenda a kompetence je jednotlivým úřadům svěřena buď kompetenčním zákonem, nebo – častěji a podrobněji – jednotlivými zvláštními zákony, a to jak těmi, kterými jsou úřady zřízeny, tak případnými dalšími. Agenda a kompetence např. České správy sociálního zabezpečení tak budou vyplývat zejména ze zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění, a dalších zákonů, např. zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v platném znění.

I přes svou organizační i agendovou rozdílnost však práce ve státní službě vykazuje řadu společných znaků. Jde veřejnoprávní služební poměr mezi státem a státním zaměstnancem, jehož účelem je zajištění řádného výkonu státní správy. Za tímto účelem jsou státnímu zaměstnanci ukládány omezení a povinnosti. Je charakterizována zásadami zákonnosti, koordinace, spolupráce a subordinaci. Pro státní službu vykonávanou ve vztahu ke konkrétním fyzickým osobám pak je relevantních několik základních zásad činnosti správních orgánů, rámuje tzv. proklientský přístup. Zmínit lze rovněž vysoké požadavky na odbornost, profesionalitu a loajalitu a v neposlední řadě i nezbytnost chránění veřejného zájmu. Posledním společným rysem je pak platové odměňování, které je velmi podrobně regulováno, aby odpovídalo požadavkům na hospodaření s veřejnými penězi.

Charakteristická je pro státní službu hierarchická soustava, na jejímž vrcholu stojí Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra v čele s náměstkem ministra vnitra pro státní službu (dále jen „náměstek pro státní službu“). Organizace služebních vztahů pak podléhá zákonným ustanovením o řízení ve věcech služby a dalším procesním ustanovením, subsidiárně se pak použije správní řád. Sekce pro státní službu je pak zákonem o státní službě pověřena usměrňováním a metodickou a kontrolní činností. Dohled nad jednotnou aplikací zákona o státní službě se kromě toho uskutečňuje i rozhodovací činností v rámci správního řízení, kdy rozhodnutí částečně nahrazují dosud v podstatě neexistující judikaturu.

Organizační a metodické zajištění pomocí vydávaných předpisů Sekce pro státní službu.

Graf 5 - Metodická činnost sekce pro státní službu MV ČR



Zdroj: webové stránky MV ČR, www.statnisluzba.cz

Zdroj: KPMG, 2019, s. 34

3. Seberealizace

Soustava služebních úřadů je velmi komplexní a různorodá, což platí i agendách v nich vykonávaných. I tak je ale možné najít různé společné znaky ovlivňující možnost seberealizace a spokojenosti s prací v rámci této oblasti.

3.1 Zajímavost práce (A4)

Zásadním faktorem je skutečnost, že výkon státní správy je upraven právní úpravou a to jak co do obsahu, tak co do procesů a postupů, včetně lhůt. V řadě agend je tak relativně úzký prostor pro kreativní nakládání se zadáním. Ovšem zaměstnancům a zaměstnankyním, kteří preferují jasně nastavené procesy a možnost rutiny, toto může vyhovovat.

Státní služba má ale ovšem na některých služebních místech a úřadech unikátní charakteristiky ve srovnání s jinými zaměstnavateli. Jedná se například o možnost účastnit se formulace, prosazování a implementace strategií a politik, dále o získání poměrně unikátního know-how, zapojení do různých odborných orgánů a struktur, včetně mezinárodní a nadnárodní úrovně.

Kromě samotné náplně práce je podstatným faktorem ovlivňujícím zájem o působení ve státní službě i organizace služebního poměru ve všech jednotlivých fázích. Jako komplikované a zdlouhavé lze označit už samotné výběrové řízení, které je primárním způsobem obsazování volných služebních míst na všech úrovních. Výběrové řízení je specifickým druhem správního řízení a vyznačuje se následujícími znaky:

- Dlouhé lhůty stanovené správním řádem včetně povinností stanovovat náhradní termíny;
- Značná administrativa a byrokracie;
- Rozsáhlé požadavky na transparentnost, které vedou k často formální účasti některých uchazečů;
- Omezené možnosti představených podílet se na výběru jejich přímých podřízených;
- Omezení přístupu osob mimo veřejný a akademický sektor na pozice představených;
- Netransparentní finální krok dohody služebního orgánu s budoucím přímým nadřízeným.

S průměrně několikaměsíční délkou a nezbytnou písemnou žádostí včetně řady příloh tak bývá výběrové řízení hodnoceno jako náročné pro služební úřady a neatraktivní pro uchazeče a uchazečky. Není divu, že ve Zprávě z ex-post hodnocení dopadů regulace (RIA) (KPMG, 2019) více než jedna čtvrtina všech respondentů zařadila proces jako jeden ze tří hlavních negativ zákona. Respondenti tak považují jeho nastavení v rozporu s běžnými postupy personální politiky. Výběrová řízení totiž neumožňují úřadům flexibilně reagovat na své potřeby a potřeby trhu práce (ibid, s. 90).

Hlubkové rozhovory pak dále v této souvislosti potvrdily, že státní služba ve své současné podobě nemá příliš velkou schopnost udržet si schopné a motivované zaměstnance. Myslí si to více než 55 % respondentů (ibid, s. 82). Tento názor vyplývá zejména z hodnocení možností kariérního růstu a způsobu obsazování služebních míst představených a jejich případného odvolání. Chybí prvky vnitřní konkurence a vnitřní mobilita je nedostatečná.

3.2 Další vzdělávání a osobní rozvoj (A5)

V rámci úpravy státní služby je s ohledem na jeden z cílů zákona – tedy profesionalizaci státní správy – na vzdělávání státních zaměstnanců a zaměstnankyň kladen poměrně velký důraz. Podstatným požadavkem, ze kterého ve srovnání se zákoníkem práce téměř nelze ustoupit, je dosažená úroveň vzdělání již před vstupem do státní služby. Dále se tato oblast péče o státní zaměstnance realizuje zejména v podobě úřednické zkoušky a systému vzdělávání státních zaměstnanců.

3.2.1 Úřednická zkouška

Úřednická zkouška je zákonným institutem sloužícím k ověření znalostí a vědomostí státních zaměstnanců a zaměstnankyň ve vztahu ke státní službě obecně (obecná část) a ve vztahu ke konkrétnímu oboru služby, v němž budou působit (zvláštní část).

Úřednickou zkoušku musí složit každý nově přijatý státní zaměstnanec během 12 měsíců od přijetí do služebního poměru. Z tohoto důvodu je s ním uzavírán služební poměr na dobu určitou. V případě, že úřednickou zkoušku ani v opravném termínu nesloží, služební poměr mu skončí. Pokud je státní zaměstnanec, který již zkoušku složenou má, zařazen na jiné služební místo s jiným oborem služby, nebo je na jeho služební místo další obor služby přidán, je povinen si do 12 měsíců od této skutečnosti příslušnou zvláštní část dodělat. Pokud se mu to nepodaří, nemůže službu na daném místě nadále vykonávat, ale služební poměr mu nekončí. Neúspěšnost ale není vysoká, v roce 2019 činila 5,2 % (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 53).

V rámci obecné i zvláštních částí existují možnosti uznání některého dřívějšího vzdělání nebo zkoušky jako rovnocenných. Úřednickou zkoušku také na své náklady může složit zájemce, který není státní zaměstnanec (typicky osoba v pracovním poměru zařazená na služební systemizované místo např. jako zástup za nepřítomného státního zaměstnance). V praxi je ale tato možnost velmi málo využívána. V roce 2019 bylo

Z hloubkových rozhovorů vyplynulo, že úřednické zkoušky jsou jako nástroj zákona vnímány napříč státní službou různě. Specializované správní úřady v ní většinou nevidí žádný přínos z hlediska odbornosti svých zaměstnanců. Velmi často mají kvalifikační požadavky na své zaměstnance stanoveny jiným speciálním zákonem. Úřednická zkouška je tak vnímána jako nadbytečná formální záležitost, kterou stejně v praxi tito zaměstnanci nevyužijí. Zaměření zvláštní části úřednických zkoušek je často ve vztahu k požadované odbornosti na dané služební místo pro tyto úzce odborně zaměřené správní úřady příliš obecné (KPMG, 2019, s. 97).

3.2.2 Vzdělávání státních zaměstnanců a zaměstnankyň

Koordinační úlohu v oblasti vzdělávání státních zaměstnanců, přípravě vzdělávacích programů a přípravě rámcových pravidel vzdělávání má ze zákona Sekce pro státní službu. O vzdělávání každoročně informuje vládu ČR předložením Zprávy o vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech a státních zaměstnanců ve služebních úřadech.

Ze zprávy RIA vyplývá, že oproti situaci před přijetím zákona o státní službě bylo přikročeno ke komplexnějšímu a vzájemně lépe srovnatelnému přístupu ke vzdělávání státních zaměstnanců a zaměstnankyň napříč služebními úřady. „Výsledkem dotazníkového průzkumu prováděného každoročně sekci pro státní službu bylo zjištění, že v roce 2018 všechny dotčené úřady bez výjimky identifikují vzdělávací potřeby zaměstnanců a státních zaměstnanců. Dále bylo zjištěno, že téměř 100 % úřadů vede evidenci absolvovaného vzdělávání, ve svém personálním informačním systému nebo v jiné databázi. Evidence však slouží jen vlastním účelům daného úřadu, neumožňuje porovnat zkušenosti a přínos z absolvovaného vzdělávání mezi více úřady. Komplexní plány vzdělávacích akcí byly dle usnesení vlády a služebního předpisu zpracovávány v 88 % úřadů. Ve srovnání s předchozími lety 2016 a 2017 lze sledovat rostoucí trend v zajištění všech procesů vzdělávání. Například identifikace vzdělávacích potřeb státních zaměstnanců byla provedena v roce 2016 v 84 % úřadů, v roce 2017 již 99 % a v roce 2018 již ve všech úřadech. Nicméně se ukazuje, že kvalita, obsah a ekonomická efektivita vzdělávání (spojená zejména s opakovaným vzděláváním zaměstnance ke stejnému tématu) je různá.“ (KPMG, 2019, s. 115). Bylo by tedy nejvhodnější pokračovat v centralizaci a zkvalitňování vzdělávání všech státních zaměstnanců, řadových i představených.

Zákon o státní službě zná obdobně jako zákoník práce prohlubování a zvýšení vzdělání. Součástí prohlubování vzdělání je vstupní vzdělávání (úvodní a následné), průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání. Rozsah prohlubování vzdělání státního zaměstnance určuje služební orgán, který přitom vychází z výsledku služebního hodnocení – zde jsou stanoveny mimo jiné osobní cíle zaměstnanců a státních zaměstnanců. Vzdělávací potřeby by měly být identifikovány zejména na základě služebního hodnocení státního zaměstnance, zohledněn by měl být dopad realizovaných či připravovaných legislativních změn na výkon činností, případně by státní zaměstnanci a jejich představení měli sami své vzdělávací potřeby identifikovat.

Zákon umožňuje zvýšení vzdělání na náklady služebního úřadu. S ohledem na skutečnost, že náklady a vzájemné závazky spojené se zvyšováním vzdělání jsou dosti vysoké, není tato možnost v praxi často využívána.

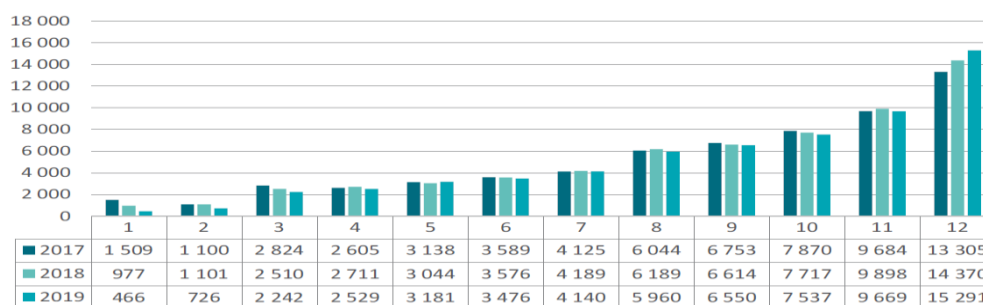
Státní zaměstnanec se dále může vzdělávat zcela individuálně, k čemuž mu může být povoleno využít až 6 dní studijního volna v kalendářním roce. Ze Zprávy o vzdělávání za rok 2019 vyplývá, že v tomto roce bylo celkem 6 805 státním zaměstnancům ve služebních úřadech, za které byla dodána data, toto volno čerpat v průměru 4 dny na 1 čerpajícího státního zaměstnance. Mezi hlavní témata, pro která bylo čerpáno služební volno k individuálním studijním účelům, patřila: příprava na vykonání úřednické zkoušky, studium právních, služebních předpisů a metodických pokynů, jazykové vzdělávání, příprava na jazykové zkoušky, koncipování dizertační práce, příprava na rigorózní zkoušku a příprava na konferenční vystoupení (Ministerstvo vnitra, 2020c, s. 24).

3.2.3 Osobní rozvoj a kariéerní cíle

Zákon o státní službě obsahuje naprosté minimum prvků kariéerního řádu, a to přesto, že předpokládá budování systému státní služby na bázi kariéerních úředníků – profesionálů. Z toho důvodu je jen velmi malý prostor pro skutečné kariéerní plánování a malá motivace státních zaměstnanců a zaměstnankyň i služebních úřadů k investování času a energie nad rámec povinných služebních záležitostí.

Přesto se ale státní služba vykazuje velmi vysokým podílem státních zaměstnankyň a zaměstnanců s dlouholetou předchozí praxí a zkušeností (doložit). Tato skutečnost se odráží v platových stupních, kde nejvíce je zastoupen 12. platový stupeň odpovídající více než 32 letům započitatelné praxe. V roce 2019 bylo v tomto platovém stupni zařazeno 15 291 státních zaměstnanců, což je o téměř 2 000 státních zaměstnanců více, než v tomto platovém stupni bylo zařazeno v roce 2017 (Ministerstvo vnitra, 2020, s. 38). S ohledem na způsob uznávání praxe ve státní službě to svědčí o poměrně vysoké pracovní věrnosti ať už konkrétnímu úřadu nebo veřejné a státní správě jako oboru. Tento věrnostní trend vyplývá i z celkového rozdělení státních zaměstnanců v jednotlivých platových stupních.

Přehled platových stupňů státních zaměstnanců – srovnání v letech 2017 až 2019



Zdroj: Ministerstvo vnitra, 2020a

Tato skutečnost byla v zásadě podpořena novou právní úpravou, kdy jedním z cílů, kterého se zatím nejlépe daří dosahovat, je stabilizace státní služby, byť někdy může hraničit s rigiditou. Rozhodně by ale vysoká pracovní věrnost neměla být považována za argument pro nepotřebnost nástrojů kariérního plánování.

Instituty zákona o státní službě, které je možné v rámci kariérního managementu využít, jsou následující:

- Garantovaný platový postup;
- Stanovení cílů osobního rozvoje v rámci služebního hodnocení;
- Možnosti změny služebního místa bez výběrového řízení;
- Dílčí výjimky ze vzdělání¹;
- Zvýšení kvalifikace na náklady služebního úřadu.

Ačkoli těchto možností není mnoho, nevyužívají se všechny ve stejné míře, některé (např. možnost zvýšení kvalifikace) téměř vůbec, jiné (stanovení cílů osobního rozvoje) jen formálně. Kariérní plány a cíle nejsou napříč služebními úřady nijak specificky a konzistentně zpracovávány a vedeny (Zachariášová, 2019, s. 5).

Moderní nástroje kariérního plánování chybí dost podstatně i pro zájemce o státní službu a státní zaměstnance a zaměstnankyně na samém začátku služební dráhy. Zákon o státní službě do nabytí účinnosti novely č. 35/2019 Sb. např. nedisponoval žádnými nástroji, které by umožňovaly placené stáže pro studenty a studentky. Zmíněná novela je teoreticky umožňuje, v praxi ale budou nesnadno realizovatelné.

Pro začínající talentované státní zaměstnance a zaměstnankyně neobsahuje právní úprava žádné speciální programy, není možný systém rotací a stáží, i např. mentoring se prosazuje velmi obtížně. Samostatnou kapitolou je propojení státní služby s praxí a možností získat zkušenosti v ostatních úřadech veřejného sektoru, v sektoru soukromém nebo neziskovém. Tuto možnost zákon vůbec neumožňuje.

Další možností mobility je tak vyslání státního zaměstnance do orgánů Evropské unie, případně jiných mezinárodních organizací. Tato možnost se týká velmi omezeného okruhu státních zaměstnanců. Do zahraničí bylo v roce 2016 vysláno pouze 15 státních zaměstnanců a u dvou bylo vyslání prodlouženo. V roce 2017 to již bylo 243 státních zaměstnanců a u osmi došlo k prodloužení vyslání. V tomto roce zdaleka nejvíce státních zaměstnanců vyslalo do zahraničí Ministerstvo zahraničních věcí, a to celkem 236 (KPMG, 2019, s. 79 a 80).

Nadto mají zaměstnanci správních úřadů ještě možnost se vzdělávat a získávat další zkušenosti na zahraničních stážích, a to v programech Evropské unie, Evropského institutu veřejné správy EIPA, College of Europe nebo Young Leaders' Program (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 82).

3.3 Samostatnost práce (A6)

Jak bylo uvedeno výše, agendy v rámci státní služby, tedy správní činnosti, bývají poměrně podrobně regulovány právní úpravou, včetně procesních postupů. Důležitým motivem v rámci této činnosti, který je spojen s jedním cílem zákona o státní službě, tedy depolitizací státní správy, je otázka nezávislosti rozhodování.

Zákon o státní službě v ustanovení § 77 upravuje katalog povinností státních zaměstnanců. Některé z nich s touto problematikou bezprostředně souvisí. Konkrétně jsou to následující povinnosti:

- zachovávat při výkonu služby věrnost České republice,
- vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost,

¹ § 49 odst. 4, § 178 a § 178a zákona o státní službě

- při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby,
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance.

V otázce nezávislosti rozhodování státního zaměstnance dále hraje roli skutečnost, že je ve službě vázán služebními příkazy. K odclonění případných tlaků vnitřních, typicky ze strany představených, zákon o státní službě pamatuje na úpravu postupu v případě, že je uložen služební příkaz v rozporu s právní úpravou, a dále postup (i anonymní) při oznamování podezření ze spáchání protiprávního jednání.

V rámci ex-post hodnocení dopadů regulace bylo zjišťováno i to, nakolik mají státní zaměstnanci v porovnání se stavem před přijetím zákona o státní službě nestrannost v rozhodování zajištěnu. Přestože byly rozhovory striktně anonymní, mohou být výsledky částečně ovlivněny postojem respondentů, jsou výsledky jednoznačné. Téměř 90 % respondentů se domnívá, že může v rámci výkonu své činnosti rozhodovat nestranně. Tato úroveň se podstatně neliší pro různé kategorie respondentů (KPMG, 2019, s. 54).

4. Odměňování

V rámci státní služby je aplikováno výhradně platové odměňování. Samotný zákon o státní službě obsahuje jen velmi málo výjimek z obecné úpravy platového odměňování a v naprosté většině odkazuje na zákoník práce.

Platové odměňování je charakterizováno podrobnou právní regulací, která značným způsobem předurčuje výši výdělku na jednotlivých služebních místech. Plat se skládá z několika složek, jejichž výše se odvíjí od náročnosti vykonávané činnosti, požadovaného vzdělání a dosavadní praxe. Dále je možné platem ohodnotit výkonnost státního zaměstnance nebo zaměstnankyně, vedení podřízených, zvláštní podmínky některých agend a splnění stanovených cílů nebo mimořádných služebních úkolů. Je možné výše hodnotit i vynikající, všeobecně uznávané odborníky a státní zaměstnance a zaměstnankyně na malém počtu tzv. klíčových míst.

Jedná se o systém ve srovnání se mzdami na jedné straně transparentní a omezující libovůli, na druhé straně poměrně složitý, a ne vždy dostatečně flexibilní. Jeho komplexní přepracování není s ohledem na dosavadní závěry Politicko-odborné pracovní skupiny při MPSV na pořadu dne.

Za nedostatky platové úpravy lze (z čeho to dovozují) označit poněkud limitované možnosti flexibilní reakce na změny v pracovní výkonnosti na straně jedné, a zároveň nízký podíl tarifních složek platu na výši celého platu na straně druhé.

Negativně je rovněž vnímána nerovnost v přidělovaných prostředcích na platy mezi jednotlivými služebními úřady. Státní zaměstnanci a zaměstnankyně napříč státní službou, kteří vykonávají službu ve stejných platových třídách, se stejnými výsledky služebního hodnocení zdaleka nemusí mít stejnou výši osobních příplatků, příplatků za vedení nebo odměn.

4.1 Výše výdělku, platu (A1)

V České republice je průměrný plat ve veřejném sektoru udržován nad úrovní průměrné mzdy v soukromém sektoru. V posledních letech se rozdíly v platové úrovni dále prohlubují. V třetím čtvrtletí roku 2020 byl medián hrubého měsíčního platu v platové sféře o 8 439 Kč vyšší než medián hrubé měsíční mzdy ve mzdové sféře (ISPV 2020). V průběhu několika posledních let došlo k relativně rychlému navyšování tzv. platových tarifů (zejména ve srovnání s předcházejícími lety), které se projevilo zejména ve vyšších platových třídách. „Respondenti se shodují, že pozitivem bylo podstatné zvýšení objemu finančních prostředků na platy od doby účinnosti zákona, které se projevilo nejen ve zvýšení platových tarifů, ale také ve zvýšení ostatních složek platu. Z výzkumu však vyplývá, že pouze 45 % ze všech respondentů se domnívá, že stávající pravidla odměňování podporují stabilitu státní služby, většina z dotazovaných si to nemyslí.“ (KPMG, 2019, s. 119).

Pro zvýšení atraktivnosti státní služby byla přijata opatření, která umožňují zvýšit plat některých zaměstnanců. Zaměstnanec, který je zařazen na klíčové služební místo, lze určit až dvojnásobek platového tarifu. Vynikajícímu, všeobecně uznávanému odborníkovi, který dosahoval ve státní službě vynikajících výsledků a stanoveného počtu bodů v rámci služebního hodnocení, může být poskytnut osobní příplatek až do výše 100 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je takový zaměstnanec zařazen (KPMG, 2019, s. 115).

V souvislosti s výší výdělku je nutné zmínit zejména otázku prostředků na platy, konkrétně na osobní příplatky. Osobní příplatek je nejvýznamnější výkonnostní složkou platu zohledňující zejména dlouhodobou kvalitu a kvantitu odváděné práce. V rámci státní služby je navázán na služební hodnocení, které tak poskytuje nástroj ke strukturovanému hodnocení jinak těžko měřitelné kvality výkonu státní služby. Právní úprava stanoví jednak maximální výši osobního příplatku, jednak jeho dílčí maximální

hranice odvislé právě od výsledku služebního hodnocení. Nikde však nejsou stanoveny hranice minimální, neboť výše přiznávaných osobních příplatků na jednotlivých služebních úřadech se odvíjí od přidělených prostředků na platy. Nezřídka tak mohou být osobní příplatky osob s nejlepšími služebními výsledky na jednom úřadu nižší, než osob s mnohem slabšími výsledky na úřadu jiném. Nezřídka se v této souvislosti vyskytlo také záměrně horší služební hodnocení státních zaměstnanců na úřadech s nižším objemem platových prostředků.

V této souvislosti opět vyvstává problém s nerovnoměrným přidělem platových prostředků mezi jednotlivými služebními úřady. Platový rozptyl (porovnání nejmenší a největší alokace finančních prostředků na jednoho zaměstnance) mezi výše uvedenými služebními úřady dosáhl v roce 2015 přibližně 80 %, k roku 2019 došlo ke snížení na úroveň 65 %. (ibid, s. 117).

4.2 Spravedlivé odměňování (A2)

Kromě samotné výše platu je podstatné, zda se státní zaměstnanci a zaměstnankyně cítí hodnoceni spravedlivě, a to jak ve vztahu k ostatním státním zaměstnancům a zaměstnankyním, tak v rámci hodnocení práce samotné.

Jak bylo uvedeno výše, platový systém dává jako příklad transparentního odměňování, ve kterém je minimalizován prostor pro libovůli. Systémem platových tříd je napojen na tzv. Katalog správních činností (případně další katalogy), který podrobně kategorizuje jednotlivé činnosti vykonávané v rámci státní služby podle jejich náročnosti. Služební hodnocení pak poskytuje nástroj ke strukturovanému a vzájemně srovnatelnému ohodnocení výkonu jednotlivých státních zaměstnanců a zaměstnankyň napříč celým systémem státní služby.

Všechny tyto instrumenty představují značný posun k tomu, aby výsledné odměňování bylo vnímáno jako spravedlivé. Konec konců i rozdíl v odměňování mezi ženami a muži, tzv. gender pay gap, je v platové sféře nižší, než ve sféře mzdové (Křížková et al., 2018, s. 43).

Přetrvávají však některé nedostatky, např. již zmíněný nerovnoměrný přiděl platových prostředků na jednotlivé služební úřady. Jako další problematická místa byly v rámci ex-post hodnocení dopadů regulace (RIA) vyhodnoceny následující aspekty odměňování ve státní službě:

- Změna výše odměňování ve vztahu k výsledkům služebního hodnocení závisí na celkovém limitu finančních prostředků na platy ve služebních úřadech, což při obtížnosti procesu změn platu v návaznosti na výkonnost státního zaměstnance neumožňuje dostatečně reagovat na výsledky služebního hodnocení;
- Zařazení zaměstnance na klíčové služební místo – vysoká administrativa, provázání a evidence v systemizaci, nikoliv na konkrétního zaměstnance může vést k obavě z odvolání jiného zaměstnance kvůli platové diskriminaci. Celkový disponibilní limit prostředků na platy neumožňuje institut dostatečně využívat;
- Vynikající, všeobecně uznávaný odborník – v některých případech zneužíváno ve prospěch preferovaných zaměstnanců;
- Dochází k umělému navyšování platových tříd, neboť pravidla, která existují pro zařazování státních zaměstnanců, nejsou vždy respektována. Státním zaměstnancům mohou být stanovovány náročnější činnosti, než ve skutečnosti vykonávají;
- Princip seniority (zvyšování platu dle délky praxe na základě stanovených platových stupňů) může snižovat efektivitu činnosti státních zaměstnanců. (KPMG, 2019, s. 120)

4.3 Nefinanční výhody (A3)

Zákon o státní službě a další právní předpisy upravující nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů neumožňují příliš kreativní přístup k benefitům. Základní podobou je využívání prostředků z Fondu kulturních a sociálních potřeb (dále jen „FKSP“), který každý služební úřad vede. Možnost využití

prostředků z FKSP je určena vyhláškou Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, která taxativně vymezuje, co je možné za tyto prostředky pořídit.

Jedná se například o možnost přispívat na školku a dětskou skupinu, na stravování, vitaminové doplňky, brýle a jiné obdobné pomůcky, dentální hygienu, pracovní oděv, různé vstupenky na divadelní a obdobná představení, na pořádání sportovních akcí, vzdělávací aktivity, atd. Možná je i sociální výpomoc, ať už nevratná nebo v podobě půjčky.

I přes novelizaci vyhlášky přijatou v roce 2019 se okruh možností jeví příliš úzký a v některých ohledech i zastaralý. Předmětem diskuzí bylo např. využívání bonusových karet. Dále je s využitím těchto prostředků spojena poměrně vysoká míra administrativy, což v některých úřadech vede k tomu, že se co nejvíce prostředků rozdělí do co nejmenšího počtu různých benefitů a jejich nabídka je tak užší.

Dalším podstatným benefitem bývá významný příspěvek na stravování, případně jeho zajištění v rámci služebního úřadu. Kromě FKSP na něj totiž služební úřady ještě přispívají z provozních prostředků v souladu s vyhláškou Ministerstva financí č. 430/2001 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizacích. Je otázkou, jak se které služební úřady postaví k možnosti využití tzv. stravenkového paušálu podle nejnovější legislativy.

Určité benefity pak rovněž zakotvuje aktuálně platná Kolektivní dohoda vyššího stupně. Jedná se např. o odměny k životním a služebním jubileím nebo oblíbené indispoziční volno v délce 5 dnů v kalendářním roce.

Podle Sekce pro státní službu poměrně výrazné množství služebních úřadů pořádá volnočasové aktivity (115 služebních úřadů) nebo nabízí benefity v oblasti sportu (176 služebních úřadů) (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 43).

Poslední dva okruhy výhod budou podrobněji popsány dále, v příslušných částech. Jedná se o nástroje sladování osobního a profesního života a dovolenou a další volno nad rámec zákonného minima.

5. Vztahy

5.1 Vztahy s kolegy (A7)

V rámci státní služby nebylo provedeno hloubkové šetření spokojenosti se vztahy na pracovišti a je otázkou, zda v dohledné době takové šetření provedeno bude. Některé služební úřady si nejspíše taková šetření nechala provést, např. i v rámci genderových auditů a podobných průzkumů. Obecně však lze říci, že tato doména nepatří mezi priority správy služebních vztahů a řízení služebních úřadů.

Dílčí aspekty týmové práce jsou součástí služebního hodnocení jednotlivých státních zaměstnanců a zaměstnankyň. Ve státní službě se taky objevují všechny negativní a patogenní jevy známé z jiných pracovišť, jako je diskriminace nebo šikana v různých podobách.

5.2 Chování nadřízených k podřízeným (A8)

Nadřízení jsou v zákoně o státní službě označováni jako představení. Svědčí jim celá řada povinností ve vztahu k podřízeným státním zaměstnancům a zaměstnankyním. Kromě povinností vedoucích zaměstnanců podle zákoníku práce je to i povinnost řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně hodnotit výkon služby státních zaměstnanců a podílet se na jejich služebním hodnocení, zachovávat pravidla slušnosti vůči podřízeným státním zaměstnancům a zaměstnancům, a poskytovat podřízeným státním zaměstnancům informace potřebné pro řádný výkon jejich služby.

Přímo nadřízení představení jsou zpravidla hodnotiteli svých podřízených v rámci služebního hodnocení. Opačným směrem, případně metodou 360° služební hodnocení ze zákona neprobíhá a státní zaměstnanci tak mají málo možností, jak se ke svým nadřízeným vyjádřit. V úvahu přichází stížnost ve věci služby nebo oznámení o podezření z protiprávního jednání, případně neformální upozornění na to, že představený porušuje služební kázeň. To jsou ale pojmově instrumenty využitelné až v případě určitého konfliktu. Je tedy na zvážení, zda by nebylo vhodné konstruovat pravidelnou a anonymizovanou zpětnou vazbu podřízených vůči jejich nadřízeným.

Dalším důležitým faktorem u představených je nejednotná příprava a vzdělávání, včetně manažerského. Vzdělávání představených je velmi roztržité a nejednotné (Zachariášová, 2019, s. 5), na každém služebním úřadě dostanou rozdílné kvantum i kvalitu vzdělání. To se liší nejen napříč typy služebních úřadů, ale i napříč jednotlivými ministerstvy. To má dopad jednak na kvalitu přípravy samotného představeného k jeho práci a dalšímu růstu, ale s ohledem na nedostatek orientace na manažerské dovednosti a soft skills i na práci jednotlivých státních zaměstnanců a zaměstnankyň v řízených útvech.

5.2.1 Státní tajemník jako nový typ nadřízeného

Státní tajemníci působí v ministerstvech a na Úřadu vlády. Představují důsledné oddělení politického vedení úřadu od vedení státní služby v něm. Jedná se v jistém slova smyslu o „nejvyšší personalisty“, a jsou to právě oni, kdo určují výslednou podobu praktické aplikace zákona o státní službě a jeho prováděcích a doprovodných předpisů a to nejen ve svých ministerstvech, ale do značné míry i v jim podřízených služebních úřadech.

V rámci ex-post hodnocení dopadů regulace (RIA) tak bylo mimo jiné zjišťováno, jak jsou státní tajemníci a tajemnice vnímáni coby klíčové osoby státní služby: „Přibližně polovina respondentů hodnotí pozici státního tajemníka jako klíčovou z pohledu stability státní služby. Zároveň vnímají tuto pozici jako garanta nestrannosti a nezávislosti státní služby na politické moci. Druhá polovina respondentů se domnívá, že státní tajemník jako garant nestrannosti a nezávislosti státní služby na politické moci svoji funkci spíše neplní. Na toto hodnocení má podstatný vliv vnímání úrovně profesionality konkrétní osoby státního

tajemníka (odbornost, manažerské schopnosti a osobní integrita) a způsob výkonu této funkce v souladu se záměry zákona. V úřadech, ve kterých je státní tajemník takto respektovanou osobností, je jeho působení hodnoceno jako pozitivní.“ (KPMG, 2019, s. 42).

Hlavním problémem je především neúměrně vysoká fluktuace těchto osob, která se pohybuje vysoko nad běžnými standardy v oblasti personální politiky na úrovni klíčového managementu v soukromé sféře, stejně jako rozdílné vnímání výkonu funkce státních tajemníků na jednotlivých ministerstvech a Úřadu vlády České republiky. O tyto pozice je malý zájem. (ibid. s. 43).

5.3 Celkové mezilidské vztahy (A9)

Jak již bylo uvedeno výše, služebními úřadům se nevyhýbají různé patologické jevy, jako je diskriminace nebo šikana na pracovišti. Otázka šikany na pracovišti v různých formách, zejména mobbingu (ze strany kolegů a kolegyň) a bossingu (ze strany nadřízeného) je citlivým tématem, kterému dosud nebyla v rámci státní služby věnována specifická pozornost, alespoň ne ve větší míře. Dle mých zkušeností se v praxi nerovně zacházení s jedním konkrétním státním zaměstnancem nebo zaměstnankyní objevuje poměrně často, snad i častěji než systematická diskriminace na základě některého z diskriminačních znaků.

Šikanu na pracovišti lze vymezit jako nevhodné nebo škodlivé jednání v pracovním styku směřující k poškození oběti a jejího postavení nebo ke snížení její lidské i profesní důstojnosti. Jednání bývá opakované a zpravidla se zvyšující se tendenci. Při příliš úzkém zkoumání se jednotlivé útoky zpravidla jeví buď jako zcela v mezích pracovních kompetencí nebo jako jen marginální vybočení. Až zkoumání celého vztahu útočnicka a oběti může přinést možnost dobrého posouzení situace.

Tento jev nelze ztotožňovat s problematikou sexuálního obtěžování, i když je mezi nimi v pracovním prostředí značný průnik. Úřad vlády ve spolupráci s Veřejným ochráncem práv zpracoval příručku pro úřady k prevenci sexuálního obtěžování (Smetáčková et al., 2019), a celou řadu v ní uvedených východisek lze i zde mít za relevantní. Jde zejména o škodlivé dopady na oběť i na celý služební úřad, vznik odpovědnosti služebního úřadu při zanedbání řešení vzniklého problému, nedostatečné institucionální zajištění, kdy státní zaměstnanci a zaměstnankyně neví, na koho se mají s problémem obrátit.

Obdobně jako u východisek je možné doporučit i řadu opatření k prevenci i řešení šikany na pracovišti v podstatě shodných s těmi uvedenými v příručce k sexuálnímu obtěžování. Jde zejména o následující kroky:

- Osvěta, vzdělávání a zcitlivění v problematice;
- Etický kodex a vnitřní mechanismy;
- Mechanismy pro stížnosti a řešení;
- Institucionální zajištění řešení případů šikany (etická komise);
- Vyšetření, sankce a postihy.

5.3.1 Kárné řízení

Kárné řízení představuje specifický způsob řešení nedostatků ve výkonu služby a porušování služebních povinností. Zákon o státní službě jej (zřejmě inspirován zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) vnesl na služební úřady jako zcela nový prvek a z dosavadní aplikační praxe se jeví, že nejen neplní zcela uspokojivě svůj účel, ale nepřispívá ani k dobrým vztahům na pracovišti.

Jde o řízení časově, procesně a administrativně náročné, řada členů a členek kárných komisí k němu nemá žádnou příslušnou odbornou průpravu. Nenaplnění všech procesních náležitostí kárného řízení je často důvodem ke zrušení rozhodnutí vydaném v kárném řízení, příčina zahájení kárného řízení pak zůstává nevyřešená. Kárné řízení vytváří nepříjemné situace pro služební úřady a jeho účastníky (nutnost obstarávání důkazů, provedení výslechnů atd.). (KPMG, 2019, s. 99 a násl.). Kárné řízení také může být využito jako šikanózní či zastrahující nástroj.

6. Čas

O časové náročnosti výkonu státní služby panuje celá řada mýtů a polopravd. Jedním z nich je pocit, že státní služba není časově náročná, státní zaměstnanci nejsou příliš vytížení a ze služební dobou je možné nakládat celkem volně. S tím se váže i genderově zabarvený dojem, že díky své malé časové náročnosti je státní služba vhodná spíše pro ženy, neboť jim umožní lepší sladění pracovního života s péčí o rodinu a domácnost. Ve skutečnosti, i když upravuje některé drobné výhody oproti soukromému sektoru, výrazně se neodlišuje. Z informací Odborového svazu státních orgánů a organizací vyplývá, že velká část státních zaměstnanců má pocit přetížení, nikoli nevytíženosti.

6.1 Časová náročnost (A10)

Služební doba ve služebních úřadech je stanovena právní úpravou na 40 hodin týdně. Kratší služební doba může být povolena pouze jednotlivým státním zaměstnancům a zaměstnankyním na jejich žádost a musí být vždy doprovázena odpovídajícím zkrácením platu. Ve státní službě platí standardní úprava služby přesčas odpovídající práci přesčas ve smyslu zákoníku práce. K veškeré službě přesčas je přihlédnuto v platu představeného, který je služebním orgánem nebo vedoucím zastupitelského úřadu.

Oproti zákoníku práce tak nedošlo ke zkrácení základní doby, jak tomu je například u příslušníků bezpečnostních sborů nebo u státních zaměstnanců v některých jiných státech. Obdobně jako u jiných veřejných zaměstnavatelů je však zvýšen nárok na dovolenou na 5 týdnů v roce.

Právní úprava pak upravuje některé další placené volno, které zákoník práce všem zaměstnancům a zaměstnankyním negarantuje. Nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, ve znění pozdějších předpisů, upravuje následující okruh placených překážek:

- 2 dny státnímu zaměstnanci, který je otcem dítěte, v období 6 týdnů po narození dítěte k péči o matku a dítě po porodu;
- 1 den k účasti na svatbě sourozence nebo vnoučete;
- 1 den k uzavření registrovaného partnerství;
- 1 den k doprovodu dítěte do základní školy v první den jeho povinné školní docházky a zpět;
- 1 den k účasti na vlastní promoci, promoci manžela, registrovaného partnera, dítěte, sourozence nebo vnoučete;
- 1 den v kalendářním roce k zařazení osobních záležitostí.

6.2 Rozložení pracovní doby (A11)

Typicky jde o služební dobu pravidelně rozvrhovanou do 5 kalendářních dní. Ve velké části služebních úřadů je zavedeno pružné rozvržení služební doby. Pružné rozvržení služební doby bylo v roce 2019 umožněno státním zaměstnancům ve 207 služebních úřadech (88,8 % služebních úřadů). V roce 2018 to bylo ve 203 služebních úřadech (87,0 % služebních úřadů) a v roce 2017 ve 206 služebních úřadech (88,4 % služebních úřadů) (Ministerstvo vnitra, 2020b, s. 17). Někde je využíváno i rozvržení služební doby do směn, případně služba v noci. Výjimkou není služba o víkendech a svátcích.

Pružná služební doba je u státních zaměstnanců a zaměstnankyň oblíbená, ani zde však není vše bez obtíží. Zmínit lze zejména skutečnost, že některé překážky ve službě se co do času započítávají pouze v pevné části pružné služební doby. Jde například o vyšetření u lékaře nebo doprovod blízké osoby na takové vyšetření. Státní zaměstnanci a zaměstnankyně, kteří musí takové překážky čerpat častěji, pak musí větší část služební doby nahrazovat. V takových případech lze doporučit požádat o individuální pevné rozvržení služební doby i tam, kde je pružná služební doba využívána plošně.

6.3 Dostatek času na rodinu, na sebe (A12)

Problematika sladování soukromého a profesního života je v posledních letech velmi diskutované téma. Zákon o státní službě obsahuje v této souvislosti progresivní ustanovení § 116 odst. 1, kde se ukládá služebním úřadům povinnost vytvářet podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby. Tento úkol je z hlediska právní úpravy na stejné úrovni, jako další úkoly, které služební úřady podle zákona o státní službě mají – zejména dbát o řádné plnění služebních úkolů.

Na některé skupiny státních zaměstnankyň a zaměstnanců (zejména rodiče malých dětí a další pečující) pak zákon v § 116 odst. 2 pamatuje poněkud silnějším nárokem na využití nástrojů sladování.

V praktické aplikaci těchto ustanovení však přetrvávají některé nedostatky způsobené zejména nevstřícným přístupem některých služebních orgánů případně dalších představených k povolování využití nástrojů sladování soukromého a profesního života. Tyto rezervy přetrvávají bez ohledu na názor Veřejné ochránkyně práv (Šabatová et al., 2017, s. 15), že v určitých případech jsou sladovací opatření nároková, a pokud by služební úřad těmto osobám bez legitimního ospravedlnění nepovolil úpravu služební doby, odmítl uzavřít dohodu o výkonu služby z jiného místa, či odmítl přijmout jiné vhodné opatření ke sladění rodinného a osobního života s výkonem služby, mohl by se dopustit diskriminace.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2019 ze dne 20. srpna 2019, k vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby také výslovně zmiňuje jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu, jejíž uplatňování nebylo v této oblasti bez obtíží – při uplatňování sladování rodinného, osobního a pracovního života státních zaměstnanců služební orgán dbá, aby ve skutkově shodných nebo podobných případech postupoval obdobně a nevznikaly nedůvodné rozdíly. Ignorování této základní zásady činnosti správních orgánů by znamenalo porušení správního řádu a nezákonný postup služebního úřadu.

Služební předpis o sladování pak zakotvuje povinnost vyhovět i žádostem státních zaměstnanců mimo tento okruh, pokud to nebrání řádnému plnění úkolu služebního úřadu a zároveň je tímto postupem sladován rodinný a osobní život státních zaměstnanců s výkonem státní služby. Samotné důvody, které souvisí s potřebou sladování, pak služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2019 (a jeho odůvodnění) chápe poměrně široce. Sladování tak má být umožněno i z jiných než rodinných důvodů, odůvodnění ke služebnímu předpisu specificky zmiňuje zdravotní důvody, které neznamenají nezpůsobilost k výkonu služby (lehčí zlomeniny) nebo dlouhé dojíždění, které by odůvodňovalo např. stlačený týden.

7. Podmínky

V roce 2020 se projevila s ohledem na požadavky pandemie Covid-19 celá řada nedostatků a rezerv v podmínkách výkonu služby a ve vybavení jednotlivých služebních úřadů. S ohledem na maximální využívání možnosti výkonu služby z jiného místa (typicky z domova) zejména vyšla na povrch nejednotná úroveň digitalizace agend i příslušného IT vybavení některých úřadů, obdobně jako nedostatky v elektronické komunikaci s klienty. I mimo tuto mimořádnou situaci však ve státní službě existuje celá řada specificky problematických oblastí.

7.1 Bezpečnost práce a ochrana zdraví (A13)

V této oblasti mají služební úřady stejné povinnosti jako jiní zaměstnavatelé. Pro oblast státní služby je možné specificky zmínit několik kategorií v rámci BOZP výrazně frekventované. Jednou z nich je vybavení kanceláří a jejich ergonomie. S tím souvisí i problematika spojená s výkonem služby z jiného místa (home office), která byla s ohledem na protiepidemická opatření v roce 2020 vysoce aktuální. V neposlední řadě je nezbytné zkoumat nárůst některých rizik v oblasti BOZP souvisejících s prací podporovanou informačními a komunikačními technologiemi, včetně duševního zatížení v práci, permanentní dostupnosti a interakcí člověk-počítač. Tato rizika byla zařazena mezi Priority výzkumu v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v Evropě na období 2013–2020 Evropské agentury pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci a spolu s nimi i některá další, související s psychickou pohodou na pracovišti. (Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, 2014, s. 18 a násl.).

Druhou oblastí, kterou je zde vhodné zmínit, je pak stres, a to v tomto kontextu zejména stres plynoucí z práce s klienty a jeho prevence. Povinností zaměstnavatelů (a tedy i služebních úřadů) je věnovat se pracovnímu stresu právě tak, jako každému jinému riziku na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví na pracovišti. V rámci výše uvedených priorit výzkumu byl akcentován aktivní přístup nejen k odstraňování rizik, ale i k výzkumu v oblasti psychologie ochrany zdraví při práci se zaměřením na kladné charakteristiky práce a pohodu, včetně zapojení do práce, zdrojů při práci, psychologického kapitálu, přizpůsobení práce a příznivých vedlejších dopadů.

V rámci státní služby není problematika pracovního stresu zvláště řešena, ani s ohledem na práci s klienty, ani v souvislosti s jinými důvody. Výjimkou může být ustanovení § 16a v zákoně č 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, v platném znění, který obsahuje zvláštní ustanovení o náhradě nákladů na právní zastoupení².

V jednotlivých záležitostech, které státní zaměstnanci a zaměstnankyně stresují, jako jsou nedůvodné stížnosti na jejich postup, nebo šíření nahrávek pořízených z úředního jednání, služební úřady postupují v souladu s právními předpisy a stávající judikaturou, aniž by však vyvozovaly nějaké obecnější důsledky. Odborový svaz státních orgánů a organizací se pokusil tuto situaci řešit v rámci kolektivního vyjednávání, nicméně k obecnější shodě na řešení nedošlo (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 80).

Poněkud problematickou je v této oblasti i otázka kontroly dodržování právní úpravy, zejména běžných pracovních podmínek. Státní služba byla v podstatě celá vyjmuta z působnosti Státního úřadu inspekce práce, kontrolní pravomoc má sekce pro státní službu Ministerstva vnitra, ale je otázkou, zda má k efektivnímu výkonu kontroly dostatečné personální zabezpečení. Z přehledu kontrolní činnosti Sekce pro státní službu vyplývá, že se zaměřuje téměř výhradně na dodržování zákona o státní službě a ustanovení o řízení ve věci služebního poměru (ibid. s. 23 a násl). O to více vyvstávají na důležitosti kompetence odborových organizací na úseku BOZP.

² Státnímu zaměstnanci v orgánu finanční správy nebo zaměstnanci vykonávajícímu v orgánu finanční správy činnosti, které zahrnuje státní služba podle zákona o státní službě, náleží náhrada obvyklých nákladů na právní zastoupení, pokud tyto náklady vznikly pro plnění jeho služebních nebo pracovních úkolů a nebyly státnímu zaměstnanci nebo zaměstnanci nahrazeny třetí osobou z důvodu odpovědnosti za náhradu těchto nákladů.

Státní úřad inspekce práce má pouze limitované oprávnění podle § 6 odst. 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „v právních vztazích zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, upravených služebním zákonem, mohou úřad a inspektoráty kontrolovat jen věci týkající se doby výkonu státní služby a přestávek ve státní službě, služební pohotovosti, státní služby přesčas a v noční době a bezpečnosti při výkonu státní služby“, přičemž odkazuje ve formě poznámky pod čarou na vybraná ustanovení již neplatného služebního zákona č. 218/2002 Sb. Proto došlo v oblasti odborného řízení kontrolní činnosti prováděné ve služebních úřadech k vymezení předmětu kontroly, a to v návaznosti na rozsah kompetencí stanovených Ministerstvu vnitra v § 13 odst. 1 zákona a výše uvedeného ustanovení, a bylo dosaženo aplikační shody s Ministerstvem práce a sociálních věcí, resp. Státním úřadem inspekce práce spolu s oblastními inspektoráty práce (KPMG, 2019, s. 29).

7.2 Technické vybavení v zaměstnání (A14)

Tato otázka se ve státní službě koncentruje zejména ohledně kancelářského vybavení a ergonomie a dále v oblasti IT vybavení a informačních systémů státní správy.

Doporučení pro ergonomické a zdravotně vyhovující kancelářské vybavení existují a služební úřady by se jich s ohledem na zákonnou povinnost předcházet rizikům měly držet. Je otázkou, nakolik tomu tak v praxi skutečně je a zejména jak je s ohledem na nezbytnost veřejného zadávání pružná obnova kancelářského nábytku a vybavení. Tato problematika není specificky sledována, a bylo by vhodné se na ni zaměřit.

V oblasti IT se již dlouhou dobu hovoří o zastaralosti informačních systémů a jejich právně i odborně složité modernizaci. Tímto tématem se koncepčně i v rovině konkrétních úkolů zabývá Informační koncepce České republiky (Dzurilla et al., 2018). V roce 2020 se s ohledem na pandemii Covid-19 projevila i skutečnost, že ne všem státním zaměstnancům bylo právě z důvodu IT umožněno vykonávat službu z domova. V některých případech služební úřady nedokázaly částečně nebo zcela zařídit vzdálený přístup, v jiných případech neměl služební úřad k dispozici dostatek notebooku. Státní zaměstnanci a zaměstnankyně, kteří z těchto důvodů z domova pracovat nemohli, to vnímali dosti negativně jako porušení zásady rovného zacházení.

Odborový svaz státních orgánů a organizací každoročně řeší problém vysokých teplot v kancelářích. Právní úprava teplotních limitů je nevyhovující a v podstatě zastaralá, s ohledem na to, že kvůli změnám klimatu jsou období letních veder postupně delší a delší. Služební úřady jsou často umístěny v historických budovách, které není možné celkově klimatizovat. V praxi se neúnosné podmínky řeší zpravidla úpravou služební doby či přerušením služby, ovšem pokud trvají vedra několik týdnů, není pro státní zaměstnance jednoduché si toto období napracovat. Do Kolektivní dohody vyššího stupně se podařilo vtělit nezbytnost řešení tohoto problému, nicméně systémově bude nejspíše nutná změna legislativy.

7.3 Čistota, pořádek a hygiena (A15)

Tato oblast nebyla zpravidla vnímána jako problematická až do nezbytnosti reagovat na pandemii Covid-19. Po jarním období nedostatku desinfekce a ochranných pomůcek se situace poněkud ustálila. Nejčastějšími opatřeními byl výkon služby z domova, přemístění státních zaměstnanců a zaměstnankyň v kancelářích za účelem vytvoření větších rozestupů, omezení úředních hodin a osobního styku s klienty, rozdělení osob do vzájemně se nepotkávajících skupin a různé kombinace těchto metod. Mediální zájem vyvolala situace na Finančním úřadě na Praze 10, který zůstal otevřený i přes výrazné rozšíření nákazy. Ředitel tohoto FÚ zemřel. Policie případ vyšetřovala, ale nepodařilo se zjistit, kdo dal pokyn k tomu, aby úřad zůstal i přes nákazu otevřený (Nohl, 2020).

8. Jistota

8.1 Charakter pracovního poměru (A16)

Služební poměr se liší od poměru pracovního celou řadou věcí, což vyplývá z jeho povahy veřejnoprávního institutu. Jedním z cílů zákona o státní službě byla stabilita státní služby, které se do značné míry daří dosahovat právě i v podobě služební poměru. Kromě toho, že vstup do něj je náročnější, než do pracovního poměru, je složitější i služební poměr ze strany služebnímu úřadu ukončit. Státní služba je navíc koncipována jako vzájemně provázaný systém, ve kterém by se měly odehrávat i všechny případné přesuny. Řadu změn služební poměru tak je možné provést jednostranně, bez nezbytného souhlasu státního zaměstnance, a i v případě změny služebnímu úřadu nedochází ke skončení služební poměru a vzniku nového.

Státní zaměstnanci vykonávají službu zpravidla ve služebním poměru na dobu neurčitou. Ke konci roku 2019 státní službu ve služebním poměru na dobu neurčitou vykonávalo 93.5 % státních zaměstnanců (Ministerstvo vnitra, 2020a, s. 32). Do služební poměru se osoba přijímá rozhodnutím služebnímu orgánu, který současně rozhodne o zařazení státního zaměstnance nebo o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného. Na dobu určitou jsou zejména přijímány osoby, které dosud úspěšně nevykonaly úřednickou zkoušku a osoby, které mají nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance.

8.2 Jistota pracovního místa (A17)

Právní úprava systemizace, zejména omezení jejího provádění zpravidla na jednou ročně, značně přispěla k jistotě státních zaměstnanců a zaměstnankyň, že jejich služební místo nebude kdykoli přesunuto nebo zrušeno. Změny navíc musí služební úřady odůvodňovat. Možnost provedení změn je náročnější, než před účinností zákona a vyžaduje podrobné odůvodnění a přesné zdokumentování. Proces je tak zpětně přezkoumatelný, což zvyšuje jeho transparentnost. Z výsledků rozhovorů nicméně vyplývá, že téměř 70 % respondentů i přes výše uvedené stále nepovažuje zákonnou úpravu systemizace a systému organizace služebních úřadů za dostatečnou ochranu proti účelovým politickým změnám, což byl jeden z hlavních záměrů formalizace procesu systemizace zákonem (KPMG, 2019, s. 73).

V případě zrušení služebnímu místa má služební úřad povinnost dotčeného státního zaměstnance nebo zaměstnankyni zařadit na jiné vhodné služební místo. Kritéria vhodnosti nejsou stanovena v zákoně, pouze dovozena výkladem a metodicky. Na takové místo může být dotčený státní zaměstnanec zařazen i bez svého souhlasu. V případě, že žádné volné není, zařadí ho služební úřad mimo výkon služby z organizačních důvodů na maximálně 6 měsíců. Během této doby pobírá 80 % platu. Pokud se v této lhůtě žádné vhodné služební místo neuvolní, dojde ke skončení služební poměru. V případě, že byl na dobu neurčitou, pak státnímu zaměstnanci náleží odbytné podle délky služební poměru až ve výši 12 platů.

Z provedených hloubkových rozhovorů nebyly zjištěny podstatné komplikace s aplikací ustanovení týkajících se skončení služební poměru vyjma části, která se týká odbytného. Podle respondentů představuje odbytné zejména pro menší úřady značnou finanční zátěž (KPMG, 2019, s. 85). Podle zkušeností Odborového svazu státních orgánů a organizací se řada služebních úřadů snaží tomuto vydání vyhnout a zařazuje státní zaměstnance na jiná služební místa nejen proti jejich vůli, ale i na místa nevhodná.

Značným zlomem v kariéře státních zaměstnanců a zaměstnankyň je zrušení služebnímu místa, na kterém jsou zařazení. Z dosavadních zkušeností se lze domnívat, že se jedná o situaci, kterou dotčení státní zaměstnanci a zaměstnankyně, vnímají velmi citlivě a dramaticky, jednak s ohledem na výše zmíněnou pracovní věrnost, jednak hlavně s ohledem na ne vždy srozumitelný a transparentně komunikovaný

proces přípravy systemizace nebo jejích změn. Zároveň není ani ze strany služebních úřadů, ani státních zaměstnanců vždy jednoduchý proces zařazování na jiné vhodné služební místo. Zde vstupují některé problematické faktory:

- Pokud je státní zaměstnanec zařazen na jiné vhodné služební místo, není zde výběrové řízení ani zkušební doba, pouze možnost ad hoc služebního hodnocení;
- Přetrvává jakýsi obecný názor, že státní zaměstnanci a zaměstnankyně, kteří se ocitnou v „zásobníku“, nejsou pro svůj služební úřad příliš žádoucí, není zřejmé, jak moc je dobré ptát se na reference a i jak moc jim důvěřovat;
- Zkrácený úvazek mívají ve státní službě téměř vždy ženy, je jim přiznán rozhodnutím a měly by ho mít zachováno na novém služebním místě, což se ne vždy setkává s pochopením, podobně mohou fungovat i jiné faktory;
- Důležitou otázkou spojenou obecně se zaměstnáváním po mateřské a rodičovské je míra návratů na původní místa, případně vůbec k původnímu zaměstnavateli. Zákon o státní službě zakotvil nárok na předchozí služební místo i po rodičovské, jedná se tedy o stabilnější úpravu, než jak je obsažena v zákoníku práce. Podle dostupných údajů se sice státní zaměstnankyně a zaměstnanci až na výjimky vrací, ovšem stále více z nich je pak zařazeno mimo výkon služby z organizačních důvodů.

8.3 Rozvíjení se pro další uplatnění (A18)

Podle ex-post hodnocení dopadů regulace (RIA) se stabilita státní služby překlápí někdy až v rigiditu, charakterizovanou mimo jiné nízkou úrovní mobility státních zaměstnanců a zaměstnankyň. Úroveň mobility státních zaměstnanců je mezi služebními úřady velmi nízká a pohybuje se pod 1 % s celkového množství státních zaměstnanců ve služebním poměru. Tato skutečnost je způsobena poměrně velkým množstvím překážek, které zákon pro mobilitu zaměstnanců stanovil. V případě, že zaměstnanci chtějí přejít na jiný služební úřad, je nutné se zúčastnit výběrového řízení a někdy i složit odbornou část úřednické zkoušky. Dále právní úprava odrazuje celou řadu služebních úřadů od přijetí státního zaměstnance bez zkušební doby, což bylo potvrzeno v rámci hloubkových rozhovorů (KPMG, 2019, s. 79). Zákon ale omezuje možnost rotace a kariérního postupu i v rámci stejného služebního úřadu – až na výjimky vše podřizuje nutnosti výběrového řízení a ani příslušná novela na tom mnoho nezměnila.

9. Závěr

Zákon o státní službě a jeho aplikace přispěly značnou měrou k naplnění některých cílů, a to zejména stabilizace a profesionalizace státní služby. Právní úprava je však těžkopádná, složitá a administrativně náročná a ani služebním úřadům, ani státním zaměstnancům neposkytuje celou řadu moderních a standardních personalistických možností. To se projevuje i ve vymezených oblastech a v nich popsáných problémech. Státní služba v současné podobě sice stojí na vysoké pracovní věrnosti seniornějších státních zaměstnanců a zaměstnankyň, ale těm mladým a začínajícím nemá ve srovnání s jinými zaměstnavateli až tak moc co nabídnout.

U některých otázek pak do jisté míry nemusí jít ani o legislativní problém, jako spíš o otázku vnímání a přístupu např. moderních postupů a zkoumání nových rizik v BOZP nebo o postoj k problematice mezilidských vztahů na pracovišti. Skutečnost, že státní správa do značné míry spočívá v interakci s klienty a klientkami z řad veřejnosti, která je specifickým stresovým faktorem, pak rovněž zůstává v podstatě nereflexována. V době pandemie Covid-19 se ale projevily dílčí výhody hierarchicky řízeného systému, a to možnost poměrně rychlé a jednotné reakce na nová rizika.

Seznam literatury a právních předpisů

DZURILLA, Vladimír, et al. *Informační koncepce České republiky*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2018, 28 s.

Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci. *Priority výzkumu v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v Evropě na období 2013–2020*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 25 s.

ISPV. Zveřejněny výsledky ISPV za 3. čtvrtletí 2020. Trexima s.r.o. (online). 11. 12. 2020. citováno 15. 1. 2021. Dostupné z: <https://www.ispv.cz/cz/Aktuality/Zverejneny-vysledky-ISPV-za-3--ctvrtleti-2020.aspx>

KADEČKA, Stanislav a RIGEL, Filip. *Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. 19 s.

KPMG Česká republika, s.r.o. *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2019, 218 s.

KŘÍŽKOVÁ, Alena, POSPÍŠILOVÁ, Kristýna, MAŘÍKOVÁ, Hana, MARKOVÁ VOLEJNÍČKOVÁ, Romana. *Rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR Pracoviště, zaměstnání, stejná práce a rozklad faktorů*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2018, 152 s.

Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu. *VÝROČNÍ ZPRÁVA, o státní službě za rok 2019*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020, 109s

Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu. *VÝROČNÍ ZPRÁVA O VYTVÁŘENÍ PODMÍNEK PRO SLADĚNÍ RODINNÉHO A OSOBNÍHO ŽIVOTA S VÝKONEM SLUŽBY SLUŽEBNÍMI ÚŘADY ZA ROK 2019*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020, 55 s.

Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu. *ZPRÁVA o vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech a státních zaměstnanců ve služebních úřadech za rok 2019*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020, 35 s.

NOHL, Radek. *V úřadu se rozšířil covid-19, ředitel zemřel. Nikdo už nevyšetří, proč*. Seznam Zprávy (online) 11. 9. 2020. Citováno 15. 1. 2021. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/v-uradu-se-rozsiril-covid-19-reditel-zemrel-nikdo-uz-nevysetri-proc-119062>

SMETÁČKOVÁ, Irena et al. *Prevence sexuálního obtěžování ve státní správě*. Příručka pro úřady. Úřad vlády ČR, Kancelář veřejné ochránkyně práv, 2019, dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Prevence-sexualniho-obtezovani-ve-statni-sprave.pdf>

ZACHARIÁŠOVÁ, Lucia. *Analýza praxe a bariér v oblasti pracovní flexibility a nediskriminace ve státní správě*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2019

Právní a obdobné předpisy

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 36/2019 Sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě osobního příplatku státního zaměstnance na výsledek služebního hodnocení, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, , ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva financí č. 430/2001 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizacích, ve znění pozdějších předpisů

Kolektivní dohoda vyššího stupně uzavřená mezi příslušnými odborovými svazy a vládou České republiky dne 12. 12. 2018.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2019 ze dne 20. srpna 2019, k vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby