

Státní služba

Prosinec 2017

Přesně před rokem přinesl newsletter sekce pro státní službu informaci o zkušenostech služebních úřadů s aplikací nové právní úpravy služebního hodnocení. Poté, co ve služebních úřadech proběhlo druhé služební hodnocení, již právní úpravu služebního hodnocení za novou zřejmě označovat nelze. Avšak za téměř novou a přinášející svým adresátům nečekaná překvapení nepochybně ano. A tak tedy: přesně po roce přináší newsletter sekce pro státní službu informaci o zkušenostech služebních úřadů s aplikací zánovní právní úpravy služebního hodnocení.

Po druhém služebním hodnocení státních zaměstnanců

Odborně jako v roce 2015 při schválení návrhu nařízení vlády o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance (nařízení vlády č. 134/2015 Sb.) uložila vláda ministru vnitra i v loňském roce zanalyzovat a vyhodnotit, zda znění právní úpravy služebního hodnocení vyhovuje potřebám služebních úřadů, nebo zda byly při provádění v pořadí druhého služebního hodnocení státních zaměstnanců v praxi zaznamenány problémy spojené s její aplikací, jež by odůvodňovaly její případnou novelizaci. Tento úkol byl ministru vnitra uložen opakovaně i z toho důvodu, že služební hodnocení za rok 2015 nebylo provedeno u celé třetiny státních zaměstnanců (služebnímu hod-

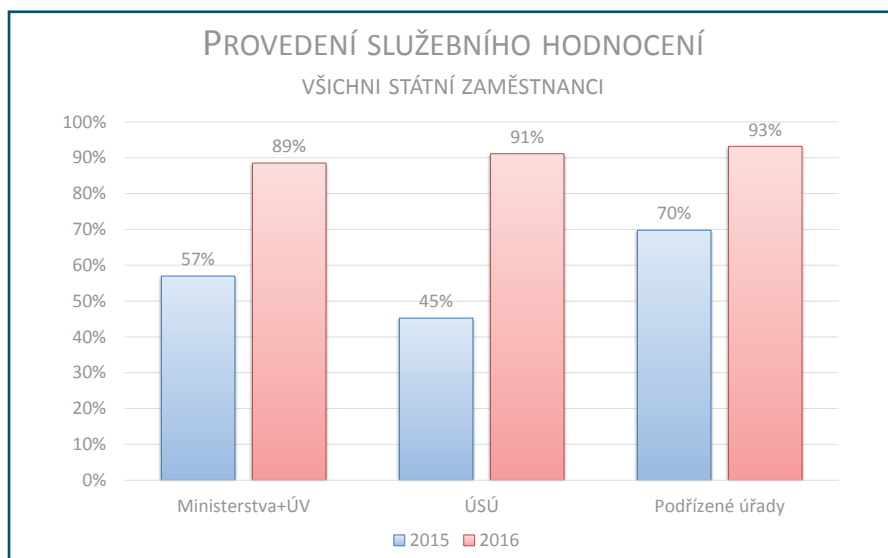
nocení podléhali ti státní zaměstnanci, kteří byli přijati do služebního poměru do 31. října 2015), a dále vzhledem k tomu, že institut hodnocení zaměstnanců byl ve většině služebních úřadů novým, dosud neetablovaným institutem.

V souvislosti s tímto úkolem se sekce pro státní službu, podobně jako v loňském roce, obrátila na služební úřady se žádostí o odpovědi na několik otázek. I nyní sloužila první otázka k získání souhrnných údajů o počtu hodnocených státních zaměstnanců za rok 2016 v jednotlivých služebních úřadech, o struktuře výsledků služebního hodnocení státních zaměstnanců v jednotlivých služebních úřadech a o výši jejich osobních příplatků. Druhá oblast otázek se bezprostředně týkala právní úpravy obsažené v naří-

„Z údajů zaslaných služebními úřady vyplývá, že služební hodnocení za rok 2016 bylo provedeno u 92 procent, tedy 58 219 státních zaměstnanců.“

zení vlády č. 134/2015 Sb. a třetí oblast otázek se týkala samotného průběhu služebního hodnocení ve služebních úřadech.

Z údajů zaslaných služebními úřady vyplývá, že služební hodnocení za rok 2016 bylo provedeno u 92 % státních zaměstnanců (58 219 státních zaměstnanců). Oproti tomu za rok 2015 bylo služební hodnocení provedeno u 66 % státních zaměstnanců (39 846 státních zaměstnanců). Jak bylo naznačeno výše, služebnímu hodnocení za rok 2015 nepodléhali ti státní zaměstnanci, kteří byli přijati do služebního poměru až po 31. říjnu 2015 (jednalo se o 40 % státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými). Následkem této skutečnosti nemá srovnání údajů získaných z prvního a druhého služebního hodnocení vždy příslušnou vypovídací hodnotu, neboť v údajích za všechny státní zaměstnance měly v roce 2015 větší váhu údaje vztahující se k hodnocení představených, než tomu bylo v roce 2016.



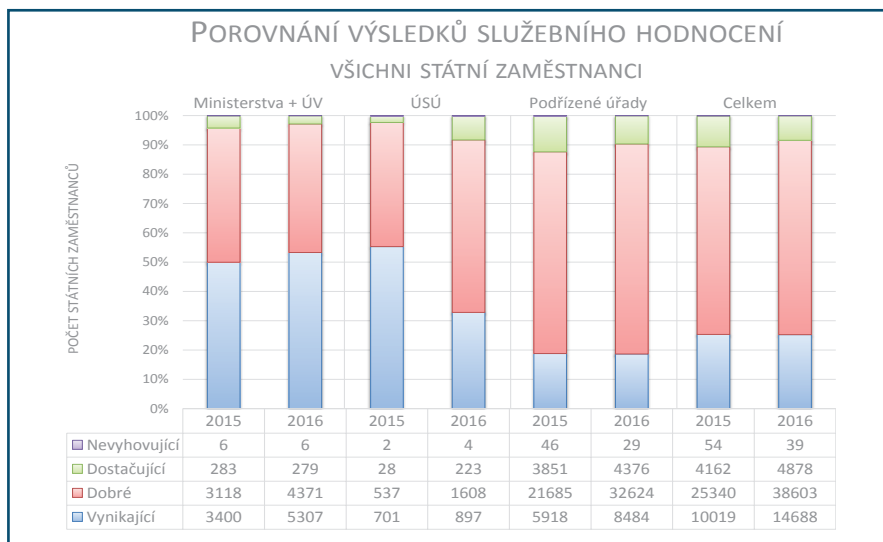
Z údajů o služebním hodnocení za rok 2016 vyplývá, že dvě třetiny (66,31 %) hodnocených státních zaměstnanců dosahovaly ve službě dobrých výsledků. Jedna čtvrtina (25,23 %) dosahovala vynikajících výsledků, necelá jedna desetina (8,38 %) dostačujících a 39 (0,07 %) hodnocených státních zaměstnanců dosahovalo nevyhovujících výsledků. Ačkoliv se celkový počet státních zaměstnanců hodnocených za rok 2016 navýšil oproti celkovému počtu státních zaměstnanců hodnocených za rok 2015 o více než čtvrtinu (26,23 %), rozvržení výsledků služebního hodnocení se změnilo pouze minimálně (v roce 2015 dosahovalo dobrých výsledků 64,03 % státních zaměstnanců, vynikajících 25,31 %, dostačujících 10,52 % a 54 státních zaměstnanců dosahovalo výsledků nevyhovujících). Procentní rozvržení výsledků služebního hodnocení za rok 2015 však bylo odlišné u představených a u ostatních státních zaměstnanců a tento rozdíl zůstal zachován i v roce 2016. V roce 2015 celkem 55,81 % (5 158) představených dosahovalo vynikajících výsledků, v roce 2016 to bylo 63,86 % (5 991) a v rámci ministerstev dokonce takřka 90 % (1 832 z 2 090). V roce 2015 celkem 42,9 % (3 965) představených dosahovalo dobrých výsledků, v roce 2016 to bylo 35,85 % (3 363). Pouze 0,5 % (49) představených dosahovalo v roce 2016 dostačujících výsledků a 1 představený v rámci celé státní služby obdržel služební hodnocení se závěrem, že ve službě dosahuje nevyhovujících výsledků. V případě ostatních státních zaměstnanců jsou, jak bylo uvedeno výše, poměry vynikajících a dobrých výsledků odlišné. Dobrých výsledků dosahovalo v roce 2015 celkem 70,47 % (21 376) ostatních státních zaměstnanců a v roce 2016 to bylo 72,11 % (35 240). Celkem 16,02 % (4 861) ostatních státních zaměstnanců dosahovalo v roce 2015 vynikajících výsledků. V roce 2016 to bylo 17,87 % (8 697). Dostačujících výsledků dosahovalo v roce 2016 celkem 9,88 % (4 829) ostatních státních zaměstnanců a 38 ostatních státních zaměstnanců obdrželo služební hodnocení se závěrem, že ve službě dosahuje nevyhovujících výsledků. Vzhledem k tomu, že dosahování vynikajících nebo dobrých výsledků vyjadřuje nadstandardní výkon služby,

vyplývá z údajů za obě dosavadní služební hodnocení, že téměř 90 % hodnocených státních zaměstnanců vykonává podle svých hodnotitelů státní službu v kvalitě nad očekávaný standard.

„Dvě třetiny hodnocených státních zaměstnanců dosahovaly ve službě dobrých, čtvrtina vynikajících, necelá jedna desetina dostačujících a 39 zaměstnanců nevyhovujících výsledků.“

Dále byly zjišťovány údaje o průměrné procentní výši osobních příplatků státních zaměstnanců stanovených podle výsledku jejich služebního hodnocení. Srovnáním průměrné procentní výše osobních příplatků za rok 2015 a 2016 je zřejmý celkový pokles průměrné procentní výše osobních příplatků stanovených po provedení služebního hodnocení za rok 2016. Například u představených, kteří dosáhli vynikajících výsledků, došlo po provedení služebního hodnocení za rok 2016 ve srovnání s rokem 2015 ke snížení procentního vyjádření osobního příplatku v průměru o 8,55 %. U ostatních státních zaměstnanců, kteří dosahovali vynikajících výsledků, to bylo o 1,76 %. Příčinou poklesu průměrné procentní výše osobních příplatků nebylo provedení služebního hodnocení za rok 2016, respektive na ně navazující úprava osobních příplatků, ale

platová valorizace provedená novelou nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, s účinností od 1. listopadu 2016 (osobní příplatky jsou definovány v procentech platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zařazeno služební místo, na kterém státní zaměstnanec vykonává službu). V rámci údajů o průměrné procentní výši osobních příplatků státních zaměstnanců stanovených podle výsledku jejich služebního hodnocení za rok 2016 bylo zjišťováno také to, zda se průměrná výše osobního příplatku pohybuje pod maximální hranici stanovenou nařízením vlády č. 134/2015 Sb. Výjimkou, kdy se průměrná výše osobního příplatku pohybovala nad stanovenou maximální hranici, byl osobní příplatek představených v ministerstvech, kteří dosahovali dostačujících výsledků. Jejich osobní příplatek činil v průměru 13,64 %, a překračoval tak stanovenou maximální hranici osobního příplatku o 3,64 %. Z podrobných údajů zaslaných služebními úřady vyplynulo, že se jedná konkrétně o dva představené, jejichž služební poměr vznikl na základě přechodného ustanovení § 194 zákona o státní službě a u nichž byla použita takzvaná „brzda“ podle nařízení vlády č. 134/2015 Sb., podle níž lze státnímu zaměstnanci, kterému vznikl služební poměr podle přechodných ustanovení zákona o státní službě a který dosáhl dostačujících výsledků, zachovat na období do druhého služebního hodnocení osobní příplatek v dosavadní výši, pokud nepřesahuje 30 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v pla-



tové třídě, do které je zařazeno jeho služební místo. V ostatních případech se průměrná výše osobního příplatku pohybovala pod maximální hranicí stanovenou nařízením vlády č. 134/2015 Sb. Z údajů zaslaných za rok 2015 vyplynulo dále, že průměrná procentní výše osobního příplatku ostatních státních zaměstnanců zařazených v podřízených úřadech, a to těch, kteří dosahovali vynikajících výsledků, nečinila ani 30 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zařazeno jejich služební místo, to znamená, že nedosahovala ani maximální možné výše osobního příplatku státního zaměstnance, jenž dosahoval dobrých výsledků. Šlo o zásadní rozdíl oproti průměrné procentní výši osobních příplatků státních zaměstnanců ve služebních úřadech, jež nemají nadřízený služební úřad, a v ministerstvech, kde se průměrná procentní výše osobního příplatku ostatních státních zaměstnanců, kteří dosahovali vynikajících výsledků, pohybovala v rozmezí 30 až 50 %. Důsledkem platové valorizace provedené novelou nařízení vlády č. 304/2014 Sb. je skutečnost, že průměrná procentní výše osobních příplatků ostatních státních zaměstnanců zařazených ve všech úřadech (tedy i v ministerstvech a služebních úřadech, jež nemají nadřízený služební úřad), kteří dosahovali vynikajících výsledků, nečiní v letošním roce ani 30 %. Oproti údajům o průměrné procentní výši osobních příplatků ostatních státních zaměstnanců ve všech služebních úřadech, kteří dosahovali vynikajících výsledků, zaslaným za rok 2015 se jedná o snížení o 2,7 %. Zároveň lze konstatovat, že nynější průměrné procentní výše osobních příplatků ostatních státních zaměstnanců, kteří byli hodnoceni jako vynikající, jsou ve všech služebních úřadech přibližně stejné, což platí i o představených.

Z údajů vyplývá, že na základě služebního hodnocení za rok 2016 byl osobní příplatek zvýšen celkem 28 396 státním zaměstnancům, tedy téměř polovině hodnocených státních zaměstnanců (48,77 %). Skoro shodnému počtu státních zaměstnanců byl osobní příplatek zachován (48,47 %). U 836 (1,44 %) hodnocených státních zaměstnanců byl osobní příplatek sní-

žen a pouze 39 státním zaměstnancům (1 představený a 38 ostatních) byl odňat. Ve srovnání se služebním hodnocením za rok 2015 jsou celkové procentní hodnoty téměř shodné s tím, že ve vztahu ke služebnímu hodnocení za rok 2016 zahrnují podstatně vyšší počet státních zaměstnanců.

Zvláštní skupinu mezi hodnocenými státními zaměstnanci tvoří státní zaměstnanci, kteří byli ve služebním hodnocení označeni za vynikající, všeobecně uznávané odborníky. Na základě služebního hodnocení za rok 2016 došlo ve srovnání se služebním hodnocením za rok 2015 ke zvýšení počtu vynikajících, všeobecně uznávaných odborníků o 266 státních zaměstnanců, což odpovídá procentnímu navýšení o 12,9 %. Toto procentní navýšení je ovšem pouze přibližně poloviční ve vztahu ke zvýšení počtu provedených služebních hodnocení o 26,22 %. V celkovém souhrnu tedy došlo ke snížení zastoupení vynikajících, všeobecně uznávaných odborníků mezi hodnocenými státními zaměstnanci. V ministerstvech byl přibližně každý jedenáctý státní zaměstnanec označen jako vynikající, všeobecně uznávaný odborník, ovšem, pokud jde o představené, byl takto označen každý třetí představený. Ve služebních úřadech, jež patří mezi služební úřady, které nemají nadřízený služební úřad, byl takto označen přibližně každý osmnáctý státní zaměstnanec, z představených pak skoro každý pátý. Pokud jde o podřízené služební úřady, byli jako vynikající, všeobecně uznávaní odborníci označeni přibližně dva státní zaměstnanci ze 100, a pokud jde o představené, pak přibližně každý devátý. Srovnáním průměrné procentní výše osobních příplatků všech vynikajících, všeobecně uznávaných odborníků stanovených podle výsledku jejich služebního hodnocení za rok 2015 a 2016 je opět zřejmý celkový pokles průměrné procentní výše osobních příplatků stanovených po provedení služebního hodnocení za rok 2016. Jak bylo vysvětleno výše, příčinou tohoto poklesu byla platová valorizace. Průměrná procentní výše osobních příplatků vynikajících, všeobecně uznávaných odborníků stanovených podle výsledku jejich služebního hodnocení za rok 2016 dosahuje okolo 59 %.

Podobně jako státní zaměstnanci, kteří byli ve služebním hodnocení označeni za vynikající, všeobecně uznávané odborníky, tvoří zvláštní skupinu mezi hodnocenými státními zaměstnanci také státní zaměstnanci, kteří dosáhli vynikajících výsledků s nejvyšším možným bodovým ohodnocením 6,1 bodu. V ministerstvech tohoto výsledku dosáhla téměř pětina hodnocených státních zaměstnanců. Ve služebních úřadech, jež patří mezi služební úřady, které nemají nadřízený služební úřad, byl takto hodnocen přibližně každý třináctý státní zaměstnanec a v podřízených služebních úřadech přibližně každý třináctý.

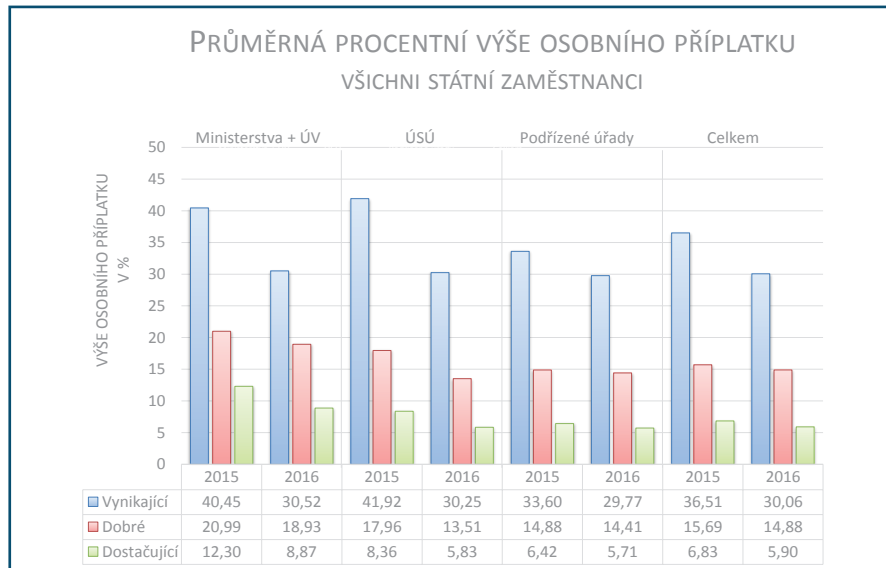
„Z údajů za obě dosavadní služební hodnocení vyplývá, že téměř devadesát procent hodnocených státních zaměstnanců vykonává podle svých hodnotitelů státní službu v kvalitě nad očekávaný standard.“

Srovnáním údajů o prvních dvou služebních hodnoceních lze dojít k závěru, že nebyly prokázány významnější rozdíly výsledků mezi roky 2015 a 2016. Přetrvávají též určité rozdíly v přístupu ke služebnímu hodnocení ze strany jednotlivých služebních úřadů. I pokud jde o druhou oblast otázek týkajících se právní úpravy obsažené v nařízení vlády č. 134/2015 Sb., byly odpovědi služebních úřadů zaslané po provedení druhého služebního hodnocení obdobné jako odpovědi zaslané za rok 2015. Celkem 17 % dotázaných služebních úřadů uvedlo, že výčet hodnotících kritérií uvedených v příloze k nařízení vlády pro jednotlivé hodnocené oblasti je nevyhovující. Celkem 35 % dotázaných služebních úřadů konstatovalo, že podíly hodnocených oblastí na výsledku služebního hodnocení neodpovídají významu, jaký je jim všeobecně přikládán. Podle 41 % dotázaných služebních úřadů bodová škála klasifikace plnění hodnocených oblastí, respektive hodnotících kritérií (tj. 0, 1, 3, 5 a 7 bodů

v hodnocených oblastech znalosti a dovednosti a výkon státní služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli a 0 a 1 bod v hodnocených oblastech (dodržování služební kázně a výsledky vzdělávání) nediferencuje vhodně úroveň plnění hodnocených oblastí. Celkem 37 % služebních úřadů se nedomnívá, že k jednotlivým slovním vyjádřením výsledků služebního hodnocení (vynikající, dobré, dostačující a nevyhovující) jsou vhodně stanoveny příslušné bodové hranice výsledků výpočtu, a konečně celkem 28 % služebních úřadů se nedomnívá, že horní hranice osobního příplatku je dostatečná pro jednotlivé výsledky služebního hodnocení. Ve všech případech se ovšem nadpoloviční většina dotázaných služebních úřadů vyjádřila, že dosavadní stav právní úpravy považuje za vyhovující. Přesto je sekce pro státní službu připravena opakující se dílčí podněty služebních úřadů projednat do konce roku 2017 na meziresortní úrovni. Jednotlivé služební úřady již nominovaly své zástupce do pracovní skupiny, od níž lze očekávat podrobnou diskusi ohledně institutu služebního hodnocení, která se bude věnovat nejen jeho úpravě obsažené v nařízení vlády, ale i otázkám upraveným zákonem o státní službě.

Na konci příspěvku věnovaného druhému služebnímu hodnocení zmiňme, že již za čtvrt roku budou představení v součinnosti se služebními orgány provádět v pořadí třetí služební hodnocení státních zaměstnanců zařazených v jejich útvech. Závěr loňského listopadového newsletteru sekce pro státní službu představeným připomněl povinnost své podřízené průběžně hodnotit. Závěr letošního listopadového newsletteru je proto věnován jinému tématu, a to dvěma nejzávažnějším nedostatkům, jež jsou sledovány při přezkumech služebního hodnocení.

Mezi tyto nedostatky patří nedostatek podkladů pro provedení služebního hodnocení. Podklady pro provedení služebního hodnocení zásadně opatruje hodnotitel, který je povinen zjistit všechny okolnosti ve prospěch i v neprospěch státního zaměstnance. Zdrojem podkladů pro provedení služebního



hodnocení je průběžné hodnocení. Bez něj postrádá hodnotitelovo tvrzení ve služebním hodnocení oporu v objektivních skutečnostech a ve své podstatě zpochybňuje základní zásady pro provádění služebního hodnocení, kterými jsou jeho nestrannost, nezáujatost a spravedlivost. Není-li ze samotného služebního hodnocení zřejmé, na základě jakých skutečností a podkladů byly závěry služebního hodnocení učiněny, pak takové služební hodnocení nelze považovat za přezkoumatelné. Na to musí být kladen důraz zejména v situacích, kdy dochází meziročně ke změně v bodové klasifikaci plnění jednotlivých hodnocených kritérií, respektive hodnocených oblastí, a/nebo kdy je plnění jednotlivých hodnocených kritérií, respektive hodnocených oblastí hodnoceno jako podprůměrné. Tím se však příspěvek – i přes svou snahu neopakovat loňský text – znovu vrací k potřebě provádět průběžné hodnocení a shromažďovat příslušné podklady pro provedení výročního služebního hodnocení.

Druhým závažným nedostatkem, jenž je sledován při přezkumu způsobu provedení služebního hodnocení, byla jeho nedostatečná individualizace. Slovy služebního předpisu jsou hodnotitelé při zpracování služebního hodnocení povinni respektovat, že služební hodnocení představuje slovní a bodovou klasifikaci plnění hodnocených oblastí (hodnocených kritérií) hodnoceným státním zaměstnancem za hodnocené období, přičemž slovní klasifikace je konkretizovaným slovním

popisem úrovně plnění hodnocené oblasti (hodnocených kritérií). Přitom je nezbytné, aby hodnotitelé zohlednili při slovním popisu úrovně plnění jednotlivých hodnocených oblastí (hodnocených kritérií) výkon služby konkrétního státního zaměstnance, a tedy popis individualizovali, neboť právní úprava služebního hodnocení státních zaměstnanců směřuje k takzvanému formativnímu hodnocení, které poskytuje individualizovanou hodnotící informaci (zpětnou vazbu) a nabízí vedení a poučení zaměřené na zlepšování budoucích výkonů. V souvislosti s tím je třeba za závažný nedostatek při provádění služebního hodnocení považovat i postup, kdy hodnotitel slovní klasifikaci vůbec neuvede nebo kdy uvede pouze ilustrativní popis slovní a bodové klasifikace plnění jednotlivých hodnocených kritérií a hodnocených oblastí, aniž by slovní popis sám individualizoval. Nezbyvá než shrnout, že odbyté služební hodnocení není přínosem ani pro hodnoceného, ani pro hodnotitele a může zanechat pachutí promarněné příležitosti a pocit zbytečně vynaložené energie.

V samém závěru tohoto příspěvku popřejme hodnotitelům (i nám, kteří jsme povoláni řešit značnou část podaných stížností), aby se těchto nedostatků ve služebním hodnocení za rok 2017 pokud možno vyvarovali.

Jak analýza prvního služebního hodnocení, tak analýza služebního hodnocení za rok 2016 jsou zveřejněny na internetových stránkách Ministerstva vnitra, sekce pro státní službu. ■