

## SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: zákon o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo zahraničních věcí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti 1. 8. 2017
Implementace práva EU: Ano - uveďte termín stanovený pro implementaci: 1. 5. 2018 - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Cílem návrhu zákona o zahraniční službě je stanovit právní rámec, který uceleným způsobem vymezí na jedné straně základní pravidla a zásady výkonu zahraniční služby jako specifické činnosti státní správy, včetně služby konzulární, a dále nastaví zvláštní pravidla pro vnitřní organizaci státní služby vykonávané v Ministerstvu zahraničních věcí, zohledňující specifický charakter služby, resp. práce vykonávané v rámci zahraniční služby.</p> <p>Cílem navrhované úpravy je dále implementovat do právního řádu ČR směrnici Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
Přijetí návrhu zákona o zahraniční službě bude mít dopad na státní rozpočet ve formě zvýšení nákladů, a to ve výši 27 376 000 Kč ročně.	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ne	
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne	
3.5 Sociální dopady: Ano	
Návrh zákona bude mít pozitivní sociální dopady na státní zaměstnance a zaměstnance Ministerstva zahraničních věcí a jejich rodiny v důsledku příznivější právní úpravy.	
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne	

3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

# ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

## 1. Důvod předložení a cíle

### 1.1 Název

Zákon o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě).

### 1.2 Definice problému

Za základní problém lze považovat absenci ucelené právní úpravy výkonu zahraniční služby. V České republice totiž dosud nebyl vydán obecně závazný právní předpis, který by upravoval zahraniční službu jako takovou. Výkon agendy zahraniční služby, tj. činnost Ministerstva zahraničních věcí (dále také jako „MZV“), vychází v zásadě pouze z ustanovení § 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), resp. z některých mezinárodních smluv. Pouze některé činnosti, vykonávané v rámci konzulární služby, jsou zmíněny v zákonech, které upravují konkrétní část státní správy. Jednotlivě zmiňují, že některé úkony provádí i zastupitelské úřady České republiky v zahraničí (dále též jako „ZÚ“) – např. vydání cestovního průkazu (§ 15 odst. 1 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů), nebo že některé záležitosti lze vyřizovat prostřednictvím ZÚ – např. podat žádost o vydání osvědčení o státním občanství ČR (§ 44 odst. 2 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky). Tento stav je v zásadě neuspokojivý a navíc neumožňuje řádnou implementaci unijních pravidel.

V roce 2015 byla schválena směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES (dále jen „směrnice 2015/637“), která rozpracovává povinnost členských států poskytovat konzulární ochranu občanům Unie ve třetích státech ve smyslu čl. 20 odst. 2 písm. c) a čl. 23 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle uvedené směrnice ochrana poskytnutá občanům Evropské unie v nezastoupených státech musí být stejného rozsahu jako ochrana poskytovaná vlastním státním příslušníkům, přičemž rozsah ochrany poskytované vlastním státním příslušníkům si stanoví každý členský stát samostatně. Dokud nebude v českém právním řádu nastaven rozsah poskytování konzulární ochrany občanům České republiky, není možné stanovit obecně závazným právním předpisem, jaký rozsah konzulární ochrany je Česká republika povinna poskytnout nezastoupeným občanům Evropské unie. Tento stav, kdy ani ve vztahu k občanům České republiky není rozsah konzulární ochrany jednoznačně vymezen obecně závazným právním předpisem, se dlouhodobě jeví jako neuspokojivý. Má za následek mimo jiné stoupající počet stížností občanů na nedostatečné poskytnutí určité služby ze strany ZÚ, aniž by byly v právním řádu zakotveny konkrétní podmínky pro její poskytnutí.

Dalším podstatným problémem je aplikace zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále též jen „ZSS“), kdy dochází k citelnému zásahu do fungování zahraniční služby České republiky vzhledem k tomu, že v právním rámci ZSS nejsou zohledněna důležitá specifika zahraniční služby vyplývající z jejího charakteru. Během postupného zavádění ZSS do praxe v zahraniční službě se projevuje stále větší potřeba upravit tato specifika formou *lex specialis* tak, aby nedošlo k narušení jejího stabilního fungování. Tento problém se projevil již krátce po nabytí plné účinnosti ZSS a postupně

se objevují další situace, kdy je aplikace ZSS v zahraniční službě problematická, zhoršuje sociální jistoty zaměstnanců a negativně ovlivňuje kvalitu výkonu zahraniční služby.

### 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Výkon zahraniční služby je svěřen MZV na základě ustanovení § 6 kompetenčního zákona a je vymezen demonstrativním výčtem kompetencí MZV. Z hlediska jejího výkonu na území jiných států je upraven mnohostrannými úmluvami a řadou dvoustranných dohod. Konkrétní úprava výkonu jednotlivých oblastí zahraniční služby není v rámci českého právního řádu zakotvena, pouze její konzulární oblast je okrajově podchycena v některých obecně závazných právních předpisech, z nichž některé výslovně zmocňují k určité konkrétní agendě MZV, resp. ZÚ.

Organizace výkonu zahraniční služby je v současné době částečně obsažena v těchto zákonech:

1. zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů;
2. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Na základě nutnosti odstranit co nejrychleji hlavní nedostatky stávající úpravy ve vztahu k výkonu zahraniční služby byl ZSS novelizován zákonem č. 26/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů – tzv. technickou novelou zákona o státní službě. V současné době tak ZSS řeší specifika zahraniční služby v ustanoveních § 8, 9, 24, 43, 51, 60, 67 (výhradně o zahraniční službě), 74, 109, 112, 147, 149 a 178. Tato technická novela obsahuje pouze částečnou úpravu právního rámce pro účely zajištění běžného chodu MZV, jehož fungování v zásadě stojí na tzv. rotaci, tj. střídání státních zaměstnanců a zaměstnanců mezi ústředím a zastupitelskými úřady.

Z prováděcích předpisů se specificky zahraniční službou zabývá vyhláška č. 274/2015 Sb., o stanovení diplomatických a konzulárních hodností a postupu při jejich přiznávání a propůjčování, nařízení vlády č. 161/2015 Sb., o výkonu státní služby na služebním působišti mimo území České republiky ve svátek, a nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu (§ 6 upravující postavení ZÚ).

Výkon části zahraniční služby, konkrétně v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce, upravuje zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů.

Výkon části zahraniční služby v oblasti konzulární je alespoň okrajově zmíněn v těchto zákonech:

1. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů;
2. zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů;
3. zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů;
4. zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky);
5. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník;
6. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů;

7. zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
8. zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
9. zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
10. zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů;
11. zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
12. zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů;
13. zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů;
14. zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů;
15. zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
16. zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, ve znění pozdějších předpisů;
17. zákon č. 296/2009 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011;
18. zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
19. zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů;
20. zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů;
21. zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Úprava v uvedených předpisech spočívá zejména v zakotvení pravomoci ZÚ přijímat konkrétní žádosti, resp. provádět určité správní úkony. Účelem takové úpravy je poskytnout možnost občanům České republiky, dlouhodobě se zdržujícím v zahraničí, vyřídit některé osobní záležitosti buď přímo na ZÚ, nebo jeho prostřednictvím, aniž by museli cestovat do České republiky.

#### **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Navrhovaná právní úprava se celkově pozitivně dotkne občanů České republiky, kterým poskytne větší právní jistotu zejména v oblasti poskytování konzulární služby. V části, která upravuje organizaci zahraniční služby, se dotkne všech zaměstnanců MZV ve služebním a pracovním poměru, kteří získají vyšší právní jistotu, jak pokud se týká služebního poměru a zaměstnaneckého vztahu, tak i při výkonu zahraniční služby. Rovněž se dotkne státních zaměstnanců vysílaných k výkonu služby v zahraničí z jiných služebních úřadů a zaměstnanců vysílaných za účelem podpory výkonu zahraniční služby, kteří jsou zařazeni v organizační složce státu nebo příspěvkové organizaci zřizované státním orgánem nebo těmto správním úřadům podřízené. V důsledku provedení transpozice unijní směrnice by měli být dotčenými subjekty také občané států Evropské unie nezastoupených ve třetích zemích.

## 1.5 Popis cílového stavu

Navrhovaná právní úprava by měla zakotvit právní rámec pro řádné fungování MZV se zohledněním specifík organizace a výkonu zahraniční služby a jasná pravidla výkonu zahraniční služby pro jeho zaměstnance, položit právní základ pro výkon správních činností zastupitelskými úřady a poskytnout občanům České republiky právní jistotu, pokud jde o rozsah poskytování služeb ZÚ v zahraničí. Dalším účelem navrhované úpravy je provedení transpozice směrnice 2015/637.

Smyslem navrhované právní úpravy je vymezit základní pravidla a zásady výkonu zahraniční služby jako specifické činnosti státní správy, nastavit zvláštní pravidla pro vnitřní organizaci státní služby vykonávané v Ministerstvu zahraničních věcí a současně zohlednit specifický charakter služby, resp. práce vykonávané v rámci zahraniční služby. Je nezbytné zakotvit obecný rámec pro zřizování a činnost různých typů zastupitelských úřadů, resp. nastavit jejich vzájemné vztahy, jakož i rámec poskytování součinnosti ostatních ústředních správních úřadů a dalších subjektů při prosazování a ochraně zájmů České republiky za účelem zajištění optimálního výkonu zahraniční služby.

Důležitou součástí zahraniční služby je služba konzulární, zajišťující nezbytný styk státní správy s občany v zahraničí. Jedním z účelů návrhu zákona je proto poskytnout přehled konzulárních činností, které Ministerstvo zahraničních věcí, resp. zastupitelské úřady vykonávají, a tím usnadnit orientaci občanům, pokud se týká rozsahu výkonu konzulární služby. Vymezení konzulární ochrany, dosud v žádném právním předpise neupravené, stanovuje skutečnosti a podmínky, za kterých je možné konzulární ochranu poskytnout.

V souvislosti s konzulární službou, resp. v jejím rámci upravuje návrh zákona rovněž podmínky poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům jiných členských států Evropské unie v návaznosti na směrnici 2015/637. Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika nemá žádný odpovídající právní předpis, do kterého by bylo možné transponovat uvedenou směrnici, stává se návrh zákona nosičem, prostřednictvím kterého budou ustanovení směrnice uvedena do právního řádu České republiky.

Účelem návrhu zákona je dále zajistit nezbytnou právní úpravu zahraniční služby jako státní služby *sui generis* a vytvořit základní předpoklady pro její optimální výkon. Samotné přijetí zákona o zahraniční službě u státních zaměstnanců a zaměstnanců vykonávajících zahraniční službu nepochybně povede k vyšší míře jejich právní jistoty a možnosti profesionálního růstu, především však umožní nastavit v Ministerstvu zahraničních věcí stabilní podmínky pro řádné fungování zahraniční služby a výrazně přispěje ke sladování rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby. Navrhovaný zákon upravuje potřebné odchylky od zákona o státní službě – ve věcech neupravených tímto zákonem se předpokládá použití zákona o státní službě.

Navrhovaná právní úprava zavádí nový druh překážky v práci na straně státního zaměstnance a zaměstnance z důvodu obecného zájmu, a to v případě, že manžel nebo partner následuje diplomatického, administrativního nebo technického pracovníka do místa vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí, přičemž se bude jednat o jiný úkon v obecném zájmu bez náhrady mzdy nebo platu. Nově se zavádí možnost uzavřít ze strany MZV zdravotní pojištění ve prospěch diplomatických, administrativních a technických pracovníků a jejich členů rodiny, kteří je budou se souhlasem státního tajemníka ministerstva doprovázet do místa vyslání k výkonu služby v zahraničí. Navrhovaná právní úprava dále předpokládá, v případě, že se státní zaměstnankyně nebo zaměstnankyně, případně státní zaměstnanec nebo zaměstnanec rozhodne čerpat mateřskou, resp. rodičovskou dovolenou v zahraničí při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí, úhradu nákladů spojených s ubytováním po dobu 14 týdnů ve stejné výši jako před nástupem na

mateřskou, resp. rodičovskou dovolenou. V současné době je hrazeno ubytování po dobu 30 dnů. Po stejnou dobu (tj. 14 týdnů na rozdíl od stávajících 30 dnů) budou rovněž poskytovány výše uvedeným osobám náhrady zvýšených životních nákladů jako při výkonu služby nebo práce v zahraničí.

V návaznosti na úpravu výkonu zahraniční služby v návrhu zákona je nezbytné upravit i jiné právní předpisy. Jedná se především o změnu zákona o státní službě. Vzhledem k vymezení pojmu zahraniční služba v návrhu zákona se navrhuje změna ustanovení o vyslání s tím, že se jedná o vyslání k výkonu služby v zahraničí, a nikoli vyslání k výkonu zahraniční služby podle stávajícího platného znění zákona o státní službě. Taktéž se zavádí nový druh změn služebního poměru v souvislosti s vysláním do mezinárodní organizace, což by měl být jeden z nástrojů, jak napomoci ke zvýšení zastoupení České republiky ve strukturách jednotlivých mezinárodních organizací. Dalšími navrhovanými změnami právních předpisů jsou změna zákona o důchodovém pojištění a změna zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

## **1.6 Zhodnocení rizika**

Neřešení problému souvisejícího s nedostatečnou úpravou specifík organizace a výkonu zahraniční služby v ZSS, resp. v zákoníku práce, ohrožuje plynulost střídání výkonu služby v ústředí a služby v zahraničí, a tím se negativně dotýká ochrany zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí. Současný stav, který neodpovídá standardům vnitřní organizace zahraniční služby v jiných evropských státech (např. absence pojištění v případě vyslání k výkonu zahraniční služby, malá podpora sladování soukromého a rodinného života v rámci vyslání k výkonu služby v zahraničí apod.) navíc působí ve vztahu k vyslání k výkonu služby v zahraničí demotivačně a představuje tak další faktor ohrožující efektivní ochranu zájmů ČR a jejích občanů v zahraničí.

Nepřijetí úpravy týkající se konzulární služby by znamenalo zaprvé pokračování ve výkonu správních činností zastupitelskými úřady bez odpovídajícího zákonného zmocnění, nesoucí riziko zpochybnění takto učiněných úkonů, zadruhé pokračující nejasnost ohledně rozsahu konzulární ochrany poskytované občanům ČR v zahraničí a zatřetí porušení závazků vyplývajících z práva Evropské unie v důsledku neprovedení transpozice směrnice 2015/637.

## **2. Návrh variant řešení**

### Varianta 0

Ponechání stávající právní úpravy specifík organizace a výkonu zahraniční služby v ZSS a neprovedení transpozice směrnice 2015/637.

Varianta 0 znamená neřešení stávající situace související se specifičností zahraniční služby, ani nezajišťuje odpovídající právní základ pro provedení transpozice směrnice 2015/637.

### Varianta 1 (novela ZSS)

Novelizace ZSS, kterou se do zákona pouze doplní chybějící úprava specifík vnitřní organizace zahraniční služby a která nebude obsahovat transpozici směrnice 2015/637.

Varianta 1 znamená pouze dílčí úpravu ve vztahu k zahraniční službě. Neupravení výkonu konzulární služby a z něho vyplývající poskytování konzulární ochrany, znamená neupravení poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům. Jelikož Česká republika musí

transponovat směrnici 2015/637 do května 2018 do vnitrostátního práva, bylo by nezbytné následně předložit návrh nového zákona, kterým by byla transpozice provedena.

#### Varianta 2 (nová právní úprava – zákon o konzulární službě)

Přijetí zákona, kterým se upraví pouze výkon konzulární služby a současně jím bude provedena transpozice směrnice 2015/637.

Varianta 2 znamená pouze dílčí úpravu ve vztahu k jedné z oblastí výkonu zahraniční služby, kterou je služba konzulární. Stávající potřeby, požadavky a problémy související s výkonem služby v ústředí a služby v zahraničí, které nejsou dostatečně a odpovídajícím způsobem upraveny v zákoně o státní službě, by nebyly řešeny.

#### Varianta 3 (nová právní úprava – zákon o zahraniční službě)

Přijetí zákona, který souhrnně a uceleně upraví jak specifické podmínky vnitřní organizace zahraniční služby, tak její výkon, včetně úpravy konzulární služby zahrnující transpozici směrnice 2015/637.

Varianta 3 znamená komplexní úpravu výkonu zahraniční služby, přičemž nebude ani nutné následně předkládat samostatný zákon, kterým bude transponována směrnice 2015/637 do vnitrostátního práva.

### **3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

#### **3.1 Identifikace nákladů a přínosů**

S výjimkou nulové varianty budou mít oproti současnému stavu varianty 1 až 3 vliv na změnu dosavadních nákladů. Míra těchto nákladů se liší podle stupně naplnění sledovaného cíle. Vznik nových nákladů se předpokládá zejména

##### a) v případě výkonu služby v zahraničí z důvodu

- nákladů na ubytování státního zaměstnance a zaměstnance MZV, který čerpá při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou v zahraničí po dobu 14 týdnů, případně rovněž náklady spojené s poskytováním náhrady zvýšených životních nákladů po dobu 14 týdnů výše uvedeným osobám,
- nákladů na zdravotní připojištění státních zaměstnanců a zaměstnanců MZV vykonávajících službu v zahraničí,
- nákladů na odškodnění za následky vzniklé při výkonu služby v zahraničí vedoucích k přiznání invalidního důchodu,
- nákladů na poskytování konzulární ochrany občanům České republiky a nezastoupeným občanům Evropské unie, kteří se v zahraničí ocitli v nouzi;

##### b) v případě výkonu služby v ústředí z důvodu

- zvýšení platového tarifu u zvláštních zmocněnců a diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec.



Přínosem navrhovaných variant 1 až 3 bude vyřešení problémů vzniklých nevyhovující, resp. nedostatečnou právní úpravou vnitřní organizace a výkonu zahraniční služby v ZSS, v případě variant 2 a 3 rovněž přijetí potřebné transpoziční právní úpravy.

### 3.2 Náklady

V případě varianty 1 (pouze novelizace ZSS) budou náklady zahrnovat souhrn výdajů na organizaci a výkon zahraniční služby ve výši cca 44 056 519 Kč. V této částce jsou zahrnuty náklady na zvýšení platového tarifu u zvláštních zmocněnců a diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec, výdaje na ubytování zaměstnanců MZV při čerpání mateřské, popřípadě rodičovské dovolené v zahraničí, zdravotní připojištění zaměstnanců MZV vykonávajících službu v zahraničí a odškodnění za následky vzniklé při výkonu služby v zahraničí.

Tabulka č. 1

<b>Položky</b>	<b>Výdaj v Kč</b>
Zvýšení platového tarifu zvláštního zmocněnce	4 459 200
Zvýšení platového tarifu diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec	10 754 667
Náklady spojené s ubytováním státního zaměstnance a zaměstnance, který čerpá při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou, a poskytování náhrady zvýšených životních nákladů	723 452
Zdravotní připojištění	27 376 000
Odškodnění za následky vzniklé při výkonu služby v zahraničí	743 200
<b>Celkem</b>	<b>44 056 519</b>

V případě varianty 2 (zákon o konzulární službě) budou náklady zahrnovat pouze výdaje na poskytování konzulární ochrany občanům České republiky, resp. nezastoupeným občanům Evropské unie, kteří se v zahraničí ocitli v nouzi, ve výši cca 500 000 Kč.

Tabulka č. 2

<b>Položky</b>	<b>Výdaj v Kč</b>
Náklady na pomoc občanům České republiky a poskytnutí finanční pomoci 2 000 Kč na osobu při 50 případech ročně	100 000
Náklady na pomoc nezastoupeným občanům Evropské unie a poskytnutí finanční pomoci 2 000 Kč na osobu při 50 případech ročně	100 000
Poskytování finanční pomoci občanům České republiky ze strany členských států Evropské unie při počtu 50 případů ročně	300 000
<b>Celkem</b>	<b>500 000</b>

V případě varianty 3 (zákon o zahraniční službě) budou náklady zahrnovat souhrn výdajů na organizaci a výkon zahraniční služby a výdajů na poskytování konzulární ochrany občanům České republiky a nezastoupeným občanům Evropské unie, kteří se v zahraničí ocitli v nouzi, a to v odhadované výši 44 556 519 Kč.

Tabulka č. 3

<b>Položky</b>	<b>Výdaj v Kč</b>
Zvýšení platového tarifu zvláštního zmocněnce	4 459 200
Zvýšení platového tarifu diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec	10 754 667

Náklady spojené s ubytováním státního zaměstnance a zaměstnance, který čerpá při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou, a s poskytováním náhrady zvýšených životních nákladů	723 452
Zdravotní připojištění	27 376 000
Odškodnění za následky vzniklé při výkonu služby v zahraničí	743 200
Poskytnutí konzulární ochrany	500 000
<b>Celkem</b>	<b>44 556 519</b>
Náklady spojené s ubytováním státního zaměstnance a zaměstnance, který čerpá při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou (v 16 případech po dobu 14 týdnů)	4 181 640
Náklady spojené s poskytováním náhrady zvýšených životních nákladů při čerpání mateřské, popř. rodičovské dovolené při výkonu služby nebo práce v zahraničí (v 16 případech po dobu 14 týdnů)	4 328 640
<b>Celkem</b>	<b>52 343 347</b>

Za předpokladu, že bude v MZV 10 zvláštních zmocněnců, kteří budou zařazeni v platové třídě 15, a maximální výše platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě u 1 zvláštního zmocněnce za 1 měsíc bude činit 37 160 Kč, činila by výše nákladů na 1 zaměstnance za rok 445 920 Kč. Při obsazení maximálního počtu 10 zvláštních zmocněnců a určení platového tarifu ve výši dvojnásobku by roční náklady na zvýšení platového tarifu činily 4 459 200 Kč. MZV bude zvyšovat platové tarify v rámci stávajícího objemu rozpočtu. Určení vyššího platového tarifu je současně vázáno na plnění mimořádných úkolů v rámci zahraniční služby.

Pokud se týká zvýšení platového tarifu diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec, předpokládá se, že určení vyššího platového tarifu budou vzhledem k dosavadní praxi splňovat přibližně 2/3 diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec z celkového počtu 37 vykonávajících službu v ústředí, kteří jsou zařazeni v platové třídě 13 až 16. Roční náklady na 1 zaměstnance by činily 378 600 Kč v platové třídě 13, 410 900 Kč v platové třídě 14, 445 900 Kč v platové třídě 15 a 483 500 Kč v platové třídě 16. Náklady v případě určení platového tarifu ve výši dvojnásobku z platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě stanovené pro služební místo, na které je diplomatický pracovník s přiznanou hodností velvyslanec zařazen nebo jmenován, by v současné době představovaly 10 754 667 Kč. MZV bude zvyšovat platové tarify v rámci stávajícího objemu rozpočtu. Určení vyššího platového tarifu je současně navázáno na plnění nejsložitějších, nejodpovědnějších a nejnámáhavějších úkolů, které jsou nepostradatelné k zajištění výkonu působnosti MZV.

Návrh zákona o zahraniční službě nově upravuje nárok na úhradu nákladů spojených s ubytováním osobě, která čerpá při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí mateřskou, popř. rodičovskou dovolenou po dobu 14 týdnů ve stejné výši jako před nástupem na mateřskou, popř. rodičovskou dovolenou, a poskytování náhrady zvýšených životních nákladů. V současné době je náhrada zvýšených životních nákladů výše uvedeným osobám poskytována po dobu 30 dnů, po kterou jsou hrazeny rovněž náklady spojené s ubytováním v zahraničí.

Z celkového počtu 16 státních zaměstnankyň, které nastoupily na mateřskou dovolenou během výkonu služby v zahraničí v roce 2016, čerpaly v zahraničí mateřskou dovolenou 2 státní zaměstnankyně, přičemž náklady spojené s ubytováním po dobu 30 dnů činily 80 000 Kč za 1 státní zaměstnankyni. Při zachování stejné výše nájemného by náklady na nájemné za 14 týdnů činily 261 366 Kč za 1 státní zaměstnankyni, tj. nájemné na 1 den ( $80\,000/30 = 2\,667$  Kč) x počet dní ( $14 \times 7 = 98$  dní). Při stejném počtu státních zaměstnankyň na mateřské nebo rodičovské dovolené

v zahraničí v roce 2017 by náklady na nájemné za 14 týdnů činily 522 732 Kč. Jednalo by se tudíž o navýšení o 362 732 Kč.

Náhrada zvýšených životních nákladů byla poskytnuta za dobu 30 dnů v případě státní zaměstnankyně zařazené v platové třídě 8 (administrativní pracovnice) ve výši 2 000 EUR, tj. cca 54 000 Kč, a v případě státní zaměstnankyně zařazené v platové třídě 12 (diplomatická pracovnice) ve výši 4 680 EUR, tj. 126 360 Kč. V případě poskytování náhrady po dobu 14 týdnů by náklady činily celkem 541 080 Kč. Jednalo by se tudíž o navýšení o 360 720 Kč.

Pokud by se mateřskou dovolenou v zahraničí rozhodly čerpat všechny státní zaměstnankyně, které v roce 2016 na mateřskou dovolenou nastoupily, znamenalo by to za stávající úpravy jenom na ubytování navýšení nákladů na 1 280 000 Kč. Celková výše náhrady zvýšených životních nákladů by pak za situace, kdy polovina ze státních zaměstnankyň je v platové třídě 8 a polovina v platové třídě 12, činila 53 440 EUR, tj. cca 1 442 880 Kč poskytovaných po dobu 30 dnů.

Za situace, kdy by byla náhrada zvýšených životních nákladů hrazena po dobu 14 týdnů, by celková výše náhrad za výše uvedeného předpokladu činila 160 320 EUR, tj. cca 4 328 640 Kč. Náklady spojené s ubytováním by znamenaly navýšení nákladů na 4 181 856 Kč, pokud by byly zaměstnankyně ubytovány v nemovitostech, které nejsou ve vlastnictví ČR.

Počet státních zaměstnankyň/zaměstnanců a zaměstnankyň/zaměstnanců čerpajících mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou v zahraničí však nelze předem stanovit ani odhadnout. Lze předpokládat, že pokud státním zaměstnancům a zaměstnankyním bude hrazeno nájemné po dobu 14 týdnů, a bude-li jim po stejnou dobu poskytnuta náhrada zvýšených životních nákladů, počet státních zaměstnankyň/zaměstnanců a zaměstnankyň/zaměstnanců čerpajících mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou v zahraničí se zvýší. Skutečná výše nákladů se může v jednotlivých případech velmi lišit, protože se odvíjí nejen od výše nájmu v přijímajícím státě, ale závisí také na tom, zda má příslušný zastupitelský úřad možnost ubytování v nemovitosti ve vlastnictví České republiky, na platové třídě a na celkové výši platu, ze kterého je náhrada zvýšených životních nákladů vypočítána.

K uvedeným nákladům bude ovšem nezbytné rovněž připočítat náklady spojené s úhradou školného, v případě že zaměstnankyni na mateřské dovolené vznikají mimořádné výdaje, protože děti nemají možnost v místě výkonu služby nebo práce v zahraničí získat bezplatně základní nebo střední vzdělání, a dále výdaje spojené s vysláním zaměstnance na zástup po dobu čerpání mateřské, popř. rodičovské dovolené, tj. ubytování, náhrada zvýšených životních nákladů a letenky.

Současný počet státních zaměstnanců a zaměstnankyň v zahraničí je 1 053 a počet jejich členů rodiny, kteří je doprovází, je 1 658. Celkem by se zdravotní připojištění tudíž vztahovalo na 2 711 osob. Výše pojistného se liší podle místa vyslání státního zaměstnance a zaměstnankyně a dále závisí na dalších skutečnostech, jako je například věk pojištěnce atd. Uvedená celková částka 27 376 000 Kč za zdravotní připojištění vychází z aktuální nabídky pojišťoven v době přípravy návrhu zákona.

V případě odškodnění za následky vzniklé při výkonu služby v zahraničí se předpokládá, že se bude jednat o zcela ojedinělé a výjimečné situace vzhledem k dosavadním zkušenostem; náklady na jednorázové odškodnění jsou tudíž velmi obtížně vyčíslitelné. Uvedený údaj vychází ze situace, kdy by se jednalo o vedoucího zastupitelského úřadu zařazeného v nejvyšším platovém stupni 15. platové třídy. Celková částka jednorázového odškodnění ve výši dvacetinásobku průměrného měsíčního platu 37 160 Kč by činila 743 200 Kč.

Počet případů konzulární ochrany a nákladů na ni vynaložených je velmi těžko odhadnutelný. Do jisté míry lze odhadnout počet občanů České republiky, kteří z důvodu nouzové situace budou v zahraničí potřebovat vystavit náhradní cestovní doklad. V takovém případě jsou ovšem náklady

minimální a obtížně samostatně vyčíslitelné, neboť jsou zahrnuty v provozních nákladech zastupitelských úřadů. Totéž platí i pro nezastoupené občany členských států Evropské unie.

Pokud jde o stanovení nákladů na poskytování finanční pomoci občanům v nouzi, kde se v souvislosti s navrhovanou právní úpravou určitý nárůst nákladů předpokládá, je třeba odlišit finanční pomoc poskytnutou zastupitelským úřadem České republiky občanovi České republiky nebo občanovi členského státu Evropské unie a finanční pomoc, kterou poskytne cizí zastupitelský úřad občanovi České republiky.

Navrhovaná právní úprava může znamenat určité zvýšení nákladů souvisejících s poskytováním konzulární ochrany, a to jak ve vztahu k občanům České republiky, tak k nezastoupeným občanům členských států Evropské unie, kterým byla dosud poskytována pomoc jen formou vydávání náhradních cestovních dokladů. Do předpokládaných nákladů je zahrnuto navýšení nákladů na pomoc vlastním občanům, které představuje 100 000 Kč ročně (cca 2 000 Kč na osobu při 50 případech) a pomoc nezastoupeným občanům ve stejné výši při stejném počtu případů, jestliže dojde k nárůstu počtu případů nezastoupených občanů, kteří se obrátí na zastupitelský úřad České republiky se žádostí o konzulární ochranu. Při 50 případech nezastoupených občanů Evropské unie a poskytnutí finanční pomoci 2 000 Kč by celková částka činila rovněž 100 000 Kč.

V případě poskytování finanční pomoci občanům České republiky ze strany členských států Evropské unie je odhad výše částky složitější, jelikož nejsou k dispozici informace o výši finanční pomoci poskytované ostatními členskými státy Evropské unie. Lze očekávat, že bude podstatně vyšší než finanční pomoc poskytovaná Českou republikou. Pokud by byla poskytována výše finanční pomoci trojnásobně vyšší, při počtu 50 případů ročně by se jednalo o částku 300 000 Kč.

**Skutečný finanční dopad na státní rozpočet bude ve výši 27 376 000 Kč za zdravotní připojištění. MZV předpokládá, a to v návaznosti na jednání s Ministerstvem financí, že náklady na všechny ostatní výdaje bude muset uhradit ze stávajícího objemu rozpočtu. Jelikož ne vždy je možné celkové náklady na jednotlivé položky plně vyčíslit, vychází se buď z maximální výše, která by mohla být na danou položku vynaložena (zvýšení platového tarifu zvláštního zmocněnce, zvýšení platového tarifu diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec), nebo ze situace, která by nastala nebo mohla nastat, pokud by se naplnily určité předpoklady (náklady spojené s ubytováním státního zaměstnance a zaměstnance, který čerpá při vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí mateřskou, popřípadě rodičovskou dovolenou, a s poskytováním náhrady zvýšených životních nákladů, odškodnění za následky vzniklé při výkonu služby v zahraničí, poskytnutí konzulární ochrany).**

### 3.3 Přínosy

Míru kvalitativního přínosu variant 1 až 3 je nezbytné posuzovat celkovým sledovaným cílem, kterým je zajištění kvalitního fungování zahraniční služby jakožto základního nástroje ochrany zájmů ČR a jejích občanů v zahraničí.

Varianta 1 a varianta 2 vykazují z uvedeného hlediska pouze částečný přínos – buď bude upravena pouze vnitřní organizace zahraniční služby v ZSS, nebo bude přijata pouze úprava konzulární služby, včetně transpozice směrnice 2015/637. Pouze varianta 3 naplňuje sledovaný cíl v jeho obou základních složkách zcela.

Varianta 1 (pouhá novelizace ZSS) by měla pozitivní dopad na zaměstnance Ministerstva zahraničních věcí a na plynulost střídání služby v zahraničí a služby v ústředí. Zaměstnancům

přinese lepší podmínky pro výkon služby/práce, jak pokud jde o finanční ohodnocení, dotýkající se rovněž motivace k výkonu služby v zahraničí, tak o sladění pracovního a soukromého života při výkonu služby v zahraničí. Zaměstnavateli tato úprava přinese zjednodušení velmi náročné a rozsáhlé administrativy spojené se střídáním služby v zahraničí a služby v ústředí, zajištění plynulosti tohoto střídání v situaci, kdy na Ministerstvu zahraničních věcí probíhá v zásadě kontinuální uvolňování a obsazování služebních a pracovních míst s různými odbornými, jazykovými a dalšími požadavky na zaměstnance, jakož i větší flexibilitu při obsazování služebních a pracovních míst nezbytnou z důvodu adekvátní reakce na rychle se měnící zahraničněpolitické okolnosti (např. flexibilní přesuny míst v důsledku výrazného náhlého úbytku vízové agendy v určité destinaci, resp. výrazného nárůstu této agendy v jiné destinaci).

Varianta 2 (zákon o konzulární službě) by měla pozitivní dopad na výkon pouze části zahraniční služby, kterou je služba konzulární. Pozitivní dopad by spočíval zaprvé v jasné úpravě působnosti zastupitelských úřadů při výkonu konzulárních činností a zadruhé ve vymezení rozsahu konzulární ochrany poskytované občanům České republiky v zahraničí. Vedle toho tato varianta zahrnuje provedení transpozice směrnice 2015/637, která je s ohledem na závazky České republiky ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky nezbytná.

Varianta 3 (zákon o zahraniční službě) v sobě spojuje oba předchozí pozitivní dopady, a proto je považována za nejvhodnější.

### **3.4 Vyhodnocení variant**

#### Varianta 0

Nulová varianta, tj. nepřijetí žádné úpravy, by neřešilo stávající situaci, kdy platná právní úprava obsažená v ZSS ztěžuje organizaci zahraniční služby, nedostatečně upravuje její výkon (zejména výkon konzulární služby) a neumožňuje transpozici směrnice 2015/637.

#### Varianta 1 (novelizace ZSS)

Novelizace ZSS, která by pouze doplňovala stávající úpravu o specifická ustanovení vztahující se k výkonu zahraniční služby, by způsobila nepřehlednost textu ZSS, ve vztahu k potřebné úpravě *pracovních* vztahů části zaměstnanců MZV by byla nesystémová a nebyla by obsahově dostačující. Předkladatel považuje za žádoucí upravit zahraniční službu jako celek, přičemž taková úprava se musí vztahovat na všechny zaměstnance MZV jak ve služebním tak v pracovním poměru. Nebyly by tedy zahrnuty všechny potřebné otázky organizace zahraniční služby a zejména by nebylo možné realizovat transpozici směrnice 2015/637.

#### Varianta 2 (nová právní úprava - zákon o konzulární službě)

Přijetí zákona, který by upravoval pouze výkon konzulární služby, zahrnující transpozici směrnice 2015/637, by nezohledňovalo specifika vnitřní organizace zahraniční služby, resp. by nevedlo k odstranění problémů spojených se značně omezenou flexibilitou a ztrátou plynulosti při střídání služby v zahraničí a služby v ústředí, způsobenou aplikací některých ustanovení ZSS na situaci zahraniční služby. Navíc by taková úprava působila značně nesystémově ve vztahu k výkonu zahraniční služby jako celku, jelikož služba konzulární je pouze její jednou – byť významnou – součástí; zatímco výkon zahraniční služby jako takové by byl nadále řešen pouze ve velmi obecném § 6 kompetenčního zákona, fragment zahraniční služby týkající se výkonu konzulárních agend by byl podrobně upraven zvláštním právním předpisem (v takovém případě by bylo rovněž velmi

obtížné vymezit jednotlivé typy zastupitelských úřadů a nastavení jejich vzájemných vztahů, jak to činí hlava II předkládaného návrhu zákona).

#### Varianta 3 (nová právní úprava - zákon o zahraniční službě)

Přijetí zákona, který by upravoval současně jak specifické podmínky vnitřní organizace zahraniční služby, tak otázky spojené s jejím výkonem, včetně oblasti konzulární, ve které by byla promítnuta i transpozice směrnice 2015/637, by vyřešilo všechny výše uvedené požadavky. Taková varianta by navíc předešla riziku nesystémové fragmentarizace právní úpravy zahraniční služby, jak je rovněž zmiňováno výše.

#### **4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

Varianta 0 a varianta 1 (novela ZSS) neobsahují úpravu konzulární služby a nezbytné provedení transpozice směrnice 2015/637 – tyto varianty jsou nejméně vhodným způsobem řešení.

Varianta 2 (zákon o konzulární službě) sice zahrnuje jasné vymezení působnosti konzulárních úřadů, stanoví rozsah konzulární ochrany, provádí nezbytnou transpoziční úpravu a zároveň se jedná o finančně nejméně nákladnou variantu, neobsahuje nicméně potřebnou úpravu specifik organizace a výkonu zahraniční služby, která je klíčová pro hladké fungování organizace a výkonu zahraniční služby.

Za nejvhodnější variantu řešení předkladatel považuje variantu 3, tj. přijetí zákona o zahraniční službě, která uceleným způsobem řeší všechny požadavky aktuálně spojené s vnitřní organizací a výkonem služby v zahraničí, a to ačkoli se jedná o variantu nejvíce finančně náročnou.

Navrhovaná právní úprava nebude mít přímé dopady na podnikatelské prostředí, dopady na životní prostředí ani dopady na mezinárodní konkurenceschopnost.

Přijetí navrhovaného zákona by mělo mít pozitivní sociální dopady především na rodiny státních zaměstnanců a zaměstnanců MZV, a to zejména v důsledku zakotvení možnosti čerpání mateřské, popřípadě rodičovské dovolené na ZÚ (za stanovených podmínek) v průběhu vyslání státní zaměstnankyně a zaměstnankyně k výkonu služby nebo práce v zahraničí, hrazení zdravotního pojištění ze strany MZV manželům a registrovaným partnerům, kteří doprovázejí státní zaměstnance a zaměstnance vyslané do zahraničí, a to rovněž v případě, kdy doprovázející osoby nemají příjem ze závislé činnosti a nejsou osobami samostatně výdělečně činnými, dále zajištění zdravotního připojištění ze strany MZV zaměstnancům a jejich členům rodiny vyslaným k výkonu služby v zahraničí na zdravotní výdaje v zahraničí a vyplacení odškodnění zdravotních následků (vedoucích k přiznání invalidního důchodu) v důsledku událostí vzniklých při výkonu služby v zahraničí.

V souvislosti s přijetím navrhované právní úpravy nebyly identifikovány její dopady na zákaz diskriminace, na rovnost mužů a žen, ani na ochranu soukromí a osobních údajů. Navrhovaná právní úprava by neměla zakládat korupční rizika ani vést ke zvýšení korupčního potenciálu.

#### **5. Implementace doporučené varianty a vynucování**

Subjektem odpovědným za implementaci návrhu zákona o zahraniční službě a za vynucování povinností z něj vyplývajících bude MZV.

## **6. Přezkum účinnosti regulace**

Předkladatel předpokládá dlouhodobé sledování fungování zahraniční služby podle nové právní úpravy a provedení případné změny, pokud budou zjištěny nedostatky.

## **7. Konzultace a zdroje dat**

Organizace a výkon zahraniční služby je problematikou velmi specifickou a nemá v historii českého právního řádu oporu. Proto se předkladatel při přípravě návrhu právní úpravy zaměřil na prozkoumání právní úpravy problematiky zahraniční služby v sousedních zemích a s některými z nich proběhly také konzultace prostřednictvím příslušných ZÚ. Z hlediska nastavení systému a organizace zahraniční služby se nejpodněnější inspirací stala německá, rakouská a slovenská úprava předmětné problematiky.

Právní předpis upravující zahraniční službu má podstatná část členských států Evropské unie, přičemž Česká republika je jedním z posledních členských států, které takovouto právní úpravu nemají. Řada zahraničních úprav je postavena na podobných principech, resp. vykazuje podobné začlenění do daného právního řádu (ve srovnávaných úpravách se jedná o speciální obecně závazné právní předpisy upravující dílčím způsobem specifika výkonu a organizace zahraniční služby při současném zachování základního rámce stanoveného předpisy obecnými). Obdobná je rovněž struktura posuzovaných zahraničních úprav. Zkoumané zákony vždy nejprve vymezují výkon zahraniční služby a následně organizaci, resp. zajištění jejího fungování s tím, že jsou v zákoně upraveny zejména oblasti specifické pro zahraniční službu nebo s jejím výkonem související, včetně nástrojů pro sladování rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnanců s výkonem služby v zahraničí, a dále například zdravotní připojištění nebo odškodnění za následky vzniklé v souvislosti s výkonem zahraniční služby.

## **8. Kontakty na zpracovatele RIA**

Mgr. Alice Němečková, tel. 224182183, e-mail: [alice\\_nemeckova@mzv.cz](mailto:alice_nemeckova@mzv.cz)