

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta



Přinese zákon o státní službě depolitizaci, stabilizaci a profesionalizaci státní správy?

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské

2015

8. ročník SVO

Autor: Michal Doležal

Konzultant: JUDr. Tomáš Havel

estné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 8. ročníku Studentské vědecké a odborné společnosti (SVO) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla předložena do předchozích ročníků SVO a jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšířením, rozmnožováním a sdělováním ve veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 13. 4. 2015

.....

Michal Doležal

Poděkování:

Rád bych poděkoval dr. Tomáši Havlovi za jeho cenné rady jak z hlediska formální úpravy práce, tak z hlediska její obsahové stránky. Rovněž bych chtěl dr. Havlovi poděkovat za doporučení podnětné literatury.

Obsah

1. Úvod.....	3
2. Dlouhá cesta k úinné právní úpravě regulující fungování státní správy.....	4
2.1. Neživot zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon.....	4
2.2. Vládní návrh zákona o státních úřednících.....	5
2.3. Schvalování zákona č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě.....	5
3. Cíle zákona o státní službě.....	7
3.1. Depolitizace státní správy.....	7
3.2. Stabilizace státní správy.....	9
3.3. Profesionalizace státní správy.....	10
4. Stěžejní instituty zákona o státní službě.....	10
4.1. Obsazování klíčových postů ve státní správě.....	11
4.2. Systemizace služebních míst.....	14
4.3. Instituty vedoucí k profesionalizaci státní správy.....	15
5. Kritika zákona o státní službě.....	17
5.1. Výtky prezidenta republiky.....	17
5.2. Výtky Evropské komise.....	18
6. Závěr.....	20
Zdroje.....	21
Literatura.....	21
Právní předpisy.....	21
Judikatura.....	21
Legislativní a administrativní dokumenty.....	21
Publicistický materiál.....	22

1. Úvod

Existenci zákona, který by upravoval právní poměry státních zaměstnanců, předpokládá již Ústava. Účinného služebního zákona jsme se však dočkali až téměř po čtvrt století existence samostatného státu. Urychlené přijetí služebního zákona však nebylo výsledkem snahy politické reprezentace dostát dosud nenaplněné blanketní normě Ústavy, jak bychom snad mohli doufat, ale bylo spíše výsledkem tlaku Evropské komise, která podmínila vyplácení dotací z evropských fondů v letech 2014 až 2020 přijetím zákona, který by zprůhlednil fungování státní správy v České republice a stanovil tomuto fungování jasné mantinely.¹

Zda zákon o státní službě nastavuje přiměřená pravidla pro plnění vytyčených cílů, bude předmětem mého zkoumání. Ve své práci se proto budu zabývat především instituty, jejichž cílem má být depolitizace, stabilizace a profesionalizace státní správy, tak jak je upravuje zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě. Rovněž budu vést polemiku s některými cíli zákona o státní službě, a to především s cílem depolitizace státní správy. Nemohu také nezmínit peripetie, které schvalování služebního zákona provázely. Ve své práci dále rozeberu výtky prezidenta republiky ke služebnímu zákonu, které jsou také pravděpodobně obsahem návrhu prezidenta republiky na zahájení řízení o zrušení zákona a jiných právních předpisů, kterým by se měl v blízké době zabývat Ústavní soud. Vedle toho zmíním také výtky, které měla k zákonu Evropská komise. Zároveň se pokusím o úvahy *de lege ferenda*, najdou-li se přesvědčivé argumenty tvrdící, že se zákonu v některých momentech nedá říci nastavovat přiměřená pravidla pro plnění deklarovaných cílů.

¹ Bod 3.5 Pracovního dokumentu útvar Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu Ř ze dne 29. 5. 2013. Dostupné online Dostupné online: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_czech_cs.pdf

2. Dlouhá cesta k ú inné právní úprav regulující fungování státní správy

Jak již bylo zmín no v úvodu, s p ijetím zákona, který by *upravil právní pom ry státních zam stnanc na ministerstvech a jiných správních ú adech*, po ítá již samotná Ústava.² Ú inného zákona, který by zmín ný ústavní požadavek naplnil, jsme se však do kali až k 1. lednu 2015, tedy po zna n dlouhém ekání. V této kapitole se proto pokusím nastínit cestu, která k tomu vedla.

2.1. Neživot zákona . 218/2002 Sb., služební zákon

Již v roce 2002 byl schválen zákon . 218/2002 Sb., služební zákon. Ten m l nabýt ú innosti 1. ledna 2004. K tomu však nedošlo, nebo byla ú innost mnoha novelami odsouvána, p estože již d vodová zpráva k vládnímu návrhu tohoto zákona mluví o naléhavé nutnosti takovýto zákon p ijmout, a to nejen z d vod ústavní právních, ale i z d vod mezinárodních.³ O nutnosti p ijmout zákon, který by upravil služební pom ry státních zam stnanc , se totiž zmi uje i *Bílá kniha pro p ípravu p idružených zemí ke vstupu do vnit ního trhu Unie z roku 1995*, a p ijetí takového zákona tak bylo také jedním z požadavk pro vstupu eské republiky do Evropské Unie⁴. eská republika tento p ístupový požadavek vy ešila šalamounsky, nebo v okamžik p istoupení k EU se mohla skute n pochlubit platným služebním zákonem, avšak toho asu neú inným. P ítom podle p vodního zn ní m l zákon z velké ásti vstoupit v ú innost k 1. lednu 2004, a tedy ješt p ed vstupem R do EU. Hned druhá novela, zákon . 281/2003, však ú innost služebního zákona o jeden rok odložila. Za dobu své platnosti byl zákon . 218/2002 tém 30 krát novelizován, p í emž hned 5 krát byla odložena jeho ú innost. Poslední novela stanovila ú innost služebního zákona na 1. 1. 2015, ovšem, jak známo, ani v tento den nevstoupil zákon v ú innost, nebo byl zrušen úpln novým zákonem . 234/2014 Sb., o státní služb .

Z d vodové zprávy ke služebnímu zákonu p ítom vyplývá, že jeho cíle byly velmi podobné t m, které byly vyty eny i pro dnes ú inný zákon o státní služb . Jeho hlavním cílem bylo odlišit služební pom r státních zam stnanc od základních pracovn právních vztah , a to p edevším s d razem na povinnosti státních zam stnanc a také omezení n kterých jejich práv, a dále na jejich odbornou p ípravenost. Služební zákon rovn ž po ítal se zavedením kárné odpov dnosti. Tyto kroky vedoucí k profesionalizaci státní správy m ly být však doprovázeny lepším materiálním zabezpe ením státních zam stnanc . Služební zákon si rovn ž kladl za cíl stanovit jednotná pravidla pro ízení, organizaci a kontrolu výkonu státní správy a zároveň ji oprostit od vlivu politik .⁵

² 1. 79 odst. 2 zákona . 1/1993 Sb., Ústava R

³ Bod III. a IV. d vodové zprávy k zákonu . 218/2002 Sb.

⁴ Bod 3.25 Bílé knihy pro p ípravu p idružených zemí ke vstupu do vnit ního trhu Unie z roku 1995. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0163:FIN:EN:PDF>

⁵ Bod III. a IV. d vodové zprávy k zákonu . 218/2002 Sb.

2.2. Vládní návrh zákona o státních úřednících

Vláda Petra Nečase se ve svém programovém prohlášení zavázala, že přijme zákon, který v rámci státní správy jasně stanoví hranici mezi funkcemi politickými a funkcemi úřednickými a který rovněž přispěje k depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci státní správy.⁶ Tento svůj cíl vláda potvrdila rovněž usnesením z ledna 2013, kterým schválila *Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. V červnu téhož roku byl proto předložen, na Ministerstvu vnitra připravený, vládní návrh zákona o státních úřednících, který mimo jiné počítal také s ochranou oznamovatelů protiprávního jednání, tzv. *whistleblowing*.⁷ Návrh zákona byl organizačním výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR předán k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Krátce na to (17. 6. 2013) však podal předseda vlády Petr Nečas demisi a další projednávání zákona bylo posléze ukončeno předčasným skončením volebního období.⁸

Prezident republiky následně vyhlásil předčasné volby, přičemž v předvolebních diskusích se lidé v řadách kandidujících stran vyjadřovali k návrhu zákona poměrně kriticky.^{9,10} Dlouhodobě ovšem měli k zákonu výhrady i zástupci protikorupčních iniciativ, podle kterých tento zákon neposkytoval dostatečné záruky pro depolitizaci a profesionalizaci státní správy, nebo nenastavoval transparentní pravidla pro výběr státních úředníků a jejich odměňování.¹¹

2.3. Schvalování zákona č. 234/2014 Sb., zákon o státních službách

Dříve než se vládnutí ujala vláda Bohuslava Sobotky, byl v prosinci roku 2013 šesti poslanci za SSD předložen návrh novely služebního zákona. Vláda Jiřího Rusnoka k tomuto návrhu vyjádřila nesouhlasné stanovisko, neboť její ustanovení neshledala ústavně konformními a zároveň návrh zákona vytykala nereflektování podmínek, které právní předpokládá od přijetí služebního

⁶ Programové prohlášení vlády ČR ze dne 4. srpna 2010. Dostupné online: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf

⁷ § 69 vládního návrhu zákona o státních úřednících. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=1081&ct1=0>

⁸ Prezident republiky tehdy Poslaneckou sněmovnu rozpustil podle čl. 35 odst. 2 Ústavy, tedy na návrh Poslanecké sněmovny. Šlo tak o první případ, kdy poslanci tohoto relativně nového ústavního institutu využili.

⁹ Tuto skutečnost lze jistě nepochybně vysvětlit tím, že v rámci předvolebního boje by bylo téměř politickou sebevraždou přihlásit se k zákonu, který vytvořila, podle průzkumu CVVM z března 2013, nejméně oblíbená vláda od roku 1998, a možná dokonce za celou naši polistopadovou historii.

¹⁰ K tomu například záznam z předvolební debaty v České televizi ze dne 14. 10. 2013. Dostupné online: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/246114-zakon-o-statnich-urednicich-povazuje-vetsina-stran-za-paskvil/>

¹¹ Například stanovisko nevládních organizací Transparency International, Ekologického právního servisu a dalších: Nový návrh zákona o státních úřednících: Politické machinace a rozkrádání státu mají stále zelenou. Dostupné online: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/02/Desatero-z%C3%A1kon-o-%C3%BA%C5%99edn%C3%ADc%C3%ADch.pdf>

zákonu v roce 2002.¹² V rámci prvního čtení byl ústavní právní výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vypracován komplexní pozměňovací návrh a usnesením č. 52 v tomto znění doporučen ke schválení. Při jetí a hlavně implementaci zákona, který by upravil fungování státní správy, si následně jako úkol stanovila i vláda Bohuslava Sobotky, a to ve svém programovém prohlášení.¹³

Se zněním zákona však nebyla spokojena opozice včetně představitelů ODS a TOP 09, kteří hrozili obstrukcemi. Výhrady měli zástupci těchto stran především k zřízení Generálního ředitelství státní služby, dále chtěli například zachovat současnou podobu funkcí náměstků a umožnit přístup do státní správy zástupcům akademické obce. Vládní koalice proto přistoupila na jednání o podobě zákona s opozicí, jejichž výsledkem bylo kompromisní znění, které především postrádá ustanovení týkající se Generálního ředitelství státní služby.¹⁴ V rámci 3. čtení poslanci vrátili návrh zákona o státní službě zpět do 2. čtení, během kterého byl poslancem zpravodajem Janem Chvojkou, předložen, na Ministerstvu vnitra vypracovaný, komplexní pozměňovací návrh, který do návrhu zákona zakomponoval dohodnuté kompromisní změny.

Návrh zákona opětovně projednával ústavní právní výbor, který nejprve zrušil usnesení č. 52, kterým doporučil přijetí zákona ve znění předchozího komplexního pozměňovacího návrhu, které bylo součástí tohoto usnesení, a zároveň doporučil vzít za základ pro projednávání komplexní pozměňovací návrh poslance Chvojky. Tento návrh byl posléze v rámci druhého čtení schválen. Následně třetí čtení proběhlo na 14. schůzi 10. září, kdy Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR návrh zákona o státní službě schválila ve znění schválených pozměňovacích návrhů.

Senátem prošel návrh zákona o státní službě hladce, a 3. října byl proto doručen prezidentu republiky k podpisu. Ten jej v souladu s dřívějším prohlášením, které přednesl při projednávání zákona na jednání Poslanecké sněmovny¹⁵ a které podrobně rozvedl v bodě 5. 1., vetoval a vrátil zpět Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR k projednání. Tato sněmovna znovu jednala na své 19. schůzi, kdy během hlasování konaném 24. října setrvala na předchozím znění návrhu zákona, a tak veto prezidenta republiky nepřehlasovala. 30. října byl návrh zákona doručen předsedovi vlády k podpisu a 6. listopadu 2014 byl zákon o státní službě vyhlášen ve sbírce zákonů pro číslem 234/2014 Sb.

¹² Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 9. 1. 2014, sněmovní tisk 71/1. Dostupné online:

<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=90842>

¹³ Programové prohlášení vlády ze dne 12. 2. 2014. Dostupné online: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

¹⁴ Například láněk serveru Aktualne.cz: Služební zákon je ve třetím čtení, na obstrukce nedošlo. Dostupné online: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/zive-poslanci-zacnou-resit-sluzebni-zakon-budou-obstrukce/r~5a794d7e0cb411e4a0860025900fea04/>

¹⁵ Stanovisko prezidenta republiky k návrhu zákona o státní službě, sněmovní tisk 71/16. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111458>

3. Cíle zákona o státní službě

V této kapitole chci v novat velkou pozornost p edevším otázce depolitizace státní správy, nebo tento cíl, alespo v kontextu p íjaté právní úpravy, nepovažuji za správný. S tímto cílem pak velmi úzce souvisí, a mnohdy se s ním i p ekrývá, cíl stabilizace státní správy. Za východisko obou cíl lze pak považovat cíl nestranného výkonu státního správy, jenž by m l být podpo en profesionalizací státní správy.

3.1. Depolitizace státní správy

Výkon státní správy prostý všech politických vliv . Stav státní správy, kdy expertní v d ní ú edník zvít zí nad diletantismem a prosp chástvím politik . Tak n jak si lze pravd podobn p edstavit sny eské spole nosti o ideální správ v cí ve ejných. To potvrzuje i nebyvalá obliba takzvaných ú ednických vlád od té, kterou vedl Jan erný již za První republiky, až po poslední Rusnokovu ú ednickou vládu.¹⁶ Ned v ra k politik m se projevila i b hem posledních voleb do Poslanecké sn movny, ve kterých usp lo i protestní hnutí ANO s heslem „*Nejsme jako politici. Makáme*“. Tato touha po racionální správ v cí ve ejných zdá se tedy býti v eské spole nosti dosti silná. Podobné tendence však lze vyzorovat i v jiných zemích, nap íklad v ekonomickou krizí zasaženém ecku i Itálii. V obou t chto zemích se do ela dostal *technokrat*¹⁷, který však nedokázal úsp šn ešit d sledky ekonomické krize, a proto následoval proces op tovné politizace, jejíž sm ování bývá nevyzpytatelné¹⁸, a hrozí tak, že se k moci dostanou síly radikální, populistické i kombinace obého.

Abych mohl ilustrovat další úskalí depolitizace státní správy, je nezbytné rozlišovat mezi mocí vládní (*government*) a mocí výkonnou (*governance*).¹⁹ Moc vládní je prop j ena vlád , která dostává od volí mandát, aby v nadcházejícím volební období vládla, tedy ur ovala sm ování zem v ad r zn d ležitých otázek, lakonicky e eno, aby inila politická rozhodnutí. V demokratickém z ízení je p ítom jedin zvolený politik, jakožto zástupce lidu, legitimován k tomu, aby takováto rozhodnutí inil. Jedin v takové situaci totiž lid (*demos*) m že skute n vládnout (*kratein*). Moc výkonnou, a v ele s politikem, p esto sv enou p edevším ú edník m, vedle toho m žeme chápat jednak jako mechanismus sloužící realizaci vládní politiky a jednak jako prostou správu v cí ve ejných. V rovin mechanismu pro realizaci vládní politiky je, dle mého názoru, depolitizace státní správy doslova nežádoucí. Pokud by totiž m la být státní správa prosta politických vliv , v kapitole 4.1 rozeberu, že

¹⁶ Rusnokovu „ú ednickou“ vládu si vynutil navzdory výhradám stran zastoupených v Poslanecké stran prezident Zeman. A koliv Rusnokova vláda nedosahovala takové podpory jako Fisherova „ú ednická“ vláda, byl svého asu p edseda vlády Ji í Rusnok s podporou více než poloviny obyvatel nejoblíben ěším politikem.

¹⁷ V Itálii to byl dlouholetý eurokomisa Mario Monti a v ecku pak soudce a len ady poradních legislativních komisí na ministerstvu spravedlnosti Panajotis Pikramenos

¹⁸ P íbá Ji í a Karel Hvíža, *Tyranizovaná spravedlnost, Politický jazyk a delegitimizace ústavních institucí*, str. 193

¹⁹ inila tak nap íklad i první eskoslovenská ústava z roku 1920 v nadpisu Hlavy t etí.

k tomu právní úprava státní služby zdaleka nesmí uje, velmi by se omezila možnost realizace vládní politiky, kterou lze s výhradami chápat jako realizaci vůle suveréna, tedy lidu. V takové situaci se fakticky novým suverénem stává úředník, a demokracie se tak mní na byrokracii. Že nejsou mé obavy liché, potvrzuje například B. Guy Peters. Z úředníka se v takové situaci stávají noví tvůrci politiky (*policy-makers*), kteří sice postrádají formální legitimitu, ale díky jejich efektivitě a výsledkům, tvrdí Peters, je jejich tvorba politiky často akceptována.²⁰ Peters dále uvádí, že úředníci pevně ukotvení v rámci málo přehledného systému veřejné správy jsou hlavní příčinou, zdaleka však ne jedinou, proč se politikům nedaří prosazovat jejich vládní programy. Politik totiž doslova naskakuje do rozjetého vlaku, jehož směr je s to ovlivnit jen minimálně, a to i přesto, že je jeho „strojvedcem“. V nadzemí (Belgie i Francie) proto roste význam kabinet jednotlivých ministrů a rovněž rostou i popularity politicky obsazovaných úřednických postů, a to dokonce ve Velké Británii, která je symbolem neutrální veřejné správy.²¹ Latentní boj mezi odbornými úředníky a „neodborným“ politickým vedením sleduje například Max Weber ve své přednášce *Politika jako povolání* již od dob středověkých knížat, která se z toho důvodu obklopovala sborem osobních důvěrníků – kabinetem.²²

Jako další úskalí vidím, přílišný důraz na racionalitu, se kterou je spojováno rozhodování úředníků. V racionální vládě úředník vidí úskalí již Max Weber, jenž varuje před železnou klecí racionality, tedy před stavem, kdy přílišná racionalita v přebyrokratizované společnosti vede k omezení svobody.²³ Před přílišným důrazem na expertní vedení a racionalitu varuje například Jiří Píbil, který velmi výstižně tvrdí, že: „*Příliš mnoho depolitizované expertní správy a racionální organizace může (...)vést ke ztrátě smyslu politiky*“, aby hned na to vyslovil znepokojující myšlenku popisující veškerou totalitářskou racionální společnost, která však nebude schopna řešit sociální krize, které budou vybovovat z obvyklých rámců racionální uvažování „*Vše se jeví účelné a správné, ale jen do okamžiku, než nastane sociální krize, ve které touha po hledání společného smyslu roste přímou úmernou neschopnosti expertního myšlení řešit krizové situace*“.²⁴ Jsem přesvědčen, že řada lidských rozhodnutí nelze postihnout racionálně, stejně tak jako nelze jen racionálně řešit následky těchto rozhodnutí. Navíc tvrdí-li se, že člověk se liší od zvířete tím, že je schopen racionální úvahy, je myslím třeba dodat, že racionálně neuvažuje za každé situace, jinak by nebyl člověkem, nýbrž strojem.

Každou snahu o depolitizaci je proto nutno kriticky hodnotit a zkoumat, zda touto snahou není zasahováno do výsostných vod politiky a naopak. Podle Píbila je například mezi expertním jazykem odborníků a demokratickým hlasem občanů typické pro moderní demokracie. Je pak v cíli politiky, aby neustále vytyčovala hranici mezi tím, co má řešit expert a co musí s veškerými následky rozhodnout

²⁰ Peters B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, str. 228

²¹ Peters B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, str. 85, 205 a 209

²² Max Weber, *Politika jako povolání*, s. 36

²³ Keller Jan, *Dějiny klasické sociologie*, s. 385

²⁴ Píbil Jiří, *Obrana ústavnosti, esej Bezmoc kritické teorie v globální společnosti*, s. 218

obaně.²⁵ Jako zásah do výsostných vod politiky se mi však jeví snaha o depolitizaci funkce námstků, jejímž výsledkem je nakonec jakási dvojkolejnost této funkce. Zákon o státní službě totiž rozlišuje mezi námstkem pro řízení sekce (tzv. odbornými námstkem) a námstkem lena vlády (tzv. politickými námstkem).²⁶ Zdá se mi nežádoucí, aby si ministr nemohl sestavit vlastní tým nejbližších spolupracovníků, nebo se obávám, že bez tohoto kabinetu bude pro ministra výrazně obtížnější realizovat vládní politiku, kterou lze koneckonců chápat jako vliv voličů o směřování správy v cíve ejných. Zda ministr vládní politiku prosadí, pak bude zase o něco více záviset na jeho manažerských dovednostech, což se mi nejeví jako praktické.

3.2. Stabilizace státní správy

Dalším cílem zákona o státní službě je stabilizace státní správy. Zákon o státní službě má v tomto směru předně zamezit rozsáhlým personálním změnám, které nastávaly pravidelně po každých volbách, během kterých se vyměnila vládní politická reprezentace.²⁷ Velkou fluktuací státních úředníků České republiky opakovaně vytýkala i Evropská komise především v souvislosti s rozpáním dotací z evropských fondů.²⁸ Podle Jiřího Píby je to výsledkem toho, že u nás panuje chybná představa, že se změnou politické vlivy má dojít ke změně koncepce celé veřejné správy. K tomu navíc dodává, že „moderní vláda stojí na dvou pilířích: Na politických vlivcích, kteří reprezentují stranickou vliv a politické názory svých voličů, a na úřednictvu, které se naopak nesmí řídit politickou vliv a musí postupovat podle obecné normy zákona.“²⁹

Ovšem bylo by chybné domnívat se, že nestabilita v klíčových pozicích státní správy je problém výhradně tuzemský. Na obsazování klíčových míst ve státní správě osobami, které finančně podpořily kandidáty na různé politické funkce, byl zájem založen, a do jisté míry zůstává založen, politický systém v USA. Takzvaný *spoil systém*, jak ho popisuje již Weber, je spojen především s prezidentskými volbami, při nichž klíčové posty ve státní správě slouží doslova jako kořist pro podporovatele vítězného kandidáta.³⁰ Peters k tomu uvádí, že je v USA v souvislosti s přibližně 4 000 politicky jmenovaných úředníků, což je údajně více, než v jiných vyspělých zemích. V posledních

²⁵ Píba Jiří a Karel Hvížďala, Tyranizovaná spravedlnost, Politický jazyk a delegitimizace ústavních institucí, str. 210

²⁶ § 9 odst. 2 písm. a) a § 173 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

²⁷ Například statistika Lidových novin, z 10. února 2014. Dostupné online: http://www.lidovky.cz/prutokova-ministerstva-prohlednete-si-odkud-utika-nejvic-uredniku-112-/zpravy-domov.aspx?c=A140205_122231_ln_domov_ogo

²⁸ Doporučení Rady k národnímu programu reformy České republiky na rok 2013 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2016. Dostupné online: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/csr2013_czech_cs.pdf

²⁹ Píba Jiří a Karel Hvížďala, Tyranizovaná spravedlnost, Politický jazyk a delegitimizace ústavních institucí, str. 211

³⁰ Weber Max, Politika jako povolání, s. 61

n kolika desetiletích však bývali jmenováni především zkušenými odborníci. To se však prý změnilo s druhou Bushovou administrativou.³¹

Domnívám se, že proti cíli stabilizace nelze mít v těchto výhrad. Je ovšem nutné, aby na místech ve státní správě byly „stabilizovány“ skutečně kompetentní osoby. Stabilizace státní správy tak musí jít ruku v ruce s její profesionalizací a zároveň se zavedením odpovědnosti státních úředníků. Na druhou stranu by stabilizace neměla vést k „zabetonování“ státní správy, kdy je navíc kariéerní růst navázán na odsloužená léta a nikoliv na zvyšování kvalifikace a pracovní výkony státních zaměstnanců.

3.3. Profesionalizace státní správy

O nutnosti profesionalizace státní správy mluví také Max Weber v již zmíněné přednášce *Politika jako povolání*, kde praví: „*Naproti tomu však vyvíjí se moderní byrokracie na kádru specializovaných, dlouholetým pracovním vzdáváním odborně školených, vysoce kvalifikovaných duševních pracovníků, u nichž je známa vyvinutá v zájmu jejich integrity stavovská estetika (...)*“.³² Dále přitom vypočítává důsledky, které nastanou v případě, že takováto podoba státní správy nebude naplněna. Jeho požadavky, myslím, snadno obstojí i v dnešní době.

Dalším cílem zákona o státní službě je tedy profesionalizace státní služby. V souladu s tímto cílem se mají na výkonu státní správy podílet kompetentní osoby s odpovídajícím vzdáváním a zkušenostmi. Tyto osoby mají být rovněž zárukou účinného výkonu státní správy odpovědně, a proto zákon o státní službě zavádí kárnou odpovědnost státních zaměstnanců, pro jejíž účinné fungování je nutné nastavit mechanismy, které jasně určí, které úkoly jsou v gesci tohoto i onoho konkrétního úředníka.

Erudici státních zaměstnanců však nelze v dnešní dynamické době chápat staticky, jakožto pouhé kritérium pro přijetí zaměstnance do státní služby. Zákon, který si klade za cíl profesionalizovat státní službu, musí rovněž nastavovat mechanismy pracovního vzdávání státních zaměstnanců a případného pravidelného přezkušování. Přitom jedině profesionalizovanou státní správu, která si svou profesionalitu udržívá, lze bez výtek svobodně stabilizovat.

Profesionalizaci státní správy lze vnímat i v kontextu depolitizace, kdy jsou pro výběr osoby, která má obsadit uvolněné místo, důležité odborné znalosti a zkušenosti, nikoliv politická nominace, což je trend, který převládá ve většině vyspělých zemí.³³

4. Stejně instituty zákona o státní službě

V této kapitole bych se rád vnoval hlavním institutům zákona o státní službě, jež mají naplnit jeho hlavní cíle, které byly představeny ve 3. kapitole této práce. Důraz budu klást především na problematiku obsazování klíčových postů ve státní správě a na možnost případného odvolávání takto dosazených osob. V této oblasti bych chtěl rovněž vnoval systemizaci služebních míst. Spíše ve

³¹ Peters B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, str. 138

³² Weber Max, *Politika jako povolání*, s. 34

³³ Peters B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, str. 83

stru nosti se budu v záv ru této kapitoly v novat základním zásadám pro výkon státní správy a dalším institut m, jež mají za cíl profesionalizovat státní správu.

4.1. Obsazování klí ových post ve státní správ

Právní úprava týkající se výb ru a jmenování klí ových p edstavitel státní správy³⁴ a úprava možnosti jejich p ípadného odvolání³⁵ má p edevším naplnit cíl depolitizace státní správy. Speciáln je v zákon o státní služb upravena tato problematika p edevším pro pozice p edstavených, tedy na pozici nám stka pro ízení sekce státní služby, pozicích nám stk pro ízení sekce, vedoucích správních ú ad , státních tajemník , editel pro ízení sekcí, editel odbor a vedoucích odd lení, p i emž d ležitě je zmínit, že pouze p edstavené lze z jejich funkce také odvolat.³⁶

4.1.2. Výb r a jmenování klí ových p edstavitel státní správy

Zp soby jmenování jednotlivých p estavených a sestavování výb rových komisí, u kterých se koná výb rové ízení, jehož výsledek má být základem pro jmenování na každé místo p edstaveného, na ministerstvech a Ú adu vlády ilustruje následující tabulka:

	Na pozici jmenuje	Výb rová komise
Nám stek pro státní službu	vláda na návrh p edsedy vlády	5 len , které jmenuje a odvolává vláda
Státní tajemníci	vláda na návrh p íslušného ministra	4 lenové, které jmenuje a odvolává nám stek pro státní službu , z toho 3 leny na návrh p íslušného ministra nebo vedoucího Ú adu vlády
Nám stci pro ízení sekcí	státní tajemník	4 lenové, které jmenuje a odvolává státní tajemník , z toho dva leny na návrh p íslušného ministra nebo vedoucího Ú adu vlády
Personální editel sekce pro státní službu	vláda na návrh p edsedy vlády	5 len , které jmenuje a odvolává vláda
editelé odbor	státní tajemník	3 lenové, které jmenuje a odvolává státní tajemník , z toho 2 leny na návrh p íslušného nám stka pro ízení sekce
Vedoucí odd lení	státní tajemník	3 lenové, které jmenuje a odvolává státní tajemník , z toho 2 leny na návrh p íslušného editela odboru

Pravidla pro jmenování p edstavených na úst edních správních ú adech a jiných správních ú adech pak ilustruje následující tabulka:

³⁴ § 51 – 59 zákona . 234/2014 Sb., o státní služb

³⁵ § 60 zákona . 234/2014 Sb., o státní služb

³⁶ Odvolání výrazn omezen jšího okruhu zam stnanc státní správy umož oval také § 73 zákona . 262/2006 Sb., zákoník práce.

	Na pozici jmenuje	Výběrová komise
Vedoucí služebních úad	zpravidla služební orgán ve služebním úadu, který je bezprostřední nadřízen služebnímu úadu , v němž má být místo obsazeno	v ústředním správním úadu má komise 4 členy, které jmenuje a odvolává vláda , z toho 1 člen na návrh náměstka pro státní službu
		v jiném správním úadu s celostátní působností má komise 4 členy, které jmenuje a odvolává ten, kdo vedoucího služebního úadu jmenuje , z toho 2 členy na návrh příslušného ministra nebo vedoucího jiného správního úadu a 1 člen na návrh náměstka pro státní službu
		v jiném správním úadu má komise 3 členy, které jmenuje a odvolává ten, kdo vedoucího služebního úadu jmenuje , z toho 1 člen na návrh náměstka pro státní službu
editel sekce	vedoucí služebního úadu	3 členové, které jmenuje a odvolává vedoucí služebního úadu
Vedoucí sekce	vedoucí služebního úadu	3 členové, které jmenuje a odvolává vedoucí služebního úadu

Jak v případě ministerstev a Úadu vlády, tak v případě jiných správních úad je patrný přímý i nepřímý politický vliv na složení výběrových komisí a především na to, kdo bude na pozici představeného nakonec jmenován. Na výběrové řízení na pozici představeného se totiž užijí ta která obecná pravidla pro organizaci výběrových řízení na volná služební místa.³⁷ Z nich mimo jiné vyplývá, že výběrová komise vybere z uchazečů 3 nejvhodnější kandidáty, z nichž ten, kdo jmenuje na místo představeného, vybere v dohodě s bezprostředním nadřízeným představeným vítězného kandidáta. Po adím stanoveným výběrovou komisí přitom není ten, kdo jmenuje na místo představeného, vázán, a dokonce nemusí vybrat žádného z kandidátů. V takovém případě se výběrové řízení zruší a vyhlásí se nové výběrové řízení. Přímý politický vliv na jmenování představených a složení výběrových komisí pak může uplatňovat skrze podprímým politickým vlivem obsazené pozice státních tajemníků a náměstka pro státní službu, přičemž ani nemožnost opakovaného jmenování na pozici náměstka pro státní službu ani relativně dlouhá funkční období státních tajemníků (5 let) i náměstka pro státní službu (6 let) se mi nejeví jako dostatečnou zárukou nezávislosti jejich funkce, a to především s ohledem na relativně snadnou možnost jejich odvolání (viz bod 4.2.2).

Rovněž je důležité zmínit, že politický vliv bude vlivem aktuální vládní většiny, nebo na výběr představených bude mít vliv vláda, případně člen vlády. Je otázkou, zda by depolitizovaná a

³⁷ Konkrétně je odkazováno na pravidla uvedená v § 24 až 27 a § 28 odst. 2 až 4

stabilizovaná správa neměla být sestavována alespoň za povolení jiného ústavního orgánu, který by zaručil v této nezávislost státní správy na aktuální vládní většinu. Žádoucí by to bylo především u námětka pro státní službu a státních tajemníků, nebo právníci představení mají zásadní vliv na personální obsazení státní správy. Jako vhodný orgán pro povolení ke jmenování se mi v tomto smyslu jeví Senát Parlamentu ČR, který plní podobnou funkci v případě výběru soudců Ústavního soudu.³⁸ Úskalí tohoto řešení lze však vidět v otázkách ústavní právních. Vláda, jakožto vrcholný orgán moci výkonné, je totiž odpovědná Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a to jak v rovině moci vládní, tak v rovině moci výkonné.³⁹

Akoliv se tedy lze dovodit domnívat, že vliv politiků na personální složení státní správy zůstane podstatnou měrou zachován, rozhodně nelze nevízt v potaz skutečnost, že každému jmenování představeného bude předcházet výběrové řízení, které bude možné podrobit přezkumu ze strany nadřízeného služebního orgánu, s výjimkou případů, kdy jmenování představeného spadá do působnosti vlády⁴⁰, ze strany správního soudnictví⁴¹ a částečně také ze strany veřejnosti. Pro tyto důvody by mohlo být obsazování důležitých postů ve státní správě transparentnější, než tomu bylo doposud.

4.1.2. Odvolávání klíčových představitelů státní správy

Jak bylo již zmíněno výše, pouze představeného lze z funkce odvolat.⁴² Uplatní se zde především princip: *kdo jmenuje, odvolává*.⁴³ Odvolání je přitom možné pouze z taxativně vypočetných důvodů. Zákon o státní službě stanoví, že „odvolat představeného lze jen pokud:

- a) došlo ke zrušení služebního místa představeného,
- b) služební hodnocení obsahuje závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků,
- c) představený splňuje předpoklad zdravotní způsobilosti,
- d) představený požadavek spolupracující ve způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi, nebo
- e) byl zproštěn výkonu služby z důvodu vazby.“⁴⁴

³⁸ § 6 zákona č. 189/1993 Sb., o Ústavním soudu

³⁹ l. 67 odst. 1 ve spojení s l. 68 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

⁴⁰ § 159 odst. 2 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴¹ Přezkum v rámci správního soudnictví se jeví jako pravděpodobně s ohledem na dikci § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a v kontextu plenárního nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 5/2010 Sb.

⁴² § 60 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴³ Tento princip označil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 18/06 za princip, který je vlastní státní správě, neboť je pro ni charakteristická hierarchická struktura se vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

⁴⁴ § 60 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Představeného je dále možné odvolat také v případě, že o to sám představený písemně požádá.

Domnívám se, že takto formulované důvody nemusejí být dostatečnou zárukou toho, že nebude představeného možné odvolat z důvodů úplných, politických. K písm. a) bych rád odkázal na bod 4.2 této práce, kde pojednávám o pravidlech pro systemizaci služebních míst. V rámci systemizace bude, zdá se, poměrně snadné zrušit služební místo například přeskupením, sloučením a rozdělením různých agend, a tak mohou například zaniknout všechna místa nám stávající pro řízení sekcí, aby mohla následně vzniknout nová. K písm. b) můžeme vznést rovněž některé výhrady. Právní úprava odvolání z pozice představeného je logicky přesvědčivější než v případě skončení služebního poměru, pro které je nutné, aby závěr o tom, že zaměstnanec ve službě dosahuje nevyhovujících výsledků, obsahovaly 2 osobní údaje zprávy. Domnívám se, že tohoto ustanovení lze rovněž využít k účelovému odvolání konkrétního představeného. Takovému představenému lze například stanovit jen obtížně splnitelné individuální cíle⁴⁵, pro jejichž nesplnění budou výsledky představeného označeny jako nevyhovující. Písm. e) je pak, podle mého názoru, naprosto flagrantním porušením zásady *presumpce nevinny*.

Na druhou stranu je možné k těmto výhradám opáť, že na záležitostech týkajících se změny služebního poměru, kam podle systematického výkladu patří i odvolání ze služebního místa představeného, se použijí ustanovení v nově stanovených ve věcech služby⁴⁶, která umožní odvolání proti rozhodnutí služebního orgánu nadřízenému služebnímu orgánu. V rámci odvolacího řízení vedeném proti rozhodnutí o odvolání lze navíc přezkoumat i služební hodnocení obsahující závěr, že představený dosahoval nevyhovujících výsledků.⁴⁷ Dále je možné opáť, že i rozhodnutí o odvolání bude možné podrobit v přezkumu v rámci správního soudnictví. Tyto argumenty lze, dle mého názoru, přijmout jen s omezením, nebo si myslím, že je nejspíše nejlépe spokojit se s tím, že proti nespravedlivému rozhodnutí je možné podat opravný prostředek a přezkoumat přitom, zda nelze nastavit pravidla tak, aby bylo nespravedlivých prvoinstančních rozhodnutí co nejméně.

4.2. Systemizace služebních míst

Základním cílem systemizace služebních míst je stabilizace státní správy a přesné stanovení oblastí úkolů jednotlivých státních zaměstnanců, kteří pak budou za plnění a neplnění těchto úkolů odpovídat. První systemizace se podle přechodných ustanovení stanoví s účinností od 1. července 2015, přičemž návrhy systemizací budou místo služebních orgánů předkládat Ministerstvu vnitra „*ti, kdož stojí v čele správních úřadů, jichž se to týká*“. Odlišný bude i postup při systemizaci prováděné

⁴⁵ Plnění a neplnění stanovených individuálních cílů je podle § 155 odst. 3 písm. b) jedním z kritérií hodnocených v rámci služebního hodnocení státního zaměstnance

⁴⁶ § 159 – 169 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴⁷ § 168 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

s úinností od 1. ledna 2016. Tato systemizace budou sloužit pouze ke zpešné nívymezných služebních míst podle systemizace úinné od 1. ervence 2015.⁴⁸

V rámci systemizace bude p edevším docházet ke stanovení po tu služebních míst „ adových“ státní zam stnanc a p edstavených klasifikovaných platovými t ídami, v etn stanovení objemu prost edk na platy státních zam stnanc . Návrh systemizace má zpracovávat Ministerstvo vnitra po dohod s Ministerstvem financí na základ návrh služebních orgán . Odlišný postup se týká pouze systemizací provád ěných s úinností od 1. ervence 2015 a od 1. ledna. 2016. Systemizaci následn schvaluje vláda na následující kalendá ní rok, p i emž návrh jí p ekládá ministr vnitra. Pokud není systematizace schválena do 31. prosince, použije se pro následující rok dosavadní systemizace.

A koliv tedy má být cílem systemizace stabilizace státní správy, m l by tento proces probíhat každý rok. Zm na systemizace je p itom možná dokonce i b hem roku v p ípad , že dojde ke zm n p sobnosti správního ú adu nebo podstatné zm n okolností, za kterých byla systemizace schválena. Podle schválené systemizace následn služební orgán zpracuje návrh organiza ní struktury služebního ú adu, který p edloží Ministerstvu vnitra ke schválení. Podobn se postupuje v p ípad zm ny organiza ní struktury služebního ú adu. Mírn ější podmínky jsou pak stanoveny pro p ípad, kdy schválením organiza ní zm ny i její zm nou nedochází ke skon ení služebního pom ru i k odvolání z místa p edstaveného. V takovém p ípad posta í, aby návrh schválil státní tajemník, pop ípad vedoucí nad ízeného služebního ú adu nebo vedoucí služebního ú adu, nemá-li služební ú ad nad ízený služební ú ad.⁴⁹

S ohledem na výše uvedené lze op t d vodn pochybovat, že bude cíl stabilizace státní správy napln ěn. Po ty služebních míst bude totiž moci vláda každý rok m nit bez jakýchkoliv legislativních omezení. Vláda, respektive její lenové, má rovn ěž možnost usm r ovat návrhy jednotlivých služebních orgán , nebo ty mají postupovat v sou innosti s p íslušným lenem vlády.

4.3. Instituty vedoucí k profesionalizaci státní správy

Zákon o státní služb p ínáší rovn ěž adu institut , které by m ly zajistit profesionalizaci tuzemské státní správy. Jde p edevším o p edpoklady pro p íjetí do služebního pom ru a s tím související zavedení ú ednické zkoušky a dále postup p i obsazování uvoln ěných služebních míst. Nemén d ležité je pak stanovení zásad pro výkon státní služby a zavedení kárné odpov dnosti státních zam stnanc .

4.3.1. P edpoklady pro p íjetí do služebního pom ru

Základním p edpokladem pro p íjetí do služebního pom ru je úsp ch ve výb rovém ízení na obsazení volného služebního místa. To se nemusí konat je v p ípadech zákonem taxativn vypo tených.⁵⁰ Mezi další p edpoklady pak pat í nap íklad bezúhonnost, svéprávnost, zletilost i

⁴⁸ § 184 zákona . 234/2014 Sb., o státní služb

⁴⁹ § 17 – 19 zákona . 234/2014 Sb., o státní služb

⁵⁰ § 24 odst. 5 zákona . 234/2014 Sb., o státní služb

požadované státní odbornosti. Důležitým předpokladem vedoucím k profesionalizaci státní správy je také požadavek dosažení konkrétní stupně vzdělání stanoveného s ohledem na obsah služby. Vedle toho může služební předpis stanovit i další kvalifikační předpoklady pro konkrétní služební místo, jako je například úroveň znalosti cizího jazyka, odborného zaměření vzdělání nebo jiný odborný požadavek nutný pro výkon služby.⁵¹

4.3.2. Úřednická zkouška

Významným prvkem profesionalizace podle zákona o státní službě je zavedení úřednických zkoušek. Jejich absolvování je nutným předpokladem pro to, aby mohl být státní zaměstnanec přijat do služebního poměru na dobu neurčitou. Nemá-li osoba složenou úřednickou zkoušku, je přijata do služebního poměru na dobu určitou zpravidla v trvání 12 měsíců. Během této doby je povinna úřednickou zkoušku úspěšně složit. V opačném případě její služební poměr skončí po uplynutí stanovené doby.⁵²

Významnou úlevu však stanovuje zákon pro dosavadní zaměstnance státní správy. V případě, že dosavadní zaměstnanec v posledních 10 letech vykonával alespoň 4 roky činnosti odpovídající výkonu služby podle tohoto zákona, platí, že úspěšně vykonal úřednickou zkoušku. Pro dosavadního zaměstnance, který nesplňuje kritérium 4 letého výkonu činnosti odpovídající výkonu služby podle tohoto zákona, platí, že úspěšně vykonal zvláštní část úřednické zkoušky. Takový zaměstnanec tedy musí složit pouze obecnou část úřednické zkoušky.⁵³

Výhrady však lze mít i k tomu, že úřednickou zkoušku musí státní zaměstnanec složit pouze jednou. S dalším přezkušováním znalostí státních zaměstnanců se nepočítá, i přestože se během jejich, s ohledem na požadavek stabilizace státní správy dlouholeté, služby může dramaticky měnit podoba právní úpravy, který je podkladem pro jejich rozhodování.

4.3.3. Povinnosti státních zaměstnanců

Zákon o státní službě přináší poměrně široký katalog povinností státních zaměstnanců. Předpokladem je, že státní zaměstnanec je povinen zachovávat v čestě České republiky, vykonávat službu nestranně, svobodně a za dodržení služební kázně i zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby. Zákon o státní službě rovněž stanoví, že je zaměstnanec povinen si prohlubovat vzdělání podle pokynů služebního orgánu. Pro stanovení rozsahu prohlubování vzdělání je podstatné služební hodnocení státního zaměstnance, na základě kterého služební orgán tento rozsah určí. A kolik se zdá, že by tímto mohlo být dosaženo udržení žádné kvalifikace státních zaměstnanců v ústředí, domnívám se, že bude velmi záležet na slednosti služebních orgánů co do určení rozsahu prohlubování vzdělání i co do vyhodnocování jeho výsledků. Zajímavá je povinnost nepřijímat v souvislosti s výkonem státní služby dary nepřesahující částku 300 Kč. A kolik je limit hodnoty daru,

⁵¹ § 25 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁵² § 29 a § 35 a násl. zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁵³ § 196 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

který smí státní zaměstnanec přijmout, na první pohled nízký, nedomnívám se, že je vhodné přijmání těchto darů legalizovat. I drobný dar totiž může úředníka ovlivnit, což mnohdy ovlivní ujmou osob postižených. Takto ovlivnit úředníka pak může být k dárci větší náklad při vyřízení jeho žádosti a se bude jeho záležitostí podrobněji, anebo naopak méně podrobně, zabývat, čímž se bezesporu dostane do kolize s povinností nestrannosti při výkonu státní služby.⁵⁴

4.3.4. Kárná odpovědnost státních zaměstnanců

Nový zákon zavádí také kárnou odpovědnost státních zaměstnanců, která má nastoupit v případě, že státní zaměstnanec řádně neplní stanovené povinnosti. V případě tzv. kárného provinění je se státním zaměstnancem vedeno kárné řízení, jehož výsledkem může být, v případě uznání zaměstnance odpovědným za kárné provinění, udělení písemné důtky, dočasné snížení platu, odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru. K účelu projednání kárných provinění se zizují na služebních úradech s minimálně 25 zaměstnanci kárné komise. Jinak je k projednání příslušná komise zřízená u nadřízeného služebního úřadu. Kárná komise druhého stupně se pak zizuje na Ministerstvu vnitra.⁵⁵

5. Kritika zákona o státní službě

S podobou zákona o státní službě nebyl a není spokojen prezident republiky Miloš Zeman, který ho během legislativního procesu vetoval a poté, co bylo jeho veto Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, ho napadl u Ústavního soudu. Výhrady k němu měla rovněž Evropská komise, která při jektím zákona, který by upravil právní poměry státních zaměstnanců, podmínila erpání finančních prostředků z evropských fondů v následujícím rozpočtovém období.

5.1. Výtky prezidenta republiky

K podobě zákona se během jeho přípravy a schvalování vyjádřil několikrát prezident republiky Miloš Zeman. Zásadní je především jeho vystoupení na schůzi Poslanecké sněmovny 2. září 2014, kdy přednesl svůj názor na podobu návrhu zákona o státní službě během 2. čtení zákona, čímž splnil jeden ze svých předvolebních slibů, tedy že bude zákonodárce včas upozorovat na hrozící prezidentské veto. Obsah projevu byl následně přiložen k stanovisku prezidenta republiky, kterým zákon vetoval.⁵⁶ Podle názoru prezidenta zákon o státní službě v podobě, ve které se toho času chystala Poslanecká sněmovna schválit a poté také schválila, nepovede k depolitizaci státní správy, ale naopak k její zesílené politizaci. Argumenty pro toto tvrzení nachází prezident republiky v způsobech obsazování funkcí veřejných představitelů státní správy, kdy má na výběr těchto představitelů podstatný vliv vládnoucí politická reprezentace. S odkazem na výklad v odstavci 4.1. lze tímto argumentem přitakat.

⁵⁴ § 77 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁵⁵ § 87 a násl. zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁵⁶ Stanovisko prezidenta republiky k návrhu zákona o státní službě, sněmovní tisk 71/16. Dostupné online:

<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111458>

Tyto výtky však nebyly důvodem pro následné veto prezidenta. Jak uvedl již ve svém vystoupení na schůzi Poslanecké sněmovny, jako důvod pro vetování zákona vidí prezident Miloš Zeman především funkci tzv. politických náměstků. Úkolem náměstků vlády má být především zastupování vlády na jednání vlády i na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny. Takovéto náměstků mají mít každý člen vlády maximálně 2, přičemž náměstků vlády je ke státu v poměru pracovním, a nikoliv služebním.⁵⁷

Podle prezidenta Zemana je funkce náměstků vlády nadbytečná, nebo podle něj zastupování vlády lépe zvládnou tzv. odborní náměstci. Prezident rovněž opakovaně označil ustanovení upravující politické náměstků za tzv. legislativní přebytek, nebo funkce náměstků vlády nemá, podle jeho názoru, nic společného s podstatou služebního zákona. Z tohoto důvodu a pro neúspěch veta podal prezident republiky k Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení o zrušení zákona a jiných právních předpisů pro nesoulad služebního zákona s ústavním pořádkem (v médiích často nesprávně označovaný jako ústavní stížnost). Tiskový mluvčí prezidenta, Jiří Ováček, uvedl, že v návrhu je rovněž napadána procedura přijímání zákona a některá jeho další ustanovení.⁵⁸ Podrobnosti k návrhu však zatím nejsou známy.

5.2. Výtky Evropské komise

Jak již bylo uvedeno v úvodu této práce, klíčovou roli při přijímání zákona upravujícího právní poměry státních zaměstnanců sehrála Evropská komise, která proměnila politickou nevoli v jímout příslušný předpis v nutnost. A koliv byl zákon o státní službě úspěšně přijat, měla k němu Evropská komise řadu výhrad. Největší nedostatky shledávala v oblasti odměňování státních zaměstnanců, které se jí jevilo jako nedostatečně transparentní, nebo nestanovovalo jasná pravidla pro finanční ohodnocení státních zaměstnanců navázané na výkon. V takové podobě umožňoval zákon o státní službě uplatňovat politický vliv na úředníky právě skrze odměňování. Další výtkou Evropské komise směřovala k transparentnosti výběrových řízení, která dle jejího názoru rovněž nezajišťovala zásadní omezení vlivu politiků na personální složení státní správy. Oba tyto nedostatky, měla vyřešit toho času chybějící prováděcí legislativa, která měla podmínky výběrových řízení a odměňování státních úředníků specifikovat. Vláda České republiky se proto zavázala, že nedostatky odstraní do konce roku 2015.⁵⁹

⁵⁷ § 173 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁵⁸ Například láneček Českého rozhlasu „Zeman podal ústavní stížnost kvůli schválení služebního zákona!“.

Dostupné online: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/zeman-podal-ustavni-stiznost-kvuli-schvaleni-sluzebniho-zakona--1417943

⁵⁹ Tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 1. 2015. Dostupná online:

<http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Evropska-komise-pozaduje-pokrok-v-procesu-provadeni>

Souhlasné stanovisko Evropské komise s podobou zákona o státní službě vyslovil nakonec její předseda, Jean-Claude Juncker, v dopise adresovaném české vládě, jež prezentoval předseda vlády Bohuslav Sobotka na tiskové konferenci 16. března 2015.⁶⁰

5.3. Výtky autora této práce

Jako nejzásadnější problém současného zákona o státní službě vnímám fakt, že jsme se ho do značné míry zpozdili. Pokud by došlo k implementaci zákona upravujícího služební poměry státních zaměstnanců v souladu s povinným přijatým služebním zákonem, mohlo být k době fungující státní správy nakročeno již mnohem dříve. Dnes, a možná i o poznání dříve, jsme mohli hodnotit dopady přijaté právní úpravy na fungování státní služby, a případně navrhnout konkrétní vylepšení, díky kterým by se lépe dařilo naplňovat zamýšlené cíle.

Místo toho jsme tak kaňka na zátku, přičemž současněmu zákonu o státní službě lze navíc mnohé vytknout. Zásadní nesoulad s deklarovanými cíli vidím především v oblasti depolitizace státní správy. Zákon o státní službě totiž i nadále naprosto zásadním způsobem umožňuje vládním politikům zasahovat do personálního složení státní správy, a to jak skrze jmenování a odvolávání klíčových představitelů státní správy, tak skrze vliv na sestavování výběrových komisí. Jako nešťastná se mi jeví podoba systemizace služebních míst, která bude probíhat každý rok, a tak bude možné skrze reorganizaci úřadů ovlivňovat jejich personální složení. Rovněž se domnívám, že by bylo žádoucí dlekladně zvážit, kde by měla být hranice mezi sférou politickou a sférou úřednickou. Výsledkem tohoto rozvažování by pak mělo být odstranění dualismu ministerských náměstků.

⁶⁰ Záznam z tiskové konference po jednání vlády ze dne 16. 3. 2015. Dostupné online: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/b--sobotka-evropska-komise-souhlasi-se-sluzebnim-zakonom--podminkou-pro-cerpani-evropskych-penez-127673/>

6. Závěr

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že zákon o státní službě není s to dosáhnout cílů, které mu byly politiky vytyčeny. Domnívám se, že cíl depolitizace nebude naplněn, nebo zákon nenastavuje pravidla, která by dle slední omezila vliv politiků na personální otázky ve státní správě ani která by jasně vymezila hranici mezi politikou a státní správou. Rovněž se domnívám, že se zákon nepodaří stabilizovat tuzemskou státní správu, a to především s ohledem na pravidla pro systemizaci a také s ohledem na relativně snadnou odvolatelnost představených. Největší nadějí je, myslím, možné vložit do profesionalizace státní správy. V tomto směru zákon zavádí výběrová řízení na uvolněná služební místa, která by mohla umožnit výběr státních úředníků kvalifikovanější a především transparentnější. Stejně tak lze kvitovat pravidlo, podle kterého budou postupně „přesout žena“ všechna služební místa představených. Vedle toho zákon přináší kárnou odpovědnost státních zaměstnanců a s nástupem do služby je rovněž podrobí povinnosti úspěšně vykonat úřednickou zkoušku. Na druhou stranu se nepočítá s dalším přezkušováním znalostí státních zaměstnanců jako nedostatečný se mi jeví i systém prohlubování vzdělání.

Vedle toho je však nutné vzít v potaz, že praktické fungování práva má být odlišné od toho, jak je zachyceno v právních předpisech. Koncept tzv. *living law* rozvíjí na počátku 20. století Eugene Ehrlich, který nepopírá důležitost právních předpisů, zdrazuje rovněž vliv otázek mimoprávních.⁶¹ V souladu s tím jsou i tvrzení Petersova. Ten tvrdí, že na podobu a fungování státní správy má do značné míry vliv politická kultura.⁶² V tomto směru lze, domnívám se, vyjádřit ještě větší obavy z budoucího (ne)fungování státní správy u nás, a to právě s ohledem na politickou kulturu v naší mládě, ale podle některých autorů příliš brzy unavené⁶³, demokracii.

Závěrem je třeba připomenout, že do podoby zákona o státní službě se má ještě velmi zásadně promítnout rozhodnutí Ústavního soudu, který bude zkoumat soulad zákona a proces jeho přijímání s ústavním pořádkem.

⁶¹ Ehrlich Eugene, *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, s. 494

⁶² Peters B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, str. 35-36. Peters v tomto směru mluví o vlivu *Political Culture*, *Administrative Culture* a *Societal Culture*, které lze v souladu s tuzemskou naukou shrnout pod pojem politická kultura.

⁶³ Příliš brzy unavená demokracie je termín, který užívá politolog Jacques Rupnik v souvislosti s polistopadovým vývojem v České republice.

Zdroje

Literatura

EHRlich, Eugen. *Fundamental principles of the sociology of law*. New Brunswick, USA: Transaction Publishers, 2002, 539 s. ISBN 0-7658-0701-7.

KELLER, Jan. *D jiny klasické sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 529 s. ISBN 80-86429-52-0

PETERS, Guy B. *The politics of bureaucracy*. London: Routledge, 2010, 388 s. ISBN 978-0-415-34210-0.

P IBÁ , Ji í. *Obrana ústavnosti: eská otázka v postnacionální Evrop* . Praha: Sociologické nakladatelství, 2014, 266 s. ISBN 978-80-7419-175-6.

P IBÁ , Ji í a Karel HVÍŽ ALA. *Tyranizovaná spravedlnost*. Praha: Portál, 2013, 276 s. ISBN 978-80-262-0491-6.

WEBER, Max. *Politika jako povolání*. Praha: Orbis, 1929, 90 s.

Právní předpisy

Zákon . 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina eskoslovenské republiky

Zákon . 1/1993 Sb., Ústava eské republiky

Zákon . 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon . 218/2002 Sb., služební zákon

Zákona . 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon . 234/2014 Sb., o státní službě

Judikatura

Ústavní nález Pl. ÚS 18/06, publikovaný ve sbírce pod . 397/2006 Sb.

Ústavní nález Pl. ÚS 10/07, publikovaný ve sbírce pod . 5/2010 Sb.

Legislativní a administrativní dokumenty

Bílá kniha pro přípravu přidružených zemí ke vstupu do vnitřního trhu Unie z roku 1995. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0163:FIN:EN:PDF>

Doporučení Rady k národnímu programu reforem eské republiky na rok 2013 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu eské republiky na období 2012–2016, Dostupné online: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/csr2013_czech_cs.pdf

Důvodová zpráva k zákonu . 218/2002 Sb.

Stanovisko prezidenta republiky k návrhu zákona o státní službě, sn movní tisk 71/16. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111458>

Stanovisko nevládních organizací Transparenci International, Ekologického právního servisu a dalších: Nový návrh zákona o státních úřednících: Politické machinace a rozkrádání státu mají stále zelenou. Dostupné online: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/02/Desatero-z%C3%A1kon-o-%C3%BA%C5%99edn%C3%ADc%C3%ADch.pdf>

Stanovisko vlády k návrhu zákona o státní službě, sn movní tisk 71/1. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=90842>

Pracovní dokument útvar Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu R ze dne 29. 5. 2013, Dostupné online: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_czech_cs.pdf

Programové prohlášení vlády R ze dne 4. srpna 2010. Dostupné online: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf

Programové prohlášení vlády ze dne 12. 2. 2014. Dostupné online: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

Tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 1. 2015. Dostupná online: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Evropska-komise-pozaduje-pokrok-v-procesu-provaden>

Vládní návrh zákona o státních úřednících. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=1081&ct1=0>

Záznam z tiskové konference po jednání vlády ze dne 16. 3. 2015. Dostupné online: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/b--sobotka-evropska-komise-souhlasise-sluzebnim-zakonom--podminkou-pro-cerpani-evropskych-penez-127673/>

Publicistický materiál

lánek českého rozhlasu: Zeman podal ústavní stížnost kvůli schválení služebního zákona! Dostupné online: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/zeman-podal-ustavni-stiznost-kvuli-schvaleni-sluzebniho-zakona--1417943

Statistika Lidových novin z 10. února 2014. Dostupné online: http://www.lidovky.cz/prutokova-ministerstva-prohlednete-si-odkud-utika-nejvic-uredniku-112-/zpravy-domov.aspx?c=A140205_122231_in_domov_ogo

lánek na serveru Aktualně.cz: Služební zákon je ve t etím tení, na obstrukce nedošlo. Dostupné online: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/zive-poslanci-zacnou-resit-sluzebni-zakon-budou-obstrukce/r~5a794d7e0cb411e4a0860025900fea04/>

Záznam z předvolební debaty v české televizi ze dne 14. 10. 2013. Dostupné online: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/246114-zakon-o-statnich-urednicich-povazuje-vetsina-stran-za-paskvil/>

Anotace:

Účelem této práce je nejen zhodnotit potenciál naplnění deklarovaných i vyžadovaných cílů zákona o státní službě v podobě depolitizace, stabilizace a profesionalizace státní správy, ale rovněž zkoumat odvoditelnost těchto cílů. Tato práce v tomto směru klade především otázky týkající se legitimacy depolitizace státní správy v demokratickém státě i v širším kontextu soudobé společnosti založené na principech sílící racionality.

Jelikož práce vznikala v okamžiku, kdy byl zákon o státní službě postupně implementován do praxe, bylo v rámci zkoumání možné hodnotit toliko předpoklady pro naplnění cílů zákona, nikoliv však reálný dopad zákona na fungování státní správy.

Autor v práci dochází k závěru, že cíle depolitizace, stabilizace a profesionalizace státní správy bude v kontextu přijaté právní úpravy dosaženo jen s obtížemi. Zároveň autor neshledává cíle depolitizace státní správy, v rozsahu pravděpodobně zamýšleném, za absolutně slučitelné s principy demokratického státu.

Abstract:

The purpose of the study is not only to evaluate potential to achieve the declared and required objectives in the form of depoliticization, stabilization and professionalization of civil service, but also to investigate the legitimacy of these objectives. In this regard the study opens questions connected especially with the legitimacy of depoliticization of civil service in democratic state and also in broader context of contemporary society based on principles of increasing rationality.

This study was written when the implementation of Civil Service Act was beginning. Therefore the research was aimed only to the assumptions for achievement of mentioned objectives and not to investigation of actual impact of the statute on the civil service.

Author of the study concluded that it is not probable that the objectives will be fulfilled. Moreover the author did not find depoliticization of civil service, as was suggested, absolutely compatible with the democratic principles.