

## Posudek vedoucího na diplomovou práci

Diplomová práce: **Služební zákon – vývoj a výsledek**

Diplomant (autor): **Michal Staněk**

Vedoucí: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Oponent: JUDr. Ivana Millerová, Dr.

### I.

*K předmětu (tématu) práce:*

Práce se zabývá okolnostmi a průběhem vzniku současného zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a to na základě původního zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Dále vysvětluje v hlavních rysech podstatné odlišnosti úpravy služebního poměru podle obou uvedených zákonů. Jedná se o zcela aktuální, důležité a originální téma.

*K metodice a práci s prameny:*

K tématu práce existuje minimum použitelné právní literatury, pokud pomíne jediné dva komentáře od téhož autora (A. Kottbauer) a obecnější teoretická pojednání v učebnicích či monografiích. V těch pasážích práce, kde jsou popisovány a analyzovány okolnosti a průběh vzniku služebního zákona a zákona o státní službě, autor čerpá především ze sněmovních tisků, usnesení vlády, publikovaných zpráv, stanovisek, sdělení apod. V těch pasážích, kde se zabývá obsahovými aspekty zákonné úpravy služebního poměru, zpracoval podle svého názoru všechny dostupné literární prameny, včetně článků či příspěvků publikovaných v internetových médiích.

*K obsahové struktuře (systematice) práce:*

Práce má logickou strukturu, která odpovídá tématu (názevu) práce. Je rozdělena do 3 kapitol. V 1. kapitole „Vývoj“ autor pečlivě a do detailů popisuje okolnosti a průběh vzniku „starého“ služebního zákona a posléze „nového“ zákona o státní službě. Zde jsou stěžejní oddíly 1.3. „Služební zákon 2002-2013“, oddíl 1.4. „Přelomový rok 2014 – od služebního zákona k zákonu o státní službě“ a oddíl 1.5. „Rok 2015 a dále – Zákon o státní službě a jeho implementace“. V 2. kapitole „Výsledek“ autor vysvětluje podstatné principy a odlišnosti obou zmíněných zákonných úprav. Zde jsou stěžejní oddíly 2.1. „Úprava státní služby podle zrušeného služebního zákona“ a 2.2. „Státní služba podle zákona o státní službě“. Ve 3. kapitole autor diskusním způsobem rozpracoval otázku zákonnosti/ ústavnosti přijetí (zcela nového) zákona o státní službě cestou problematičtějšího pozměňovacího návrhu vůči původně předloženému návrhu na „pouhou“ novelizaci služebního zákona, což napadl prezident republiky svým návrhem na zrušení u Ústavního soudu. Dále zde autor rozebírá otázku depolitizace představených na ministerstvech a jiných správních úřadech, kterou má zajistit mimo jiné pravidlo zákazu zastávání funkcí v politických stranách (hnutích) podle § 80

zákona o státní službě. V systematicce práce postrádám obecnější shrnující či syntetizující kapitulu Závěr.

*K obsahu práce mám tyto poznámky a připomínky:*

*Obecně:*

Hlavním přínosem práce je pečlivý (z autentických zdrojů pocházející) a podrobný popis chronologie přípravy, projednávání a schvalování jak „starého“ služebního zákona z roku 2002, tak „nového“ zákona o státní službě z roku 2014 - což by bylo možné s jistým nadhledem nazvat jako „bizarní český příběh jednoho zákona, který nabyl platnosti, aby byl později zrušen, aniž by kdy nabyl účinnosti“ (oddíly 1.3. a 1.4., str. 9-24). Autor zde popsal a kriticky okomentoval peripetie tohoto unikátního legislativního procesu, vyznačujícího se politickými tahanicemi, koncepční nejasnostmi, chaosem i obyčejným legislativním šlendriánstvím. V tomto směru je autorova práce jedinečná, originální a přínosná.

Myslím, že práci trochu ovlivnilo autorovo apriorní přesvědčení (do jisté míry i premisa jeho práce), že většina negativních rysů faktického fungování právních poměrů státních zaměstnanců ve správních úřadech před rokem 2015 („divoká devadesátá léta“, pěkně popsáno na str. 6-7) je či byla důsledkem právě dlouhodobé absence zákonné úpravy služebního poměru. Je však otázka, zda či do jaké míry je tato premisa správná, potažmo podložená. Z pochopitelných důvodů se autor touto rovinou nezabývá, neboť to jednak vybočuje z rámce tématu (předmětu) jeho práce, jednak proto, že jeho práce by byla více právněsociologická než správněprávní. Považuji to však za důležité zmínit, neboť jakákoli premisa vědecké práce, která není nepochybná, resp. doložená, skrývá riziko chyby. Uvedl bych dva postřehy:

Za prvé: Paradoxně právě v současné době (jaro 2015) zjevně pod vlivem „nového“ zákona o státní službě dochází na většině ministerstev k tak rozsáhlým výměnám na místech vedoucích zaměstnanců, k jakým patrně během posledních 15 let nikdy nedošlo a jejichž výsledný stav na některých ministerstvech bývá pejorativně označován jako „fifty shades of orange“. Autor nicméně není naivní a sám tento negativní faktický důsledek přesně popisuje na str. 53 a dále i zajímavě dokládá ve statistické Příloze č. 2. Nakonec střízlivě uzavírá: „*Zajisté bude zajímavé sledovat, jak se procentuálně obmění jednotliví představení po dalších sněmovních volbách. Tím se naplno ukáže, zda zákon o státní službě naplní svoji roli nebo zda zůstane pouze kusem papíru ...*“

Za druhé: Na str. 7 autor píše o tzv. *outsourcingu*. Především zdůrazňuje jeho negativní rysy. Přitom optimisticky uzavírá: „*Autor práce věří, že i nově schválený zákon o státní službě pomůže vymýt negativní outsourcing ze státní správy. Zejména ve spojení s právními službami se jedná o historický přežitek.*“ Obávám se, že autor dospěl k tomuto přesvědčení („víře“) bez předchozí objektivní analýzy příčin *outsourcingu*. Jednou z nich je chronický nedostatek kvalitních právníků (zejména legislativců) v ústředních správních úřadech. A ten je zapříčiněn především nízkým odměňováním. Tyto příčiny zákon o státní službě neodstraní.

Autor na některých místech přebírá či parafrázuje podstatu některých zákonných ustanovení, nicméně neodkazuje v textu či v poznámkách pod čarou na jejich identifikační znaky (paragraf, odstavec, písmeno apod.). Např. autor na některých místech obecně charakterizuje principy „nového“ zákona o státní službě, nicméně někdy neodkazuje na příslušná zákonná ustanovení, ze kterých by si čtenář mohl tyto principy autenticky ověřit; např. na str. 41 píše o

„větší ochraně v podobě pravidel whistleblowingu“, ale neuvádí, kde konkrétně v zákoně je lze nalézt.

Oddíl 2.2. pojednávající o obsahu zákona o státní službě mohl být podrobnější. Autor zde mohl hlouběji identifikovat a vysvětlit stěžejní instituty a principy služebního poměru, a to v komparaci jednak s pracovním poměrem podle zákoníku práce, jednak se služebním poměrem podle „starého“ služebního zákona. A přitom shrnout výhody či nevýhody, které by z těchto komparací vyplynuly. Uznávám ale, že by to do jisté míry přesahovalo původní koncepční záměr autorovy práce.

*Konkrétně:*

K oddílu 1.4. (str. 16-19): Zajímavá analýza průběhu projednávání návrhu zákona o státní službě v Poslanecké sněmovně v podobě sněmovního tisku č. 71/2014, kdy původní znění sněmovního tisku zahrnovalo „jen“ návrh na změnu (novelizaci) služebního zákona z roku 2002, ale v průběhu projednávání došlo k jeho změně, jejímž obsahem byl návrh nového zákona o státní službě. O potenciální kolizi s § 86 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny autor pak dále píše na str. 37 a problematiku rozebírá v závěrečném oddílu 3.1.

Ke str. 34: Není jasné, co autor míní touto větou: „*V případě služebního zákona se jednalo o úpravu komplexní, která nepředpokládala postup na základě analogie zákona.*“ V čem tedy není zákon o státní službě komplexní? Kde předpokládá postup „*na základě analogie zákona*“? Pokud tím autor míní přímé zákonné odkazy na konkrétní ustanovení zákoníku práce, např. v § 94, 100, 102 či 123 zákona o státní službě, pak se podle mne zmýlil. Analogie je něco jiného než normativní odkaz.

Ke str. 36: Obecné charakteristiky kariérního systému a systému merit v poznámkách pod čarou č. 105 a 106 postrádají citaci pramene. Autor podle mne musel přinejmenším obecně z něčeho čerpat.

*Shrnuji:*

Práce je zdařilá a splňuje požadavky stanovené pro diplomové práce.

## II.

Předloženou práci **doporučuji k obhajobě** a - s výhradou průběhu obhajoby – navrhuji klasifikovat ji známkou „**výborně**“.

V Praze dne 6.6.2015

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.