

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky

Jakub Tkadlčík

Zákon o státní službě

Sledování procesu tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Diplomová práce

Praha 2016

Autor práce: **Jakub Tkadlčík**

Vedoucí práce: **PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2016**

Bibliografický záznam

TKADLČÍK, Jakub. *Zákon o státní službě: sledování procesu tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě*. Praha, 2016. 106 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

Abstrakt

Hlavní pozornost věnuji zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, který byl i přes veto prezidenta republiky přijat 1. října 2014. Zákon stručně charakterizuji a v praktické části práce proces tvorby zákona analyzuji a interpretuji na základě „Teorie tří proudů“. V rámci teorie se více zaměřuji na kontext nastolování pozornosti vůči dané problematice a souběžně zohledňuji práci promotérů veřejných politik, jakou roli sehráli v procesu utváření zákona o státní službě. Po přečtení bude mít čtenář přehled o procesu tvorby zákona o státní službě a zároveň bude obeznámen s nedostatky zákona, kvůli nimž byl kritizován.

Teoretická část práce slouží k uvedení do problematiky. Obsahuje stručné pojednání o historii právních úprav služebního poměru v českém prostředí, krátkou charakteristiku zákona o státní službě a též výklad „Teorie tří proudů“.

Praktická část práce je obohacena o postoje a názory dvou politických aktérů, kteří se projednávání zákona v Poslanecké sněmovně přímo účastnili. Data získaná prostřednictvím expertního dotazování bude možné porovnat s výstupy analýzy legislativního procesu tvorby zákona.

Abstract

I devote major attention to the Act no. 234/2014 Coll., of the Civil Service, which was accepted despite the veto of the President on 1st October 2014. I briefly characterize the law and in the practical part I analyze and interpret the process of making of this law through a theoretical concept “Multiple Streams Approach”. Within the theory I focus on the context of agenda setting to the issue and simultaneously I take into account the role of Policy Entrepreneurs in the legislative process of the Civil Service Act. After reading the reader will have an overview of the process of making the Civil Service Act.

The reader will be also familiar with the shortcomings of this Act, for which it was criticized.

The theoretical part is used for introducing to the issue. In the theoretical part I outline the historical development of the civil service in Czech Republic and I also briefly characterize the Civil Service Act. Subsequently the reader gets the knowledge about the content of “Multiple Streams Approach” in this part.

The practical part of diploma work is enriched by attitudes and opinions of two political actors, who directly attended of discussing the law in Chamber of Deputies. It will be possible to compare the data received from expert survey with the results of the analysis process of making law.

Klíčová slova

Služební zákon, zákon o státní službě, státní zaměstnanec, depolitizace státní správy, náměstek člena vlády, proces tvorby zákona, aktéři, Česká republika

Keywords

Public Service Act, Civil Service Act, Civil Servant, Depoliticization of State Administration, Deputy of member of the Government, Making Process of the Law, Actors, the Czech Republic

Rozsah práce: 241 615 znaků včetně mezer

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně za využití jen uvedených pramenů a literatury.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

Jakub Tkadlčík

Institut sociologických studií
Teze diplomové práce

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Fakulta sociálních věd

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Předpokládaný název diplomové práce:

Mapování procesu tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě,
obohacené o pohled některých zainteresovaných aktérů

Diplomant: Jakub Tkadlčík

Konzultant: PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

A. Vymezení výzkumného problému

Problém depolitizace státní správy:

V rámci Evropské unie jsme poslední zemí, kde vešel v platnost tzv. zákon o státní službě. Konkrétně se jedná o zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, který vešel v platnost 6. 11. 2014. Tento zákon se zaměřuje na organizaci státní služby, taktéž upravuje právní poměry a služební vztahy státních zaměstnanců, kteří vykonávají státní správu ve správních úřadech. Ideou tohoto zákona je chránit státní úředníky před politickými a klientelistickými tlaky, má přispět k profesionalizaci státní správy.

Předmětem zkoumání diplomové práce je analýza nastolování politiky zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Vedle mapování procesu vzniku a přijetí daného zákona svou pozornost zaměřím taktéž na postoje vůči této právní normě, které zaujímají vybraní političtí aktéři. V legislativním procesu tvorby zákona zohledňuji též práci promotérů veřejných politik.

Původně se uvažovalo jen o novele služebního zákona přijatého již v roce 2002, avšak jeho účinnost byla stále odkládána, až byl nakonec přijat nový zákon o státní službě v roce 2014. Nový zákon o státní službě je však některými považován za problematický, nepodporující stabilní státní správu. Zákon o státní službě prošel nestandardním legislativním procesem, což se projevilo na jeho výsledné podobě.

B. Cíle diplomové práce

Obecný cíl:

Porozumět procesu tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, zejména nastolování politiky tohoto zákona a jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.

Dílčí cíle:

- . Vysvětlit, z jakých podnětů se otevřelo tzv. Policy Window, které definuje MSA.
- . Vytyčit zainteresované aktéry, kteří zasahovali do procesu tvorby zákona o státní službě s poukázáním na roli tzv. Policy Entrepreneurs, jejichž úlohu charakterizuje MSA.
- . Obohatit práci o informace zainteresovaných politických aktérů.

C. Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka:

Jaké faktory ovlivnily proces tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě?

Výzkumné podotázky:

. Z jakých podnětů se otevřelo tzv. Policy Window¹, které definuje teorie Multiple Streams Approach?

. Kteří zainteresovaní aktéři zasahovali do procesu tvorby zákona o státní službě?

. Jaká byla role tzv. Policy Entrepreneurs² v procesu tvorby zákona o státní službě?

D. Teoretické východisko

Teorie tří proudů (Multiple-streams approach):

Prostřednictvím teorie tří proudů vysvětlím proces nastolení zákona o státní službě. Při zkoumání dané problematiky se budu snažit sledovat všechny tři nezávislé proudy, které daný výkladový rámec procesu tvorby politik definuje. Těmito proudy jsou proud problémů, politický proud a veřejně-politický proud. Zaměřím se také na tzv. Policy Window a Policy Entrepreneurs, které daná teorie definuje (Kingdon 1995; Zahariadis 2003, 2007, 2014). Poznanky doplním o pohled politických aktérů na danou problematiku.

Metodologický přístup:

Případová studie na příkladu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, zarámovaná výkladovým rámcem procesu tvorby veřejných politik „Multiple Streams Approach“ amerického vědce J. W. Kingdona. Prostřednictvím tohoto výkladového rámce vysvětlím proces vzniku zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (nastolování politiky zákona o státní službě, sledování role promotérů politiky).

V rámci analytické části práce, jako výzkumný design slouží případová studie – konkrétně se jedná o jedno-případovou studii. Ta sleduje složitost jednoho empirického procesu daného případu, jak je to jen možné a odůvodnitelné (Fiala, Schubert 2000, str. 44).

Zdroje dat:

Sekundární data: studium veřejně-politických dokumentů (stenografické záznamy, sněmovní tisky, strategické dokumenty, usnesení vlády), legislativy, odborné literatury, veřejně-politických studií související s tématem apod. Patří zde také odborné recenzované články, weby poslaneckých klubů nebo sekundární kvantitativní výzkumná

¹ V českém překladu „okno veřejných politik“. Tento strukturální prvek se také jinak nazývá oknem příležitostí, anglicky „Opportunity Window“.

² V češtině označujeme jako promotéry veřejných politik nebo také jako politické inovátory.

data (numerická data). Sekundární data mi umožní zkoumat vývoj problému a souvisejících politik v delším časovém období.

Primární data: data získaná z dodatečného expertního dotazování.

Metody sběru a analýzy dat:

Záměrem je v analytické části vycházet jak z kvalitativních, tak i kvantitativních dat, přičemž jako metodu sběru a analýzy sekundárních dat využiji sekundární analýzu dat, jejímž prostřednictvím budu analyzovat dostupné prameny týkající se období před nastolením politiky o státní službě. Tato metoda umožňuje sesbírat a analyzovat relevantní dokumenty, vytvořené jinými osobami za jiným účelem. Pracovat tedy budu jak se zákony, strategickými a politickými dokumenty, tak i s odbornou literaturou nebo se statistickými daty. Dále využiji obsahovou analýzu dat pro identifikaci obsahu lidské komunikace, především při projednávání zákona o státní službě v Poslanecké sněmovně. Stejně tak tuto metodu aplikuji při analýze dat dotazníkového šetření.

Pro získání dalších dat využiji metodu systematického průzkumu elektronických zdrojů prostřednictvím fulltextového vyhledávače na serverech veřejné správy, jako jsou webové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nebo Portál veřejné správy.

Za účelem získání primárních dat uplatním výzkumný nástroj expertních dotazníků. Pro výběr osob ve výzkumu slouží metoda účelového vzorkování (Hendl 2005, str. 154).

E. Výzkumný plán

V teoretické části práce chci stručně vymezit historii právních úprav služebního poměru v českém prostředí, čtenáře také seznámím s pojmem státní služba. Hlavní pozornost budu věnovat nastolování agendy zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a projednávání příslušného zákona v Poslanecké sněmovně. Obsah zákona nejprve stručně charakterizuji a v praktické části se pokusím proces tvorby tohoto zákona analyzovat a interpretovat s využitím poznatků teorie tří proudů. Čtenář bude obeznámen s důvody kritiky, které zákon o státní službě čelí. Praktickou část práce bych rád obohatil o postoje a názory některých politických aktérů, které zastávají vůči schválenému zákonu o státní službě.

F. Seznam odborné literatury:

Odborná literatura:

1. COHEN, Michael. D., MARCH, James. G., OLSEN, Johan. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, str. 1-25.
2. FIALA, Petr., SCHUBERT, Klaus. 2000. Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis. Brno: Barrister & Principal.
3. HENDL, Jan. 2005. Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace. Praha: Portál.
4. HENDRYCH, Dušan a kol. 2012. Správní právo – obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck.
5. HOWLETT, Michael. 2009. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. In: *Canadian Public Administration* 52: 153-175, 3. 6. 2009. Institute of Public Administration of Canada.
6. JANÁK, Jan., HLEDÍKOVÁ, Zdeňka., DOBEŠ, Jan. 2005. Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost. Praha: Lidové noviny.
7. KINGDON, John. W. 1995. Agendas, alternatives and public policies. Second edition. New York: Harper Collins.
8. KINGDON, John. W. 2003. Agendas, alternatives, and public policies. Londýn: Longman.
9. NOVOTNÝ, Vilém. 2012. Teorie tří proudů. 3. kapitola. In: POLÁŠEK, Martin., NOVOTNÝ, Vilém., PEROTTINO, Michel a kol. 2012. *Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000 – 2010*. Praha: Slon.
10. PICHRT, Jan a kol. 2015. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s.
11. PRŮCHA, Petr. 2012. Správní právo – obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Doplněk, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.
12. TRYKAR, Luděk. 2008. Služební poměr státních zaměstnanců. 1. vydání. Praha: Leges.
13. VESELÁ, Monika. 1997. Státní služba. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita.

14. ZAHARIADIS, Nikolaos. 1999. Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Pp. 73-93. Boulder, Colo: Westview Press.
15. ZAHARIADIS, Nikolaos. 2003. Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
16. ZAHARIADIS, Nikolaos. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Pp. 65-92. Second edition. Boulder, Colo: Westview Press.
17. ZAHARIADIS, Nikolaos. 2014. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul. A., WEIBLE, Christopher. M. *Theories of the Policy Process*. Pp. 25-58. Third edition. Colo: Westview Press.

V Praze dne 4. 6. 2015

.....
Bc. Jakub Tkadlčík

.....
PhDr. Vilém Novotný, Ph.D.

Obsah

ÚVOD	1
1. Státní služba	3
1. 1 Historický vývoj státní služby	3
1. 2 Zákon o státní službě	5
2. Cíle, výzkumné otázky a design práce	9
3. Teoretické východisko	11
Teorie tří proudů, model odpadkového koše.....	11
3. 1 Předpoklady TTP	13
3. 2 Strukturální prvky TTP	14
3. 3 Dynamické prvky TTP	17
3. 4 Hypotézy TTP.....	17
4. Metodologie	20
4. 1 Jedno-případová studie	20
4. 2 Výzkumné strategie	20
4. 3 Zdroje dat, sběr dat a analýza dat	21
4. 4 Desk research.....	23
4. 5 Opatření pro vyšší validitu	24
4. 6 Operacionalizace výzkumného šetření	24
5. Vývoj tvorby zákona o státní službě	26
5. 1 Otevření okna příležitostí	26
5. 2 Sřet proudů politiky	28
5. 3 Vývoj nastolování agendy	29
5. 4 Právní úpravy služebního zákona	31
5. 5 Zatížení problémy	34
5. 6 Indikátory problémů zaměřující pozornost.....	37

5. 7	Podněty v proudu politiky	42
5. 8	Zastávané ideje v proudu veřejných politik.....	54
5. 9	Vliv promotérů veřejných politik	60
5. 10	Další faktory přidělování pozornosti	64
5. 11	Hledání řešení a formulování alternativ	65
5. 12	Rozhodování a výběr řešení	79
5. 13	Retrospektiva politiků a politické sítě	80
5. 14	Shrnutí	82
	ZÁVĚR	87
	Summary.....	89
	Použitá literatura	91
	Seznam zkratk	100
	Seznam příloh	101

Úvod

Jsme poslední zemí v Evropské unii, kde vešel v platnost zákon upravující právní postavení státních úředníků. Konkrétně se jedná o zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, který vešel v platnost 6. 11. 2014. Došlo jím k odlišení postavení státních zaměstnanců od ostatních zaměstnanců, jejichž pracovní poměr upravují obecné pracovněprávní předpisy. Zákon o státní službě upravuje právní poměry a služební vztahy státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech a celkově organizuje státní službu. Jeho základní ideou je chránit úředníky před politickými a klientelistickými tlaky, odpolitizovat státní správu a profesionalizovat ji.

Původně se uvažovalo jen o novele služebního zákona přijatého již v roce 2002, avšak jeho účinnost byla stále odkládána, až byl nakonec v roce 2014 přijat zákon o státní službě. Tento zákon je však některými považován za problematický pro svou neefektivnost posílit stabilní státní správu. Kritizován je i z důvodu nestandardního legislativního procesu, kterým zákon prošel.

Cílem práce bude porozumět procesu tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě na základě aplikace výkladového rámce procesu tvorby veřejných politik „Teorie tří proudů“.³ Jedná se o případovou studii zarámovanou zvolenou teorií. Na příkladu zákona o státní službě budu z perspektivy teorie tří proudů sledovat především faktory, které předcházely jeho vzniku a ovlivnily tak nastolení zákona. Předmětem práce je tedy konkrétně analýza nastolování politiky zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Vedle mapování přijetí daného zákona do politické agendy⁴, ve své práci zohledním i některé postoje zainteresovaných aktérů vůči legislativnímu procesu tvorby zákona o státní službě a také jejich názory na podobu zákona. To bude především patrné v rámci provedené analýzy projednávání zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, kde budu mimo jiné stopovat práci promotérů veřejných politik, které definuje teorie tří proudů.

Práce je rozdělena na tematickou, teoretickou a praktickou část. V tematické části se velmi krátce zabývám státní službou a čtenáře do problematiky uvádím stručným vývojem historických právních úprav vztahujících se ke státní službě a strohou charakteristikou zákona o státní službě. Cílem teoretické části práce je čtenáře seznámit s teorií tří proudů, jako výkladovým rámcem procesu tvorby politik. Čtenář získá

³ Anglicky „Multiple Streams Framework“ nebo také „Multiple Streams Approach“ (MSA)

⁴ Dle MSA tzv. agenda setting

informace, na základě kterých bude možné, ve spojení s empirickou částí práce, usuzovat závěry. Aspekty teorie aplikuji v analytické části práce přímo na zvoleném tématu.

Praktickou část práce tvoří kombinace dvou bloků. První blok sleduje analýzu nastolení zákona o státní službě prostřednictvím aplikace výkladového rámce „Teorie tří proudů“. Především se zaměřuji na nastolování pozornosti politiků vůči zákonu o státní službě a na otevření okna příležitostí, které definuje teorie tří proudů. V rámci druhého bloku analyzuji průběh projednávání zákona o státní službě v Poslanecké sněmovně, přičemž analýzu doplňuji o data získaná prostřednictvím dodatečného expertního dotazování dvou politických aktérů. Obě analytické části se mají vzájemně doplňovat a vysvětlovat. Jsou tedy ve vztahu komplementárním, nikoli hierarchickým. Získaná zjištění z provedené analýzy ke konci práce shrnuji. V závěru práce taktéž navrhuji možnost pro další zkoumání problematiky.

Značný důraz kladu na logickou skladbu práce. Rozvržení práce do jednotlivých částí odpovídá struktuře kapitol a podkapitol. Text člením do odstavců takovým způsobem, abych získané poznatky dával správně do souvislosti a plynule na ně navazoval, což vede k větší srozumitelnosti pasáží textu. V práci používám takový styl psaní, aby bylo možné rozeznat, z kterých informací právě vycházím. Zda pracuji s primárními či sekundárními daty nebo se zrovna opírám o své vlastní postoje a názory, které reflektují můj osobní vhled do problematiky, by mělo být v práci rozeznatelné.

1. Státní služba

Státní službou je označován právní režim postavení osob vykonávajících „službu“ pro stát. Tyto osoby označujeme jako tzv. státní zaměstnance. Buď se jedná o osoby v oblasti státní správy, které své zaměstnání vykonávají jako úřední povinnost a označujeme je jako civilní zaměstnance, nebo jsou to obdobně služebně postavení státní zaměstnanci ostatních státních institucí, mezi které můžeme zařadit jak civilní zaměstnance, tak i například příslušníky ozbrojených sborů, tedy „necivilní zaměstnance“ (Průcha 2012, str. 135). Mohli bychom říci, že státní služba znamená profesionální byrokracii neboli úřednictvo v aparátu státní správy (Veselá 1997, str. 40).

Státní služba se od normálního zaměstnaneckého režimu odlišuje specifícností služebního poměru a tedy způsobem vzniku a podobou tohoto vztahu, svým obsahem, disciplinárním režimem, povinností zachovávat služební tajemství, jinými pravidly služebního postupu až po skončení služebního poměru (Průcha 2012, str. 135).

Zákon o státní službě, kterému se v práci věnuji, se vztahuje na osoby ve služebním poměru, tedy konkrétně na zaměstnance veřejné správy. Nezahrnují se zde příslušníci bezpečnostních sborů, jelikož zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nelze zaměňovat se služebním zákonem nebo se zákonem o státní službě, i přesto že je leckdy označován jako „služební zákon“.

V podkapitole níže se stručně věnuji historickému vývoji státní služby v České republice. Volím tento přístup, jelikož historický exkurz považuji za užitečný k pochopení vývoje právních úprav, které byly ovlivněny politickou situací a potřebami dané doby. Přípravou a vývojem předmětné zákonné úpravy o státní službě se věnuji zvláště v praktické části práce, kde již zohledňuji aspekty teorie tří proudů. V rámci této kapitoly taktéž krátce charakterizuji zákon o státní službě.

1.1 Historický vývoj státní služby

Mám-li vzpomenout období ještě před rokem 1914, bylo typické ustavováním osob do služebního poměru jednotlivými státními orgány od panovníka či jeho jménem, s cílem ve vyměřeném oboru působnosti vykonávat za stát práva a povinnosti vzhledem k jeho příslušníkům. Požadavky byly rakouské státní občanství, dovršení osmnáctého roku života a nepřekročení roku čtyřicátého, bezúhonnost nebo také dostatečný příjem, pokud se uchazeč zajímal o bezplatnou službu. Mezi další povinnosti patřily nestrannost, slušnost vůči stranám, zákaz vedlejších zaměstnání, nemožnost

samovolného opuštění státní služby a také bylo zakázáno přijímat dary v souvislosti s plněním úřední moci (Veselá 1997, str. 41-42).

První právní předpis, který upravoval státní službu v zákonné podobě, vznikl v roce 1914 a byla jím tzv. služební pragmatika. Pro tento systém byl charakteristický trvalý a nezrušitelný služební poměr, který zaručoval platový postup (Průcha 2012, str. 135-136). Zaměstnancům státní služby byl tímto předpisem udělen právní status úředníka, který zajišťoval různá privilegia a stabilitu zaměstnání včetně automatického služebního postupu dle let (Janák, Hledíková, Dobeš 2005, str. 266). Právní předpis však pro úředníky zároveň představoval určitá omezení a vyšší disciplinární odpovědnost. Za porušení služebních povinností bylo možné uložit pořádkový nebo disciplinární trest (Hendrych 2012, str. 479).

Služební pragmatika upravovala práva a povinnosti zaměstnanců státu, služební vztahy a jejich průběh, ale také platové podmínky.⁵ Služební pragmatikou vznikl institut služebního poměru dále upravený speciálními předpisy. Tyto předpisy odpovídaly potřebám vykonávání veřejné správy a specifickým potřebám zaměstnanců. Služební pragmatika platila i během existence první republiky, jelikož ta převzala rakouský systém státní služby. Zákon částečně platil s některými doplňky až do roku 1950 (Veselá 1997, str. 42-44).

Za Protektorátu Čechy a Morava byli státní zaměstnanci postihováni pro podezření z nespolehlivosti a protistátní činnosti. Státní úředníci čelili rasové diskriminaci nebo nucenému pracovnímu nasazování do důležitých vojenských odvětví (Hendrych 2012, str. 480). Podobně tomu bylo při únorovém převratu, kdy docházelo k perzekuci zaměstnanců, a byl nastartován proces odstraňování práva státních zaměstnanců. Rozhodnutím národního shromáždění Československé republiky, konkrétně zákonem č. 213/1948 Sb., o úpravě poměrů na ochranu veřejného zájmu, byla definitivně státní služba podřízená státu a jeho absolutistické politické moci (Veselá 1997, str. 43-44, 49). Zákonem č. 66/1950 Sb., o státních zaměstnancích, došlo k odstranění rozdílů mezi zaměstnaneckými veřejnoprávními a soukromoprávními poměry s nezbytnými odchylkami, tento proces unifikace zaměstnaneckého práva byl dokončen schválením zákoníku práce č. 65/1965 Sb. (Hendrych 2012, str. 481).

Úřednictvo bylo prověřováno a leckdy považováno za neužitečné či neschopné. Prostřednictvím čistek a kádrování státního aparátu byly odstraněny „překážky“ pro

⁵ Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

třídní a politickou spolehlivost (Hendrych 2012, str. 480), což však v praxi způsobovalo úpadek odbornosti a profesionality státních úředníků, nízké platové ohodnocení a v neposlední řadě nezáměr odborníků o práci úředníka (Veselá 1997, str. 74).

Z historického hlediska je možné rozlišit dva základní systémy veřejné služby, kterými jsou kariérní systém a merit systém. Kariérní systém je typický pro středoevropské země a na území ČR byl uplatňován za první republiky. Tento systém je charakteristický svou definitivou. Pro merit systém⁶ je typická systematizace služebních míst a jejich průběžné obsazování s ohledem na aktuální požadavky na uchazeče a jejich hodnocení z výběrových řízení (Průcha 2012, str. 136). S tímto systémem typickým pro severní země a USA počítá již Ústava České republiky⁷ a má se vztahovat na státní zaměstnance ministerstev a jiných správních úřadů. Vychází se přitom i z doporučení Rady Evropy.⁸

Zásadní společenské a ekonomické změny po roce 1989 se logicky musely dotknout i zaměstnaneckých poměrů ve státní službě. I přesto dlouhou dobu chyběl zákon, který by státní službu celistvě upravoval. Navrhovány byly různé právní úpravy, které se ke státní službě vztahovaly, avšak nikdy nedošlo k jejich naplnění. V praktické části budu konkrétně sledovat vývoj příprav těchto právních úprav a příčiny nebo problémy, které vedly k promarnění příležitosti zákon prosadit. Splnit podmínku stanovenou Ústavou, tedy vytvořit zákon, který by upravoval právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech, se podařilo teprve schválením zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

1. 2 Zákon o státní službě

Účinností zákona o státní službě č. 234/2014 Sb. byl odstraněn ústavní deficit, jelikož Ústava ČR od svého vzniku předpokládá existenci zákona regulujícího vztahy mezi státem a státními zaměstnanci dle veřejnoprávní regulace. Článek 79 odst. 2 Ústavy ČR přesně zní: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.⁹ Na úvod je třeba také zmínit, že přijetí zákona o státní službě bylo podmínkou Evropské komise, aby mohla ČR čerpat finance z evropských

⁶ Anglické slovo „merit“ v překladu znamená hodnotu, přednost, kvalitu nebo sloveso zasloužit si.

⁷ Čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸ Doporučení R (2000) 6 Výboru ministrů Rady Evropy, kterým se vydává Status veřejné služby v Evropě, jež navazuje na Doporučení 1322 (1997) Parlamentního shromáždění, o státní službě v rozšířené Evropě

⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992

strukturálních fondů v programovém období mezi lety 2014 až 2020 (Commission staff working document, European Commission, 29. 5. 2013, str. 30).

Déletrvající stav bez právní úpravy služebního vztahu by vnesl vysokou míru nejistoty do výkonu práce státních úředníků. To se především ukázalo po pádu komunistického režimu, kdy se projevily vyšší nároky na úroveň a kvalitu práce státního úředníka (Veselá 1997, str. 74). Platí, že každý demokratický stát potřebuje průhledný a efektivní státní aparát, který bude sledovat práva a svobody dané každému občanovi.

Hlavním smyslem zákona o státní službě je zajistit profesionální a nestrannou státní službu. Reforma veřejné správy přispěje k právní ochraně a nezávislosti úředníků na politické moci. Zdárná reforma státní služby je nejlepší investicí pro úspěšný vývoj demokratické společnosti. Pro státní úředníky zajistí právní a sociální jistoty, tímto způsobem taktéž přiláká další nadané a perspektivní pracovníky. Má se tak stát motivací pro mnoho nadaných jedinců, schopných profesionálního výkonu státní služby, vstoupit do prostoru výkonu státní správy (Veselá 1997, str. 75). Tímto způsobem má dojít k celkovému zvýšení úrovně státní služby poskytované občanům.

Jak píše Pichrt (2015, str. XLIV), zákon o státní službě (dále také ZSS) se však liší od mnoha dřívějších představ poslanců a vlády, prezident republiky na zákon podal dokonce ústavní stížnost. Vůči ZSS se předpokládají taktéž výhrady Evropské unie. Autor hodnotí, že zákonem nebyly splněny základní cíle, které jsou nutné pro oddělení moci politických představitelů od státní správy, a tím nedošlo k naplnění záměru Ústavy ČR. K odpolitizování státní správy nedošlo především na vedoucích místech.

Pichrt (2015, str. XLIV) kritizuje především upuštění od Generálního ředitelství státní služby, které předchází služební zákon ustanovil. Tento orgán měl být nezávislý na vládě, přičemž do čela tohoto úřadu by byl vládou volen jen generální ředitel nebo by jej v lepší variantě na návrh vlády jmenoval prezident republiky. Současný ZSS namísto tohoto způsobu zavádí náměstka pro státní službu v organizační jednotce Ministerstva vnitra „sekce pro státní službu“, který bude jmenován a odvoláván vládou. Náměstek pro státní službu je však zároveň v pozici náměstka ministra vnitra, z čehož vyplývají pro Ministerstvo vnitra samostatné pravomoci. Dalo by se tedy říct, že zaměstnavatel ve státní službě je podřízen politickému orgánu Ministerstvu vnitra.

Za nevhodné je považována existence náměstků ministrů pro řízení sekce namísto nepolitických sekčních ředitelů, kteří fungují v jiných demokratických státech. Již název funkce vypovídá o další politizaci členů ve státní službě. Taktéž je vytykána značná

politizace pozice státního tajemníka v postavení náměstka pro řízení sekce, jelikož ten je na návrh ministra jmenován či odvoláván vládou (Pichrt 2015, str. XLV).

ZSS nedostatečně upravuje odměňování státních zaměstnanců, v prováděcím předpise k ZSS, vládní nařízení č. 304/2014 Sb. nepřiznává státním zaměstnancům vyšší tarifní platy. To působí negativně na motivaci pracovat ve státní službě. Zákon také na některých místech odkazuje na zákoník práce, který sám o sobě není dostatečný. Vytýká se zrychlený legislativní proces zákona a z toho plynoucí nutnost zákon v budoucnosti novelizovat (Pichrt 2015, str. XLV).

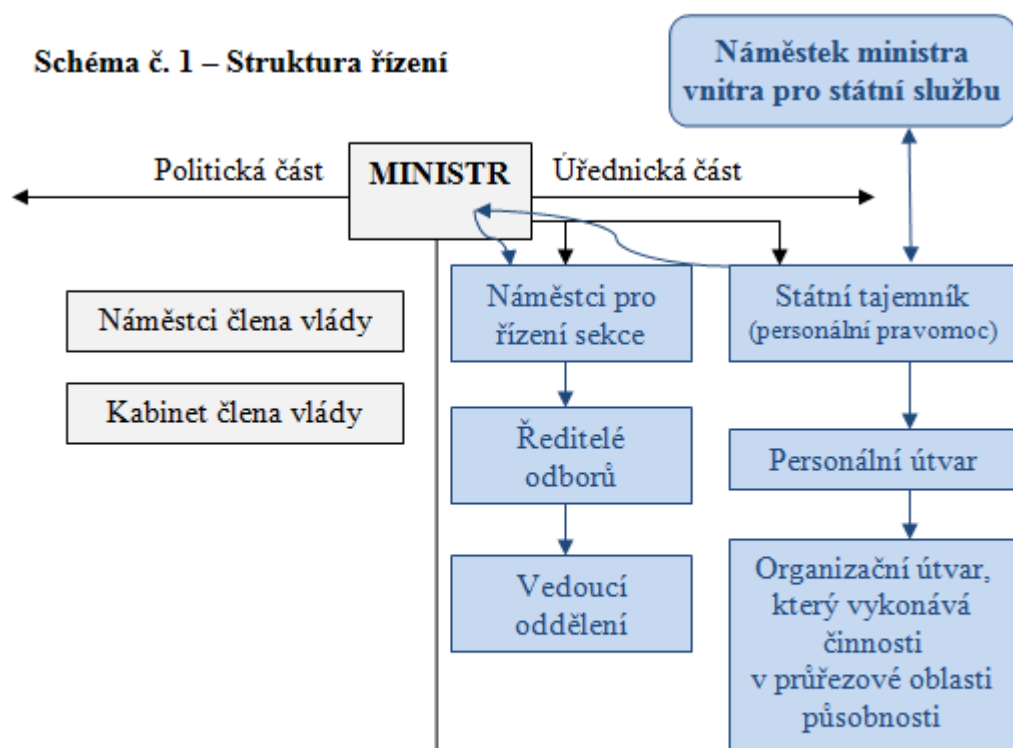
Řízení státní služby

Jak již zaznělo, na ministerstvu vnitra je zákonem zřízena funkce náměstka pro státní službu v pozici náměstka ministra vnitra. Jeho úkolem je regulovat počet státních úředníků a výdaje na jejich platy (§17, §53), řídit vzdělávání ve státní službě (§107) a ve spolupráci s ministerstvem financí připravovat systemizaci služebních míst v sekci pro státní službu (§17, odst. 2). Taktéž je mu svěřena příprava služebních předpisů vztahující se ke státní službě (§11, odst. 4).

Státní tajemník v ministerstvu a v Úřadu vlády, jmenovaný vládou na návrh příslušného ministra či vedoucího úřadu vlády, řídí organizační věci služby, správu služebních vztahů, také odměňování státních zaměstnanců či vedoucích služebních úřadů podřízených ministerstvu (§15, odst. 2). Tajemník má pravomoc jmenovat náměstky pro řízení sekce, ředitele sekce nebo vedoucí oddělení.

Ve státní službě taktéž působí personální ředitel sekce pro státní službu, který provádí služební hodnocení státních zaměstnanců.

V následujícím schématu je patrný vztah podřízenosti pozic vedoucích míst vůči ministrové.



Zdroj:
 Prezentace MVČR z pracovního jednání
 v Solenici ze dne 15. ledna 2015, slajd č. 19
 (upraveno autorem)

2. Cíle, výzkumné otázky a design práce

Cílem diplomové práce je porozumět procesu tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, za pomoci užití výkladového rámce procesu tvorby veřejných politik „Teorie tří proudů“. Konkrétně se zaměřuji na nastolování politiky zákona o státní službě. V analýze taktéž zvažuji názorová stanoviska některých zainteresovaných politických aktérů, která se vážou k 'agenda setting' zákona o státní službě, ale také k samotnému průběhu projednávání zákona v Poslanecké sněmovně. Předpokládám, že jednotlivé názory verifikují faktory, které ovlivnily proces tvorby zákona, ve vztahu ke zvolenému teoretickému rámci. Stejně tak bude možné lépe pochopit úlohu tzv. Policy Entrepreneurs, tedy práci promotérů politiky, kterou definuje MSA. Text práce chci obohatit o data získaná prostřednictvím dodatečného expertního dotazování.

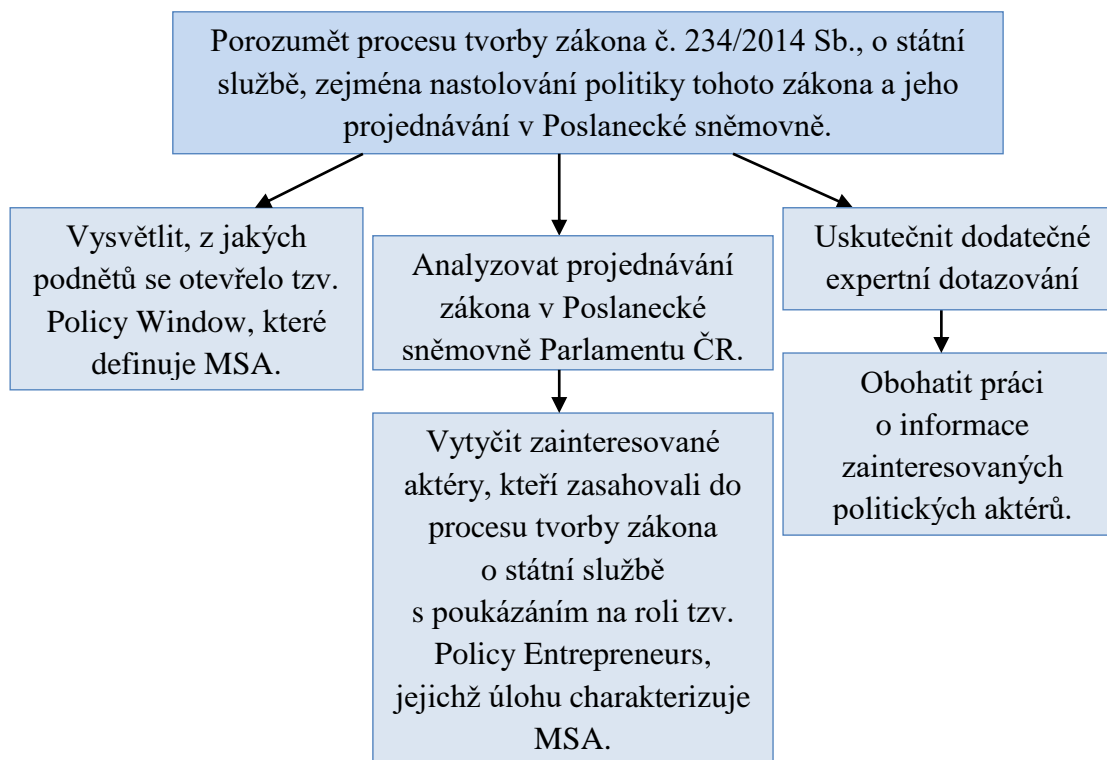
Za výzkumný design rámuující téma diplomové práce, jsem si tedy zvolil případovou studii, která dovoluje podrobnější zaměření se na danou problematiku, což výzkumníkovi umožňuje intenzivněji analyzovat zkoumaný problém s cílem porozumět užším souvislostem a vztahům týkajících se problému. Případová studie je ideální desing pro výzkum tématu, který není ještě dostatečně probádaný nebo je pro badatele obtížně srozumitelný (Nekola, Veselý, Ochrana 2007, str. 152). Jak píše Jelínková (2011, str. 196), smyslem případové studie je přinést hloubkové pochopení určitého tématu, politice, instituce nebo programu či systému, s cílem generování poznání a formování vývoje politik, postupů či společenské činnosti (Jelínková 2011, str. 196).

Zvolený teoretický rámec „Teorie tří proudů“ bychom měli chápat jako prostředek k porozumění vývoje daného stavu. Zaměřuje se na analýzu politického procesu, všímá si jednotlivých fází politických rozhodnutí a jednání. Teorie je prostředek či nástroj pro usnadnění porozumění, co se v politice děje. Teorii nelze považovat za cíl hodný dosažení sám o sobě. Teorie jsou pouze abstraktní a počítají s kreativitou výzkumníka, který by na nich neměl být závislý. V práci se proto snažím s tématem nepracovat příliš mechanicky, ale naopak obsahu dodávat smysl.

Jednotlivé faktory, které budu v práci analyzovat a které vychází z dané teorie, promítám do podoby cílů. Všechny cíle znázorňuji prostřednictvím doplňkové heuristické metody tvorby stromu cílů (viz schéma č. 2). Stanovené žádoucí cíle jsou uspořádány do hierarchické struktury, přičemž hlavní cíl je nejobecněji formulovaný a vyjadřuje vlastní přání problematiku pochopit v širším kontextu, tzn. více komplexně.

Cíle jemu podřazené, tedy cíle na nižší druhé úrovni, jsou více konkrétní a přesněji určují směr bádání.

Schéma č. 2 – Strom cílů



V návaznosti na teoretické ukotvení je možné definovat několik otázek, přičemž hledání odpovědí na tyto otázky by mělo vést k naplnění stanoveného cíle. Jak jsem již naznačil, otázky vychází z daného teoretického rámce, v němž jsou koncipovány, což umožňuje lepší orientaci v dané problematice a snadnější hledání odpovědí. Hlavní výzkumná otázka diplomové práce tedy zní: „Jaké faktory ovlivnily proces tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě?“ Na stěžejní výzkumnou otázku navazují podotázky:

1. Z jakých podnětů se otevřelo tzv. Policy Window¹⁰, které definuje teorie Multiple Streams Approach?
2. Kteří zainteresovaní aktéři zasahovali do procesu tvorby zákona o státní službě?
3. Jaká byla role tzv. Policy Entrepreneurs¹¹ v procesu tvorby zákona o státní službě?

¹⁰ V českém překladu „okno veřejných politik“. Tento strukturální prvek se také jinak nazývá oknem příležitosti, anglicky „Opportunity Window“.

¹¹ V češtině označujeme jako promotéry veřejných politik nebo také jako politické inovátory.

3. Teoretické východisko

Za stěžejní teoretické východisko, jehož perspektivou danou tematiku zpracovávám, jsem si zvolil Teorii tří proudů (ve zkratce TTP). Tuto teorii koncipoval americký vědec John W. Kingdon a později ji částečně modifikoval řecký badatel Nikolaos Zahariadis. Zvolená teorie, prostřednictvím níž je možné analyzovat proces tvorby politiky, nás vede ke snadnějšímu pochopení, jak jsou tvořeny veřejné politiky v podmínkách nejistoty (Zahariadis 2014, str. 25; Novotný, Nekola 2010, str. 67).

Existuje více modelů a teorií, které jsou určeny pro analýzu veřejné politiky. Všechny se snaží zodpovědět určité otázky při zachování směru zkoumání. Model politického cyklu řadíme mezi ty nejzákladnější, ovšem už neposkytuje bližší vysvětlení průběhu dané fáze politického procesu. Abych postihnul proces formulování politiky včetně rozmanitých úrovní vládnutí a identifikace zúčastněných aktérů, používám vybraný výkladový rámec procesu tvorby politik. Ten mi nejen dovoluje všítat si různých technických sporů okolo problému, ale také zohledňuje hodnoty, zájmy, postavení a vliv jednotlivých aktérů.

Daný teoretický rámec pomáhá vyložit proces tvorby určité politiky, ale zároveň umožňuje předvídat výstupy jejího strategického řízení (Novotný, Nekola 2010, str. 61). Jinými slovy, zda naplňování politiky splní svůj plánovaný účel. Zda nastolená politika ZSS dosáhne předpokladu kvalitní a fungující státní správy by mělo být po aplikování TTP zřejmé.

V případě, že je předmět zkoumání dobře specifikován, teoretický rámec má poměrně široké využití. Zde bych chtěl například zmínit publikaci „Mezi masovou a kartelovou stranou: možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000 – 2010.“, jejíž třetí kapitola (Novotný 2012) nabízí ucelený výklad teorie tří proudů, stejně tak v sedmé kapitole autoři (Novotný, Merková, Buben 2012) optikou dané teorie vysvětlují mechanismus změny na příkladu politických stran.

Teorie tří proudů, model odpadkového koše

Představiteli teorie tří proudů jsou John Kingdon (1995) a Nikolaos Zahariadis (1999, 2003, 2007, 2014), který teorii upravil podmínkám evropských demokracií. Tato teorie, kterou Kingdon formuloval v roce 1984, vychází z modelu tzv. odpadkového koše (garbage can model) typický pro fungování moderních organizací. Model vystihuje

chování organizace, jako naplňování a vyprazdňování beze smyslu a racionality (Novotný, Nekola 2010, str. 67).

Autoři modelu odpadkového koše, Cohen, March a Olsen mají na mysli, že o problému a jeho okolnostech lze uvažovat různými způsoby. Hovoří také o nejistotě aktérů politiky, kterou definují jako neschopnost předvídat, přičemž platí teze, že více informací redukuje nejistotu, avšak neredukuje nejasnost (Zahariadis 2014, str. 26). Například více informací nám může zajistit přehled o aktuálních problémech ve státní správě, avšak už se přesně nedovíme, zda se jedná o systémový, politický či morální problém.

Moderní organizace představují prostor, kde se volně pohybují aktéři, problémy a řešení, přičemž zde velkou úlohu hrají příležitosti aktérů, využít aktuálního dění pro prosazení svého záměru nebo konkrétního řešení problému (Cohen, March, Olsen 1972, str. 1, 4). Na základě těchto faktů se sledují dva jevy: Jaký je v organizované anarchii způsob rozhodování bez konzistentních sdílených cílů? Jak jsou aktéři organizací přijímáni k rozhodování a jak je zaměřována jejich pozornost? (Cohen, March, Olsen 1972, str. 1-2).

Model odpadkového koše uvažuje na konceptu organizované anarchie, který je charakteristický fluidní účastí aktérů, problematickými preferencemi a neurčitou technologií tvorby výstupů. Moderní organizace pak (ne)fungují na principu odpadkového koše, do něhož jednotliví aktéři odhazují problémy a řešení, přičemž zároveň nikdo nekontroluje proměnlivou účast aktérů a proces volby problémů, která závisí v podstatné míře na využití příležitostí. K politickým rozhodnutím může snadněji docházet na základě jejich neprůhlednosti a nejasně stanovených cílů. Představitelé politických stran se pak mohou rozhodovat podle aktuální politické situace. Nejasné procesy tvorby výstupů v organizaci, kdy výstupům rozumíme jako produktům rozhodnutí, jsou zapříčiněné nejasností kompetencí a pravomocí jednotlivých částí organizace (Novotný 2012, str. 24-25). Anarchie v organizaci pak spočívá v tom, že je téměř nemožné sledovat způsob výběrů preferencí, příčin jejich akceptací a volby, pohyb osob a jejich odpovědnost. Organizovaná anarchie si tak zachovává určitou míru anonymity, její procesy a výstupy jsou neprůhledné, jelikož neznáme kompetence a pravomoci částí instituce.

Teoretický rámec „Teorie tří proudů“ se snaží vysvětlit proces rozhodování v moderních komplexních organizacích (tzv. organizované anarchie), jak v podmínkách nejasnosti („ambiguity“) vznikají politiky. V politickém procesu je rozhodujícím

předpokladem pozornost tvůrců veřejných politik, přičemž se vychází z faktu, že se aktéři mohou reálně zabývat pouze omezeným počtem věcí/problémů. Tvůrci veřejných politik také pracují pod značnými časovými omezeními, které limitují možnosti pro jejich rozhodnutí. Čas je unikátním a nenahraditelným zdrojem a jeho plynutí není možné ovlivnit. Teorie tedy předpokládá, že politiky vznikají v prostředí víceznačnosti názorů, přičemž jejich vznik je časově omezen (Zahariadis 2007, str. 66-68).

3.1 Předpoklady TTP

Před tím, než budu hovořit o strukturálních prvcích teorie, v této kapitole čtenáři přiblížím předpoklady TTP, které jsou již v předchozím textu nastíněny. Je dobré se o těchto předpokladech blíže zmínit, jelikož z nich teorie vychází a dále s nimi pracuje.

První předpoklad hovoří o individuální pozornosti, která je u jedince spolu se zpracováním informací sériová. Naopak systémová pozornost a zpracování informací je paralelní. Jinými slovy jde o rozdílné možnosti vnímat a zpracovat určitou informaci mezi aktérem veřejné politiky a organizací. Rozdíl spočívá v tom, že zatímco organizace (např. vládní instituce) se může zabývat množstvím problémových témat ve stejném čase, což je ovlivněno její strukturou a dělbou práce v organizaci, jedinec je ve vnímání a zpracování informací biologicky a kognitivně omezený. Aktér veřejné politiky se může zabývat jen velmi omezenou škálou problémových oblastí (Zahariadis 2014, str. 28).

Druhý předpoklad se vztahuje k časovým omezením aktérů. Nedostatečná časová kapacita je příčinou toho, že jsou aktéři nuceni reagovat pouze na nevyhnutelné problémy. Dochází tak zase k omezení pozornosti na rozsah problémových oblastí a probíraných alternativ jejich řešení. Problémy je tak nejvýhodnější řešit okamžitě, dokud se jeví aktuálními, aby se vůbec dospělo k nějakému posunu (Zahariadis 2007, str. 68-69; 2014, str. 29), nicméně k tomu v politice nemusí nastat příležitost a tak mnoho problémů zůstává nevyřešeno.

Celé situace využívají osoby, které politiku zásobují informacemi s cílem určit pořadí problémových témat. Snaží se ostatní přimět k tomu, aby svou pozornost koncentrovali na konkrétní téma, jinými slovy chtějí určitý problém upřednostnit a zajistit tak, aby mu byla věnována dostatečná pozornost. Tyto osoby vystupují v roli promotérů veřejných politik.

Třetím a posledním stěžejním pilířem teorie je předpoklad, že proudy, které plynou systémem, jsou na sobě nezávislé. To znamená, že je možné na jednotlivé prvky

nahlížet odděleně. Tento předpoklad koresponduje s předpokladem prvním (Zahariadis 2014, str. 29). Předpoklad je též spojen s modelem odpadkového koše a odpovídá organizované anarchii.

3.2 Strukturální prvky TTP

Představitel teorie John Kingdon formuloval tzv. tři na sobě nezávislé proudy, které jsou jakousi metaforou k popisu faktorů působících na proces tvorby politiky. Mluvíme o proudu problémů (problem stream), proudu politiky/politický střet (politics stream) a proudu veřejných politik (policy stream) (Zahariadis 1999, str. 76-77).

Jak již název prvního proudu napovídá, ten zahrnuje problémy, které jsou předkládané tvůrcům politik spolu s dalšími informacemi o těchto problémech. V proudu politiky, který sestává z volených politiků, dochází k uznání či omezení řešení daného problému. To je ovlivněno jak zájmem politického spektra, tak i výsledky snah působit na veřejné mínění prostřednictvím různých kampaní nebo také pomocí administrativní a legislativní změny. Do proudu veřejných politik zařazujeme aktéry, jako jsou různí experti, úředníci a akademici. Tento proud je charakteristický předkládáním alternativních návrhů na řešení vzniklých problémů (Novotný, Nekola 2010, str. 67).

Kingdon ze zkoumání americké federální vlády odvodil a definoval dva základní stupně procesu politiky. Prvním z nich je tzv. 'agenda-setting' neboli nastolování agendy, která závisí na událostech v proudu politiky, na povaze a velikosti problémů nebo je také ovlivněna výraznými aktéry (funkcionáři a veřejní činitelé). Druhý stupeň se týká konkretizace alternativ pro řešení definovaných problémů, přičemž ta se odehrává v proudu veřejných politik a mají na ni vliv skrytí specialisté v této oblasti (Novotný 2012, str. 25).

V práci vycházím z pojetí Zahariadise, který Kingdonův model upravil a aplikoval jej na evropské demokratické podmínky, a který se liší tím, že mapuje celý proces tvorby politiky včetně rozhodování o výběru dané alternativy. Dle Zahariadise (2007, str. 66) teorie tří proudů chápe kolektivní volbu spíše jako kombinovaný výsledek strukturálních sil, ale také kognitivních a emocionálních procesů, propojuje tedy racionální volbu s konstruktivistickým přístupem.

Strukturálním prvkem TTP je i tzv. „policy window“ neboli „okno veřejných politik“, které se otevírá v rámci proudu „problem stream“ nebo „politics stream“. Okno politiky se otevře v proudu problémů ve chvíli, kdy se určitý problém jeví jako palčivý.

Tento typ otevření je nezávislý na politickém dění. Otevření okna v rámci politického proudu je ovlivněno změnami ve společnosti, kterými jsou například změna vlády nebo změna národní nálady, přičemž otevření z důvodu změny vlády je nejfrekventovanější (Kingdon 1995, str. 168).

V případě otevření okna veřejných politik, přicházejí na řadu tzv. promotéři veřejných politik¹², kteří jsou, mohli bychom snad říci, hybným prvkem TTP. Jejich snahou je propojit všechny tři proudy politiky, tedy i včetně proudu „policy stream“. Promotéři politiky určují pořadí důležitosti informací, různými strategiemi získávají pozornost a objasňují nebo určují pozice pro ty tvůrce politik a ostatní aktéry, kteří mají problematické preference. Zde se vychází z předpokladu schopnosti jednotlivců nebo malých skupin manipulovat lidmi a procesy k dosažení cíle, který si přejí. Mluvíme o tzv. kontrole nejednoznačnosti. Mezi manipulační strategie promotérů veřejných politik patří rámování, symboly¹³ nebo salámová taktika. Například pokud promotér politiky představuje alternativu řešení problému, více se odchylojící od status quo, má šanci tuto alternativu prosadit, jestliže ji prezentuje jako zisk pro všechny a současný problém prezentuje jako ztrátu (Zahariadis 2007, str. 70, 76-78). Například návrh ZSS byl promotéry politiky prezentován jako důležitější, než existující neúčinný služební zákon, právě kvůli jeho nižším dopadům na státní rozpočet. I když návrh v sobě obsahoval mnohé nedostatky, nebyl na ně brán až takový zřetel.

Připomeňme, že promotérům veřejných politik nahrávají mnohé další okolnosti, jako jsou časová omezení pro vyřešení problému, jelikož řízení času je ze strany tvůrců politik a vysokých úředníků veřejné správy chápán jako hodný upřednostnění před samotnými úkoly (Novotný 2012, str. 33). Touto perspektivou můžeme říci, že mezi jedinci dochází k soupeření o pozornost tvůrců politiky vůči jejich problémovým tématům. Jen některá témata mají šanci na to, že se jimi budou politikové zabývat. Výběr těchto témat pak záleží na paletě nabízených problémů k vyřešení, systémových silách a pozici navrhovatele ve vládě nebo organizaci. Závisí také na tom, jak zdatně jednotliví političtí inovátoři zkreslují informace, jakým způsobem problémy rámuji a strhávají na ně pozornost.

Jelikož je schopnost manipulace, jako zkreslené vyličení dané situace promotéry politiky, ústředním konceptem teorie tří proudů, beru na to ve své práci ohled.

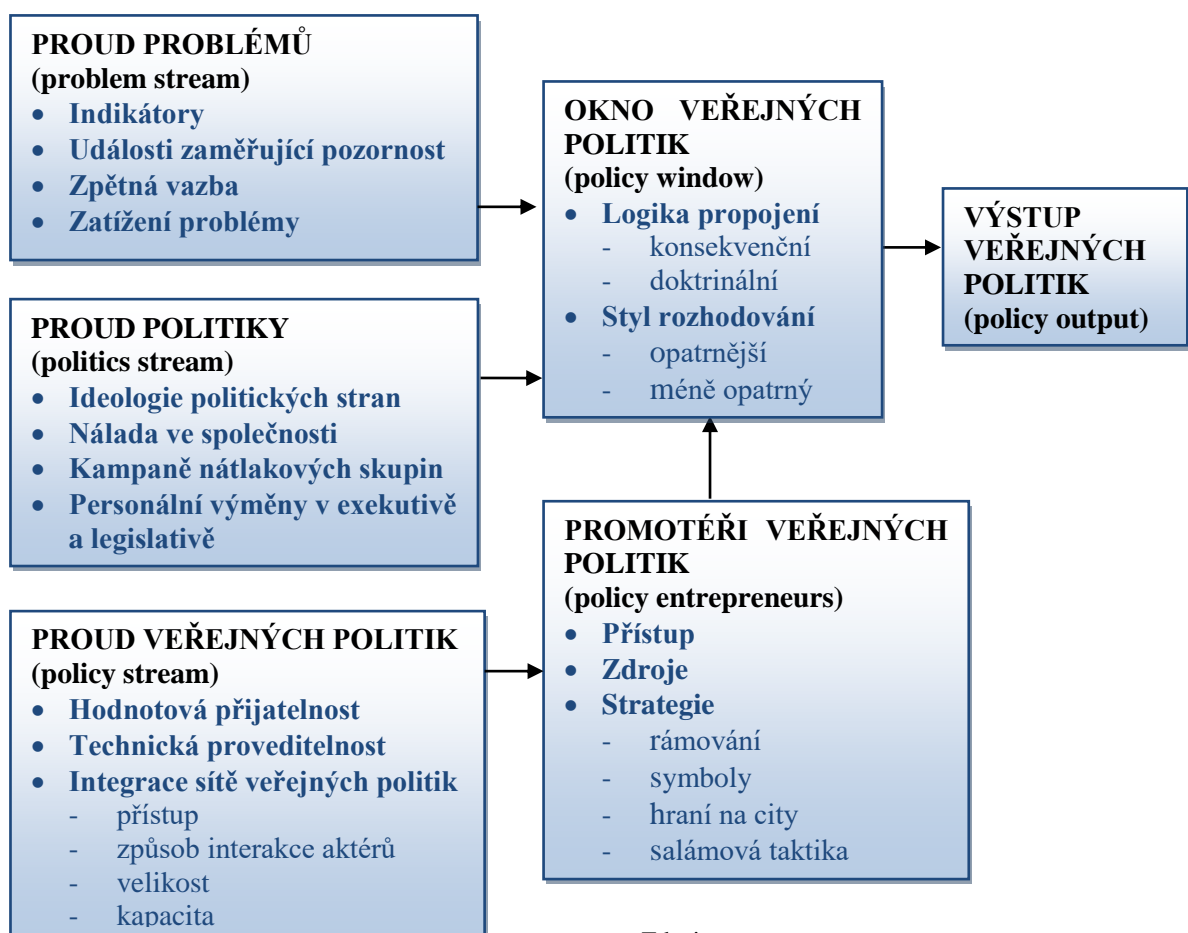
¹² Teorie tří proudů označuje v angličtině promotéry veřejných politik jako „Policy Entrepreneurs“.

¹³ Symboly upoutávají pozornost politiků tím, že přenášejí jednoduchou zprávu a vzbuzují emoce. Politický diskurs činí více emotivní než racionální, což vede k větší konfrontační politice. Symboly odvozené od národní identity mají větší vliv na prosazení daného opatření (Zahariadis 2014, str. 37).

Manipulace je v rámci teorie stěžejní vysvětlující okolností, k porozumění procesu tvorby veřejných politik (Zahariadis 2007, str. 70). Manipulátoři sledují své cíle, chtějí takovou politiku, jak si ji sami představují. Nemusí to však vždy znamenat, že se na konečné volbě řešení podílí. Jednotlivá řešení jsou vymezována až tvůrci veřejných politik a jejich výběr závisí i na jiných elementech v proudu politiky (Zahariadis 2003, str. 20-21).

Schéma níže znázorňuje všechny tři proudy politiky včetně dalších dvou strukturálních prvků, kterými jsou okno veřejných politik a promotéři veřejných politik. V analytické části práce zohledním i některé parametry strukturálních prvků TTP, které jsou ve schématu vyznačeny modře. Tyto parametry na dané téma zaměřují pozornost a tak problematiku více přibližují.

Schéma č. 3 – Strukturální prvky TTP



Zdroj:
Novotný (2012, str. 36) podle Zahariadis (2007),
upraveno autorem

3.3 Dynamické prvky TTP

Dynamické prvky teorie, jakožto jednotlivé fáze popisu procesu tvorby politiky, mi nabízí jednoduchý a strukturovaný postup v analýze legislativního vývoje tvorby ZSS. Proto považuji za správné je zde pro svou lepší představu uvést.

Dynamickými prvky TTP jsou:

- a) Fáze nastolování agendy – v rámci analytické části práce se zaměřím na nastolování agendy vztahující se ke služebnímu zákonu, přičemž u samého počátku projednávání ZSS identifikuji otevření okna veřejných politik a v rámci celého projednávání návrhu zákona zohledním způsob přidělování pozornosti.
- b) Fáze formulování alternativ řešení, hledání řešení – analýzou projednávání předkládaných pozměňovacích návrhů zákona si bude možné všimnout působení snah prosadit různé alternativy ZSS. V rámci hledání řešení bude patrný soubor různých idejí a názorů konfigurující se napříč politickým spektrem v konfrontaci s idejemi generovanými v proudu veřejných politik.
- c) Fáze výběru řešení a rozhodování – v závěru analytické části práce zvážím další faktory, které zasahovaly do výběru řešení, jako je například veto prezidenta republiky. V rámci fáze rozhodování předkládám informace o výsledcích hlasování v PS.

3.4 Hypotézy TTP

Oproti racionální volbě, která předpokládá, že tvůrci veřejných politik definují problém a posléze koncipují politiku, která by vedla k jeho řešení, TTP rozhodování zainteresovaných aktérů vysvětluje jako rozhodování podmíněné příležitostmi, které se nabízí v čase otevření okna veřejných politik.

V rámci TTP lze stanovit hypotézy vztahující se k otevírání oken veřejné politiky a využití této příležitosti k předložení alternativ řešení problémů, stejně tak k prosazení vlastního návrhu řešení např. promotéry veřejných politik. Na základě TTP je také možné formulovat hypotézy vztahující se k sítím veřejných politik. TTP byla však některými analytiky kritizována právě pro své nereálné a blížeji nespecifikované předpoklady (Zahariadis 2014, str. 40).

V práci do úvahy zahrnu následující hypotézy TTP:

- H1: V případě, že se okno veřejných politik otevře v proudu problémů, znamená to, že navrhovaná řešení jsou vypracována v reakci na specifické problémy,

které vznikly. Neřešení těchto problémů může ohrozit znovuzvolení politiků (Herweg, Hub, Zohlnhöfer 2015, str. 437, 441). Proces je konsekvenci.

H2: Pokud se okno politiky otevře v proudu politiky, znamená to, že navrhovaná řešení mají ideologický charakter. Jinými slovy, řešení jsou generována, aniž by byl prvně definován problém. Politiky jsou tedy tvořeny a následně zdůvodňovány. Za důležitější je považováno přijetí určitého řešení, než skutečné vyřešení problému samotného. Proces je ideologický neboli doktrinální (Zahariadis 2014, str. 36-37).

H3: Vychází se z předpokladu, že tvůrci veřejných politik mají averzi vůči ztrátám a tak v případě, kdy jsou konfrontováni s nějakou ztrátou, jsou více ochotni podstupovat riziko. Z toho vyplývá, že je práce promotérů veřejných politik úspěšnější, když předkládané řešení prezentují jako eliminaci ztrát (Zahariadis 2007, str. 78).

H4: Navrhované řešení, výrazně se odlišující od status quo, má v rámci spojení tří proudů politiky větší šanci na úspěch v případě, že je problém představován jako ztráta. Toto platí i naopak. Navrhované řešení, které neznamena větší změnu status quo, bude úspěšnější tehdy, když existující problém bude představován jako zisk (Zahariadis 2003, str. 156).

H5: Prosazované ideje neodpovídající hodnotám specialistů v proudu veřejných politik nezískávají tolik pozornosti ze strany tvůrců politik, jako ty, které jsou ve veřejně politickém proudu zastávány (Zahariadis 2007, str. 72).

H6: Platí, že sítě o více aktérech vykazují tendenci slabší integrace, nižší administrativní kapacitu, avšak pro ostatní představují konkurenci a jejich přístup je méně omezen. Politická síť je zpravidla více integrovaná tehdy, pokud je svým rozsahem menší a mezi aktéry uvnitř sítě převládá vyjednávání s konsensuálním výsledkem. Taková síť má vyšší administrativní kapacitu, avšak více omezený přístup a vazby na ostatní síť (Zahariadis 2003, str. 48-49, Zahariadis 2014, str. 33).

H7: Nálada společnosti ovlivňuje chování vlády. Negativní nálada vede k více konfrontační politice, jelikož způsobuje negativní očekávání reakce mezi lidmi a aktéry politiky (Zahariadis 2014, str. 39).

Za účelem zvážení hypotézy č. 1, budu pátrat po problémech souvisejících se státní službou, které měly vliv na nastolení politiky ZSS. U hypotézy č. 2 se zaměřím na

podněty politického charakteru, tedy zda existovaly ideologické důvody pro započítání politiky ZSS. Stejně tak posoudím působení nálady společnosti, jestli měla dopad na rozhodování tvůrců politik nastolit politiku ZSS. Potvrzení hypotézy č. 7 bude záviset na doložení indikátorů národní nálady. V rámci posouzení hypotézy č. 3, při analýze projednávání ZSS budu věnovat pozornost výrookům politiků, konkrétně si chci všimnout toho, zda prezentovali určitou alternativu podoby ZSS jako výhodu, oproti stávající situaci, která může být představována jako ztráta (viz také hypotéza č. 4). V analytické části práce rovněž zvažím ideje formované v proudu veřejných politik s vazbou na hypotézu č. 5. Budu si všimnout, zda prosazované ideje byly tvůrci politiky respektovány a zdali jim byla dána přednost při tvorbě politiky ZSS, před idejemi, které nepocházejí z proudu veřejných politik. Podobně se zaměřím na politické sítě, přičemž krátce zvažím míru jejich integrace v porovnání s vlivem na tvorbu politiky ZSS (viz hypotéza č. 6).

4. Metodologie

Záměrem této kapitoly je určit směr zkoumání vzhledem ke stanovenému předmětu a výzkumným cílům práce.

4.1 Jedno-případová studie

Zvolený teoretický rámec teorie tří proudů mě ve zkoumání nijak neomezuje, spíše mi nastavuje určitá pravidla, jak při zkoumání postupovat a čeho si všímat, což ve výsledku práci zjednodušuje. Jak jsem se již zmínil v kapitole o cílech, teorie tří proudů je aplikována na konkrétním případě. V analytické části práce proto využívám jedno-případovou studii, která umožňuje zachytit složitost jednoho empirického procesu určitého případu až do takové míry, do které je to možné a odůvodnitelné (Fiala, Schubert 2000, str. 44). Při studiu procesu tvorby ZSS sleduji konkrétně nastolování a navrhování politiky zákona a také se zajímám o roli promotérů politiky a o aktéry v procesu tvorby zákona působící. V tématu uvažuji též nad hypotézami TTP.

4.2 Výzkumné strategie

Při psaní práce využívám data dvou strategií výzkumu, tedy kvalitativní a kvantitativní data. Pracuji jak s primárními tak i sekundárními daty. Jelikož se zaměřuji na specifický předmět zájmu, považoval jsem za nutné nejprve se s daným tématem seznámit. V rámci syntézy dosavadního poznání jsem proto využil metodu systematického přehledu, kterou je desk-research (viz kapitola 4. 4). Mluvíme o metodě studia sekundárních dat (Hendl 2005, str. 132; Nekola, Veselý 2007, str. 159).

Cílem tedy bylo provést rešerši relevantních sekundárních zdrojů a tímto způsobem získat dostatečný vhled do dané problematiky, přičemž jsem kladl důraz na identifikaci stěžejních témat, které se často objevují napříč souborem zdrojů. Konzistentní a všeobecný přehled zdrojů dat uvádím v tezích diplomové práce.

Primární data získaná prostřednictvím dodatečného expertního dotazování slouží jako doplnění praktické části práce, měla by daný předmět zkoumání obohacovat a činit jej tak více srozumitelnějším. Za tímto účelem jsem se dotazoval zainteresovaných politických aktérů v politickém procesu, kteří jsou pro danou oblast dostatečně informačně vybaveni (viz podkapitola 4. 6).

V práci pracuji s induktivní, dalo by se říci, že také s retroduktivní metodou. Dle Švaříčka (2007, str. 15) je induktivní metoda hlavním logickým postupem, přičemž je

zasazena na empirických faktech, kdy se usuzuje od jednotlivého na obecné. Užitím této metody v práci dospívám k obecným závěrům, a to především v její praktické části, kde interpretuji data získaná z expertního šetření.

V rámci výzkumné strategie retrodukce je sledována určitá zákonitost či pravidelnost, přičemž se hledá konstrukce hypotetického modelu struktury, který pravděpodobně tuto pravidelnost způsobuje. Retrodukce je založena na „logickém objevu“ a na kreativní imaginaci, která je vhodná pro veřejnou politiku, protože pomocí ní odhalujeme mechanismus různých jevů (Veselý 2011, str. 43). Za hypotetický model struktury bych mohl považovat hlavní teoretické východisko, na kterém je diplomová práce stavěna. Pomocí pozorování pak sleduji, zda formulovaný mechanismus, tedy daná teorie, skutečně v praxi funguje. I když se mechanismus nedá příliš empiricky doložit, jeho přítomnost v problematice konkrétně ověřuji kontrolou přítomností hypotéz dané teorie. Jedná se o hypotézy (viz podkapitola č. 3. 4) vztahující se k otevírání oken příležitostí, proudu veřejných politik a k manipulačním strategiím promotérů politiky. Výzkum na zvoleném případě by tak měl mechanismus teorie čtenáři více podhalit.

4.3 Zdroje dat, sběr dat a analýza dat

Z předchozího je patrné, že budu pracovat jak s primárními, tak i sekundárními daty. Za účelem prostudování zvolené tematiky jsem využil různé veřejně-politické dokumenty, mezi které řadím stenografické záznamy, sněmovní tisky, strategické dokumenty nebo jiné záznamy veřejné správy. Neopomím také legislativu, odborné publikace, expertizy a veřejně-politické studie související s tématem. Pro doplnění jsem některé informace čerpal z odborných recenzovaných článků na internetu. K prostudování problematiky jsem též využil širokou škálu zdrojů dat, kde mimo jiné zahrnuji zákony, slovníky, média, weby poslaneckých klubů a sekundární kvantitativní výzkumná data, kterými jsou statistické údaje (viz kapitola 5. 6). Informace o legislativním vývoji služebního zákona od roku 2000 se mi podařilo získat prostřednictvím pana Romana Málka, asistenta předsedy strany KDU-ČSL.

Vedle sekundární analýzy dat, která je charakteristická výběrem a analýzou relevantních dokumentů a jejímž prostřednictvím analyzuji dostupné prameny týkající se období před nastolením politiky zákona o státní službě, využívám především obsahovou analýzu stenografických záznamů projednávání návrhu skupiny poslanců na vydání příslušného zákona. Obsahová analýza dat nabízí standardizovanou metodologii

s cílem systematicky a objektivně analyzovat obsah zaznamenané lidské komunikace (Nekola, Veselý 2007, str. 187). Ve výzkumech je tato metoda velmi oblíbená, jelikož napomáhá porozumět obsahu sdělení textů. V rámci této metody si budu všimnout původce a příjemce komunikace při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně, rozeberu obsah a účel sdělení. Zaměřím se na vzájemné interakce mezi komunikanty, což je důležité pro pochopení procesu tvorby zákona. Předpokládám, že užitím obsahové analýzy bude možné vystopovat působení promotérů veřejných politik.

Další užitá metoda sběru dat je systematický průzkum zdrojů dat prostřednictvím fulltextového vyhledávače na serverech veřejné správy. Stěžejní informace čerpám výhradně z webové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kde jsou dostupné všechny stenografické záznamy projednávání zákona. Zákon o státní službě je dostupný na Portálu veřejné správy ve formátu pdf.

Primární data jsem obdržel prostřednictvím dodatečného expertního dotazování za využití výzkumného nástroje expertních dotazníků. Metoda umožňuje získat kvalitní a strukturované odpovědi od specialistů na danou problematiku. Pro výběr osob ve výzkumu, používám metodu účelového vzorkování. To znamená, že volím takové osoby pro výzkum, které jsou vzhledem ke zvolenému tématu dobře informačně vybavené (Hendl 2005, str. 154).

Primární data analyzuji za pomoci užití obsahové analýzy dotazníků. Jejím prostřednictvím bych měl identifikovat důvody a způsoby implementace dané politiky v minulosti, taktéž chci sledovat perspektivy problému a hodnocení stávajícího stavu nebo i proveditelnosti politického opatření. Zaměřím se tedy i na postoj respondenta vůči obhájenému ZSS, zda souhlasí či nesouhlasí se způsobem prosazení této právní úpravy. Primární data zpracuji metodou editovacího postupu, která je založená na interpretaci (Hendl 2005, str. 225). Informace získané od respondentů uvádím a odkazuji průběžně v textu práce.

Otázky pro dotazování uvádím v příloze č. 1 řazené na konci práce. Obsahová analýza dotazníků je z povahy formulovaných otázek velmi zjednodušena, jelikož otázky pro dodatečné expertní dotazování jsou strukturovány tak, že získané odpovědi jsou zároveň odpověďmi na otázky, které si kladu při aplikaci analýzy samotné.

Vyplněné dotazníky v neupravené podobě přikládám do přílohy (příloha č. 2 a 3). Čtenář tak má možnost sám porovnat provedenou analýzu případu ZSS s retrospekcí politiků, jakožto přímých účastníků procesu tvorby zákona. Primární data totiž v textu práce uvádím poskrovnu.

4.4 Desk research

Vědecké práce je patřičné nejprve podložit již existujícími daty. Před tím, než započneme sběr vlastních dat, nejprve se seznamujeme s historickým vývojem problematiky a s materiály, ve kterých se autoři danou problematikou zabývají. Zjišťujeme, zdali existují navrhovaná řešení problému nebo zda se daný problém již řeší apod. K tomu využíváme studium sekundárních dat, které jsou považovány jako základní stavební kámen pro většinu analýz. Protože jak se Nekola a Veselý (2007, str. 159) dále zmiňují, ve většině případů potřebujeme pracovat s historickými daty, které nezískáme jiným, než zmiňovaným způsobem. Každý dobrý výzkumník nebo analytik veřejné politiky by se tedy nejprve měl seznámit s již existujícími zdroji sekundárních dat.

Pro tento účel jsem využil metodu výzkumu „Desk research“, která spočívá v analýze již dostupných sekundárních dat. Celkový výčet dostupných zdrojů informací zde neuvádím, jelikož to nepovažuji za nutné, také vzhledem k již uvedeným zdrojům v bibliografickém seznamu.

Vedle literatury a stěžejní legislativy se nabízejí pozměňovací návrhy zákona, sněmovní tisky, důvodové zprávy nebo například záznamy z jednání výborů. Ty jsou vhodné pro sledování rozhodnutí výborů ve věci návrhů poslanců na vydání příslušného zákona apod. Kvalitní informace obsahují různé analýzy nevládních organizací, například o finanční náročnosti a kvalitě výkonu státní správy Centra aplikované ekonomie nebo tzv. „policy papers“ či poziční dokumenty zasílané v koncepčních materiálech přímo politikům.

Vysledovat názory a argumentace jednotlivých poslanců na projednávaný zákon je možné díky stenografickým zápisům obsahující jak obecnou, tak i podrobnou rozpravu poslanců ve sněmovně včetně množství hlasování. Poměrně bohatým zdrojem doplňujících informací jsou různá vyjádření politických aktérů nejen na webech jednotlivých politických stran, ale i v médiích. Dále pak mohou při seznamování s problematikou vhodně posloužit elektronické internetové deníky, například na doméně epravo.cz, denikreferendum.cz, e15.cz a týden.cz nebo internetový zpravodajský a diskusní portál na doméně parlamentnilisty.cz, který poskytuje recenzované články vztahující se k problému, či jiný zpravodajský portál jako je například iDNES.cz.

Další informace mohou nabídnout diplomové a bakalářské práce, které se státní správě a státní službě věnují.

4.5 Opatření pro vyšší validitu

Pro zvýšení vnitřní validity výzkumu, tedy míry pravdivosti zjištěných tvrzení o příčinných vztazích v rámci sledovaných proměnných, využívám tzv. datovou triangulaci, tedy kombinaci různých zdrojů dat (Nekola, Veselý, Ochrana 2007, str. 153). Datová triangulace napomáhá porozumět mnohým sociálním jevům při použití různých způsobů získávání dat, které se navzájem doplňují. Tato metoda odstraňuje slabiny jednotlivých metod a přispívá k navýšení platnosti poznatků v práci (Flick 2009, str. 444). Kvalitativní a kvantitativní sekundární data v práci obohacuji o kvalitativní primární data získaná realizací dodatečného expertního dotazování, čímž posiluji triangulaci dat.

Nasbírané informace jsou v práci podpořeny jejich sběrem z rozličných zdrojů, v odlišný čas a od různých osob. Abych zajistil co nejvyšší míru věrohodnosti informací získaných na webových stránkách, vyhledával jsem je na webech reprezentativních institucí. Informací, které čerpám z vybraných zpravodajských portálů je minimum. Jejich platnost si ověřuji na jiných zpravodajských portálech, z toho některé získávám přímo z videozáznamů.

4.6 Operacionalizace výzkumného šetření

Pro operacionalizaci dodatečného expertního výzkumu jsem si připravil soubor otázek a podotázek. Jimi se prostřednictvím expertních dotazníků ptám vybraných klíčových aktérů politiky, kteří ovlivnili proces tvorby zákona o státní službě.

Pečlivě formulované otázky jsou dobrým předpokladem pro jejich zodpovězení, to je také důvod, proč jsem je několikrát revidoval a konzultoval s vedoucím práce. S ohledem na potřeby své diplomové práce, formulaci stanovených otázek jsem považoval za základní schéma, které bylo možné průběžně esteticky upravovat. Umožnilo mi to předcházet některým technickým problémům jejich použitelnosti. Základní podoba otázek však zůstala z největší části nezměněna. Finální otázky obsahuje expertní dotazník zařazený v příloze (viz příloha č. 1).

Abych podpořil odpovědi nejlépe od osob, které byly v procesu tvorby zákona zainteresovanými aktéry, dotazník jsem konstruoval takovým způsobem, aby od vyplnění neodrazoval příliš direktivními otázkami.

Platí, že s větší znalostní výbavou výzkumníka o dané problematice a respondentech se zvyšuje přínos z uskutečněných rozhovorů. Dodatečné expertní

dotazování jsem tudíž realizoval až po nastudování dané problematiky a po podrobném seznámení s projednáváním ZSS ve sněmovně.

Dotazování proběhlo zprostředkovaně, tedy zasláním dotazníku prostřednictvím elektronické pošty. Oslovil jsem státní tajemníky poslaneckých klubů KDU-ČSL (MUDr. Markéta Knobová), ČSSD (Bc. Jaroslav Lempere), KSČM (Vědunka Stuchlíková) a TOP 09 (Bc. Radek Lojda), s prosbou, zda by mi neposkytli kontakt na garanta, kterému ZSS příslušel, případně na člověka, který má v problematice dostačující přehled. V dopise emailu jsem vysvětlil, že vyplnění dotazníku potřebuji pro účely své diplomové práce, přičemž dotazník samotný jsem přiložil do přílohy emailu.

Ve dvou případech tajemníci (za ČSSD a KSČM) dotazník přeposlali poslancům (JUDr. Jeroným Tejc, Mgr. Jan Klán), kteří jej vyplnili a zaslali zpět. Zbývající tajemníci poslaneckých klubů se mi neozvali, kromě tajemnice KDU-ČSL Markéty Knobové, která mi doporučila poprosit o vyplnění paní poslankyni Pavlu Golasowskou. Paní poslankyně Golasowská dotazník přeposlala panu poslanci Petru Kudelovi. Bohužel ani v tomto případě jsem nezískal žádnou další odpověď.

Kontaktoval jsem taktéž pana Vladimíra Vořechovského (ANO, divize komunikace), opět bez zpětné reakce. Jelikož jsem však již disponoval expertními informacemi, jak ze strany ČSSD (předkladatele ZSS), tak i ze strany KSČM (opoziční kritika podoby ZSS), v kontaktování tajemníků zbývajících poslaneckých klubů ODS a Úsvit jsem již nepokračoval.

U respondentů, kteří dotazník vyplnili, jsem se zpětným dotááním¹⁴ ujistil, zda mohu celý vyplněný dotazník zařadit do přílohy své práce a některé informace použít přímo v textu práce, přičemž bych jméno respondenta vždy uvedl do závorky, hned za autorovou myšlenkou. V obou případech dotazování souhlasili.

Jelikož jsem expertní šetření pojal jako obohacení diplomové práce, vysoký počet odpovědí nakonec nepovažuji za nutný. Odpovědi od dvou dobře informovaných politických aktérů (viz příloha č. 2 a 3), přičemž jeden je přímo předkladatelem ZSS, představují zdroj cenných a kvalitních dat.

¹⁴ Prostřednictvím emailové pošty jsem se přímo dotázal poslance Jana Klána (KSČM). Potvrzení souhlasu s umístěním dotazníku poslance Jeronýma Tejce (ČSSD) do přílohy své diplomové práce jsem získal prostřednictvím asistentky poslance paní Karolíny Málkové.

5. Vývoj tvorby zákona o státní službě

V praktické části práce nejprve identifikuji otevření okna veřejných politik, které znamenalo příležitost pro započetí diskuse o novém ZSS. Následně se zabývám podněty v jednotlivých proudech politiky, jejichž výklad by měl osvětlit důvody, které vedly k otevření okna politiky ZSS.

To znamená, že stručně mapuji vývoj nastolování agendy vztahující se ke státní službě a pojednání doplňuji krátkým přehledem o přípravě předmětných právních úprav. Hromadění neřešených problémů ve státní správě dokládám pomocí uvedení indikátorů problémů. Zvažuji i změny v politice, které podnítily vznik politického okna. Stejně tak se věnuji politickým sítím v proudu veřejných politik, které ovlivňovaly diskusi okolo ZSS prosazováním svých idejí.

Po rozpravě o otevřeném okně politiky a proudech politik se dále věnuji projednávání ZSS v PS. Legislativní proces je nezbytnou součástí fungování každé politiky, během kterého jsou předkládány, hodnoceny a vybírány různé alternativy řešení. Při zvážení alternativních návrhů ZSS rovněž do úvahy zahrnuji práci promotérů veřejných politik, užívání strategií promotérů, řízení pozornosti aktérů a způsob akceptace idejí pronikajících z proudu veřejných politik.

V mapování legislativního procesu ZSS pokračuji analýzou opakovaných čtení zákona a zařazuji též závěrečnou rozpravu politiků nad podobou ZSS včetně názorů prezidenta republiky. Text průběžně obohacuji o informace získané prostřednictvím dodatečného expertního dotazování.

5.1 Otevření okna příležitostí

Nastalá obměna politického zastoupení a s tím související vznik nové vlády Bohuslava Sobotky, také déletrvající problémy ve státní správě, na které politické strany již reagovaly ve svých volebních programech a konečně prezidentova podmínka a tlak EK, to vše vyústilo v potřebu nastolit politiku, která by na danou situaci ve státní správě reagovala. Na začátku sedmého funkčního období byl proto odstartován legislativní proces tvorby ZSS předložením poslaneckého návrhu. V této kapitole konkrétně sleduji způsob otevření okna příležitostí, které umožnilo nastolit politiku ZSS.

Otevření politického okna¹⁵ záviselo především na konsekvenčním spojení, ale projevilo se též i spojení doktrinální. V rámci konsekvenčního spojení politici navrhovali řešení v reakci na potenciální ohrožení neúspěchu stran v dalších volbách, můžeme tedy říct, že se zde uplatňuje hypotéza č. 1 o otevřeném okně veřejné politiky na základě proudu problémů. Skutečné řešení problému nestabilní státní správy již neodkladně očekávala společnost (období před volbami do PS), ve které panovala negativní nálada z důvodu dlouhotrvajících problémů. Znamená to, že otevření okna příležitostí bylo vyvoláno nahromaděnými problémy ve státní správě, jejichž neřešení by vedlo k nárůstu nespokojenosti občanů s politikou a orgány státní správy.

Stěžejním důvodem pro nastolení politiky ZSS byl také vnesený požadavek orgánů Evropské unie, zákonně upravit efektivní a odpolitizovanou státní správu. Splnění požadavku bylo zároveň podmínkou pro čerpání prostředků z Evropských fondů (Poslanec Jeroným Tejc; expertní dotazování, ot. č. 1). Návrh zákona byl i odpovědí na dlouhodobá doporučení Evropské komise, zabránit déletrvajícimu stavu bez kvalitní právní úpravy a z toho plynoucí navyšování míry nejistoty ve výkonu státních zaměstnanců, která tkvěla ve vysoké fluktuaci a v subjektivním výběru státních zaměstnanců.

Například v doporučení Rady EU, k národnímu programu reforem České republiky na rok 2013, stojí: „Je třeba, aby po nové protikorupční strategii na období 2013-2014, kterou vláda schválila v lednu 2013, následovalo bezprostřední přijetí očekávaných prioritních právních předpisů, například služebního zákona.“ (Doporučení rady, Evropská komise, 29. května 2013, str. 5).

Stojí za zmínku, že bezprostřední vliv na konsekvenční spojení měla také událost zaměřující pozornost, tedy souvislost jmenování vlády se splněním prezidentovy podmínky, aby návrh ZSS Poslanecká sněmovna začala projednávat do konce roku 2013. V opačném případě Zeman pohrozil, že nejmenuje vládu čerstvě vzešlou z voleb (Poslanec Jan Klán; expertní dotazování, ot. č. 1).

Postoupený návrh zákona do druhého čtení, prezidenta přimělo jmenovat předsedu hnutí ANO Andreje Babiše ministrem financí. Zeman tak od Babiše, který se tou dobou na Slovensku soudil kvůli obvinění, že spolupracoval s totalitní StB,

¹⁵ Názorně zobrazuje schéma č. 4 v kapitole 5. 9 (str. 63), které znázorňuje roli promotérů politiky v čase otevřeného okna příležitostí.

nevyžadoval lustrační osvědčení.¹⁶ Novela předkladatelů skupiny poslanců ČSSD podléhala ve Sněmovně tvrdé kritice a byla opozičními poslanci, především z řad strany TOP 09, nazývána jako lex Babiš, tedy jako účelově orientovaná. Původní záměr prezidenta, zacílit pozornost politiků na problém neexistence účinného služebního zákona, se příliš nezdařil. Diskuse poslanců se hned stočila k pochybnostem, zda prosazování zákona není jen záměrem, jak zajistit šéfovi hnutí ANO, aby nemusel předložit lustrační osvědčení.

Ideologické důvody při otevření okna příležitostí hrály významnou úlohu. Bylo nutné reagovat na nespokojenost společnosti, zároveň zachránit tvořící se vládu a zajistit čerpání evropských prostředků. Musím konstatovat, že hypotézy č. 1 a 2 o otevřeném okně politiky (viz kapitola 3. 4) jsou v rámci tématu platné a vzájemně se prolínají.

Nastolení agendy zákona bylo tudíž i ideologicky zaměřené, navrhovaná alternativa byla upřednostněna před samotným problémem zpolitizované a nekvalitní státní správy. Politika zákona byla tvořena spíše s cílem zachránit tvořící se vládní koalici. O skutečné motivaci předkladatelů depolitizovat státní správu lze pochybovat. Také podezření z účelového hledání řešení, které by ve skutečnosti praxi politiky výrazně nezměnilo (viz expertní dotazník poslance Jana Klána, ot. č. 4), implikuje přítomnost doktrinálního spojení.

5. 2 Střet proudů politiky

V případě ZSS, střet všech tří proudů politiky v čase otevřeného okna příležitostí, byl charakteristický spíše souladem v postoji vytvořit zákon, který by státní službu upravoval, jelikož k tomu v každém proudu politiky existovaly opodstatněné důvody (viz následující kapitoly). Nebylo ani tolik zapotřebí strategií promotérů politiky, které bývají důležité pro propojování všech tří proudů politiky (Zahariadis, Exadaktylos 2015, str. 61), aby tvorba zákona mohla započít.

Velké šance na přijetí politiky zákona existovaly již od otevření politického okna. Jak vystihl politolog, profesor a rektor Metropolitní univerzity Michal Klíma: „Je zřejmé, že po dvou volebních zemětřeseních z let 2010 a 2013 byl netransparentní byznys přinucen uvolnit své sevření politických stran a základních pilířů

¹⁶ Týden.cz (2014). Poslanci splnili Zemanovu podmínku, podpořili „lex Babiš“. [online]. [cit. 2016-03-08]. Dostupné z [www: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/poslanci-splnili-zemanovu-podminku-podporili-lex-babis_295748.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/poslanci-splnili-zemanovu-podminku-podporili-lex-babis_295748.html)

demokratického státu. Fenomén uchvácení státu nekalým byznysem – prezentovaný v prvé řadě novou klientelistickou nomenklaturou – je snad u konce.“ (Tisková zpráva Transparency International 2016, str. 2). Bohužel to není úplně pravda a hrozí, že byznys bude pokračovat díky „umění“ promotérů politiky dosáhnout řešení, které by uspokojilo nároky na politiky kladené, a zároveň docílit prospěchu svého či někoho jiného.

Konflikt nastal až při projednávání jednotlivých návrhů v prvním a ve druhém čtení zákona, které se opozicijevily jako účelové. Zde se totiž angažovali promotéři politiky, kteří se v rámci střetu proudů a náhle otevřeného okna politiky, snažili obhajovat svou alternativu, jejímž prosazováním se dostávala do povědomí všech politiků i ostatních lidí. Aby měla alternativa šanci na úspěch, bylo nutné propojení proudů politiky zachovat a získat si pro ni další zastánce (Zahariadis 2007, str. 74). Toho promotéři dosahovali předkládáním sofistikovaných důvodů (viz kapitola č. 5. 9).

5.3 Vývoj nastolování agendy

V období po listopadu 1989 vyvíjí politická reprezentace úsilí úspěšně reformovat státní správu. Veselá (1997, str. 65-66) píše, že stěžejní vývojovou tendencí byla změna tváře státní služby. Kvůli narůstající prognostické a rozhodovací úloze souběžně narůstaly nároky na kvalifikaci státních úředníků, přičemž bylo nutné tuto kvalifikaci prohlubovat. Autorka se též zmiňuje o tendenci prosadit ve státní službě jednotný systém pro řízení personální práce. V neposlední řadě je to tendence uzpůsobit státní službu tak, aby odpovídala změnám podmínek v tržním hospodářství, s cílem předejít jejímu zaostávání v porovnání se soukromou sférou.

Nutnost dosažení změn ve státní službě a zavedení jednotného systému řízení personální práce se projevovala zvláště v období společenskoekonomických změn po pádu komunistického režimu. Naději na zlepšení personální situace slibovalo usnesení vlády ČR č. 271¹⁷, které mělo výkon personální práce ve státním aparátu sjednotit. Byly připravovány racionální postupy pro přípravu kvalitního zákona o státní službě. Došlo taktéž k vytvoření návrhu zásad ke služebnímu zákonu, který byl projednáván a nakonec schválen ve výborech České národní rady. Vláda ČR se bohužel touto problematikou přestala zabývat. Po roce 1995 byla vládní koncepce dokonce zpochybněna (Trykar 2008, str. 50).

¹⁷ Usnesení vlády ČR č. 271 z 15. dubna 1992

První podstatná a větší změna spočívá ve zrušení okresních úřadů a vytvoření samosprávných krajů. Reforma veřejné správy, probíhající v letech 1997 až 2002, se týkala veřejné správy na samosprávné úrovni a byla završena přijetím zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.¹⁸ Na ústřední státní správu prakticky neměla vliv. Bylo tedy nutné vytvořit zákon, který by tuto nerovnováhu napravil. Debata o profesionalizaci státní správy vyústila v přijetí 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).

Příprava předmětné právní úpravy se tedy odehrávala ve dvou směrech. Byl přijat zákon o úřednících v samosprávných celcích a teprve v roce 2002 vstoupil v platnost tzv. služební zákon.¹⁹ Schválení služebního zákona bylo podmínkou pro vstup ČR do Evropské unie v roce 2004. Na neuspokojivý stav ve státní správě reagovala vláda již dříve usnesením č. 27 ze dne 21. března 2001, kterým byl vytvořen Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě²⁰. Jeho dodržování státními zaměstnanci dávalo naději na udržení důvěry veřejnosti ve státní aparát (Průcha 2012, str. 136-137).

Následně proběhla i reforma veřejné správy ve smyslu „Smart Administration“, která byla inspirována modelem pro „dobrou veřejnou správu“. Tato vládní strategie s platností v období od roku 2007 do roku 2015 měla za cíl zvýšit kvalitu služby státní správy (Policy paper Transparency International 2012, str. 6). Pro její realizaci byla vytvořena vládní strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“²¹, která počítala s vytvořením právní úpravy o zaměstnaneckých vztazích ve veřejné správě, čímž by byl naplněn specifický cíl „Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku, posílit manažerské principy řízení ve veřejné správě.“ (Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, str. 71, 72). Ukázalo se však, že k výrazným pozitivním změnám nedošlo (Policy paper Transparency International 2012, str. 6).

¹⁸ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Služební zákon byl koncipován jako specifická právní úprava vztahující se na zaměstnance státní správy a samosprávy, která vykazovala pracovněprávní rysy při využití režimu zákoníku práce a kladla důraz na zvyšování kvalifikace úředníků (Průcha 2007, str. 133-134). Zákonem vzniklo tzv. Generální ředitelství pro státní službu, které bylo následně v roce 2006 zrušeno a jehož kompetence převzalo Ministerstvo vnitra.

²⁰ Kodex vymezuje standardy chování osob ve služebním poměru, které zaměstnanci veřejné správy musí uznávat. Mimo požadavek profesionality se stále více zdůrazňuje etika práce úředníka veřejné správy, které se v českém prostředí jako první souhrnně věnuje Richard A. Chapman ve své knize z roku 2003 „Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí“. (Průcha 2007, str. 134).

²¹ Usnesení vlády č. 757 ze dne 11. července 2007

Z předchozího je patrné, že problémy nereformované státní správy působily na otevírání oken politiky, v rámci nichž docházelo k debatám o reformě státní správy a k pokusům o prosazení různých řešení. Po pádu totality se společenskoekonomické změny nutně projeví na změnách smýšlení společnosti, což se promítlo i do změn postojů a podoby vlády. Okno politiky tak nebylo podmiňováno pouze existujícími problémy nekoncepční a chaotické státní správy, ale otevíralo se i v rámci proudu politiky závisící na změnách vlády a smýšlení společnosti (Kingdon 1995, str. 168).

Státní správa však stále vykazovala znaky nekoncepčnosti a chaosu. Její charakter byl ohrožen porušováním práva, špatným hospodařením s veřejnými prostředky a korupcí. V konečném důsledku byla ohrožena důvěra veřejnosti v demokratické instituce, správně fungující jen za podmínky stability a efektivnosti státní správy (Policy paper Transparency International 2012, str. 5).

Jak je uvedeno, předkládaná řešení nebyla úspěšná. Vypadá to, že jejich skutečnému naplnění zabraňovalo předčasné uzavírání okna politiky (Kingdon 1995, str. 169). Na základě uvedených informací předpokládám, že v případě vládní koncepce na zavedení jednotného systému řízení personální práce z roku 1992 šlo o uzavření okna politiky z důvodu neúspěšného prosazení nově formovaných idejí a nedostatečné investice času a energie vlády na jejich obhájení. Neustálé oddalování účinnosti zákona č. 218/2002 Sb. (služební zákon), o kterém se podrobněji zmiňuji v další kapitole, svědčí spíše o nezájmu různých vlád řešit problém neuspokojivé státní správy, což zapříčinilo další uzavření okna veřejné politiky a ztráty příležitosti pro nastolení řešení. Neexistenci dostatečných alternativ řešení problémů a z toho plynoucí uzavřené okno příležitostí (Kingdon 1995, str. 170), nasvědčovala ne příliš úspěšná reforma veřejné správy ve smyslu „Smart Administration“.

5.4 Právní úpravy služebního zákona

V průběhu let došlo k mnoha novelám služebního zákona z roku 2002, některé z nich odsouvaly účinnost zákona a tak tlumily pozornost na neuspokojivý stav ve státní správě. V této části zohledním jeden z parametrů proudu problému, kterým je zpětná vazba dříve přijatých politik. Zmíním se však také o třídění idejí v rámci veřejně politického proudu.

Zpětnou vazbou politik hodnotíme již kdysi implementovanou politiku, přičemž si všímáme, zda tehdy existující problémy byly nastavenou politikou (legislativou) úspěšně vyřešeny. V opačném případě problémy trvají a zasahují do politické agendy,

přičemž jejich důsledky ovlivňují podobu další politiky (Kingdon 1995, str. 100-101), k čemuž v případě služebního zákona nakonec došlo.

Zaměřím-li se na tvorbu legislativy vztahující se ke služebnímu zákonu v posledních čtyřech volebních obdobích (2002-2006; 2006-2010; 2010-2013; 2013-dosud), legislativní proces se dá označit za neefektivní a zdlouhavý.

Na konci roku 2000 byl ve 3. volebním období Poslanecké sněmovně předložen vládní návrh zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (sněmovní tisk č. 792/0). Zákon, jehož cílem bylo upravit pracovněprávní vztahy zaměstnanců v ministerstvech a ve správních úřadech, také odlišit tyto pracovněprávní vztahy od těch, které upravuje zákoník práce, byl schválen, avšak nikdy nenabyl plné účinnosti.

Během 4., 5., 6., a 7. volebního období bylo předloženo celkem 44 sněmovních tisků, tedy návrhů týkajících se služebního zákona, přičemž deset těchto pozměňujících novel nebylo přijato, jiné zase služební zákon neovlivnily (Parlamentní institut 2015, str. 1).²² Vynaložené úsilí na všechny pozměňovací návrhy daného zákona se proto jeví jako zbytečné.

Většina sněmovních tisků byly vládní návrhy zákonů, které upravovaly další zákony, včetně služebního zákona, v souvislosti s přijetím jiných zákonů. Změny se z větší míry týkaly legislativně-technických úprav, docházelo spíše k úpravám v terminologii služebního zákona. Níže shrnuji stěžejní návrhy služebního zákona.

4. volební období (roky 2002-2006)

- Vládní návrh zákona č. 281/2003 Sb. (sněmovní tisk č. 253/0) týkající se služby státních zaměstnanců ve správních úřadech. Účinnost služebního zákona byla novelou o rok odložena k 1. 1. 2005, kvůli nedostatku finančních prostředků na platy dle služebního zákona.
- Zákon č. 426/2003 Sb. (sněmovní tisk č. 391/0) změnil úpravu platových tarifů.
- Vládní návrh zákona č. 436/2004 Sb. (sněmovní tisk č. 528/0) obsahoval změny zákonů (terminologického rázu), včetně služebního zákona, v souvislosti s novým zákonem o zaměstnanosti.

²² Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. Odpověď na dotaz: Legislativní vývoj služebního zákona od roku 2000. 9 stran. Zpracovala Ing. Renáta Čermáková, duben 2015.

- Vládní návrh zákona č. 626/2004 Sb. (sněmovní tisk č. 680/0) měnil některé zákony v oblasti odměňování, včetně služebního zákona. Pozměňovacím návrhem poslance Zdeňka Koudelky byl počátek účinnosti služebního zákona odložen k 1. 1. 2007.
- Vládní návrh zákona č. 189/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 1006/0) upravoval některé zákony spolu se služebním zákonem, v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění.

5. volební období (roky 2006-2010)

- Vládní návrh zákona č. 531/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 37/0), jako novela služebního zákona odsunul účinnost zákona k 1. 1. 2009. Důvodem odkladu účinnosti byly restriktivní výdajová opatření.
- Zákon č. 381/2008 Sb. (sněmovní tisk č. 521/0) byl návrhem novely služebního zákona, který odsunul jeho účinnost k 1. 1. 2012.

6. volební období (roky 2010-2013)

- Vládní návrh zákona č. 445/2011 Sb. (sněmovní tisk č. 457/0), který byl novelou služebního zákona, odsunul účinnost služebního zákona ke dni 1. 1. 2015. Důvodem pro odsun účinnosti služebního zákona měla být připravovaná zcela nová právní úprava.
- Projednávání vládního návrhu zákona o státních úřednících (sněmovní tisk č. 1081/0), který měl nahradit neúčinný služební zákon, bylo ukončeno z důvodu konce volebního období. V důvodové zprávě tohoto návrhu je uvedeno, že cílem návrhu zákona bylo odpolitizovat, profesionalizovat a stabilizovat státní správu, čímž by bylo naplněno usnesení vlády č. 647 ze dne 31. 8. 2011 a č. 92 ze dne 15. 2. 2012.
- Projednávání poslaneckého návrhu novely služebního zákona (sněmovní tisk č. 1117/0), podaného v červenci 2013, bylo ukončeno z důvodu konce volebního období. Návrh měl za cíl služební zákon upravit dle změn, ke kterým došlo v organizaci veřejné správy a v oblastech práva.

7. volební období (od roku 2013)

- Poslanecký návrh (sněmovní tisk č. 71/0) totožný s obsahem sněmovního tisku č. 1117/0 v předchozím volebním období, měl být novelou služebního zákona. Komplexní pozměňovací návrh však změnil název návrhu na zákon o státní službě. Zákon byl schválen a vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 6. 11. 2014 jako zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

- Novela služebního zákona (sněmovní tisk č. 96/0), rozeslaná poslancům počátkem roku 2014, byla v prvním čtení vzata zpět z důvodu již projednávaného zákona o státní službě.

Politická nevole vůči služebnímu zákonu se dá usoudit z pěti předložených vládních i poslaneckých pozměňovacích návrhů, které odložily účinnost služebního zákona. Na základě předchozího výčtu právních úprav služebního zákona lze usoudit, že předkládaná legislativa, jakkoliv zdokonalovaná, je sice prvním krokem k naplnění principů kvalitní státní správy, nikoli však onipotentním.

Hledání řešení tak stále zůstávalo na národních neziskových organizacích a dalších subjektech občanské společnosti, neuspokojivému stavu státní správy ČR se také věnovala Evropská unie.²³ Při opakovaných neúspěších vlády docházelo k „znovuoživování“ starých idejí kvalitní a odpolitizované státní správy. Ideje byly v rámci politických sítí znovu prezentovány jako důležité, k jejichž naplnění musí dojít. Lze předpokládat, že se jedná o tzv. konvergentní přístup, který dle Zahariadise (2003, str. 13) znamená hledání řešení rychlým zrozením starých idejí. V rámci politické debaty tedy docházelo k připomínání již déletrvajících idejí o podobě kvalitního ZSS, které však stále nebyly naplněny, ale o nichž existovala obecná shoda, protože šlo o principy typické pro fungující demokratický stát.

Souběžně s prosazováním idejí (více v kapitole 5. 8) zaznívala kritika řízení času, neschopnosti vlády správně načasovat přijetí politické agendy zákona, protože stálé oddalování účinnosti služebního zákona představovalo rovněž nejistotu, plynoucí z potenciálně možných rizik, které mohly politickou agendu ukončit. V rámci projednávání zákona došlo například k pádu vlády nebo také k předčasným volbám. Čas je totiž unikátní a musí se s ním umět správně nakládat (Zahariadis 2014, str. 28).

5.5 Zatížení problémy

I přesto, že byla reforma veřejné správy všeobecně považována za důležitou a všechny vlády již samostatného českého státu ve svých programech schválení zákona o státní službě zohledňovaly, teprve na nátlak Evropské unie začaly probíhat práce na zákoně, které by ve státní službě oddělily politickou moc od personální oblasti. Oblast ústřední veřejné správy, s výjimkou vzniku generálního ředitelství státní služby založeném při Úřadu vlády ČR, však nebyla ovlivněna ani vznikem zásadního zákona č. 218/2002 Sb.

²³ Především v souvislosti vstupu ČR do EU v roce 2004 a také z důvodů čerpání evropských prostředků.

(služební zákon). Politici své kroky většinou ospravedlňovali nedostatkem financí na implementaci zákona do praxe. Skutečnou příčinou byl nezáměr politického spektra zákon uvést v účinnost. Ani každoroční připomínky k nevyhovujícímu stavu státní správy ČR, vydávané v bílé knize EU, nevedly k aktivnímu přístupu politiků. ČR se stala poslední zemí EU, které chyběl tento důležitý zákon, což se projevilo i na mezinárodním stupni (Pichrt 2015, str. XLI-XLII).

Vláda ČR, jako vrcholný orgán výkonné moci, spolu s činností všech ministerstev, které řídí a kontroluje, koordinuje ústřední státní správu. Řízení však bylo nepříznivě ovlivněno přetížením problému a různými překážkami operativního charakteru, což se ukazovalo v praxi (Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015, str. 8). Jednalo se především o problémy²⁴ v oblasti lidských zdrojů (např. neexistence centrální metodiky pro řízení lidských zdrojů, jednotného systému výběru pracovníků a systému řízení znalostí, slabé motivační prvky pro zaměstnance ad.), v oblasti financí a efektivity jejich vynakládání (chybění povinnosti vyhodnocování nákladů a neexistence systému kontroly efektivity vynakládání prostředků aj.), ve sféře informačních a komunikačních technologií (malá vybavenost orgánů státní správy informačními technologiemi, špatná propojenost registrů a z toho plynoucí nedostatečná výměna dat mezi orgány státní správy apod.), také existovaly problémy v řízení (např. chybění metodických postupů pro strategické řízení nebo nedostatečná provázanost strategických materiálů s rozpočty) a v oblasti regulace, kde byly problémy především nestabilní, složitý a roztříštěný právní řád, neexistence koncepce pro tvorbu právních předpisů, administrativní a finanční zátěž regulace nebo také neschopnost právního řádu reagovat na změny podmínek (Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015, str. 10-11).

Odvozuji, že veřejnoprávní vztah zaměstnanců se státem nejvíce ovlivnil vznik velkého lustračního zákona v roce 1991, jelikož ani podmínka Ústavy ČR z roku 1993 politiky nepřinutila časně upravit právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech samostatným zákonem.

Hlavním specifickým problémem, který zasluhoval politické řešení, byla tedy neexistence moderní legislativy upravující státní službu. Politikové v minulosti postupovali nesystémově nebo nejevili zájem takový zákon prosadit. Jako palčivý

²⁴ Problémy jsou podrobně analyzovány a rozpracovány v oblasti státní správy, územní samosprávy v samostatné i přenesené působnosti ve Strategii realizace Smart Administration „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“ na str. 8-17.

a zásadní problém, který přiměl politiky k aktivnějšímu přístupu, se znovu ukázal požadavek Evropské komise na účinný zákon, kterým by se předešlo politickému vlivu na úřednické pozice. Při nenaplnění tohoto požadavku hrozily ČR ze strany EU sankce, což pochopitelně vedlo k záměrům novelizovat a uvést v účinnost platný, avšak zastaralý a neúčinný služební zákon.

Existence účinného zákona byla ze strany veřejnosti všeobecně chápána jako důležitá, zvláště zaměstnanci ústředních správních orgánů. To se promítlo i ve volebních programech jednotlivých parlamentních stran pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2013. Nicméně, jak se Jan Pichrt (2015, str. XLIII) v úvodu své knihy zmiňuje: *„Obecně však převládala v politické sféře nechť k jakémukoliv služebnímu zákonu s tím, že když už jej kvůli EU musíme mít, tak aby byl bezzubý a vše zůstalo při starém.“*

Problémem státní i veřejné správy byla nedostatečná systemizace pracovních míst dle tarifních tříd, jelikož tu prováděl každý úřad jednotlivě a tak docházelo k účelovému zařazování do vysokých platových tříd. Chybělo také přesné vymezení minimálního počtu zaměstnanců pro zřízení vnitřního útvaru, kde zařazujeme vedoucí oddělení, ředitele odborů, náměstky ministra, ředitele sekce ad., taktéž nebyl jednotně vymezen počet náměstků ministra. To všechno vedlo k existenci nadbytečných pracovních pozicí. Politikové byli v pozici statutárního vedoucího úřadu, a tak rozhodovali i o personálních a finančních záležitostech, pro které nebyli specializovaní. Svou získanou „kompetenci“ mohli využívat ve svůj prospěch či prospěch někoho jiného, jim blízkého. V zahraničí je to ale profesionální a odpovědný státní aparát, kdo zabezpečuje provozní agendu, a v jehož čele stojí státní tajemník (Pichrt 2015, str. XLII).

Platový systém umožňoval osobní příplatky či mimořádné odměny, opakující se v pravidelných intervalech a převyšující tarifní plat zaměstnance. Také existence smluvních platů nebo neomezená výše odstupného byla pro demokratický systém nepřijatelná. Chyběl jednotný systém pro výběr státních zaměstnanců, nebyly jednotně vymezeny požadavky a předpoklady pro výkon státní služby, pozbývala objektivní systemizace pracovních míst, funkcí a náplní práce. Kvalifikační požadavky nebyly přizpůsobeny zaměření dle funkcí a výkonu zaměstnance. Výběrová řízení, kariérní či platový postup byly nepovinné. Za velký problém byla považována neexistence nezávislého ústředního řízení státní služby (Pichrt 2015, str. XLIII).

Z výroční zprávy BIS za rok 2014 je patrné, že pokračovaly tendence nelegitimních lobbistických aktivit. BIS taktéž zaznamenala ovlivňování orgánů státní

správy pomocí personálních vazeb členů vlivných struktur na představitele centrálních orgánů a to na MŠMT a MZe. „Zaznamenány byly i snahy o obsazení významnějších postů takovými kandidáty, kteří by pro dané osoby nebo skupiny mohli zajišťovat různé výhody, případně pomáhat s vyváděním finančních prostředků.“ BIS se též konkrétně zmiňuje o problému neefektivního a nekvalifikovaného výkonu státní správy a častých personálních obměnách ve vedení organizačních jednotek řídicích orgánů, což zapříčinila absence účinného zákona, který by upravoval právní poměry státních zaměstnanců (Výroční zpráva bezpečnostní informační služby za rok 2014, str. 5-6).

Shrneme-li předchozí, v proudu problémů se formovaly a postupně střádaly problémy, které nabývaly na intenzitě. Nejednalo se tedy pouze o problémy nové, ale především o ty, které byly v předchozích vládách zapříčiněny nedostatečně agilní politikou, jež nepřinesla žádný výsledek.²⁵ Přítomnost korupce ve veřejné správě, nekonceptnost a chaos v ní, plýtvání veřejnými prostředky a celkově nesystémovost státního aparátu, mělo nepříznivý vliv na charakter státní správy.

5.6 Indikátory problémů zaměřující pozornost

Při zvážení dalšího parametru proudu problémů, kterým jsou indikátory problému, uvažujeme nad okolnostmi, jež jsou skutečně vnímané jako problém, přičemž indikátory vypovídají o přítomnosti a rozsahu těchto okolností.

Problematický je souboj o získávání pozornosti na problém, o němž hovoří i Zahariadis (2014, str. 36-37). Předkladateli problémů a návrhů na jejich vyřešení mohou být vláda²⁶, také různé zájmové či nátlakové skupiny nebo i jednotlivci. Politici můžou nezáměrně nebo naopak účelně problém přehlížet, tomu by měla zabránit dostatečná prezentace podložených indikátorů problémů. Pokud je pro politické spektrum určitý problém nedůležitý, i přesto by mu mělo věnovat dostatečnou pozornost a neopomíjet indikátory jemu nasvědčující, stejně tak by mělo zvažovat názory obsažené v proudu veřejných politik, jak by se měl daný problém řešit.

²⁵ Například vládní strategie „Smart Administration“ přijatá v roce 2007.

²⁶ Před tím, než vláda začne navrhovat určité politické opatření, měla by dobře znát problém, který chce řešit. Než je problém přijat do politické agendy, musí být nejprve identifikován. Prostřednictvím analýzy získaných dat se zjišťuje, zda je předkládaný problém společností skutečně považován za problém a jak je hodnotově přijímán. Má-li politika skutečně sloužit všem lidem a přinášet obecné blaho, je velmi důležité, aby byla schopna vyhledávat problémy společností, zabývat se jimi a řešit je. Stejně tak by vláda neměla přehlížet indikátory problémů, protože tak může předcházet závažnějším dopadům, které by na společnost vznikající problémy mohly mít.

Při zhodnocení kvality veřejné správy se vychází především ze subjektivních indikátorů zasazených na evaluaci expertů, podnikatelů nebo postojích veřejnosti ke státní správě. Chybí však výkonnostní indikátory pro různé aktivity veřejné správy. (Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015, str. 30). Také vláda i nevládní organizace monitorují různé události a aktivity (Kingdon 1995, str. 91).

Prvním důležitým indikátorem problému je narůstající nespokojenost společnosti s neutuchajícím špatným stavem ve státní správě. S tím souvisí navyšující se míra medializace problému i včetně úniku různých informací a rozkrývání korupčních skandálů v politice. Problém depolitizace státní správy sám o sobě vzniká po pádu totalitního režimu a postupně roste spolu s nutností společenských, ekonomických a politických změn.

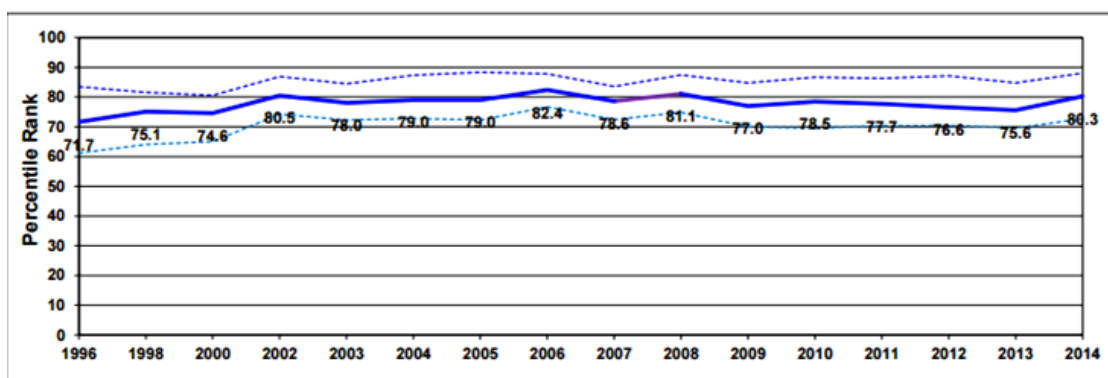
Níže uvádím grafy hodnotící některé aspekty vztahující se k veřejné správě dle tradičního přístupu, kdy se posuzují vstupy spolu s procesy a výstupy. Připojuji taktéž grafy o transparentnosti rozhodování a efektivitě vlády ČR.

Existuje mnoho grafů, které se zabývají například lidskými zdroji ve státní správě, procesy transformace těchto zdrojů a další. Pro bližší seznámení se s nimi doporučuji přečíst si dokument Strategie realizace Smart Administration, na období let 2007-2015, jehož třetí kapitola se zabývá analýzou veřejné správy, a z níž převážnou část grafů čerpám. Dobrým zdrojem ukazatelů státní správy je taktéž projekt „Worldwide Governance Indicators“, který sleduje vývoj správy ve více než 200 zemí v rozmezí několika posledních let.

Z grafu č. 1 je patrný postupný vývoj efektivitě vlády, který se po roce 2002 zarazil a dále stagnoval. Od roku 2004 nastává mírné zlepšení, pravděpodobně díky vlivu EU.²⁷ Pak ale vývoj efektivitě vlády znovu upadá a k narůstající tendenci dochází postupně teprve od roku 2013. Přesto Česká republika v rámci mezinárodního srovnání spadá do kategorie průměru.

²⁷ Srovnání se strategií realizace Smart Administration na str. 36

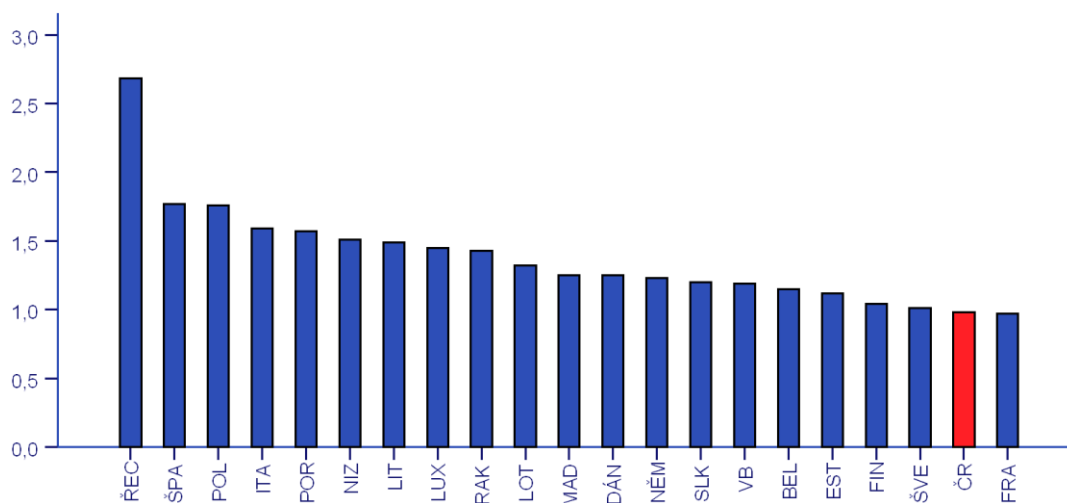
Graf č. 1 – Efektivita vlády mezi lety 1996-2014



Zdroj: The World Bank (2015). Worldwide Governance Indicators: Country Data Report for Czech Republic, str. 4

Ukazatel efektivity zde zařazují, jelikož se nejvíce zaměřuje na kvalitu státní správy a služeb veřejného sektoru, přičemž výkonnost vlády se hodnotí dle kvality poskytování veřejných služeb, kompetentnosti úředníků, kvality byrokracie a její nezávislosti na politické moci, nebo také dle důvěryhodnosti vlády při implementaci předkládaných politik (Strategie realizace Smart Administration, str. 34-35).

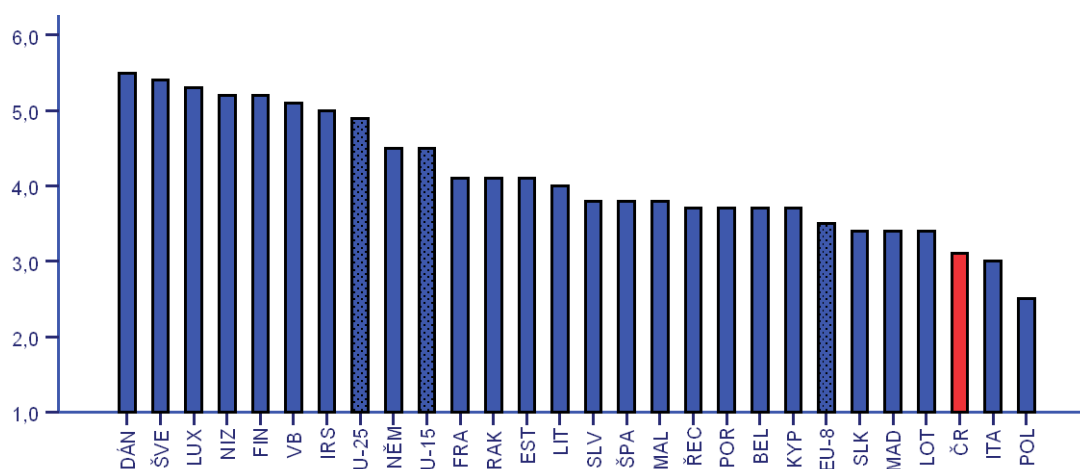
Graf č. 2 – Podíl mezd ve veřejném sektoru na celkových mzdách v roce 2002



Zdroj: Social and Cultural Planning Office (2004)/Strategie realizace Smart Administration, str. 23

Platí, že nízké mzdy ve veřejné správě způsobují vyšší fluktuaci zaměstnanců, protože nejsou dostatečně motivující pro schopné a profesionální zaměstnance, aby pracovali pro stát. Česká republika v rámci Evropy patřila mezi země s nejnižšími mzdami ve veřejném sektoru.

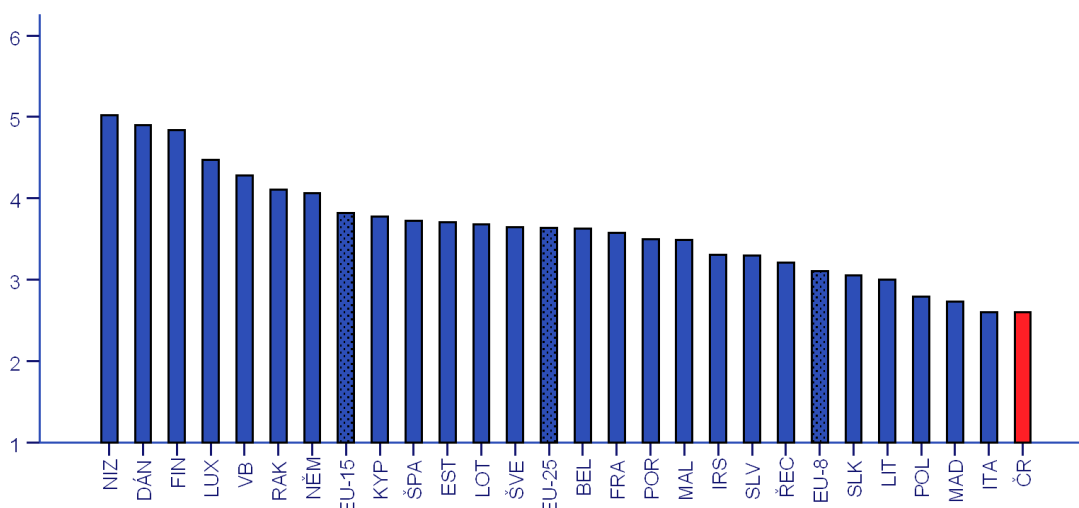
Graf č. 3 – Transparentnost rozhodování vlády v roce 2004 (škála 1 nejhorší, 7 nejlepší)



Zdroj: WEF (2004), citováno podle Žák 2005/Strategie realizace Smart Administration, str. 34

Pro bývalé socialistické státy bylo typické zaostávání v otevřenosti veřejné správy při rozhodování o veřejných věcech. Česká vláda podléhala kritice ze strany občanských organizací, kvůli omezování participace veřejnosti při rozhodování. Podnikatelé kritizovali nízkou transparentnost tohoto rozhodování (Strategie realizace Smart Administration, str. 34).

Graf č. 4 – Index plýtvání veřejnými zdroji v roce 2006



Zdroj: WEF 2006/ Strategie realizace Smart Administration, str. 36;
 Pozn. Škála 1 (veřejnými výdaji je plýtváno) až 7 (veřejné výdaje v ekonomice jsou vydávány za nezbytné zboží a služby).

Nepříznivý stav ve státní správě lze odvodit z různých statistických i jiných dat, včetně množství literatury, která se problémům v české státní správě věnuje. Často se v ní hovoří o nepružnosti či nesystémovosti státního aparátu, o nepřehlednosti regulace

a zatemňování pravidel, o nehospodárnosti využívání veřejných zdrojů a s tím spojené předpoklady o jejich zneužívání, zpronevěry či klientelismu apod.

Je jasné, že tato veřejně známá fakta nemohla vláda a ani politické zastoupení dále přehlížet. Politické strany věděly o nepříznivém stavu ve státní správě, proto již většina stran ve svých volebních programech navrhovala různé programové cíle a politická opatření reagující na situaci (podrobně v kapitole č. 5. 7. 3). Kdyby politické strany nereagovaly na situaci včas, ztratily by mnohé voliče, pro které by byl jejich program již nevyhovující.²⁸

Ze zprávy celosvětové konkurenceschopnosti pro rok 2014-2015 je již patrné velké zlepšení při nakládání s vládními výdaji v České republice mezi lety 2013-2014. Česká republika se nachází na sedmé nejlepší pozici ze 144 zemí, které jsou do statistiky zahrnuty, což zní velmi optimisticky. Itálie dle výpočtu setrvává na nejnižších pozicích (139 místo). Země jsou posuzovány na hodnotové škále od 1 (extrémně nehospodárné, neefektivní nakládání s veřejnými výdaji) až po 7 (velmi efektivní nakládání veřejných výdajů na nezbytné zboží a služby), přičemž ČR zastává pátou hodnotu. Z uvedeného vyplývá, že fungování veřejné správy se v ČR podstatně zlepšilo (The Global Competitiveness Report 2014-2015, str. 413).

Dle „Indexu vnímání korupce“²⁹ za rok 2015, který vypracovává celosvětová síť nevládní organizace Transparency International, se postavení ČR v roce 2015 výrazně zlepšilo, zlepšení bylo patrné už v roce 2014. ČR se tak v rámci evropských zemí posunula z 25. místa na místo 22. Výsledky byly získány prostřednictvím expertních šetření, ve kterých respondenti, mezi které patřili jak experti, tak i občané, hodnotili schopnost státních institucí potlačovat a trestat korupci, zvažovali míru transparentnosti fungování vládních institucí, míru zneužívání veřejných zdrojů či veřejné funkce apod. (Tisková zpráva Transparency International 2016, str. 4).³⁰ I tak se korupce v ČR stále vyskytuje a zůstává citelným problémem.

Na tento jev opakovaně upozorňuje Bezpečnostní informační služba. Ta ve své výroční zprávě například za rok 2011 uvádí, že nejzávažnější projevy organizovaného zločinu „...spočívaly především v prosazování partikulárních zájmů prostřednictvím nestandardního ovlivňování rozhodování orgánů státní správy, samosprávy a justice.

²⁸ Problémy již vnímala široká veřejnost, státní správa a vládní úředníci.

²⁹ Corruption Perceptions Index (CPI)

³⁰ Index vnímání korupce 2015. Tisková zpráva Transparency International – Česká republika, 2016, 4 s. [online]. Dostupné z [www: http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-TI-Index-vn%C3%ADm%C3%ADn%C3%AD-korupce-2015.docx](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-TI-Index-vn%C3%ADm%C3%A1n%C3%AD-korupce-2015.docx)

BIS rovněž zaznamenala snahy o nelegitimní ovlivňování legislativního procesu na centrální úrovni.“ BIS hovoří o narušování legality výkonu státní moci a taktéž legitimacy rozhodování státních orgánů, čímž docházelo k podryvání důvěryhodnosti veřejných institucí. „Za těmito aktivitami stojí především neformální neinstitucionalizované struktury, které nabývaly podob vlivných a klientelistických sítí. V některých případech tyto sítě vytvářely paralelní mocenské struktury, jež ohrožovaly či přímo podryvaly činnost orgánů státní správy a samosprávy. Ve výjimečných, nicméně závažných případech byly na tyto subjekty napojeny konkrétní právnické osoby. Jednalo se často o podnikatelské subjekty, které byly vzhledem k povaze své činnosti jen velmi obtížně postižitelné – advokátní kanceláře nebo daňové, poradenské a mediální firmy. Jedním z charakteristických znaků představitelů těchto subjektů bylo jejich společenské postavení a konexe. Vazby na představitele české justice nebo politické, ekonomické a společenské elity jejich případnou represi ze strany příslušných orgánů dále ztěžovaly.“ (Výroční zpráva bezpečnostní informační služby za rok 2011, str. 5).

5. 7 Podněty v proudu politiky

Jak Zahariadis (2007, str. 73) píše, nejsilnější vliv na obsah politické agendy má kombinace národní nálady s personální výměnou ve vládě a administrativě. Zásadní vliv na rozhodování politika mají noví členové vlády a klíčoví pracovníci v administrativě. Volba veřejných politik je ovlivněna nejen náladou ve společnosti, ale též složením koalice, která může řešit různé problémy a podle toho uzpůsobovat veřejné politiky tvorbou legislativy nebo prostřednictvím exekutivy.

V následujících podkapitolách se zaměřuji na úsilí posledních vlád situaci ve státní správě změnit. Věnuji se taktéž náladě ve společnosti, která působila na formování politické agendy ZSS a promítla se tak ve volebních programech jednotlivých parlamentních stran. Strukturální prvek proudu politiky uvažuje taktéž nad kampaněmi nátlakových skupin. Jejich vliv proto zohledňuji v podkapitole č. 5. 7. 4.

5. 7. 1 Výměny vlád

Po pádu Nečasova kabinetu způsobeného kauzou Nagyová, byla 10. července 2013 jmenovaná úřednická vláda Jiřího Rusnoka. Tato vláda nezískala důvěru od Poslanecké sněmovny, a proto její předseda předal do rukou prezidenta republiky demisi vlády. Následovaly předčasné volby, ze kterých vzešla současná vláda Bohuslava Sobotky,

kteřá sestává ze tří politických subjektů, tedy tří politických stran ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL. Všechny tři vlády se problémem chybějící účinné legislativy, upravující služební vztah zaměstnance se státem, již zabývaly.

Usnesením vlády Petra Nečase č. 1 ze dne 5. ledna 2011, vláda schválila svoji strategii v boji proti korupci na období let 2011-2012, jež počítala s předložením věcného záměru zákona o úřednících. Vládní návrh zákona o úřednících³¹ nebyl však projednán z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny (Důvodová zpráva sněmovního tisku č. 71/0, str. 16-17).

Politický komentátor Jiří Pehe na své webové stránce píše, že oficiálně prezentovanými důvody nepřijetí služebního zákona byly přílišná finanční nákladovost uzpůsobit státní správu dle tohoto zákona, pro euroskeptiky zákon znamenal diktát Bruselu. „*Další politici se údajně obávali, že kdyby zákon začal platit, „zacementoval“ by ve státní správě úředníky dosazené poslední vládní garniturou.*“³² Navrhovaná alternativa zákona o úřednících byla rámována jako zisk v porovnání se 'ztrátou' v případě, kdy by služební zákon vešel v účinnost. Z tohoto úhlu pohledu politici a vláda nepostupovali zodpovědně, jelikož se řešení problémů ve státní správě stále odkládalo. Navíc předkládaná alternativa nebyla ideální. Poslanec Jan Klán (KSČM) označil zákon o úřednících za paskvil, který měl akorát propracovanou analýzu dopadů regulací a hotové vnější připomínkové řízení.³³ Stejně tak s návrhem nesouhlasili různí odborníci a nevládní organizace, jelikož byl návrh v rozporu s požadavky na transparentnost výběrových řízení a systém odměňování. Návrh neodpovídal nestrannému personálnímu řízení a právní ochraně úředníků.³⁴ I přes varovné indikátory problému to vypadalo, jakoby politickému spektru na schválení dobrého zákona nezáleželo.

Taktéž Rusnokův kabinet v demisi připravoval vládní návrh zákona o úřednících, vzhledem k jmenování nové vlády byly ale tyto snahy ukončeny. Návrh zohledňoval změny v organizaci veřejné správy a změny v oblastech práva, přičemž vycházel z neúčinného služebního zákona, podobně na tom byly i dva následující návrhy (Parlamentní institut 2015, str. 9). V sedmém volebním období, na konci roku 2013, již

³¹ Sněmovní tisk č. 1081/0 v 6. volebním období, který měl nahradit neúčinný služební zákon

³² PEHE, Jiří. *www.pehe.cz. Zákon o státní službě aneb Jak obcházet standardy EU.* [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z [www: http://www.pehe.cz/zapisnik/zakon-o-statni-sluzbe-aneb-jak-obchazet-standardy-eu](http://www.pehe.cz/zapisnik/zakon-o-statni-sluzbe-aneb-jak-obchazet-standardy-eu)

³³ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 16. červenec 2014, druhé čtení, 12. schůze

³⁴ Rekonstrukce státu. Příběh služebního zákona. [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z [www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy)

za vlády Bohuslava Sobotky, byl předložen poslanecký návrh, jako novela služebního zákona (sněmovní tisk č. 71/0). Obsah tohoto návrhu zákona (později zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě) byl totožný se sněmovním tiskem č. 1117/0 (poslanecký návrh novely služebního zákona) v šestém volebním období, projednávání však bylo ukončeno s koncem volebního období. Větší snaha vlády odpolitizovat státní správu zde byla zřejmá. Nicméně, jak bude patrné z analýzy projednávání ZSS, dobré záměry se začaly postupně vytrácet z důvodu různých okolností. Předkládané alternativy zákona čelily kritice od mnohých politiků, protože chování vlády považovali za účelové, sledující vlastní partikulární zájmy.

5. 7. 2 Nálada ve společnosti

Vládní úředníci pomocí hledání dat identifikují, jak se ve společnosti vyvíjí veřejné mínění a jaké změny se v něm projevují. Sledování veřejného mínění je pro vládu podstatně důležité. Do politické agendy mohou být zařazovány různé problémy dle aktuálního společenského mínění. Jindy mohou být vyhlídky ostatních opomíjeny či záměrně přehlíženy, což se negativně projevuje na národní náladě. Většinou platí, že čím větší je shoda zájmových skupin na určitém tématu, tím spíše vláda toto téma zařadí do programu svého jednání (Zahariadis 2007, str. 73).

Nálada veřejnosti, jako atribut v proudu politiky, hraje významnou roli při vymezování požadavků pro nastolení určité veřejné politiky, změna nálady veřejnosti ovlivňuje politický systém a tedy i veřejné politiky (Zahariadis 2003, str. 154). Nálada veřejnosti reaguje na zatlačování problémů do ústraní, je obecnějšího charakteru než veřejné mínění a musí se vycítit. Kingdon v tomto ohledu užívá sloveso „sense“³⁵ (Kingdon 1995, str. 148).

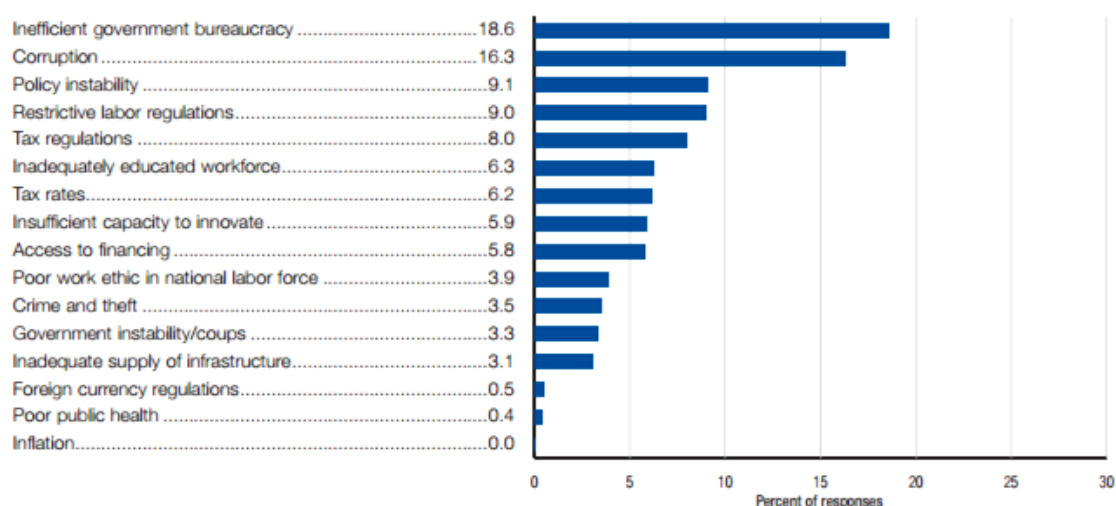
V následujících odstavcích se zaměřím na indikátory národní nálady, což jsou data veřejného mínění, která předznamenávala náladu ve společnosti. Prostřednictvím veřejného mínění se do popředí dostával jednotný názor o tehdejší situaci na politické scéně a ve státní správě. Nenaslouchání těmto názorům ze strany vládních činitelů vedlo nutně k negativní náladě ve společnosti.

³⁵ V překladu cítit, uvědomit si nebo tušit.

Pro zhodnocení postoje české veřejnosti vůči veřejné správě používám informace zprávy „The Global Competitiveness Report“, kterou každým rokem zpracovává švýcarská organizace World Economic Forum³⁶, a dle níž se ČR zlepšila v polovině sledovaných faktorů. Po pětileté klesající tendenci se ČR posunula na 37 pozici v rámci 144 pozorovaných států. V oblasti institucí si polepšila o deset míst, nicméně hlavním problémem stále zůstala korupce a nepatřičné ovlivňování politiky, přičemž důvěra veřejnosti v politiku byla extrémně nízká, tj. 138 pozice (The Global Competitiveness Report 2014-2015, str. 24).

Níže uvádím graf, který organizace WEF zpracovala. Respondenti, ze seznamu v grafu uvedených faktorů, vybírali pět nejproblematictějších, které zabraňují dobrému podnikání. Faktory jsou v grafu seřazeny od nejvíce závažných až po méně závažné. Z grafu je patrné, že nejvíce vnímaným problémem je v ČR neefektivní vládní byrokracie, korupce a politická nestabilita.

Graf č. 5 – Nejproblematictější faktory pro podnikání



Zdroj: The Global Competitiveness Report 2014-2015, str. 166

Odborný úřednický aparát byl nestabilní, nevyvozovala se odpovědnost za řídicí a pracovní selhání úředníků, rozdělování odpovědnosti bylo netransparentní, chybělo koncepční řízení a horizontální spolupráce a koordinace na ústřední úrovni. To vše se negativně projevilo na kvalitě veřejné správy (Důvodová zpráva sněmovního tisku č. 71/0, str. 16).

³⁶ WEF ve zprávě zveřejňuje seznam nejkonzurenceschopnějších ekonomik na světě. V rámci každého státu, organizace hodnotí dvanáct různých faktorů, mezi které patří např. velikost trhu, technologická připravenost, inovace, efektivita trhu práce, vzdělání, infrastruktura nebo také institucionální systém. Organizace vychází z dat OSN nebo z dat jiných mezinárodních organizací, taktéž používá vlastní průzkumy ve firmách zkoumaných zemí (The Global Competitiveness Report 2014-2015, V-XI). Při posuzování jednotlivých států zvažuje taktéž míru politické stability a míru korupce.

S dlouhodobou absencí účinného služebního zákona narůstala všeobecná nespokojenost občanů s fungováním politiky a státní správy. Odpolitizování státní správy a nastavení jasných pravidel pro státního úředníka bylo společností považováno za velmi potřebné. V této snaze se taktéž projevovaly různé občanské iniciativy a nevládní organizace (viz kapitola 5. 7. 4). V síti veřejných politik se krystalizovaly zásady pro kvalitní státní správu, které jsou v práci zohledněny v kapitole 5. 8. 1. Politické strany i vláda byly nuceny na nastalou situaci reagovat ve svých programech a ve své agendě, čímž se potvrzuje hypotéza č. 7, že chování vlády bylo ovlivněno negativní náladou ve společnosti a proudem zastávaných idejí. Nastolení pozornosti na problém, k čemuž ani nemuselo dojít, bylo tedy zapříčiněno i negativní náladou ve společnosti, a tak vyřešení nepříznivé situace mělo v prostředí konfrontační politiky větší šanci na úspěch.

5. 7. 3 Ideologie politických stran

Politické strany jsou hlavním hybatelem veřejné politiky, jež zastávají různé ideologie, ke kterým se hlásí jednotliví občané prostřednictvím voleb. Volbou konkrétní strany občané vyjadřují souhlas či sympatie s prosazovanou politikou některé z politických stran. Politické strany pak mají za úkol ve veřejných záležitostech občany zastupovat. Dle Zahariadise (2003, str. 154), strany nejprve mezi sebou soupeří o šanci vládnout a získat pro sebe co možná největší přístup k ovlivňování procesu tvorby politiky.

Politické strany většinou rozdělujeme na tzv. levicové nebo pravicové, dle jejich ideologického zakotvení. I přesto, že v současné době dochází spíše k odideologizování politických stran (Katz, Mair 1995, str. 13), stranická ideologie má stále vliv na přijímání problémů vzniklých v proudu problémů (Zahariadis 2003, str. 154). Pravicové, konzervativní strany zastávají volný trh a tedy minimalizaci role státu, přičemž levicové nebo socialistické strany tíhnou více k sociálně odpovědnému státu a tedy k posílení jeho kompetencí. Neznamená to však, že si pravicové strany neuvědomují nezastupitelnou úlohu státu.

Vedle ideologií stran jsou to však také politické zájmy, které ovlivňují přijetí problémů do politické agendy. Kingdon hovoří o nejasných preferencích tvůrců politik, které se při rozhodování v politice skutečně projevují. Už však nepředpokládá, že jsou jejich preference stejně nejasné o výsledcích dalších voleb. Vychází se tedy z předpokladu, že političtí aktéři začínají přidělovat pozornost existujícím problémům v momentě, kdy jejich přítomnost ohrožuje znovuzvolení politiků (Herweg, Hub,

Zohlnhöfer 2015, str. 437). Politici tak spíše sledují své zájmy, než že by jim šlo o skutečné vyřešení problémů. To se často projevuje množstvím předvolebních slibů, které posléze zůstávají nenaplněny.

Z volebních programů jednotlivých parlamentních stran pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2013 je znatelný souhlasný postoj levicově i pravicově orientovaných politických stran k nutnosti reformovat státní správu. Akorát KSČM se ve svém programu státní správě věnuje pouze okrajově, spíše nepřímo. Strana Úsvit se dané oblasti nevěnuje vůbec. Přesto jsou to právě strany Úsvit a KSČM, kdo finální podobu ZSS velmi kritizovaly.

Cíl, který strany vesměs spojuje je zprofesionalizování státní správy tak, aby byla schopna přilákat a udržet kvalitní úředníky. K tomuto stanovisku se také vláda zavázala ve svém programovém prohlášení. Politické strany i vláda zvolily přístup, který aktuální situace ve společnosti, v politice a ve státní správě vyžadovala.³⁷

Programy politických stran

Programy stran se shodují na potřebě navýšení platů státním zaměstnancům při souběžném snížení jejich obsazení ve státním aparátu a zdůrazňují důležitost tyto zaměstnance proškolovat. Změny mají vést ke kvalitní a platově dobře ohodnocené činnosti státního zaměstnance. Strany se ve volebních programech shodují v potřebě odpolitizovat státní správu, která by byla nezávislá na politické moci. K dosažení tohoto cíle je důležitý kvalitní a účinný ZSS, který by stanovil jasná kritéria pro výběr a přijímání státních úředníků, jejich proškolení, odměňování, odvolávání ad., dále by ochránil úředníky před politickými a klientelistickými tlaky a tím by celkově přispěl k profesionalizaci státní správy. K takovému zákonu se strany hlásí.

Politické strany ve svých programech vesměs dobře reagují na nedostatky ve veřejné správě, to znamená, že již nepřehlížely mnohé indikátory problémů, které jsem v práci jmenoval. Nicméně, jak analýza projednávání ZSS později ukáže, interpretace problémů probíhala v Poslanecké sněmovně různě. Výsledný stav projednaného ZSS navíc neodpovídá veřejně politickým idejím.

³⁷ Vláda České republiky (2014). Programové prohlášení vlády ČR. [online]. [cit. 2016-05-02]. Dostupné z www: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

1.) Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová (KDU-ČSL)

Předseda strany MVDr. Pavel Bělobrádek, Ph.D. v úvodním slově volebního programu dává fungující a transparentní státní správu do souvislosti s ekonomickým programem sociálně tržního hospodářství, kterého by nebylo možné dosáhnout, aniž by byla zajištěna fungující veřejná správa.

Bělobrádek se dále vyjadřuje ke stavu státní správy, o které hovoří jako o skutečně nefungující a neefektivní. Zmiňuje se o zkorumpovanosti státu brzdící růst prosperity státu. Proto se strana zasazovala o schválení ZSS v nekleštěné podobě, který by napomohl poctivým úředníkům a omezil by „nehorázné“ platy a udělování odměn ve státních i polostátních podnicích. Strana chce též na státním zastupitelství prosadit specializovanou protikorupční složku (Volební program KDU-ČSL, str. 2).

Z programu strany je vhodné vyzvednout další s tématem související záměry, jako je schválení zákona o finanční kontrole a auditech nebo nového zákona o NKÚ, jež by zajistil lepší kontrolu nižších úrovní státní správy a podniků vlastněných státem. KDU-ČSL je pro dokončení reformy veřejné správy stojící na principech vycházejících ze spojeného modelu státní správy a samosprávy. Strana tedy chce, aby došlo k přesunutí všech agend a pravomocí z ministerstev na kraje do takové míry, do jaké je to možné a má to význam. Strana podporuje přijetí zákona o transparentnosti hospodaření politických stran a zákona o lobbingu. Navrhuje taktéž opatření pro přesné vymezení způsobů a limitů pro odměňování manažerů státních podniků (Volební program KDU-ČSL, str. 7, 10).

2.) Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)

Vedle hlavních cílů ZSS strana zdůrazňuje nutnost utlumení svévole udělování odměn v úřadech (Volební program ČSSD, str. 29). ČSSD plánuje spustit plnou elektronizaci veřejné správy, což přispěje k její větší transparentnosti při rozhodování ve státních úřadech a otevřenosti vůči občanům a podnikatelům. Tímto opatřením chce taktéž docílit snížení nákladů na provoz informačních technologií. Stejně jako KDU-ČSL chce strana prosadit zákon o lobbingu vymezující podmínky činnosti lobbistů. ČSSD připojuje další návrh na vytvoření nového zákona o státním zastupitelství, který by státním zastupitelům zajistil nezávislost při vyšetřování trestné činnosti a tak je oprostil od politického tlaku, pro státní zástupce stanovil pevné funkční období a zamezil by jejich odvolávání bez uvedení přesných důvodů (Volební program ČSSD, str. 30).

3.) ANO 2011

Politický program strany počítá s nezávislou, odbornou a efektivní veřejnou správou, která by se opírala o stabilní, přehledný a pro občany, firmy a instituce srozumitelný ZSS. Strana vyžaduje vzdělané a výkonné úředníky do všech sfér státní správy, tedy i na krajskou a obecní úroveň v přenesené a samostatné působnosti.

ANO 2011 prosazuje zachování principu transparentnosti fungování veřejné správy, to znamená, že procesy v ní obsažené a rozhodování o peněžích daňových poplatníků má být průhledné. Pro tento účel navrhuje stejně jako KDU-ČSL prověření velkého počtu auditů a zrušení nadbytečných agend na ministerstvech. Politické hnutí Andreje Babiše obhájí povinné zveřejňování všech smluv s jakoukoli vazbou na veřejné finance. Dále chce prověřit elektronizaci činnosti veřejné správy (systém e-Government), jelikož má podezření, že by zde mohlo docházet ke zneužití veřejných finančních prostředků. Další, s tématem související opatření, které strana prosazuje, jsou vytvoření zákona umožňující dohledání vlastníků listinných akcií na majitele, širší pravomoc NKÚ vůči samosprávám, majetkové účasti státu, ČNB, ČTK, ČRo a ČT, nebo možnost jmenovat či odvolávat prezidenta NKÚ Parlamentem.³⁸

Z programu strany je patrný viditelný zájem na hledání pragmatických řešení pro zajištění racionální a hospodárné veřejné správy osvobozené od vysoké míry byrokratického zatížení.

4.) Občanská demokratická strana (ODS)

ODS ve volebním programu uvádí, že je stát neproduktivní a spíše občany obtěžuje, než aby jim pomáhal. Strana proto obhájí omezení výdajů na jeho provoz, přičemž by se touto cestou dosáhlo vyrovnaného státního rozpočtu. Záměrem je snížení počtu úřadů a jejich sloučení. ODS navrhuje také sloučit Ministerstvo dopravy s Ministerstvem průmyslu a obchodu a dokonce chce společné ministerstvo pro životní prostředí, zemědělství a regionální rozvoj. Stát chápe v pozici sluhy poskytujícího kvalitní službu státních úřadů (Volební program ODS, str. 6).

Vedle základních představ o podobě ZSS strana obhájí takový model zákona, který by odpovídal spíše britskému vzoru a posílil by konkurenceschopnost státní správy ČR, jež by nezaostávala oproti soukromé sféře. ODS je proti politické nebo

³⁸ Resortní program ANO pro volby 2013. [online]. Dostupné z www: <http://www.anobudelip.cz/cs/onas/program/volby-2013/resortni-program/>

mediální objednavce státních zástupců a podporuje nezávislé státní zastupitelství (Volební program ODS, str. 6, 23).

5.) TOP 09 a Starostové

Programovým cílem TOP 09 je omezit náklady na veřejnou správu a souběžně zvýšit její efektivitu. ZSS má vyžadovat odpovídající kvalifikaci a odpovědnost od státního úředníka, přičemž by tyto požadavky byly vyváženy vyšší garancí jistoty státního zaměstnance ve státní službě. Dle záměru TOP 09 by ZSS měl ukládat státu povinnost přenést na úředníka náhradu škody, kterou by způsobil při nesprávném úředním postupu.

Protože by občan měl mít větší přehled nad hospodařením státu, krajů a obcí, TOP 09 navrhuje zveřejňování rozpočtové dokumentace, různých registrů a také smluv uzavíraných ve veřejném sektoru. Vše má vést k získání větší důvěry občanů ve veřejnou správu. TOP 09 chce vést boj proti korupci například i kontrolou personálního obsazování orgánů těch společností, které mají účast na majetku státu.

Strana v programu zmiňuje plány na sjednocení ministerstev, podobně jako zamýšlí ODS. TOP 09 chce, aby měl NKÚ kompetence na úrovni mezinárodních standardů, při dohlížení nad samosprávou, státními podniky či příspěvkovými organizacemi. Mezi další opatření, související s větší transparentností veřejné správy, strana navrhuje přijetí zákona o financování politických stran a rozšíření povinnosti politiků, ústavních činitelů a vysokých úředníků ve veřejné sféře, přiznávat svůj majetek. TOP 09 navrhuje také novelizovat zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon, aby korporace vstupující do veřejných zakázek a koncesního řízení disponovaly průhlednou vlastnickou strukturou (Volební program TOP 09, str. 28-29).

6.) Úsvit přímé demokracie (dnes se strana nazývá Úsvit-Národní Koalice)

Ačkolí strana Úsvit podobu ZSS velmi kritizovala, ve svém volebním programu se otázkám vztahujícím se ke státní správě nevěnuje.³⁹

7.) Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)

Jak už jsem se zmínil, KSČM ve svém volebním programu o změnách ve veřejné správě nepojednává. Naopak v programu nelichotivým způsobem hovoří o pravicových vládách. Obviňuje je z poškozování sociálních, ekonomických a politických zájmů

³⁹ Volební program strany Úsvit – hrdá a bezpečná země. [online]. [cit. 2016-05-04]. Dostupné z [www: http://www.usvitnarodnikoalice.cz/program-hnuti/](http://www.usvitnarodnikoalice.cz/program-hnuti/)

občanů. Strana vzpomíná pád vlády Petra Nečase, který prý poukázal na prohnitost politických elit vládnoucích po sametové revoluci. Poněkud odvážně strana sama sebe charakterizuje jako nezatíženou korupčními skandály.

Komunisté v programu hovoří o komplexu krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých plánů v různých oblastech života. Nejblíže problematice stojí záměry KSČM, vytvořit legislativní předpoklady a preventivní opatření zabráňující korupci ve veřejné správě, přičemž by byli zkorumpovaní úředníci a kartely soutěžících firem za předražování veřejných zakázek tvrdě postihováni. Strana poukazuje na nutnost vyvozovat osobní a trestní odpovědnost státních činitelů a místní samosprávy za závažná pochybení (Volební program KSČM, str. 1-2).

5. 7. 4 Kampaně nátlakových skupin

V rámci občanské společnosti se občané účastní různých aktivit, prostřednictvím nichž mohou ovlivnit podmínky, ve kterých žijí. Občané se angažují buď přímo v určité organizaci, nátlakové skupině⁴⁰ nebo nepřímou cestou v zájmové skupině, která prosazuje zájmy svých členů⁴¹ a vyvíjí politický tlak na nastolení agendy, která nebude lhostejná k hluboce zakořeněným tématům a problémům ve společnosti (Dvořáková 2010, str. 30).

Nátlakovými skupinami mohou být různé nevládní organizace či neziskové organizace. Nátlakové skupiny zpravidla reprezentují ideologické zájmy, to znamená, že spolu s volenými zástupci soupeří o prosazování zájmů částí společnosti.

Stopy působení nátlakových a zájmových skupin lze nalézt hned v důvodové zprávě poslaneckého návrhu na vydání zákona (sněmovní tisk č. 71/0), kde je uvedeno, že návrh zákona byl konzultován s nevládními organizacemi, odborovými svazy včetně podnikatelských a také s odborovou organizací státních zaměstnanců (Důvodová zpráva sněmovního tisku č. 71/0, str. 20).

Projekt nevládních organizací „Rekonstrukce státu“

Za poměrně úspěšnou nátlakovou skupinu můžeme považovat platformu Rekonstrukce státu, která chápe svou důležitost v iniciační úloze vyvíjení tlaku na různé legislativní a systémové změny. Rekonstrukce státu je projekt celkem osmnácti nevládních

⁴⁰ Nátlakové skupiny obhajují obecnější zájmy charakteru lidských práv, ochrany životního prostředí nebo v rámci tématu zájmy fungující státní správy.

⁴¹ Tradičně zde řadíme zaměstnavatelské svazy, odbory, různé typy lobbistických skupin.

neziskových organizací, který od roku 2013 s výhledem do roku 2017 prosazuje několik zákonů týkajících se politických stran a státních institucí. Garanty projektu jsou organizace Frank Bold, Oživení, Naši Politici, Centrum aplikované ekonomie a Otevřená společnost, jejíž zástupci se scházejí dle potřeby a navrhuji možná politická řešení.

Nevládní organizace se na svých plenárních zasedáních věnují otázkám dobrého vládnutí, odpovědnosti a transparentnosti veřejné správy, podílí se taktéž na práci odborných skupin, monitorují politiky nebo se účastní různých kampaní. Tým organizace Frank Bold, která má celý projekt na starosti, se skládá z projektových manažerů, právníků i marketérů, přičemž realizuje veřejné kampaně, uspořádává akce, kontroluje legislativní proces, poskytuje materiály a rady politikům, projednává s nimi zákony apod. Rekonstrukce státu disponuje poradci z oblasti práva, politologie, ekonomie, sociologie, byznysu nebo kulturního života, přičemž i prostřednictvím těchto osobností se snaží nadchnout širokou veřejnost pro podporu projektu.

Rekonstrukce státu vytváří v rámci pracovních skupin, skládajících se převážně z odborníků členských organizací, různá stanoviska a doporučení k aktuálně projednávaným zákonům a pozměňovacím návrhům na půdě Parlamentu ČR. Pracovní skupiny dle potřeby spolupracují s politiky při přípravě analýzy nebo organizují odborné kulaté stoly, kterých se vedle členů pracovní skupiny účastní i oponenti se zkušenostmi z veřejné správy. Podobná jednání pomáhají formulovat hodnocení k různým návrhům zákona. Podrobnější informace o stanoviscích pracovní skupiny k jednotlivým návrhům ZSS jsou dostupné na webových stránkách sdružení.⁴²

Jednotliví odborníci Rekonstrukce státu taktéž zasahují do médií, publikují články pro různé internetové deníky, podílejí se na tvorbě publikací a jiných projektů.⁴³ „*Významné místo připadá i platformě Rekonstrukce státu, a to nejen z hlediska zákonů, které se podařilo prosadit, ale také motivováním řady slušných lidí, že stojí za to se korupci postavit.*“ sdělil Radim Bureš, programový ředitel Transparency International (Tisková zpráva Transparency International 2016, str. 2).

Rekonstrukce státu sehrála poněkud významnou roli při podpoře ZSS, když se pro její navrhované body podoby zákona, uvedené v prohlášení o podpoře Rekonstrukce

⁴² Dostupné na webové adrese: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy#navrhy-a-hlasovani>

⁴³ Rekonstrukce státu (2016). O nás. Kdo za projektem stojí? [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z www: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu#tab-1>

státu, před volbami do Parlamentu ČR zavázalo hlasovat budoucích 159 poslanců a 26 senátorů⁴⁴ (podrobněji v kapitole 5. 8. 2).

Projekt Rekonstrukce státu výslednou podobu ZSS zhodnotil negativně, jelikož ta je nakonec v rozporu s doporučeními projektu⁴⁵, které jsou zasazeny na základních idejích zastávaných v rámci proudu veřejných politik (viz o idejích v kapitole 5. 8). Hypotéza č. 5, o prosazování idejí a získávání pozornosti tvůrců politik, kteří si více všímají idejí specialistů v proudu veřejných politik, se proto v rámci problematiky uplatňuje pouze částečně. O nezohlednění požadavků nevládních organizací budu ještě hovořit v rámci analýzy projednávání ZSS.

Mezinárodní nevládní nezisková organizace Transparency International

Transparency International – Česká republika (TI-CZ) patří do mezinárodní sítě nevládních neziskových organizací Transparency International. Tato organizace mapuje stav korupce v České republice, zároveň se snaží přispívat k jejímu potlačování. Nevládní organizace se angažuje v prosazování různých systémových změn a legislativy ve veřejné správě nebo také v soukromém sektoru. Transparency International jako nezávislá organizace disponuje týmem několika odborníků, kteří vystupují v televizních či rozhlasových debatách, zaměřují se na publikační činnost a vytváří návrhy legislativy na potírání korupce. Organizace svou činností propojuje občanskou společnost s podniky a vládními institucemi.⁴⁶ Tímto způsobem bezprostředně ovlivňuje politické záležitosti.

Příkladem stanoviska nevládních organizací vůči projednávání ZSS je „Poziční dokument k upravení poměru zaměstnanců ve státní správě“ ze dne 15. ledna 2013. Autory dokumentu jsou Lenka Petráková (Oživení), Radim Bureš (TI-CZ), Lukáš Wagenknecht (Centre for Excellence in Good Governance), Martin Fadrný (Ekologický právní servis), Vít Havelka (Inventura demokracie), Michaela Suchardová a Janusz Konieczny (Nadační fond proti korupci). Dokument vystihuje hlavní problémy státní správy a obsahuje návrhy na jejich řešení, přičemž ty korespondují s idejemi či charakteristikami kvalitní státní správy.

⁴⁴ Rekonstrukce státu. Odpolitizování státní správy – Jaká opatření doporučovala Rekonstrukce státu? [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z [www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy)

⁴⁵ Splňuje pouze 13 z 38 kritérií Rekonstrukce státu pro stabilní a profesionální státní správu.

⁴⁶ Transparency International – Česká republika (2016). Kdo jsme. [online]. [cit. 2016-03-16]. Dostupné z [www: http://www.transparency.cz/kdo-jsme/](http://www.transparency.cz/kdo-jsme/)

V dokumentu autoři jmenují problémy české státní správy, jimiž jsou politizace státní správy a tedy nedostatečná ochrana před systémovou korupcí a klientelistickými sítěmi, vysoká fluktuace úředníků způsobená příchodem nového vedoucího do čela úřadu a špatně nastavené odměňování závislé na loajalitě úředníka, nikoliv na jeho osobním výkonu. Dále autoři dokumentu zmiňují problémy v nedostatečné personální politice, přičemž upozorňují na vypuzování znalostně vybavených úředníků a tedy ztrátu know-how. Mezi další problémy, které jsou skupinou analyzovány, patří nízká odpovědnost úředníka za svou práci a z toho plynoucí malá motivace vykonávat agendu správně, dále je to nedostatečná právní ochrana tzv. whistleblowerů, tedy oznamovatelů trestního korupčního nebo jinak podezřelého jednání. Ministerstvu vnitra je v pozičním dokumentu vytýkána netransparentní příprava zákona o úřednících z důvodu velké fluktuace úředníků, ředitelů a náměstků, kteří se na přípravách zákona podíleli. Také neveřejný charakter přípravy zákona, absence širší odborné diskuse a politický vliv zájmových skupin na podobu zákona je nevládními organizacemi vysvětlováno jako snaha politických elit pojmout státní službu jako vlastní byznys (Poziční dokument k upravení poměru zaměstnanců ve státní správě 2013, str. 1-2).

Nevládní organizace v dokumentu navrhují různá politická opatření, jako je přijetí veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní úpravy zákona regulující fungování státní správy. Odmítají například přijetí nového ZSS a souhlasí s novelizací odkládaného služebního zákona, přičemž vyžadují finanční analýzu dopadů takového zákona, aby bylo možné odvodit míru potřebné novelizace zákona. Dále v dokumentu podrobněji navrhují jednotlivé parametry a doporučení pro podobu funkčního zákona, týkající se například výběru úředníků, kariérního postupu, hodnocení a odměňování úředníků apod. (Poziční dokument k upravení poměru zaměstnanců ve státní správě 2013, str. 3).

5.8 Zastávané ideje v proudu veřejných politik

Třetím a posledním proudem TTP je proud veřejných politik. Ve třetí kapitole pojednávající o teoretickém rámci jsem již zmínil, že pro veřejně-politický proud je typické navrhování alternativních řešení problému. Nápady a návrhy generují specialisté v komunitních sítích, kde se obvykle zařazují byrokraté, akademici, výzkumní pracovníci, odborníci různých think-tanků, kteří v rámci komunitní sítě sdílí společný zájem (společné ideje) v oblasti jednotné politiky. Ideje jsou předkládány různou formou, například prostřednictvím slyšení nebo zveřejněním pozičního či jiného dokumentu. Ideje se mohou v čase měnit nebo naopak zůstávat resistantní vůči

změnám, mohou se slučovat nebo se postupně vytrácet. Jedná se tedy o poměrně dynamický prvek sledující vývoj idejí v čase a v rámci politických sítí. Toto inkrementální pojetí vychází z Kingdonovi teorie a nazývá se tzv. „primeval soup“⁴⁷ (Zahariadis 2014, str. 33).

Množství různých idejí a myšlenek bývá zpravidla značné, proto mezi sebou soupeří o získání pozornosti, aby byly následně přijaty nebo se alespoň staly aspiranty pro řešení problému. V americkém politickém systému, na kterém Kingdonova teorie staví, musí být návrhy nejprve konsensuálně přijaty a odpovídat technickým možnostem implementace (Zahariadis 2003, str. 46).

Zahariadis pojetí upravil na podmínky evropských parlamentních systémů, přičemž komunitní síť vnímá podobně a označuje je jako „politické sítě“ v sektoru politiky. Tyto sítě se charakterizují počtem a typem zúčastněných aktérů, vztahy mezi nimi a hranicemi, které síť mezi sebou zastávají. Zahariadis pojetí obohacuje o prvky, kterými jsou „konstelace zájmů“ a „míra integrace“ politické sítě. Integrace sítě odkazující na vazby mezi zainteresovanými účastníky je posuzována pomocí čtyř dimenzí, které jsou názorně zobrazeny ve schématu č. 3. Jsou jimi přístup, způsob interakce aktérů⁴⁸, velikost a kapacita politické sítě.

Jak je patrné z předchozí kapitoly, k projednávání ZSS se kromě politiků vyjadřovaly různé subjekty, jako jsou nevládní organizace a odborové svazy. Otázkou depolitizace státní správy a s ní související vznik účinné právní normy, se zabývali odborníci, experti, akademici nebo také veřejný ochránce práv. K podobě zákona se mohli vyjádřit a tímto způsobem proces tvorby právní úpravy ovlivnit prostřednictvím prosazování svých zásad a idejí při účasti na různých fórech a seminářích, které byly organizovány Sekcí pro přípravu státní služby při Úřadu vlády. Dalším významným nástrojem ovlivnění legislativního procesu je předkládání doporučení adresovaných Poslanecké sněmovně ČR.

⁴⁷ Volně přeloženo jako „prvotní polévka“.

⁴⁸ „Mode of exchange“ (Zahariadis 2003, str. 49).

5. 8. 1 Ideje a hodnotová přijatelnost

Ideje a hodnoty, na kterých by utváření stěžejního zákona mělo být zasazeno, lze vypátrat v pojmu dobré veřejné správy.⁴⁹ Dle doporučení Rady Evropy⁵⁰ je dobrá veřejná správa žádoucím stavem, který odráží kvalitní a srozumitelné zákonodárství. Veřejná správa je zde chápána jako správa společnosti, kdy přispívá k naplňování jejích základních potřeb a i přes svůj veřejně-mocenský charakter chrání práva jednotlivců. To je příčinou toho, proč je kladen důraz na kontrolu kvality a efektivity výkonu veřejné správy. Dodatek k doporučení Rady Evropy posléze definuje dobrou veřejnou správu prostřednictvím zásad dobré veřejné správy, kterými jsou zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, časové přiměřenosti, participace, úcty k soukromí a transparentnosti. Článek 1 dodatku pak upravuje tyto zásady a pravidla v Kodexu dobré veřejné správy, jako vzor pro veřejné orgány k dosažení „good governance“⁵¹. ZSS by měl těmto zásadám odpovídat a přispívat tak k dosažení dobré veřejné správy.

Při zvážení podoby zákona, který by upravoval státní službu, a to se týká jak Služebního zákona, tak i ZSS, byla zohledněna dobrá praxe ze zahraničí. Inspirovat se úspěšnou legislativou fungující v jiných evropských demokraciích⁵² je dobrým vodítkem, jak vytvořit kvalitní zákon. Přesto je velmi důležité, aby při tvorbě legislativy politické spektrum pamatovalo na specifické podmínky ve vlastní zemi.

Trykar (2008, str. 12) píše, že vývoj státní služby se mezi zeměmi liší, což závisí na tradici, dělbě moci a právním řádu ve státě. V rámci zemí však existují společně uznávané principy, které by měly být zárukou dobře fungující demokratické státní správy. Pokud má být nastolena kvalitní politika, tyto principy či zastávané ideje by měly být v ní obsaženy. Jedná se o pět hlavních principů (Trykar 2008, str. 12-13), které níže stručně charakterizují. Služební zákon následující principy respektoval, přičemž pozměňovací návrh skupiny poslanců (sněmovní tisk č. 71/0) je ponechával v platnosti. Návrh byl pouze přizpůsoben ekonomickým možnostem státu a reagoval na potřeby docílit transparentnosti a nezkorumpovanosti státní služby (Důvodová zpráva

⁴⁹ Anglicky „good governance“

⁵⁰ Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě

⁵¹ Ministerstvo vnitra České republiky (2008). „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online]. [cit. 2015-11-22]. Dostupné z [www: http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308870&doctype=ART#4](http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308870&doctype=ART#4)

⁵² Modely státní služby v některých evropských demokratických zemích a v USA byly komparativně srovnány ve sněmovním tisku č. 792/2002.

sněmovního tisku č. 71/0, str. 18). Jmenované principy jsou přetrvávajícími idejemi v proudu veřejných politik.

a. Princip demokratického a právního státu

Správně fungující státní správa se neobejde bez právních a jiných předpisů. Státní zaměstnanci musí dodržovat příslušné služební předpisy, v opačném případě by státní správa podkopávala demokratický stát a představovala by pro něj velkou hrozbu. Státní správa by ve skutečnosti nesloužila potřebám občanů.

b. Princip nestrannosti a zdrženlivosti státního zaměstnance

Státní zaměstnanci se během výkonu státní služby musí zdržet některých svých politických a jiných práv, přičemž tato omezení jsou přiměřená a na základě statusu státního zaměstnance mají být kompenzována různými výhodami, například v sociální oblasti.

c. Princip obecné nestrannosti a bezúhonnosti

Dodržování tohoto principu zaručuje nepoddajnost státní služby tlaku z vnějšího prostředí. V obecné rovině se myslí korupční tlak, klientelismus a tlak veřejného mínění. Vše má být zastřešeno disciplinární a trestní odpovědností státního úředníka. Ten má i oznamovací povinnost při podezření spáchání trestného činu, jako je například přijetí úplatku. Jakýkoliv útok nebo zastrašování státních zaměstnanců má být legislativou chápáno jako trestný čin, který je přísně postihován.

d. Princip otevřenosti státní služby

Všem zájemcům o státní službu splňující předepsané požadavky pro její výkon, jsou zajištěny rovné podmínky.

e. Princip stability

Zákon upravující státní službu by měl vytvářet podmínky, které zajistí setrvání profesionálního zaměstnance ve státní správě. Právní norma má pamatovat na posílení motivace státních zaměstnanců, pracovat pro stát. Kvalitně odvedená práce státního úředníka má být proto patřičně odměněna, aby byla státní služba pro státního zaměstnance dostatečně atraktivní. Aby se předešlo „zakonzervování“ státních úředníků ve správě, je nutné vše vyvažovat důsledným dodržováním principu otevřenosti. To znamená, že kvalitní pracovníci státního aparátu nebudou automaticky obměňováni s příchodem nové státní moci. Naopak budou jejich zkušenosti dále čerpány, avšak

státní služba bude souběžně otevřena dalším zájemcům a odborníkům ze soukromého sektoru.

5. 8. 2 Integrace sítě veřejných politik a prezentované ideje

Nejvlivnější skupinou v rámci proudu veřejných politik byla skupina specialistů nátlakových nevládních organizací sdružených v projektu Rekonstrukce státu, v mezinárodní síti nevládních neziskových organizací Transparency International anebo také v nevládní organizaci Good Governance (viz kapitola 5. 7. 4). Ve stávající kapitole zvážím hypotézu o integraci politických sítí.

Politická síť nevládních organizací

Politická síť Rekonstrukce státu má poměrně bohatou členskou základnu skládající se z téměř dvaceti nevládních organizací, přičemž disponuje týmem odborníků, manažerů, právníků nebo marketérů, kteří připravují podklady pro politiky. Svou velikostí, vzájemnou kooperací, šíří orientace na problémy a schopností fungovat jako prostředník mezi občanem a politikem, je respektovanou a uznávanou organizací. Je dobře integrovanou sítí s vysokou administrativní kapacitou.

Značný vliv Rekonstrukce státu při prosazování idejí je patrný z přihlašování politických aspirantů k jejímu prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu, tím že jej před volbami do Parlamentu podepíší. Ideje jsou tak dostatečně a s předstihem zpřístupňovány budoucímu politickému zastoupení.

V rámci politického spektra se přesto někdy neseťkává s přijetím. Zde bych citoval poslance za ODS Ivana Adamce, který se na 12. schůzi PS zmínil takto: „*Ono to není tak úplně jednoznačné, že to je nějaká skupina občanských sdružení... ..Já nechci hodnotit, jestli lobbisté jsou pozitivní, nebo negativní. Já si myslím, že o lobbistech bychom se tady bavit neměli.*“ Ve třetím čtení návrhu zákona, poslanec Adamec dokonce ostatní politiky a ministry poprosil, aby se o vyjádření Rekonstrukce státu neopírali. Byl velmi kritický, když řekl: „*...je to jedna z mnoha lobbistických organizací, které si prosazují své zájmy, aniž by samy cokoli investovaly do těchto zájmů....*“⁵³ Poslankyně Jitka Chalánková (TOP 09 a Starostové) se naopak na schůzi vyjádřila: „*...bylo ctí, že jsem mohla spolupracovat s touto iniciativou Rekonstrukce*

⁵³ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 30. červenec 2014, třetí čtení. [online]. Dostupné z [www: http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b19102501.htm](http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b19102501.htm)

státu již v minulém volebním období a některých pracovních jednání se zúčastnit, takových, která se týkala právě projednávaného zákona služebního.“ Všechny výroky politiků, včetně těch negativních, naznačují politický vliv Rekonstrukce státu, který nebyl nijak zanedbatelný.

Základní zásady či parametry, které Rekonstrukce státu uvádí v „Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu“ vztahující se k oblasti odpolitizování a profesionalizace státní správy jsou oddělení a vymezení politické a úřednické pozice, stanovení jasných práv a povinností pro úředníky včetně jejich ochrany před politickým tlakem, zavedení transparentní personální politiky, otevřená výběrová řízení do státní správy i na obsazování osob do vedoucích pozic a zavedení kariérního řádu. Prohlášení obsahuje požadavky také na zavedení jednotného transparentního systému odměňování bez možnosti smluvních platů a vytvoření jednotné systemizace úředníků. ZSS má splňovat parametry, kterými se budou řešit podmínky přestupu odborně kvalitních pracovníků do působnosti nového zákona. ZSS má též zavést opatření pro zvýšení odpovědnosti úředníků za svá rozhodování, vymezit dostatečnou ochranu „whistleblowerů“ a zajistit strukturu a mechanismy pro jednotný výklad a aplikaci zákona, jako je například Generální ředitelství státní služby. Požadavky na správné parametry ZSS jsou konkrétněji uvedeny v samotném prohlášení.⁵⁴

Integraci, velikost a přístup politické sítě veřejných politik můžeme představit na dalším příkladu nevládní organizace Good Governance, mezi jejíž zakladatele patří Lukáš Wagenknecht. Občanská iniciativa má blízko k uskupením jako je Rekonstrukce státu nebo Nadační fond proti korupci. Toto nezávislé sdružení aktivně vstupuje do tvorby české legislativy, přičemž prosazuje mezinárodně osvědčené standardy ve veřejné správě. Občanské sdružení se zaměřuje na podporu obecného i odborného povědomí o veřejné správě a demokraticko-právních hodnotách a aktivně do jejich tvorby vstupuje. Sdružení své názory veřejně prezentuje a snaží se je propojit s podobnými názory lidí ve společnosti. Tímto způsobem je vyvíjen nátlak na politické spektrum, které má při rozhodování přihlížet k přáním občanů a nést tak zodpovědnost za výsledky politiky.

Organizace spolupracuje s experty z praxe, kteří disponují odbornými znalostmi z českého i zahraničního prostředí a propojuje je s akademickou obcí. Také provozuje nezávislý a nestraničský think-tank Centrum of excellence for Good Governance, který

⁵⁴ Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu. Rekonstrukce státu. [online]. Dostupné z [www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/rekonstrukce_statu_memorandum.pdf](http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/rekonstrukce_statu_memorandum.pdf)

se zaměřuje na vzdělávání, výzkum a policy advocacy v oblasti dobré praxe utváření a správy věcí veřejných.⁵⁵ Její zájmy, koncepty a vize jsou podporovány partnery, kterými jsou nevládní organizace Rekonstrukce státu, U. S. Embassy in Prague, občanské sdružení KohoVolit.eu⁵⁶ a studentská iniciativa Inventura demokracie.

Hypotéza o integraci politické sítě

I přestože se v politické síti pohybuje mnoho specialistů, jsou dobře integrováni do větších uskupení, které vzájemně kooperují a v rámci svých vyjednávání produkují konsensuální stanoviska. Jejich administrativní kapacita je značná, přičemž disponují dostatečnou vazbou na politickou scénu. Hypotézu č. 6, která uvažuje o politické síti menšího rozsahu jako o více integrované než síť většího rozsahu, v tomto případě nemůžu stvrdit.

5.9 Vliv promotérů veřejných politik

Analýzou projednávání zákona si bude možné všimnout, jakých poměrně výrazných změn a cílů lze cestou práce promotérů politiky dosáhnout. Činnost promotérů nemusí být jasně čitelná, jelikož jsou jejich zájmy skryté a v prostředí organizované anarchie jsou jejich taktiky maskované. Přesto již teď prozradím, že nejvíce uplatňovanými taktikami byly salámová taktika a rámování problémů, prostřednictvím nichž promotéři ovlivňovali pozornost tvůrců politiky a výběr konkrétních témat (Zahariadis 2014, str. 38). V této kapitole se věnuji působení promotérů politiky, kteří proces rozhodování v moderních komplexních organizacích podněcují. V další kapitole se pak zmiňuji o dalších faktorech, ovlivňující pozornost politiků.

Promotéři vycházeli z předpokladu, že lidé tíhnou k tendenci informace nadhodnocovat nebo ignorovat. Salámovou taktikou bylo předloženo několik různých návrhů zákona, přičemž poslední návrh nesplňoval část parametrů, které předchozí návrhy splňovaly. Už bylo ale pozdě vynakládat další úsilí na úpravy, zvláště v situaci, kdy již existovala politická dohoda, dané řešení bylo rámováno jako zisk a na prosazení správného návrhu už nezbývaly možnosti, jak po stránce časové, tak po stránce

⁵⁵ Good Governance (2016). Naše vize. [online]. [cit. 2016-04-06]. Dostupné z [www: http://goodgovernance.cz/o-nas/nase-vize/](http://goodgovernance.cz/o-nas/nase-vize/)

⁵⁶ Občanské sdružení podporuje demokracii především prostřednictvím webové stránky KohoVolit.eu a rozvojem různých projektů. Snaží se o zvýšení povědomí občanů, usiluje o kontrolu volených zástupců a otevřenost dat za pomoci využití moderních technologických nástrojů.

oslabeného vlivu potenciálního předkladatele v PS. Vzniklé mezery ve finálním návrhu zákona byly tedy raději ignorovány (viz kapitola 5. 13).

Problematické preference politiků, nejednoznačnost tématu, nejasné představy o správné podobě zákona (přelévání obsahu návrhů zákonů z minulých volebních období, desítky pozměňovacích návrhů), časový pres a celkově vzniklý chaos zapříčiněný nestandardním projednáváním zákona v PS, to všechno byly faktory, které promotérům veřejných politik přihrávaly možnost řídit pozornost a se svým okolím snadněji manipulovat. Jde zároveň o faktory, které politiky a vládní činitele nutily informace nadhodnocovat nebo naopak podhodnocovat. Působením promotérů politiky se tak výrazně měnila dynamika volby, když určitá témata upřednostňovali před ostatními a strategicky řídili informace (Zahariadis 2014, str. 30-31). Například v rámci třetího čtení ZSS došlo ze strany opozice ke stanovení podmínek pro uzavření společné dohody s vládní koalicí, která by zákon v PS zprůchodnila, v jiném případě neměl zákon šanci projít. Dohoda s koalicí tak měla velký dopad na výslednou podobu zákona.

S cílem lépe porozumět tomu, co ovlivňuje rozhodování politiků a čehož využívají promotéři veřejných politik při řízení pozornosti, blíže specifikuji tři základní koncepty TTP.

Koncept nejednoznačnosti

Jak model odpadkového koše vysvětluje, nejistota u aktérů veřejné politiky znamená neschopnost předvídat události, což ale může být zapříčiněno jejich nedbalostí. Informace nám o určité problematice nejistotu snižují, to ovšem neznamená, že zároveň redukují nejednoznačnost (Zahariadis 2007, str. 66). Například zatímco stranický aparát vlastní vysoký počet informací o nedostatečné organizaci státní služby a o nízké odpovědnosti úředníků při jejich rozhodování, už nepozná, zda se jedná pouze o technický nebo morální problém.

V politickém světě je nejednoznačnost přirozeným jevem a do praxe přináší určité problémy jako je zmatení a stres. Vyznačuje se mnoha způsoby myšlení o různých fenoménech, přičemž je skoro nemožné je dohromady sladit a ujednotit. To se v politice projevuje tím, že jsou aktéři politiky nuceni zabývat se problémy, kterým sami nerozumí. Politické strany a vláda proklamují témata, která chtějí řešit, aby vyhověly přáním lidí. Problém je, že už netuší, jaké použít prostředky a nástroje k vyřešení konkrétního problému. Politici pozbývají dostatečnou motivaci řešit problémy, které by sami ani vyřešit neměli zájem, disponují nedostatkem času pro řešení, chybí jim energie

(Novotný 2012, str. 31). Ve výsledku lidé a ani politici nevědí, co chtějí. Netuší, jak má vypadat ideální stav. Vzniká tak řada problémů, které jsou zapříčiněny chybějícími kompromisy.

Koncept časového uspořádání

Tento koncept zrcadlí volbu problému v politice spíše jako otázku náhody a štěstí chytout ten správný čas pro nastolení agendy daného problému. Čas sehrává důležitou úlohu při seznamování se s alternativami řešení, jeho nedostatek tedy znamená, že aktéři nejsou s problémy a možnostmi řešení dostatečně obeznámeni. Pokud pak o organizacích skutečně uvažujeme jako o organizovaných anarchiích, nemůžeme počítat s racionálním přístupem aktérů, jestliže nemají o problémech a možnostech řešení dostatečný přehled. Volba se odehrává na principu „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ (Novotný 2012, str. 32).

Navrhované řešení, i kdyby nemělo žádný efekt, má ve správný čas velkou šanci na přijetí. Platí totiž, že volené alternativy jsou spíše pokusem dát smysl ne zcela srozumitelnému světu. Každý, kdo by se domníval, že dané řešení připravované k implementaci není vhodné, jeho názory mohou být považované za zkreslené a vágní. I kdyby měl pravdu, nenadělá s tím příliš nic a původně desinterpretací prosazené špatné řešení bude realizováno. „Z toho vyplývá, že rozlišování mezi relevantními a irrelevantními informacemi je nanejvýš problematické, což ve svých důsledcích může vést k falešným nebo scestným interpretacím daných faktů.“ (Novotný 2012, str. 32).

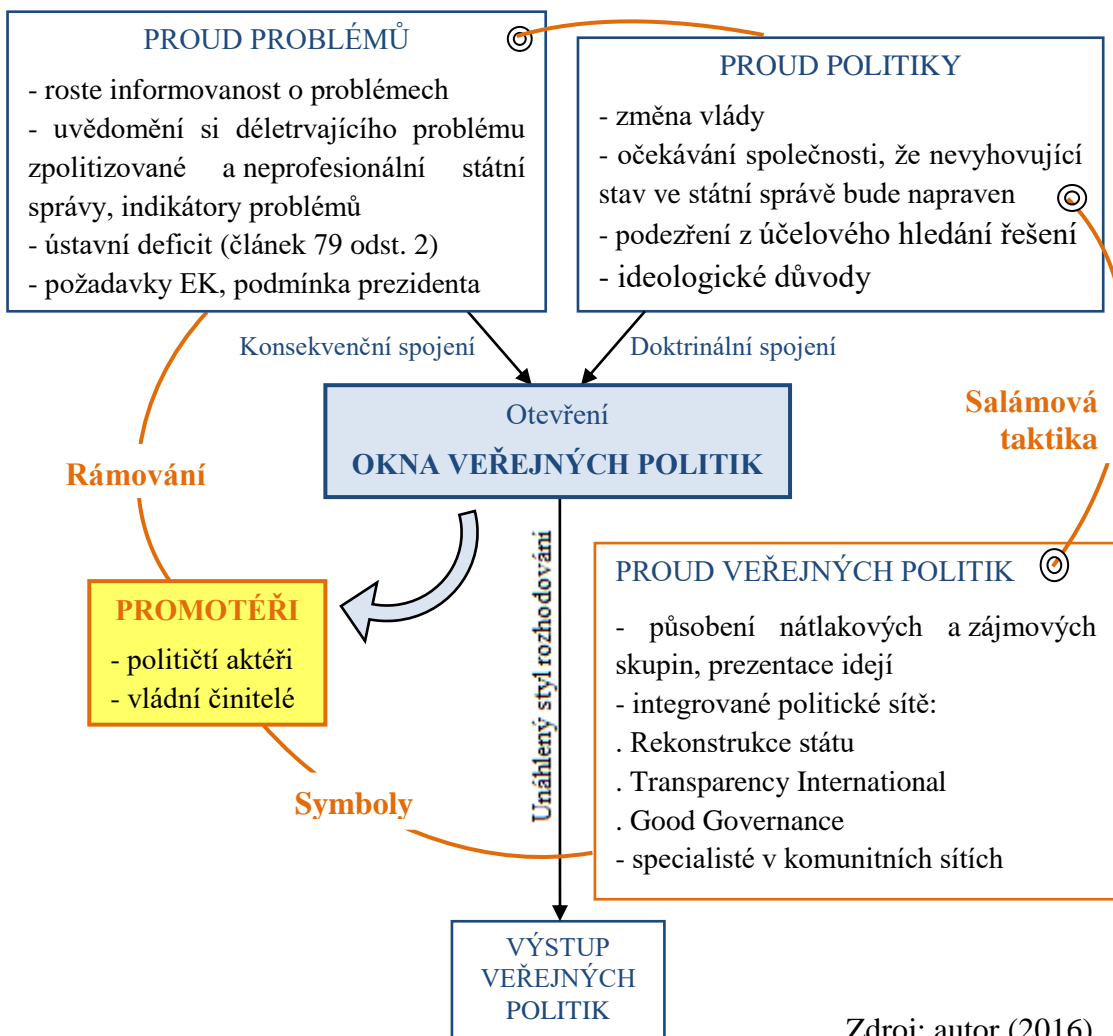
Koncept politické manipulace

Politická manipulace je stěžejní koncept propojující dva předchozí. Politická manipulace je teorií vysvětlena jako dovednost kontrolovat nejednoznačnost. Nejen politici, ale i veřejnost může být manipulována zkušenými promotéry veřejných politik, kteří danou situaci klamně pojmenovávají a problémy různě rámují. Manipulátoři přitom těží z nejasné technologie moci, nejasných preferencí a fluidní účasti aktérů. Tvůrci politik jsou zde v pozici osob s problematickými preferencemi a jsou tedy zároveň subjektem manipulace (Zahariadis 2014, str. 29-30). Jedná se o „politický boj, který nejen určuje vítěze a poražené, ale který také poskytuje jak význam a identitu, tak sleduje vlastní zájmy účastníků.“ (Novotný 2012, str. 33).

Jak TTP vysvětluje, političtí inovátoři se svou činností snaží propojit všechny tři proudy politiky, s cílem dosáhnout určitého výsledku (Zahariadis 2014, str. 40). Pomocí svých manipulačních strategií určují pořadí informací, témat nebo jednotlivých kroků postupu. Toto se snaží prezentovat takovým způsobem, který je pro ostatní samozřejmý. Svou aktivitou bezprostředně ovlivňují výběr určitého politického řešení.

Ve schéma č. 4, roli promotérů veřejných politik na dané problematice kompaktně znázorňují. Na scénu promotéři nastupují až po otevření okna veřejných politik (viz modrá šipka), přičemž zasahují všechny proudy politiky. O výstupu veřejných politik však v prostředí parlamentního systému sami přímo nerozhodují (Zahariadis 2003, str. 20-21). V roli politických inovátorů vystupují v rámci tématu politici s osobními požadavky a pozměňujícími návrhy. Taktéž jsou jimi vládní činitelé a předsedové parlamentních stran.

Schéma č. 4 – Otevření okna veřejných politik a role promotérů



Zdroj: autor (2016)

5.10 Další faktory přidělování pozornosti

Pozornost tvůrců politik nebyla ovlivněna jen působením promotérů veřejných politik, typem otevřeného okna a příležitostmi z něj plynoucí, ale byla také podmíněna formální pozicí konkrétního aktéra v instituci, jeho zaujatostí vůči nějakému problému a celkovým množstvím problémů, které o pozornost politiků soupeřily. Navrhování řešení nemusí být podmíněno výhradně existencí konkrétního problému, ale spíše rozhodují příležitosti a různé okolnosti, které se v politice vyskytují.

Pozornost aktérů politiky významně ovlivňuje struktura instituce. Aby nedošlo k přetížení tvůrců veřejných politik, v rámci systému fungují politické subsystemy, které nejprve „vyfiltrují“ velké množství problémů a řešení. Jinými slovy subsystemy vytrídí dostupná řešení na jediná možná. Mimoto institucionální přesah systému umožňuje přelévání pozornosti na řešení z jiných oblastí (Zahariadis 2014, str. 36). Na příkladu ZSS lze vysledovat předložení již 'hotového' komplexního pozměňovacího návrhu, který však v rámci politického spektra neprošel širší diskusí. Znamená to, že systém politikům znemožnil, vyjádřit se k celkové koncepci návrhu hned ve fázi formulování paragrafů upravujících jednotlivé oblasti státní služby.

Dalším faktorem, který ovlivnil pozornost politiků, je jistě předpoklad o skrytých vládních záměrech, které byly prezentovány úmyslně nejednoznačně. Také se musí počítat s tím, že interpretace politiků o úspěších či neúspěších daného opatření jsou chápány aktéry rozdílně, individuálně. Pokřivená interpretace může být zároveň nástrojem hledání politické výhody, způsobem, jak ovlivnit veřejnou diskusi a tvorbu probíhající politiky (Howlett 2009, str. 159).

Jak už bylo vysvětleno, propojení všech proudů politiky je ovlivněno schopnostmi promotérů využít příležitosti zprostředkovat moc či manipulovat k dosažení určitého cíle, který odpovídá jejich zájmu či někoho jiného. Úspěch promotérů narůstá v okamžiku, kdy jsou schopni nabídnout vhodné a přijatelné řešení určitého problému, které je zároveň přístupné politické elitě a jejím ideám. Z toho vyplývá, že daná politika má vyšší šanci na přijetí, pokud promotér spojí všechny proudy politiky v čase otevřeného okna příležitosti, zachycuje pozornost a manipuluje (Zahariadis 2014, str. 36-37).

5.11 Hledání řešení a formulování alternativ

V následujících podkapitolách se podrobněji zaměřím na jednotlivá čtení projednávání ZSS v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Analýza legislativního procesu, jako zdánlivý exkurz od výkladu předchozích kapitol, povede k lepšímu porozumění souvislostí a také k vystopování působení promotérů politiky. Analýzou sleduji vývoj předkládaných alternativ a způsob jejich obhajování. Kapitola přibližuje tříbení myšlenek a střetávání jednotlivých alternativ.

Projednávání ZSS v Poslanecké sněmovně

Průběh projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně (dále také PS) byl vcelku složitý. Předkládaná podoba zákona byla poslanci několikrát poměrně výrazně kritizována, projednávání zákona bychom mohli, vzhledem ke zvyklostem v PS, označit za zdlouhavé. Zákon nejprve prošel standardně třemi čteními, následně byla hlasováním předloha zákona vrácena do druhého čtení. Prezident republiky návrh zákona vrátil zpět do PS, kde byl znovu diskutován a i ve finální podobě zákon čelil velké kritice.

Proces projednávání zákona, na kterém se podílí obě komory Parlamentu České republiky, vláda i prezident, se v následujícím textu pokusím stručně a v kontextu vyložit. Při popisu legislativního procesu postupuji dle standardní zákonodárné procedury (viz příloha č. 4), to znamená, že krok za krokem zohledňuji všechna jednotlivá čtení projednávání zákona a také stanoviska k zákonu ze strany Senátu ČR a prezidenta republiky.

A) Předložení návrhu zákona, stanovisko vlády

Poslanecký návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), sněmovně předložili sociálně demokratičtí poslanci Roman Sklenák (předseda Poslaneckého klubu ČSSD), Jeroným Tejc (předseda ústavně právního výboru), Lubomír Zaorálek (ministr zahraničních věcí), Bohuslav Sobotka (premiér vlády, předseda ČSSD), Jan Hamáček (předseda PS a také místopředseda ČSSD) a Milan Chovanec (ministr vnitra) dne 23. prosince 2013. Tento návrh byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 71/0 dne 27. prosince 2013. Ke konci měsíce prosince byl tisk zaslán vládě, aby vyjádřila svůj postoj k pozměňovacímu návrhu. Ta svým stanoviskem (tisk č. 71/1 rozeslaný poslancům dne 9. 1. 2014) vyjádřila nesouhlas.

Vláda ve stanovisku uvedla, že si je vědoma důležitosti přijetí zákona o úřednících, který by státní správu odpolitizoval a také by umožnil pokračovat v čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Pro následující legislativní proces tvorby zákona však vláda doporučila odstranit několik nedostatků obsažených v návrhu zákona. Za závažný nedostatek návrhu označila jeho kolizi s ústavním pořádkem ČR.⁵⁷ Poukázáno bylo taktéž na nezohlednění změn v právním řádu ČR, ke kterým došlo během několika let od vyhlášení služebního zákona ve Sbírce zákonů. Vláda také upozornila na chybějící návrh novelizace či úplné nahrazení zákona č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona, ve znění pozdějších předpisů. Ve vládním stanovisku je vytýkáno nejednoznačné určení počtu náměstků člena vlády a porušení zásady presumpce nevinu při stíhání státního zaměstnance. Vláda návrh zákona chápala jako neúměrně přísný vůči zaměstnanci ve státní službě, protože mnoho požadavků na státního zaměstnance nebylo návrhem nijak kompenzováno (Stanovisko vlády, sněmovní tisk č. 71/1, str. 1-4).

Předložený návrh poslanci ČSSD, na jehož nedostatky stihla upozornit ještě vláda Jiřího Rusnoka, by se dal považovat za práci promotérů politiky. Nově jmenovaná vláda Bohuslava Sobotky návrhu nekladla žádný odpor, naopak jej aktivně prosazovala.

B) První čtení⁵⁸

První čtení poslaneckého návrhu, které proběhlo 22. ledna 2014, je charakteristické velkou názorovou diferenciací politiků. Na jednání PS zazněl nespočet různých výroků politiků, které leckdy vyznívaly protichůdně. Dokonce ani ve třetím čtení mezi politiky nenastává obecná shoda, to je později důvod, proč je předloha zákona vrácena zpět do druhého čtení. Z tohoto hlediska není jednoduché celý proces komplexně a prostě postihnout. Analytickou práci ztěžuje také nejistota samotných politiků, která je z některých vyjádření patrná. Co totiž jeden politik předkládá, jako nový důkaz, druhý politik vyvrací poskytnutím jiných podkladů. Proces jednání tak začíná být nepřehledný a více komplikovaný.

⁵⁷ Návrh zákona byl v rozporu s úpravou náhrady škody zaměstnanců dle zákoníku práce a s úpravou náhrady škody ostatních zaměstnanců ve služebním poměru; návrh porušoval zásadu rovného zacházení, jelikož pro státního zaměstnance určil náhradu škody způsobenou z nedbalosti ve výši osminásobku průměrného výdělku. Návrh byl tedy dokonce v rozporu s Listinou základních práv a svobod, která stanovuje zásadu proporcionality. Návrhu zákona byly taktéž vytknuty chybějící meze o výši platu a odměňování státního zaměstnance.

⁵⁸ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 22. ledna 2014, první čtení, 5. schůze

Čtení zákona bylo bohaté na ostrou kritiku především od stran ODS a TOP 09. Ale také KSČM a strana Úsvit měly výhrady vůči zastáncům návrhu zákona, kterými byli poslanci ČSSD a ANO. Předseda poslaneckého klubu ODS Zbyněk Stanjura, zmínil svůj názor, že se jednání uskutečňuje jen z toho důvodu, aby byla naplněna podmínka prezidenta republiky, vyžadující návrh zákona bez zbytečných odkladů posunout do druhého čtení, což by prezidenta přimělo k vstřícnému kroku jmenovat nové členy vlády, bez toho aniž by přihlédl k nutnosti předložit lustrační osvědčení. Stanjura jednání PS chápal jako účelové, jako práci pro jednoho člověka, kterým měl být Andrej Babiš.

V podobném duchu, snad ještě více kriticky, se vyjadřoval poslanec za TOP 09 Miroslav Kalousek⁵⁹. Poslanecký návrh zákona označil za „lex Babiš“ a vybídl všechny ostatní poslanecké kluby, aby pro zákon nehlasovaly. Kalousek návrh zákona chápal jako potenciální hrozbu, jejímž schválením by se změnily ústavní zvyklosti, jelikož by prezident Miloš Zeman přestal vyžadovat negativní lustrační osvědčení a tímto způsobem by došlo k porušení právního řádu ČR. Někteří politici strany ANO dokonce účel lustračního zákona bagatelizovali, což bychom mohli chápat minimálně jako podezřelé. Například poslanec Bronislav Schwarz (ANO) na zasedání sněmovny vnesl tuto otázku: *„Prosím vás a k čemu bylo těm ministrům lustrační osvědčení, kam tu republiku dotáhli?“*

Za komunistickou stranu se k návrhu zákona nejvíce vyjadřoval poslanec Jan Klán⁶⁰, který návrh nazval cárem papíru (expertní dotazování, ot. č. 2). Zmínil, že z důvodu nedokonalosti poslaneckého návrhu zákona, předpokládá předložení několika jeho pozměňovacích návrhů. Klán návrhu vytýkal jeho nedostatky v otázce ověřování odbornosti úředníků, upozornil taktéž na chybějící platový tarif a sporné příspěvky pro státní zaměstnance. Zajímavé je, že ve svém projevu poukázal na hrozbu vzniku legislativního chaosu způsobeného souběžným projednáváním podobných právních úprav, jak na poslanecké, tak i vládní úrovni, kdy ještě v demisi fungovala vláda Jiřího Rusnoka. Preventivně tedy varoval před nepřehledným stavem v politice, který je obvykle zapříčiněn rozdílnými možnostmi vnímat a zpracovat informace aktéry veřejných politik oproti schopnosti organizací. Práce člověka je vzhledem k omezené lidské kognitivní kapacitě v prostředí více témat ztížena.

⁵⁹ Dnes je Miroslav Kalousek již předseda strany TOP 09.

⁶⁰ Poslanec Jan Klán zasedá ve Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

Kultivovaně a s podporou věcných argumentů se v prvním čtení vyjádřila poslankyně za ODS, paní Miroslava Němcová. Za celou stranu vyjádřila nesouhlas s předkládaným návrhem. Jednání podezírala z účelovosti, jako záměr vyvolat iluzi, že se PS věnuje faktickým, praktickým a užitečným krokům ve prospěch veřejnosti. Poslanec Adolf Beznoska (ODS) se přiklonil k názoru premiéra Rusnoka, že je návrh zákona nepoužitelný. Stejně jak se vyjádřila vláda ve svém stanovisku, tak i Beznoska zákon označil za protiústavní, jelikož nebyl v rovnováze s pravidly zákoníku práce a opomenul stanovení platových tarifů ad. Spolu s koaličním předsedou KDU-ČSL Pavlem Bělobrádkem byli toho názoru, že je nutné předložit komplexní pozměňovací návrh.

Z řad zastánců návrhu zákona, poslankyně Helena Válková (ANO 2011) snahu TOP 09 označila za politicky motivovanou, jelikož se návrh zákona podobal původní právní normě služebního zákona, pro který TOP 09 dříve hlasovala. Že by obstrukce TOP 09 nesouvisely přímo s podobou zákona, i o tom by se dalo uvažovat.

Je patrné, že poslanecký návrh čelil ze strany opozice opravdu velké kritice, přičemž panovala výrazná pochybnost o smyslu zasedání celé mimořádné schůze.⁶¹ Dle pohledu TTP můžeme říci, že i přes panující nesouhlas o projednávaném návrhu zákona, byl ústy předkladatelů návrh rámován jako nutný pro zajištění transparentního fungování politiky a státní správy.

Za významného aktéra, který vedl boj proti tomuto způsobu prosazování zákona, považují poslance Miroslava Kalouska. Návrh zákona označil za ohrožení politické stability. V závěru jednání PS obvykle rád debatu krátce shrnuje a události pojmenovává z vlastního úhlu pohledu, na což má ze své pozice plné právo. Pro legislativní proces je zkrátka souboj různých názorů o daném problému charakteristické. Též snahy o získávání pozornosti ostatních, aby bylo možné proces tvorby zákona co nejvíce ovlivnit, jsou součástí každodenního života PS.

Desinterpretaci informací a z ní vyplývající manipulace při projednávání zákona nelze vyloučit. Vždyť i někteří politici otevřeně obviňovali jeden druhého, že se takového chování dopouštěli. Například dle předkladatele návrhu Jeronýma Tejce (ČSSD) se TOP 09 účelově snažila vytvořit jakousi clonu, jež měla zastříti skutečný význam zákona o státní službě, který by předcházel pokoutným praktikám na jednotlivých ministerstvech pravicových vlád. *„Podle mého názoru strach z toho, že*

⁶¹ Mimořádná schůze byla v lednu svolána, aby měli poslanci možnost vyhovět podmínce prezidenta Zemana. Předložení poslaneckého návrhu není u tak zásadní právní normy příliš šťastné.

bude přijat tento zákon, vede TOP 09 a možná celou pravici k tomu, že vytváří pseudotéma, kterým chce zakrýt skutečný důvod přijetí tohoto zákona, protože podobné praktiky už do budoucna, pokud tento zákon přijmeme, a já vás prosím, abyste ho propustili do druhého čtení, možné nebudou.“

Neopomím ani fakt, že projednávání ZSS bylo jistě ovlivněno omezenými časovými možnostmi politiků, byrokratickou zátěží a množstvím nabízených témat. Například na pořadu 5. schůze, která zahrnovala projednávání poslaneckého pozměňovacího návrhu služebního zákona, byly ve stejný den projednávány další návrhy.⁶² Podobný průběh mají všechny další schůze v PS, na které by měli být politikové náležitě připraveni. To pro politiky znamená průběžné seznamování se sněmovními tisky a dalšími pozměňovacími návrhy, kterými se bude PS na příští schůzi zabývat.

Vláda se převážně zabývá větším množstvím témat, informace zpracovává paralelně a její pozornost je systémová, jak rozpoznává TTP. Práce ve vládě se od té v PS liší větší mírou systémovosti. Vláda jako celek se může s vyšší přesností souběžně věnovat různým otázkám, například obranou státu, důchodovým pojištěním a zákonem o státní službě. Je lépe koordinovaná prostřednictvím gescí jednotlivých ministerstev. V PS, jakožto moci zákonodárné, kde se projednávají poslanecké, vládní i jiné návrhy zákonů⁶³, dochází k soupeření problémových témat o pozornost politiků, současně nastupují témata nová. Rychlost práce v PS není taková jako činnost vlády a může být ovlivněna vůlí poslanců nebo senátorů. Této situace využívají promotéři veřejných politik, kterými mohou být přímo poslanci, byrokraté nebo také ministři.

Projednávání zákona o státní službě, v kontextu aktuálního nepříznivého stavu ve státní správě, požadavku EK a nutnosti vyhovět podmínce prezidenta Miloše Zemana, mělo v PS přednější roli a této situace bylo využito, zároveň nebylo dovoleno vnášet do popředí konkurenční problémy. Z analýzy dalších čtení zákona bude role promotérů veřejných politik, kteří v nejisté situaci a při otevřeném okně příležitostí čerpali možnosti, patrnější.

⁶² Návrh poslanců Stanislava Polčáka, Andreje Babiše, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů; Návrh poslanců Stanislava Polčáka, Andreje Babiše, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Návrh zákon může předložit Vláda ČR, poslanec nebo skupina poslanců, Senát, Krajská zastupitelstva nebo Zastupitelstvo hlavního města Prahy.

Návrh na zamítnutí předloženého návrhu byl PS zamítnut. Ze 166 přihlášených poslanců bylo pro zamítnutí 36 poslanců za ODS a TOP 09, proti zamítnutí hlasovalo 96 poslanců (ČSSD, ANO, Úsvit, někteří za KDU-ČSL), přičemž se hlasování zdrželi komunisté. Návrh byl k projednání přikázán ústavněprávnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

C) Druhé čtení ⁶⁴

V rámci druhého čtení, které proběhlo 16. července 2014, za navrhovatele vystoupil poslanec Roman Sklenák. Ten poslance obeznámil, že v průběhu projednávání novely služebního zákona byl koaličními poslanci předložen komplexní pozměňovací návrh, který byl schválen ústavně právním výborem. Poslanec Jan Klán vytvoření komplexního pozměňovacího návrhu k poslaneckému návrhu považuje za zmatený a nesmyslný krok (expertní dotazování, ot. č. 2). Komplexní pozměňovací návrh, který se stal předmětem jednání ve druhém čtení, nepovažovala ani Rekonstrukce státu za schopný zaručit kvalitní výkon státní správy.⁶⁵

Poslanec Sklenák hned v úvodu svého vystoupení připomněl, že předložení novely služebního zákona má odstranit ústavní deficit a zkvalitnit státní správu, což je hlavním cílem předkladatelů. Zdůraznil, že poslanecká iniciativa byla konzultována s mnoha subjekty, jako jsou Rekonstrukce státu, odborové svazy nebo odborníci z akademické sféry. Zmínil, že i komplexní pozměňovací návrh byl projednáván ve výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj⁶⁶, na různých seminářích, se sociálními partnery a nevládními organizacemi.

Komplexní pozměňovací návrh přihlížel na změny právních institutů ve sféře trestního, správního, občanského a pracovního práva. Stanovil hranici mezi politickými pozicemi a místy státních zaměstnanců. Novela se vztahovala na všechny ministerstva a ústřední správní úřady dle tzv. kompetenčního zákona, také na podřízené správní úřady (finanční orgány, ÚP) a zprostředkující subjekty, které administrují evropské strukturální a investiční fondy. Komplexní pozměňovací návrh upravoval tzv. zvláštní režim, jenž zabezpečoval systematizaci služebních míst v Českém telekomunikačním

⁶⁴ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 16. červenec 2014, druhé čtení, 12. schůze

⁶⁵ Rekonstrukce státu. Příběh služebního zákona. [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z [www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy)

⁶⁶ Zpravodajka výboru, poslankyně Věra Kovářová seznámila poslance s tím, že výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj komplexní pozměňovací návrh nepřijal.

úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo v Energetickém regulačním úřadu a Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Pozměňovací návrh v sobě zahrnoval ideje veřejných politik, jako jsou depolitizace a nezávislost státní služby, vymezení služební kázně, hodnocení kárného řízení, kariérní systém, proškolení státních zaměstnanců, určení povinností státního zaměstnance apod. Nad rámec dříve předložené novely služebního zákona byla v komplexním pozměňovacím návrhu upravena ochrana tzv. oznamovatelů trestných činů ve veřejné správě, návrh též pamatoval na prohlubování vzdělávání zaměstnanců ve státní správě a sladování rodinného života těchto pracovníků s pracovním životem (Usnesení ústavně právního výboru č. 52 ze dne 27. června 2014, sněmovní tisk č. 71/8).

V úvodu druhého čtení, s písemnou přihláškou vystoupil poslanec Miroslav Kalousek. Zkritizoval předsedu vlády Bohuslava Sobotku a pana ministra Jiřího Dienstbiera, který byl zodpovědný za sekci pro přípravu státní služby, že „*v podstatě oba dva členové vlády brali si čerpání zdrojů Evropské unie a pozici Evropské komise jako rukojmí.*“ Upozornil na přesvědčování vládních činitelů, které bylo ve výrazné nesrovnalosti s poznámkami Evropské komise (dále jen EK). Tyto neoficiální poznámky následně v PS přednesl a vyplynulo z nich, že pro EK je rozhodující obsah ZSS, nikoli forma. To znamená, že EK šlo hlavně o existenci dobře fungující státní správy, která by spravovala prostředky čerpané z rozpočtu EU. Kalousek upozornil na to, že se v poznámkách nemluví o nutnosti disponovat účinným ZSS k 1. lednu 2015, a tedy, že čerpání prostředků ze strukturálních fondů není ohroženo.⁶⁷ Způsob odvolávání se na požadavky EK, dle TTP odpovídá užití symbolu vyššího řádu. Znamená to, že prosazovanému návrhu zákona byla prostřednictvím poukazování na příslušnost k Evropské unii dodávána legitimita. Souběžně zde mohlo docházet k odvádění pozornosti od skrytých zájmů promotérů politiky tím, že byla přenesena na vnějšího silného aktéra, tedy EK.

Vedle kritiky vládních činitelů, kteří dle Kalouska „*...prostě nemluvili pravdu.*“, poslanec novele zákona vytkl, že otázku politického vlivu ve veřejné správě neřeší prostřednictvím zákona, ale netransparentně kaskádovitým efektem, na což upozornila i EK. Miroslav Kalousek vybídl vládní koalici k serióznímu jednání vedoucí k dohodě, zároveň pohrozil, že v opačném případě neexistuje šance zákon schválit. Můžeme tedy

⁶⁷ Zastavení čerpání evropských dotací chápal i poslanec Jan Klán (KSČM) za mystifikaci, protože pokud by se zákon o státní službě nestihl schválit, v platnost by vešel služební zákon z roku 2002.

již oprávněně říci, že i Kalousek vystupoval v roli promotéra veřejných politik, když určoval podmínky a vybízel k dohodě. V rámci TTP, nemusí být promotér politiky chápán v negativním slova smyslu. Sám Kingdon (1995, str. 182) tvrdí, že bez těchto politických inovátorů by ani ke spojení jednotlivých proudů politiky nedošlo, proces by se mohl zastavit a daný návrh zkrachovat.

Není možné odhlédnout od silné kritiky ze strany opozice, která v PS eskalovala. Z řad TOP 09 a Starostové vystoupil taktéž poslanec František Laudát, který mimo jiné řekl: „*Prosím, jestli si myslíte, že možná oblbnete přes některá česká média, která vlastní pan ministr financí, část české veřejnosti, ale rozhodně neoblbnete kvalifikované lidi v Evropské unii.*“ Ke kritice se přidal tehdejší předseda hnutí „Úsvit přímé demokracie“⁶⁸ Tomio Okamura, který vládní koalici obvinil z toho, že chce zneužít neexistence jednotné definice státní služby v rámci členských zemí EU. Paní Mgr. Věra Jourová⁶⁹, tehdy zastávající post ministryně pro místní rozvoj, na kritiku reagovala připomenutím oddalování účinnosti zákona předchůdci minulých vlád, přičemž zmínila názor, že to bylo i z důvodu obav sebeomezení politiků zákonem. Kalousek hned opáčil, že se podobně chová současná vláda, snažící se „*...do státní správy nasadit lidi, kteří budou ve prospěch organizovaných menšin bojovat proti té organizované většině, které se říká daňoví poplatníci...*“ Prosazování skrytých zájmů do podoby navrhovaného zákona prostřednictvím manipulace tak přímo potvrzovali politici svými tvrzeními.

Z výroků politických činitelů je patrné, že ve sněmovně vládlo napětí. Ze strany vládní opozice existovaly velké pochybnosti o dobrém záměru prosazovaného návrhu. Vzniklý chaos nejlépe vystihují slova předsedy Občanskodemokratické strany Petra Fialy: „*Vládní koalice předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona na lednové schůzi v prvním čtení a díky tomu splnila absurdní podmínku pana prezidenta Zemana, kterou neměl dávat nebo kterou neměl pan premiér vůbec akceptovat, a po téměř pěti měsících nám předkládá zcela nový zákon, který neprojednala vláda, který neprošel standardním připomínkovým řízením a který vlastně nebyl předložen Sněmovně v prvním čtení.*“ Opozičním poslancům vadilo, že komplexní pozměňovací návrh byl fakticky novým zákonem. Dle TTP bychom jej mohli považovat za výstup salámové taktiky. Fiala taktéž upozornil, že návrh zákona nesouvisí s dohodou o partnerství s EU, v rámci níž platí princip proporcionality, který zohledňuje možnost nesplnění přibližných

⁶⁸ Od června 2014 do srpna 2015 se hnutí nazývalo „Úsvit přímé demokracie“. Nyní se hnutí nazývá „Úsvit-Národní Koalice“, přičemž předsedou poslaneckého klubu je Marek Černoš.

⁶⁹ Jourová je od listopadu 2014 evropskou komisařkou pro spravedlnost, ochranu spotřebitelů a otázky rovnosti pohlaví.

podmínek. Proto označil chování koalice jako záměr mást ostatní poslance stanovením různých termínů a strašením hrozbami při jejich nedodržení.

Poslanec Fiala zákon zhodnotil negativně. Důrazně upozornil na to, že zákon nechrání před korupcí, zavádí nový 'superúřad', komise, pozice a nové kvazifunkce. Vyjádřil také nesouhlas se způsobem výběru úředníků do státní správy⁷⁰, který by vedl k „zabetonování“ zaměstnanců na rozhodujících pozicích. Rovněž nesouhlasil s nepřesně definovanými kompetencemi dvou typů náměstků, což by mohlo vést k ohrožení efektivního politického řízení chodu ministerstev.

Ministr vlády Jiří Dienstbier⁷¹ na kritiku zareagoval způsobem, který protiřečil tvrzením opozičních stran, řekl: „...u málokterého zákona probíhala tak široká debata jako právě k zákonu o státní službě.“ Zmínil se o seminářích, kterých se zúčastnili zástupci politických stran, odborná veřejnost a neziskové organizace, přičemž zástupce nevládní organizace Rekonstrukce státu se dokonce účastnil koaličních jednání k ZSS. Konzultování měli být také legislativní náměstci a personalisté v jednotlivých resortech. „...legislativní podpora byla vysoce nadstandardní ve srovnání téměř s jakýmkoliv jiným vládním návrhem zákona. Na té tvorbě se podílelo osm legislativců z Úřadu vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva vnitra, tedy gesčně příslušných ministerstev pro různé oblasti, které jsou zahrnuty v návrhu zákona.“ Dienstbier trval na tom, byť z jeho hlediska zákon obsahoval řadu kompromisů, že je zákon kvalitní, „schopný zabezpečit deklarované cíle nezávislé, profesionální, efektivní státní správy, samozřejmě ne hned, ale nějakým dlouhodobým uplatňováním principů, které tam jsou uvedeny.“ Poslanec Miroslav Kalousek na schůzi Dienstbiera obvinil z účelovosti a lhaní, když ministr vlády poslancům vysvětlil, že Kalouskem předčítané poznámky EK jsou již jejím oficiálním stanoviskem, podepsané paní Catherine Day, které do kabinetu ministra dorazilo na email teprve v 10:33, a tudíž nebylo možné do vystoupení Kalouska včasně reagovat.

V podrobné rozpravě, skoro dvě desítky politiků představili své pozměňovací návrhy, které se týkaly převážně technického charakteru. Z množství pozměňovacích návrhů bylo jasné, že komplexní pozměňovací návrh je nekvalitní. Poslanec Klán navrhl, aby byl návrh zákona vrácen výboru k novému projednání, návrh však nebyl přijat. Bezvýznamnost a těžkopádnost projednávání zákona vystihl poslanec Stanjura

⁷⁰ Vláda volí generálního ředitele státní služby a jeho zástupce na sedm let. Generální ředitel vybírá státní tajemníky taktéž na sedm let. Po sedmi letech je zvolen nový generální ředitel, avšak pouze ze zástupců generálního ředitele nebo z řady státních tajemníků, které již dříve generální ředitel jmenoval.

⁷¹ Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, předseda Legislativní rady vlády.

(ODS) slovy: „*Mohli jsme to odhlasovat před dvěma hodinami a nemuseli jsme dvě hodiny načítat naše pozměňovací návrhy. Ale беру to jako vaši vědomou taktiku. Přitom jste věděli, že to nevede, protože se nakonec jako komplexní pozměňovací návrh ÚPV jako základ nevezme a reálně se o něm ve třetím čtení hlasovat nebude.*“

Kalousek v závěru druhého čtení představil dvě možnosti. Řekl, že buď bude schválen kvalitní zákon bez generálního ředitelství, který byl opozicí vnímán jako zbytečný úřad se silnou strukturou, podřízený Úřadu vlády a závislý na ministerském resortu, anebo nebude žádný zákon. Jiří Dienstbier, předseda Legislativní rady vlády, tento přístup označil za vyděračský.

Děni ve sněmovně odpovídalo procesu rozhodování v moderních komplexních organizacích, tak jak vysvětluje TTP. Nejenže si politici, v situaci nejasných preferencí, museli poradit s velkým množstvím nových informací a různých dokumentů, pozměňujících návrhů apod., ale byli také pod časovým presem zapříčiněný požadavkem předkladatelů návrhu zákona a vlády, zákon co nejdříve odsouhlasit. Přítomnost manipulace, užívání symbolů a salámové taktiky, rámování problémů a usvědčování ze lži nebylo vzácností.

D) Třetí čtení ⁷²

Ve třetím čtení zástupci opozičních stran ODS a TOP 09 vnesli čtyři základní požadavky, kterými vyzývali zbytek politického spektra k vyjednávání. Prvním požadavkem bylo zrušení generálního ředitelství, přičemž nejvyšším úředníkem na každém úřadu by byl státní tajemník, který by byl na návrh ministra jmenován či odvoláván vládou. Druhým požadavkem bylo na všech úrovních otevřít státní službu pro úředníky v samosprávě i pro zástupce akademické a soukromé sféry, při splnění základní podmínky složení úřednické zkoušky a odpovídající praxe v určitém oboru. Třetí požadavek opozice žádal o zachování jednoho typu náměstků, jako řídicího stupně služebního úřadu, na které by se však služební zákon nevztahoval. Zajistit personální kontinuitu a stabilitu byl posledním, v pořadí čtvrtým požadavkem opozice. Dle tohoto požadavku by ZSS chránil úředníky pracující ve veřejné správě více jak čtyři roky.

Poslanec František Laudát (TOP 09 a Starostové) se zmínil o nutnosti pevného navázání etického kodexu na ZSS. Dle mého názoru je kodex, jakožto předpis mravních a hodnotových idejí, velmi důležitý, aby pak bylo možné úředníky ve státní správě lépe

⁷² Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 30. červenec, 1. a 27. srpen 2014, třetí čtení, 12. schůze

chránit před politickým tlakem a nebyli tak vystaveni etickému dilematu v situaci, kdy by požadavky na ně kladené byly v rozporu s jejich vnitřním přesvědčením a se zákony naší země. Zmínka o etickém kodexu a zejména druhý a čtvrtý požadavek opozice odpovídá idejím veřejně politického proudu.

Můžeme říci, že nároky opozic kladené, nebyly nikterak přehnané, jelikož tři ze čtyř požadavků již splňoval původní služební zákon z roku 2002. Projednávání zákona ve třetím čtení, které probíhalo ve třech termínech⁷³, však stále vypadalo spíše jako úsilí vlády, co nejrychleji návrh protlačit, pokud možno v neupravené podobě. Na atmosféru tehdy ve sněmovně reagoval poslanec ODS Petr Bendl, když řekl, že se tímto politická kultura zásadně změnila k horšímu.

V druhé části třetího čtení⁷⁴, poprvé od předložení poslaneckého návrhu, vystoupil předseda vlády Bohuslav Sobotka, který opozici vytkl, že se nezmínila o rozpočtových dopadech návrhu zákona, přičemž je to zrovna opozice, která často volá po rozpočtové odpovědnosti. Sobotka připomenul, že pokud budou obstrukce opozice úspěšné a začne platit služební zákon z roku 2002, bude to mít dalekosáhlejší dopad na státní rozpočet. Zajímavým způsobem vyjádřil také přání pokračovat v čerpání dotací z programů EU, což umožní ZSS platný od 1. ledna 2015. „...je jedno, co o tom řekl kterýkoliv úředník Evropské komise. Je jedno, co o tom říkal minulý ministr financí Kalousek ve vaší pravicové koaliční vládě. To, co je teď důležité, je budoucnost, a budoucnost z hlediska čerpání prostředků z Evropské unie....“ Forma a důležitost ZSS, který se svou komplexností a dopadem na fungování státu podobá například přípravě vstupu ČR do EU, byla spíše upozaděna a potřeba odpolitizovat státní správu byla rámována jiným způsobem, tedy jako ne to nejdůležitější co potřebujeme. Hypotézy č. 3 a 4, o prezentování status quo jako ztráty, s cílem dosáhnou většího úspěchu a prosadit určitou alternativu, se zde uplatňují. Navrhovatelé zákona tak předkládané řešení prezentovali jako eliminaci ztrát.

Nabízí se otázka, do jaké míry byla argumentace o čerpání prostředků z fondů EU oprávněným důvodem pro naléhavé schválení ZSS. V opakovaném druhém čtení zákona⁷⁵, které se konalo 2. září 2014, předseda ODS Petr Fiala informoval, že již došlo k podepsání dohody o partnerství, na základě níž je možné čerpat evropské peníze

⁷³ Ve dnech 30. července, 1. a 27. srpna 2014.

⁷⁴ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 1. srpen 2014, třetí čtení, část č. 2, 12. schůze

⁷⁵ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 2. září 2014, opakované druhé čtení, 14. schůze

v následujícím období. Při uzavírání této dohody se ukázalo, že se neohlíželo na existenci či neexistenci legislativy upravující státní službu. Obavy ze záměrně klamavé argumentace vládních činitelů jsou proto namístě.

Pokračování třetího čtení⁷⁶ dne 27. srpna 2014 však přineslo zásadní obrat, který se projevil i ve vyjádřeních politiků. Vládní koalice se totiž s opozicí dohodla a přijala tři ze čtyř hlavních požadavků, které opozice prosazovala. Tato politická dohoda, kterou místopředseda poslanecké sněmovny Jan Bartošek (KDU-ČSL) nazval jako džentlmenskou dohodu, byla spíše kompromisem. „...*kompromis nemá být cílem politiky, ale pokud je výsledkem složitých politických jednání dobrý kompromis, tak je to v pořádku. My jsme takového výsledku dosáhli.*“ (Petr Fiala, ODS). I tak návrh zákona stále obsahoval některé nedostatky, ke kterým se později poslanci přihlašovali svými pozměňujícími návrhy. Výrazně se však zvýšila šance, aby ve finále pro zákon hlasovalo okolo 150 členů PS, což garantovalo větší legislativní stabilitu zákona po dalších volbách do PS. Za poslanecký klub ANO 2011 vystoupil poslanec Jaroslav Faltýnek a politickou dohodu, včetně prosazení toho, že ZSS bude platit od začátku nového roku, označil za úspěch. Nicméně se nedá říct, že naděje na oddělení politiky od státní správy vzrostla.

Hlasováním⁷⁷ v závěru třetího čtení byl 151 poslanci ze 154 přihlášených, návrh předlohy zákona vrácen zpět do druhého čtení a tisk byl příkázán ústavně právnímu výboru k přepracování. Návrhem zákona se též zabýval výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

Ministr pro lidská práva Jiří Dienstbier zásadně nesouhlasil s dohodou mezi třemi vládními stranami a ODS s TOP 09. Dokonce se neúčastnil prvního jednání o nové úpravě služebního zákona, stejně tak lidé z vládní legislativy. Celkově se Dienstbier od naplnění dohody s opozicí distancoval, jelikož nesouhlasil se zánikem generálního ředitelství státní služby. Později však lidi z Úřadu vlády ČR pro spolupráci na přípravě návrhu zákona uvolnil, jelikož se musel podřídit zbytku vlády.⁷⁸ ZSS by bylo velmi

⁷⁶ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 27. srpen 2014, třetí čtení, část č. 3, 12. schůze

⁷⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2014). Hlasování č. 107, 27. 8. 2014, 12. schůze, novela z. - služební zákon. [online]. [cit. 2016-04-06]. Dostupné z [www: http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59422](http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59422)

⁷⁸ KOPECKÝ, Josef. iDNES.cz. Dienstbier trucoval i před Sobotkou. Byl pak u premiéra „na koberečku“. [online]. [cit. 2016-04-25]. Dostupné z [www: http://zpravy.idnes.cz/snemovna-prerusila-jednani-o-sluzebnim-zakonu-fl1-/domaci.aspx?c=A140808_102837_domaci_kop](http://zpravy.idnes.cz/snemovna-prerusila-jednani-o-sluzebnim-zakonu-fl1-/domaci.aspx?c=A140808_102837_domaci_kop)

komplikované připravit bez podpory Odboru vládní legislativy při Úřadu vlády ČR a bez spolupráce Ministerstva vnitra ČR (Jeroným Tejc, expertní dotazování, ot. č. 3).

E) Opakované druhé a třetí čtení⁷⁹

Na schůzi Ústavně právního výboru (dále jen ÚPV), po vyjádření zástupců Ministerstva vnitra ČR a zpravodaje poslance JUDr. Jana Chvojky, taktéž po rozpravě, ÚPV zrušil původní komplexní pozměňovací návrh ze dne 27. června 2014 a projednal nový komplexní pozměňovací návrh poslance Chvojky. Ten následně usnesením⁸⁰ doporučil PS, aby komplexní pozměňovací návrh vzala za základ projednávání. Novelu připravilo ministerstvo vnitra, po kompromisní dohodě vládní koalice s opozicí. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj svým usnesením PS doporučil, aby sněmovní tisk č. 71 projednala a schválila jej ve znění komplexního pozměňovacího návrhu.

V rámci opakovaného třetího čtení byl především diskutován sporný §173, který definuje náměstka člena vlády. Tento paragraf považoval prezident Zeman za nesplnění cíle odpolitizovat státní správu a především kvůli němu vystoupil v PS dne 2. září 2014, v den druhého opakovaného čtení zákona. Základní prezidentovou námitkou bylo, že paragraf nedefinuje skutečnou náplň práce politických náměstků. Zeman vyjasnil, že nevede spor proti odborným náměstkům, ale proti těmto koaličním náměstkům, kteří pravděpodobně nebudou mít nic jiného na práci, než zastupovat člena vlády. V souvislosti s tím vyjádřil obavu, že svůj čas budou posléze využívat k hraní různých intrik, lobbování či ovlivňování jmenování například sekčních šéfů, ředitelů, vrchních referentů apod. Důvod, proč byl tento návrh předložen, Zeman vysvětlil legendárním příslovím: „*Je mnoho slimáčků a málo kapustičky.*“ Zeman negativně hovořil například i o §53, který říká, že státního tajemníka, na návrh příslušného ministra nebo vedoucího Úřadu vlády, jmenuje vláda. I když se ani tento paragraf nejeví jako vhodný pro odpolitizování státní správy, hlavní důvod prezidentova veta a podání stížnosti k ústavnímu soudu byl právě §173 (Stanovisko prezidenta republiky k ZSS, sněmovní tisk č. 71/16, str. 3-4).

Změny, které komplexní pozměňovací návrh sebou přinesl, byly především kritizovány hnutím Úsvit přímé demokracie a KSČM, které bychom v nastalé situaci

⁷⁹ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 2. září 2014, opakované druhé čtení, 14. schůze; Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 10. září 2014, opakované třetí čtení, 14. schůze

⁸⁰ Usnesení ústavně právního výboru č. 64 ze dne 27. srpna 2014 k návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), sněmovní tisk č. 71/11.

mohli označit za politický disent. Dohodu koalice s opozicí Okamura nazval jako korupční dohodu, přičemž konstatoval, že se Úsvit přidá k ústavní stížnosti prezidenta. Následně Sobotkovy vytkl přístup, kterým „*hodil přes palubu svého společníka pana Dienstbiera a bleskurychle se dohodl s panem Kalouskem..., jak konstatovaly odbory, porušil také dohody v rámci tripartity.*“ Poslanec KSČM Jan Klán zdůraznil, že zákonem vzniká z Ministerstva vnitra 'superministerstvo', které bude mít pod sebou, vedle bezpečnostních složek a Generální inspekce bezpečnostních sborů, také celou státní správu a státní službu. Dohodu označil za 'kvazidohodu' oné koalice strachu s pravicovou opozicí. Předsedovi KSČM Vojtěchu Filipovi především vadilo, že jsou návrhem posíleny pravomoci MV.

K podobě komplexního pozměňovacího návrhu služebního zákona se vyjádřila nevládní organizace Rekonstrukce státu, ještě tehdy podporovaná Transparency International, svým stanoviskem⁸¹, ve kterém uvedla, že zákon splňuje pouze 13 z 38 parametrů (idejí) Rekonstrukce státu, přičemž z toho 7 jen částečně. Navrženou právní normu zhodnotila jako nedostatečnou, jen z třetiny plnící požadavky kvalitního zákona pro českou státní správu. Přestože nevládní organizace s předstihem jasně formulovaly svá stanoviska, nakonec se do podoby ZSS promítly ve snížené míře. Potvrzuje se předpoklad TTP, že je agendu možné změnit i proti vůli vlivných nátlakových skupin (Herweg, Hub, Zohlhörer 2015, str. 438).

Poslanec Miroslav Kalousek svým vystoupením v opakovaném třetím čtení zákona, obhajoval stranu TOP 09, že zrušení politických náměstků jejich strana také požadovala. V zájmu společné dohody s vládní koalicí však museli akceptovat „...*poměrně pevné stanovisko koalice stran pánů Babiše, Bělobrádka a Sobotky, kteří prostě trvali na zachování politických náměstků...*“, a od požadavku ustoupit. O chvíli později vystoupil místopředseda vlády ČR a ministr financí Andrej Babiš, který sdělil, že náměstký člena vlády chápe jako asistenty. V podobném duchu se vyjádřil předseda KDU-ČSL Pavel Bělobrádek, když řekl, že ministr potřebuje někoho, kdo by jej byl ochoten a schopen zastoupit.

Místopředseda PSP Jan Bartošek poměrně důvěrně obhájil §173, když jej představil jako pojistku proti politické zhůvěřilosti, jelikož paragraf stanovuje limit maximálně dvou náměstků pro člena vlády. V jiném případě, kdyby tento paragraf

⁸¹ Rekonstrukce státu (2014). Stanovisko Rekonstrukce státu k novému komplexnímu pozměňovacímu návrhu služebního zákona. [online]. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z [www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona)

neexistoval, hrozilo by projevení politické zlovůle, kdy by si ministři mohli jmenovat své náměstky v libovolném počtu.

Jako silný hráč, poslanec Miroslav Kalousek v posledním čtení zákona, poskytl zpětnou vazbu současné vládě kritickými až útočnými slovy: „žádná vláda... se nikdy nedopustila tak strašlivé personální genocidy, jaké jste se dopustili vy, a snížili jste výrazně odbornou úroveň ústředních orgánů státní správy. Celá řada odborníků, ... byla nemilosrdně vyhozena jenom proto, že odmítali sloužit zájmům Agrofertu.“ Kalousek ještě využil závěrečné slovo před konečným hlasováním o návrhu zákona, kdy se vyjádřil k většinovému odmítnutí pozměňovacího návrhu pana poslance Kortehe, který měl zajistit vyloučení vysokoškolského vzdělání na Vysoké školy SNB z předpokladu vzdělání pro účely ZSS. Svými jasnými a přímými názory vůči dané problematice a v porovnání s aktivitou ostatních poslanců, je podle mého názoru poslanec Miroslav Kalousek skutečně silným, v procesu politiky nezanedbatelným politickým doyenem ne-li politickým vůdcem.

5.12 Rozhodování a výběr řešení

Před závěrečným hlasováním o ZSS, poslanci v PS, ve třetím čtení návrhu zákona, nejprve hlasovali o několika pozměňovacích návrzích, které se týkaly spíše technických úprav předkládané novely ZSS. Další, svou povahou podstatný pozměňovací návrh poslance Radima Fialy (Nezařazení), který směřoval k vypuštění funkce náměstka člena vlády, tedy k úplnému odstranění §173, nebyl schválen většinou poslanců. Dle mého názoru, zásadním pozměňovacím návrhem, který nebyl bohužel přijat, je návrh poslance Kortehe. O tomto návrhu již padla zmínka na konci předešlé kapitoly.

Na samotný závěr projednávání návrhu zákona, Poslanecká sněmovna vyslovila hlasováním č. 53⁸² souhlas s návrhem zákona skupiny poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon číslo 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), podle sněmovního tisku 71, ve znění schválených pozměňovacích návrhů. Při hlasování se přihlásilo 172 poslankyň a poslanců, přičemž 127 poslanců bylo pro a 12 poslanců proti.

⁸² Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2014). Hlasování č. 53, 10. 9. 2014, 14. schůze, novela z. - služební zákon. [online]. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59475

Proti návrhu hlasovalo 11 poslanců za hnutí Úsvit a 1 poslanec za KSČM. Zbytek poslanců KSČM se zdrželo hlasování.

Postoupený návrh zákona Senátu ČR dne 12. září 2014, tedy do nižší komory Parlamentu ČR, která se věnuje přijímání běžných zákonů a je PS rovnocenná jen v případě přijímání ústavních či volebních zákonů, byl na 25. schůzi Senátu, dne 1. října 2014, usnesením č. 595 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

Prezident se zákonem o státní službě nesouhlasil a odmítl jej podepsat, jelikož dle něj vláda nesplnila slib, ke kterému se zavázala ve svém programovém prohlášení, tedy depolitizovat státní správu⁸³ (Tkadlčík 2016, str. 16). V podobném duchu se prezident vyjádřil na poslední návštěvě PS, kdy řekl, že ZSS vedl k opačnému účinku, tedy k větší politizaci státního aparátu.⁸⁴ Taková zmínka přímo z úst prezidenta republiky, rozhodně není dobrou vizitkou práce politického spektra. Prezidentovo veto Poslanecká sněmovna na 19. schůzi dne 24. října 2014 přehlasovala a vrácený ZSS tak prosadila. Schválený zákon byl následně doručen k podpisu premiérovi dne 30. října. ZSS byl 6. listopadu 2014 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2014 Sb.

V procesu tvorby ZSS se projevil předpoklad, že přijetí dané alternativy je pravděpodobnější, pokud jsou politickými inovátory přímo osoby na vedoucích pozicích ve vládě nebo je návrh předložen stranou, která je součástí vládní koalice. Stejně tak pokud je daná alternativa prezentována jako řešení problémů, které jsou mezi voliči již dostatečně známé, varianta má velkou šanci na úspěch, zvláště když je přijímána i ostatními vládními stranami (Herweg, Hub, Zohlnhöfer 2015, str. 446).

5.13 Retrospektiva politiků a politické sítě⁸⁵

Dne 24. října 2014 proběhlo jednání PS o vráceném ZSS prezidentem republiky, v rámci kterého zaznělo několik zajímavých výroků. Tyto výroky na adresu práce PS jsou otevřeným postojem některých politiků vůči nestandardnímu procesu tvorby zákona. Otevřeně a kriticky se vyjadřovali především ti, kteří nebyli vázáni politickou dohodou. Několik těchto politických vyjádření v této kapitole cituji.

⁸³ Stanovisko prezidenta republiky k zákonu o státní službě. Tisk 71/16. [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111458>

⁸⁴ Česká televize (2016). Zeman vyzval poslance, aby schválili zákon o referendu. [online]. [cit. 2016-04-03]. Dostupné z www: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1721401-zeman-vyzval-poslance-aby-schvalili-zakon-o-referendu>

⁸⁵ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 24. října 2014, sněmovní tisk 71/15/ - vrácený prezidentem republiky, 19. schůze

„A nyní si řekněme, kdo ve své podstatě ovládal projednávání služebního zákona. Byla to pravicová opozice, která si jasně stanovovala své podmínky, a vládní koalice ustoupila naprosto ve všem.“ (Poslanec Jan Klán, KSČM). Zde se role promotérů politiky ukazuje v jasném světle. Nejenže jimi byli předkladatelé prvního návrhu zákona, ale po vytvoření politické dohody, také poslanci ze strany opozice.

„My jsme tento zákon schválili primárně pro to, aby Česká republika konečně zákon o státní službě, který je funkční, měla a obhájila svoji pozici u Evropské komise. Toto přece není střet o nějaké dva pseudopolitické náměštky, kteří takto nejsou explicitně pojmenováni v tomto zákoně.“ (Ministr vnitra ČR Milan Chovanec). Přesto o kvalitě ZSS panují velké pochybnosti ze strany veřejně politického proudu, přítomnost náměstků členů vlády je jednou z příčin těchto obav.

V reakci na Stanislava Grospiče, který vyjádřil lítost nad tím, že některé politické strany upřednostnily politickou dohodu „o přerozdělení svého vlivu“ v ústředních orgánech státní správy, Miroslav Kalousek řekl: *„Jediná cesta je politická dohoda, v tomto případě poměrně široká. Já se hlásím k tomu, že ji držím. Takže možná spíš můj předřečník chtěl říct: mrzí nás, že někteří poslanci upřednostnili politickou dohodu s někým jiným než s námi. Tak by to asi tak bylo.“* Také podotkl: *„Připomínám, že politické náměštky jsme nechtěli, že jsme požadovali, aby v tomto zákoně nebyli rozlišováni náměstci političtí a odborní. Nicméně politická dohoda s sebou nese i kompromisy.“* (Miroslav Kalousek, TOP 09).

„Na služebním zákoně mně vadilo to, že nebyl přijat pozměňovací návrh, který by otevřel výběrová řízení pro lidi z akademické a komerční sféry, aby do státní správy takřikajíc přišly nové alternativy a nový vítr.“ (Ivan Pilný, ANO 2011). K dodržení druhé podmínky opozice došlo tedy jen částečně, ZSS zpřístupnil veřejnou sféru pouze pro úředníky samospráv.

„Takže si naližme čistého vína a přestaňme se vymlouvat, prostě je to totální politizace státní správy, kde se politicky nominují. Většinu postů je možno jmenovat politicky, nehledě na odbornost.“ (Tomio Okamura, Úsvit přímé demokracie).

Při zvážení idejí dobrého ZSS si můžeme povšimnout velkého zhoršení oproti předchozí verzi návrhu zákona v oblasti výběrových řízení. Ty může představený zrušit kdykoli, také se popírá závaznost pořadí vítězných uchazečů. Proces výběru je tak velmi netransparentní. Výběrová řízení jsou nepřehledná, přičemž rozdíly v postupech jsou spíše nahodilé, nikoli racionálně odvozené. Ve svém stanovisku Rekonstrukce státu také

upozorňuje na nezměněnou praxi vzdělávání a realizace části úřednické zkoušky pod záštitou příspěvkové organizace Ministerstva vnitra, na což ve své zprávě poukázala BIS, když takovou praxi nazvala jako prostředek vyvádění veřejných financí. Vytýkána je taktéž možnost svévolných změn systemizace služebních míst o třídu dolů nebo dokonce o dvě třídy nahoru, včetně nízkého počtu hodnocení úředníků jako důvod pro rozvázání služebního vztahu. Například představeného úřadu je možné ihned odvolat na základě jediného negativního zhodnocení, což by mělo být nemyslitelné. Také změny organizační struktury jsou možné dle §18. To je v protikladu s deklarovaným cílem, mimo jiné požadavkem Evropské komise, zajistit státní správě stabilitu.

Do chodu státního aparátu mohou politici aktivně zasahovat a ovlivňovat tak autonomní fungování byrokracie. Služební předpisy jsou realizovány politicky prostřednictvím nařízení vlády. Nepříjemný je princip výběrových řízení, přičemž členové těchto komisí jsou také ve značné míře voleni politicky. Politizací státní správy se též jeví několikrát zmíněné zrušení generálního ředitelství⁸⁶ státní služby a přenesení jeho kompetencí přímo na Ministerstvo vnitra. „Vytvoření tzv. náměstka pro státní službu na ministerstvu vnitra je nedůstojným zastíracím manévrem, kdy většina opatření ve věcech služby budou realizována ministerstvem vnitra, tedy s podpisem ministra – politika.“ O existenci náměstků člena vlády se značnými pravomocemi, ale bez odpovídající legitimity ani nemluvě.⁸⁷

5.14 Shrnutí

V důvodové zprávě poslaneckého návrhu stojí, že „navrhovatelé sledují otevření parlamentní debaty o obsahu platného služebního zákona, dosažení politické shody o jeho změnách a umožnění nabytí plné účinnosti služebního zákona v co nejkratším čase.“ (Důvodová zpráva sněmovního tisku č. 71/0, str. 17). Proces tvorby zákona o státní službě byl v porovnání s projednáváním služebního zákona v předchozích letech velmi neobvyklý, předpoklad urychleného projednávání je patrný i v důvodové zprávě návrhu poslanců.

Z analýzy projednávání zákona vyplývá, že ZSS vznikl v prostředí víceznačnosti názorů, přičemž jeho vznik byl časově omezen. Připomíná to model odpadkového koše,

⁸⁶ Generální ředitelství státní služby funguje například ve Velké Británii, Francii, Polsku, v Belgii a Nizozemí ad.

⁸⁷ Rekonstrukce státu (2014). Stanovisko Rekonstrukce státu k novému komplexnímu pozměňovacímu návrhu služebního zákona. [online]. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z [www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona)

který spatřuje organizovanou anarchii jako neustálý pohyb aktérů, problémů, příležitostí a řešení. Ve věci ZSS je zjevná nejasnost preferencí politiků a z toho plynoucí nejistota o správné podobě zákona. TTP vysvětluje, že jde o situaci, ve které politici nejsou schopni předvídat celý proces rozhodování spolu s důsledky svých rozhodnutí. To je také důvod, proč se nabízí tolik způsobů uvažování nad problémem a politici předkládají různá řešení.

Množství získaných informací možná u politiků snížilo jejich nejistotu o skutečném stavu věci, avšak složitost a nepřehlednost se v dané problematice navyšovala, například kvůli existenci mnoha pozměňovacích návrhů a námětů z předešlého volebního období. S blížícím koncem projednávání ZSS se proto projevy poslanců začaly podobat rekapitulacím dosud projednaného, někteří také shrnovali minulé neúspěchy s prosazováním zákona a souběžně upozorňovali na nutnost nastavení změn, kterých by se mělo současným zákonem dosáhnout. Zástupci poslaneckých klubů prezentovali své postoje, přičemž v projevech poslanců již převažoval prvek přesvědčování ostatních parlamentních stran o správné podobě ZSS. Nejednoznačnost byla snižována dodáváním smyslu různým řešením. Mohli bychom říci, že tuto úlohu plnili, dle TTP, především promotéři veřejných politik.

Zástupci jednotlivých politických stran ostatním členům Poslanecké sněmovny opakovali své požadavky a pobízeli je k hledání kompromisů. Jak je z analýzy patrné, někteří se v průběhu jednání vzájemně usvědčovali ze lži, záměrného matení a snahy prosadit své zájmy, jiné, než by měly politika motivovat vytvořit skutečně kvalitní ZSS. Kvůli některým prohlášením politiků se proces tvorby zákona ve sněmovně stával více podezřelý a prostřednictvím vzájemného osočování a desinterpretací informací se značně prodlužoval. Styl projednávání takto důležité právní úpravy ohrožoval její politickou udržitelnost při dalších volbách do PS.

Nestandardnost projednávání zákona spočívala v předložení prvotně poslaneckého návrhu skupiny poslanců ČSSD, pod tlakem splnění podmínky prezidenta Miloše Zemana. Následně se půl roku připravoval, pouze na základě projednávání ve výborech, komplexní pozměňovací návrh, který v červenci projednávali poslanci ve druhém čtení. Tento návrh nakonec ve třetím čtení podrobila obstrukcím opozice. Vášnivá diskuse v Poslanecké sněmovně sice odpovídala vážnosti projednávaného zákona, je však také nutné připomenout, že poslanci kritizovali nedostatečnou diskusi nad podobou zákona mimo zasedání v Poslanecké sněmovně, tedy ve výborech nebo při kulatých stolech. Podobnou diskusi totiž považovali za potřebnější, vzhledem k tomu, že zákon při

projednávání vzbuzoval mnohé rozpory a nebylo možné dosáhnout žádného konsensu z důvodu jednostrannosti a chybovosti návrhu zákona.

V srpnu dochází mezi vládní koalicí a opozicí k politické dohodě díky přijetí většiny požadavků ODS a TOP 09. Následně je MV vypracován druhý komplexní pozměňovací návrh, který prochází při opakovaném druhém čtení výraznou kritikou ze strany prezidenta ČR a stran Úsvit a KSČM. Taktéž nevládní organizace Rekonstrukce státu vyjadřuje k podobě ZSS výrazně negativní stanovisko. Norma načtená ve druhém čtení v polovině července sice nebyla ideální, avšak ústy poslance Marka Černocho to byl alespoň nějaký krok dopředu.⁸⁸ Druhý komplexní pozměňovací návrh se od předchozího významně lišil, neodpovídal sdíleným idejím o podobě kvalitního ZSS a naopak z důvodu jeho nezdařilosti panovaly obavy z větší politizace státní správy.

V rámci analýzy zákona je možné si uvědomit, že se tvorba legislativy odehrála na více úrovních v rámci složitého systému organizované anarchie. Rozhodováním více osob v politické aréně, v odlišném čase a v různých organizačních útvarech, také prostřednictvím snahy prosazovat své formulace a zájmy, bylo možné předložit nedokonalý návrh zákona, který než aby reagoval na problémy ve veřejné správě, snažil se spíše vyhovět jiným přáním a představám. Toto podezření různě zastávali i poslanci.

Připomeňme si prezidentovu podmínku, kvůli níž se teprve vznikající vládní koalice ostře oddělila od vládní opozice. Opozicí byl návrh zákona považován za účelový. Tento argument byl chápán poslanci ANO 2011 a ČSSD jako irelevantní. Šéf lidovců Pavel Bělobrádek plán ČSSD a ANO zákon co nejdříve prosadit, považoval za odvážný. Vyjádřil se, že je nutné nejprve zákon důkladně prodiskutovat a revidovat.⁸⁹ Leckdy však mezi poslanci následovala nekorektní diskuse, plná kritiky nebo obhajování se.

Argumentům vlády o výhodnosti nového ZSS, protože jeho implementace je méně finančně náročná ve srovnání se Služebním zákonem, by se dalo ještě rozumět. Alarmující však je, že nebyla vytvořena žádná studie finanční náročnosti právní úpravy, která by byla předložena. Rozhodování o variantě právní úpravy je tak nedůvěryhodné a odkazuje na čistý alibismus. Některé nevládní organizace vyčítaly vládě, že se ani

⁸⁸ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 10. září 2014, opakované třetí čtení, 14. schůze

⁸⁹ Česká televize (2013). Vyjádření Bělobrádky k zákonu o státní službě. [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z [www: http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1061944-podle-belobradka-vyžaduje-zakon-o-statni-sluzbe-dukladnou-revizi](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1061944-podle-belobradka-vyžaduje-zakon-o-statni-sluzbe-dukladnou-revizi)

nepokusila shromáždit potřebné údaje. Chaos a nekvalitní příprava zákona vyhovovala vlivným zájmovým skupinám, jistě ne občanům (Poziční dokument, str. 3).

Odvolávání se na čerpání evropských dotací a z toho plynoucí nutnost zákon schválit k 1. 1. 2015, zároveň připouštění nedokonalosti zákona a nutnosti zákon komplexně pozměnit, podobná a další stanoviska, vytvářela spíše prostor pro odvedení pozornosti od skutečného smyslu zákona. Například poslankyně Jana Hnyková (Úsvit přímé demokracie) se k druhému komplexnímu pozměňovacímu návrhu zákona vyjádřila těmito slovy: „...*ne všechny paragrafy jsou napsány ve prospěch kvality tohoto zákona, ale naopak ve prospěch navrhovatele komplexního pozměňovacího návrhu. Z úředníků mají vzniknout – a dovolím si použít velmi tvrdé slovo – nevolníci.*“⁹⁰

Situace rozhodování v Poslanecké sněmovně byla nepředvídatelná a s ne úplně očekávaným výsledkem, jmenujme například náhlé vypuštění institutu generálního ředitelství. Lze odvodit, že v prostředí politiky byla poměrně jednoduše zařazována nová témata, přičemž nerefletovala aktuální situaci v kontextu dalších nevyřešených problémů, zcela chybělo vnější připomínkové řízení a ani na začátku neproběhlo potřebné jednání koalice s opozicí v přijatelném rozsahu, což je zásadní chyba, vzhledem k tomu o jak komplikovaný zákon se jedná. I když se koalice obhajovala, že s opozicí jednala, problém tkvěl v tom, že opozice byla k jednacímu stolu přizvána tehdy, kdy už bylo připraveno paragrafové znění zákona, a tak nemohla vyjádřit svůj postoj k celkové koncepci tohoto důležitého zákona. Poslanec Zbyněk Stanjura (ODS) ve druhém čtení zákona řekl: „...*předkladatel napsal 12stránkový návrh zákona a k tomu byla poměrně obsáhlá a vysvětlující důvodová zpráva. To je naprosto v pořádku. Pak bohužel přišel pozměňovací návrh, který má 83 stran a nula slov v důvodové zprávě.*“

Díky dohodě koalice s opozicí, zapracované do rekordně rychle přepracovaného návrhu zákona, ke kterému se Evropská komise již neměla čas patřičně vyjádřit, což bychom mohli považovat za salámovou taktiku aktérů politiky, opoziční strany ODS a TOP09 nehlasovaly proti funkci náměstků členů vlády. Ustoupily poté, kdy bylo ze zákona vypuštěno generální ředitelství státní služby a post „superúředníka“. Poslanecký klub TOP 09 normu jako celek podpořilo, i když prosazoval další dílčí úpravy předlohy

⁹⁰ Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších; 16. červenec 2014, druhé čtení, 12. schůze

zákona.⁹¹ ODS vyjádřila nesouhlas s „politickými náměstky“ tím, že se zdržela hlasování. Návrh byl tedy prostřednictvím dohody opozičními stranami akceptován.

Teorie tří proudů je pragmatická, sleduje, zda jsou hodnoty návrhu akceptovány a už si tolik nevšímá příčiny akceptace samotné. Přesto zde příčinu uznání podoby zákona známe, ve stylu „něco za něco“, což je ale z povahy takto důležité právní legislativy ne úplně šťastné.

Vzpomeňme ještě na paragraf o náměstcích členů vlády, který se vymyká smyslu právní normy a ve skutečnosti tak zavádí funkci politického náměstka ministra, který pracuje jako nominant ministra. Navíc v době hledání vnitřních úspor na jednotlivých ministerstvech jsou nové výdaje na jejich činnost nepatřičné. Asistenti členů vlády by měli být spíše odbornými náměstky. Stejně tak zrušení generálního ředitelství státní služby není úplně nejlepším rozhodnutím. Jak ale píše Pichrt (2015, str. XLV): „*Na druhé straně chtít od politiků, aby odpolitizovali státní správu, je dosti nereálné, aspoň v naší zemi s rybníkářskou tradicí. Kapři si přeci svůj rybník nevyпустí.*“

⁹¹ BÖHMOVÁ, Olga. Parlamentní listy.cz. Zeman hromoval ve sněmovně kvůli služebnímu zákonu. A přidal výhrůžku Ústavním soudem. [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z [www: http://www.parlamentnilisty.cz/politika/poslanecka-snemovna/Zeman-hromoval-ve-snemovne-kvuli-sluzebnimu-zakonu-A-pridal-vyhruzku-Ustavnim-soudem-333243](http://www.parlamentnilisty.cz/politika/poslanecka-snemovna/Zeman-hromoval-ve-snemovne-kvuli-sluzebnimu-zakonu-A-pridal-vyhruzku-Ustavnim-soudem-333243)

Závěr

V práci jsem sledoval proces tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě s pomocí užití výkladového rámce procesu tvorby veřejných politik „Teorie tří proudů“. Teorie nabízí vysvětlení, jak v politice dochází k volbě neboli k rozhodování, přičemž hledá odpovědi na tyto otázky: Jak je v politice přidělována pozornost? Kým je volba řízena a jak je výběr zkreslený? (Zahariadis 2014, str. 36; Cohen, March, Olsen 1972, str. 1-2).

Po stručném uvedení do tématu a seznámení s teoretickým východiskem, v praktické části práce podrobněji sleduji proces tvorby ZSS. Konkrétně jsem se dle stanovených cílů práce zaměřil na nastolování agendy ZSS. Identifikoval jsem tedy podněty, na základě kterých se otevřelo okno veřejné politiky, tak jak definuje TTP. V práci беру do úvahy činnost promotérů veřejných politik, kteří v rámci otevřeného okna příležitostí vedli politický boj o přidělování pozornosti se snahou prosadit určitou alternativu řešení problému, častokrát za využití manipulačních technik.

Za účelem lepšího porozumění role promotérů politiky jsem prostřednictvím obsahové analýzy stenografických záznamů vyložil celý proces projednávání ZSS v Poslanecké sněmovně. Čtenář se tak může do procesu tvorby zákona více vžít a lépe vnímat komplikovanou situaci, která mezi zúčastněnými aktéry panovala.

Na otevření okna politiky ZSS měly vliv dva základní aspekty. Prvním aspektem byla snaha tvořící se vlády ZSS rychle prosadit, především z důvodu prezidentovi podmínky a tlaku Evropské komise. Druhý aspekt zahrnuje problémy státní správy, které existovaly převážně kvůli neexistenci účinného a kvalitního zákona, který by v odpovídající míře reagoval na situaci ve státní správě.

Zainteresovanými aktéry v procesu tvorby ZSS byli politici napříč celým politickým spektrem včetně vládních činitelů. Poměrně vlivnými aktéry jsou zástupci nevládní organizace Rekonstrukce státu a specialisté v ní působící.

Jako promotéry veřejné politiky identifikuji předkladatele poslaneckého návrhu zákona, předsedy jednotlivých parlamentních stran a také poslance, kteří se k zákonu nadmíru a kriticky vyjadřovali. Figurovali zde samozřejmě i skrytí promotéři politiky působící ve výborech a ve vládě.

Nestandardnost legislativního procesu byla flagrantní. Unáhlený rozhodovací styl organizované anarchie překážel i některým politikům, jak je z analýzy projednávání ZSS patrné. Okno politiky, které se dočasně otevřelo především na základě konsekvenciho spojení, využili političtí inovátoři, kteří prostřednictvím kontroly

nejednoznačnosti a manipulací prosazovali svoji alternativu řešení. Ospravedlňovali ji tím, že na existující problémy dostatečně reaguje a pro všechny znamená nejvýhodnější možnou variantu.

Rámováním problémů, salámovou taktikou a užitím symbolů, promotéři politiky byli schopni ovlivňovat preference zainteresovaných aktérů v procesu tvorby příslušné legislativy a zajistit tak, aby se jimi prosazovaná alternativa stala součástí vládní agendy. Ve světě politiky lze tímto způsobem docílit výsledku, který neodpovídá přáním ostatních. Současně jsou zažehnány protesty, jelikož je dané řešení představeno jako jediné správné.

Nechceme-li pochybovat o nestandardním legislativním procesu, pochybnosti jsou namísto při zvážení podoby ZSS, který bychom mohli označit za tzv. *lex imperfecta*, už kvůli existenci náměstků členů vlády, zvýšení pravomocí MV a velkému množství výjimek, které zákon obsahuje (Poslanec Jan Klán; expertní dotazování, ot. č. 5). Namísto toho, aby byl zákonem naplněn cíl odpolitizovat státní správu, naopak hrozí její větší politizace.

Abych na závěr své práce nebyl výhradně pesimistický, podotýkám, že ZSS přinesl sebou i pár pozitivních věcí. Nejvýznamnější změnou je stanovení hranice výše odměn na pětadvacet procent ročního příjmu, zavedení úřednické zkoušky a v neposlední řadě prostupnost výběrových řízení pro zájemce z nižších územně samosprávných celků.

Jako návrh pro další výzkum v dané oblasti, zájemcům o problematiku doporučuji zmapovat proces implementace ZSS, který stále ještě probíhá. Bylo by jistě zajímavé sledovat naplňování zákona rozděleného do několika etap v realizačním období mezi lety 2015–2017. Česká republika nemá v oblasti státní správy s implementací zákona podobného rozsahu zkušenosti, proto by mohlo být užitečné zkoumat, jak se státní správa se vzniklými nároky plynoucími ze ZSS vypořádává. Autor práce by poznatky mohl propojit s mírou informovanosti služebních úřadů a veřejnosti o provedených změnách, stejně tak se může zaměřit na to, jak probíhá kontrola implementačního procesu ZSS ze strany Evropské komise.

Summary

In this work I followed the process of creation of the Act no. 234/2014 Coll., of the Civil Service with the use of interpretative framework “Multiple streams theory”. Theory explains how the selection is conducted in politics and how the decisions are made, while seeking answers to the following questions: How the attention is allocated in the politics. How the option is controlled and who distorts the selection? (Zahariadis 2014, pp 36; Cohen, March, Olsen 1972, pp 1-2).

After a brief introduction to the topic and acquaintance with the “Multiple streams theory” I continue with the practical part, where I closely follow the process of making the Civil Service Act. Specifically, I focus on the agenda setting of Civil Service Act with regards to the objectives of diploma work. Thus, I identify incentives based on which the policy window was opened as theory defined. In the paper, I take into account the activities of Policy Entrepreneurs who led political struggle for distribution of attention within open window of opportunity with efforts to enforce certain alternative solution to the problem by often using the manipulation techniques.

In order to understand the role of Policy Entrepreneurs better, I analysed the stenographic records of the whole process of negotiating Civil Service Act in the Chamber of Deputies through the content analysis. Thus the reader can more empathize with the process of making the law and better perceive the complicated situation that prevailed over the actors involved.

Opening the policy window of Act was influenced by two fundamental aspects. First of these aspects was effort of forming government to quickly bring the law of Civil Service, mainly due to the condition of the President and pressure of the European Commission. Second aspect involves the problems of state administration, which existed because the absence of effective and high-quality bill that would adequately react to the situation in public administration.

Participant actors in the process of Civil Service Act were the politicians across the political spectrum, including government officials. A relatively influential actors are representatives of non-governmental organization “Reconstruction of the state” and specialists who work for this organization.

I identify promoters of deputy's draft act, chairmen of the parliamentary parties and also MPs who have objected this Act strongly, as Policy Entrepreneurs. Of course, in politics there were hidden promoters who work in committees and in government.

The process of making law was not standard. Decision-making style was quick and corresponded with the concept of organized anarchy. This style was an obstacle for some politics, how we can see from analysis of the process of negotiating Civil Service Act. Policy Entrepreneurs used the Policy window, which was opened mainly based on consequential coupling logic. They controlled the ambiguity and through manipulation tactics promoted own alternative solution. They framed their own solution as the best option for everyone, which sufficiently react on existing problems.

Besides framing, the Policy Entrepreneurs also used salami tactics and symbols. Through this tactics, they were able to influence the preferences of the other actors in the legislation process and make sure that alternative became part of the government's agenda, which they promoted. In the world of politics, through this way is possible to achieve the result that does not respond to the wishes of the others. At the same time, because the solution is introduced as correct, it will disperse protests.

If we do not want to question non-standard legislative process, we have doubt about the form of the Civil Service Act, which could be described as *lex imperfecta*. Instead of depoliticising the state administration, this law promotes the greater politicization.

In conclusion, to be more optimistic, I note that Civil Service Act brought some positive aspects. The most significant change is the establishing the threshold of the amount of remuneration on a twenty-five percent of the annual income, the introduction to bureaucratic exams and establishing the selection procedures for officials from the local municipal level.

As a suggestion for further research, for people who are interested in this issue, I recommend to analyze the process of implementation Civil Service Act, which is still ongoing. It would certainly be interesting to monitor implementation of this Act, which is divided into several stages of implementation period between years 2015-2017. The Czech Republic has no experience with the implementation of the law of similar extent; therefore, it might be useful to examine how the government is dealing with demands. The author of the paper could link findings about changes with the degree of information of administrative offices and the public. He can also focus on how the European Commission monitors the implementation process of Civil Service Act to practice.

Použitá literatura

Citovaná a použitá literatura a jiné dokumenty:

1. COHEN, Michael. D., MARCH, James. G., OLSEN, Johan. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972, Vol. 17, No. 1, 1-25 s.
2. Commission staff working document. Assessment of the 2013 national reform programme for The Czech Republic. Brussels, European Commission, 29. 5. 2013. 47 s. [online]. Dostupné z www: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_czech_en.pdf
3. Doporučení rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2013 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012-2016. Brusel, Evropská komise, 29. května 2013. 7 s. [online]. Dostupné z www: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_czech_cs.pdf
4. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol. *Evropeizace veřejné sféry*. Praha: C. H. Beck., 2010. 176 s. ISBN 978-80-7400-193-2.
5. Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015. 88 s. [online]. Dostupné z www: www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx
6. FIALA, Petr., SCHUBERT, Klaus. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
7. FLICK, Uwe. *An Introduction to Qualitative Research*. Fourth edition. Free University Berlin: SAGE Publications Ltd, 2009. 528 s. ISBN-13: 978-1847873248.
8. HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005. 408 s. ISBN 80-7367-040-2.
9. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
10. HERWEG, Nicole., HUB, Christian., ZOHLNHÖFER, Reimut. Theoretically Refining the Multiple Streams Framework. Straightening the free streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 2015, 54: 435-449 s.

11. HOWLETT, Michael. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 2009, 52: 153-175 s.
12. CHAPMAN, Richard. A. (ed.). *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Slon, 2003. 262 s. ISBN 80-86429-14-8.
13. CHUM, Jiří. Demytizace státní služby. Hledat nové symboly prestiže. *Časopis Veřejná správa*, 2015, Vyd. 8, 14-17 s. [online]. Dostupné z [www: http://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/verejna-sprava-2015-8-rozhovor-s-j-postraneckym-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/verejna-sprava-2015-8-rozhovor-s-j-postraneckym-pdf.aspx)
14. Index vnímání korupce 2015. Tisková zpráva Transparency International – Česká republika, 2016. 4 s. [online]. Dostupné z [www: http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-TI-Index-vn%C3%ADm%C3%A1n%C3%AD-korupce-2015.docx](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-TI-Index-vn%C3%ADm%C3%A1n%C3%AD-korupce-2015.docx)
15. JANÁK, Jan., HLEDÍKOVÁ, Zdeňka., DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005. 570 s. ISBN 978-80-7106-906-5.
16. KATZ, Richard, S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics January*, 1995, Vol. 1, No. 1, 5-28 s.
17. KINGDON, John. W. *Agendas, Alternatives and public policies*. Second edition. New York: Harper Collins, 1995. 253 s. ISBN 0-673-52389-6.
18. NEKOLA, Martin., VESELÝ, Arnošt. Sběr a analýza dat. Kapitola č. 7. In: VESELÝ, Arnošt., NEKOLA, Martin., DRHOVÁ, Zuzana., KALOUS, Jaroslav., NACHTMANNOVÁ, Marta., NOVÁČEK, Pavel., OCHRANA, František., PATEROVÁ, Hana. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 157-191 s. ISBN 978-80-86429-75-5.
19. NEKOLA, Martin., VESELÝ, Arnošt., OCHRANA, František. Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. Kapitola č. 6. In: VESELÝ, Arnošt., NEKOLA, Martin., DRHOVÁ, Zuzana., KALOUS, Jaroslav., NACHTMANNOVÁ, Marta., NOVÁČEK, Pavel., OCHRANA, František., PATEROVÁ, Hana. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 141-157 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

20. NOVOTNÝ, Vilém., NEKOLA, Martin. Strategické řízení a teoretické přístupy k procesu tvorby veřejných politik. Kapitola č. 3. In: DRHOVÁ, Zuzana., FRIČ, Pavol., NEKOLA, Martin., NOVOTNÝ, Vilém., OCHRANA, František., POTŮČEK, Martin a kol. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: MATFYZPRESS, 2010. 61-85 s. ISBN 978-80-7378-130-9.
21. NOVOTNÝ, Vilém. Teorie tří proudů. Kapitola č. 3. In: POLÁŠEK, Martin., NOVOTNÝ, Vilém., PEROTTINO, Michel a kol. *Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000 – 2010*. Praha: Slon, 2012. 23-51 s. ISBN 978-80-7419-094-0.
22. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. Odpověď na dotaz: Legislativní vývoj služebního zákona od roku 2000. Zpracovala Ing. Renáta Čermáková. Praha, duben 2015. 9 s.
23. PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7.
24. Poziční dokument k upravení poměru zaměstnanců ve státní správě. Zpracovali: Lenka Petráková (Oživení), Radim Bureš (TI-CZ), Lukáš Wagenknecht (Centre for Excellence in Good Governance), Martin Fadrný (Ekologický právní servis), Vít Havelka (Inventura demokracie), Michaela Suchardová a Janusz Konieczny (Nadační fond proti korupci). Praha, 15. ledna 2013. 6 s. [online]. Dostupné z www: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/01/Pozicni-dokument-k-urednikum.pdf>
25. Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících. Policy paper Transparency International – Česká republika. Praha, červen 2012. 34 s. [online]. Dostupné z www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/tic_profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich.pdf
26. Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu. Rekonstrukce státu. [online]. Dostupné z www: http://www.rekonstrukcestatu.cz/nastaveni/rekonstrukce_statu_memorandum.pdf
27. PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU Brno – Doplněk Brno, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-427.
28. PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Doplněk, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

29. The Global Competitiveness Report 2014-2015. Full Data Edition. Klaus Schwab, World Economic Forum, 2014. 565 s. [online]. Dostupné z www: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
30. TKADLČÍK, Jakub. *Postoj jednotlivých politických stran vůči zákonu o státní službě*. Seminární práce. Univerzita Karlova v Praze, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky, 2016. 20 s.
31. TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2008. 176 s. ISBN 978-80-87212-05-9.
32. VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Vyd. 1. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997. 115 s. ISBN 80-210-1660-4.
33. VESELÝ, Arnošt. Analýza a vymezení problému. Kapitola č. 8. In: VESELÝ, Arnošt., NEKOLA, Martin., DRHOVÁ, Zuzana., KALOUS, Jaroslav., NACHTMANNOVÁ, Marta., NOVÁČEK, Pavel., OCHRANA, František., PATEROVÁ, Hana. *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 191-235 s. ISBN 978-80-86429-75-5.
34. VESELÝ, Arnošt. Veřejněpolitický a „klasický“ sociálněvědní výzkum: podobnosti a odlišnosti. In: NEKOLA, Martin a kol. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. 12-63 s. ISBN 978-80-246-1865-4.
35. Volební program ČSSD – Prosadíme dobře fungující stát. [online]. Dostupné z www: http://www.cssd.cz/data/files/volebni_program.pdf
36. Volební program KDU-ČSL 2013-2017 – Dáme zemi do pořádku. [online]. Dostupné z www: <http://www.kdu.cz/getattachment/6089d21c-eba3-4e8e-b390-1b922500af73/Volebni-program-pro-volby-do-poslanecke-snemovny-2.aspx>
37. Volební program KSČM – Program pro budoucnost: s lidmi pro lidi. [online]. Dostupné z www: <https://www.kscm.cz/viewDocument.asp?document=6329>
38. Volební program ODS – Volím pravici. [online]. Dostupné z www: <http://www.ods.cz/docs/programy/volebni-program-2013.pdf>
39. Volební program TOP 09 s podporou Starostů – Víme, kam jdeme. [online]. Dostupné z www: http://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2013-do-poslanecke-snemovny_894.pdf
40. Výroční zpráva bezpečnostní informační služby za rok 2011. 24 s. [online]. Dostupné z www: <https://www.bis.cz/pdf/2011-vz-cz.pdf>
41. Výroční zpráva bezpečnostní informační služby za rok 2014. 29 s. [online]. Dostupné z www: <https://www.bis.cz/pdf/2014-vz-cz.pdf>

42. Worldwide Governance Indicators: Country Data Report for Czech Republic, The World Bank, 2015. 7 s. [online]. Dostupné z www: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c57.pdf>
43. ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo: Westview Press, 1999. 73-93 s. ISBN 0-8133-9985-8.
44. ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2003. 198 s. ISBN 0-87840-135-0.
45. ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Second edition. Boulder, Colo: Westview Press, 2007. 65-92 s. ISBN-13; 978-0-8133-4359-4.
46. ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul. A., WEIBLE, Christopher. M. *Theories of the Policy Process*. Third edition. Colo: Westview Press, 2014. 25-58 s. ISBN 978-0-8133-4926-8.
47. ZAHARIADIS, Nikolaos, EXADAKTYLOS, Theofanis. Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education. *Policy Studies Journal*, 2016, Vol. 44, No. 1, 59-82 s.

Webové stránky, publicistické zdroje:

1. BÖHMOVÁ, Olga. Parlamentní listy.cz. Zeman hromoval ve sněmovně kvůli služebnímu zákonu. A přidal výhrůžku Ústavním soudem. [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z www: <http://www.parlamentnilisty.cz/politika/poslanecka-snemovna/Zeman-hromoval-ve-snemovne-kvuli-sluzebnimu-zakonu-A-pridal-vyhruzku-Ustavnim-soudem-333243>
2. Česká televize. Vyjádření Bělobrádka k zákonu o státní službě. [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z www: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1061944-podle-belobradka-vyzaduje-zakon-o-statni-sluzbe-dukladnou-revizi>
3. Česká televize. Zeman vyzval poslance, aby schválili zákon o referendu. [online]. [cit. 2016-04-03]. Dostupné z www: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1721401-zeman-vyzval-poslance-aby-schvalili-zakon-o-referendu>

4. Good Governance. Naše vize. [online]. [cit. 2016-04-06]. Dostupné z [www:](http://goodgovernance.cz/o-nas/nase-vize/)
<http://goodgovernance.cz/o-nas/nase-vize/>
5. KOPECKÝ, Josef. iDNES.cz. Dienstbier trucoval i před Sobotkou. Byl pak u premiéra „na koberečku“. [online]. [cit. 2016-04-25]. Dostupné z [www:](http://zpravy.idnes.cz/snemovna-prerusila-jednani-o-sluzebnim-zakonu-fl1-/domaci.aspx?c=A140808_102837_domaci_kop)
http://zpravy.idnes.cz/snemovna-prerusila-jednani-o-sluzebnim-zakonu-fl1-/domaci.aspx?c=A140808_102837_domaci_kop
6. Ministerstvo vnitra České republiky. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online]. [cit. 2015-11-22]. Dostupné z [www:](http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308870&doctype=ART#4)
<http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308870&doctype=ART#4>
7. PEHE, Jiří. www.pehe.cz. Zákon o státní službě aneb Jak obcházet standardy EU. [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z [www:](http://www.pehe.cz/zapisnik/zakon-o-statni-sluzbe-aneb-jak-obchazet-standardy-eu)
<http://www.pehe.cz/zapisnik/zakon-o-statni-sluzbe-aneb-jak-obchazet-standardy-eu>
8. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Hlasování č. 53, 10. 9. 2014, 14. schůze, novela z. - služební zákon. [online]. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z [www:](https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59475)
<https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59475>
9. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Hlasování č. 107, 27. 8. 2014, 12. schůze, novela z. - služební zákon. [online]. [cit. 2016-04-06]. Dostupné z [www:](http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59422)
<http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59422>
10. Prezentace „Zákon o státní službě“ MVČR z pracovního jednání v Solenici ze dne 15. ledna 2015, slajd č. 19. [online]. Dostupné z [www:](http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/ostatni-dokumenty.aspx)
<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/ostatni-dokumenty.aspx>
11. Rekonstrukce státu. O nás. Kdo za projektem stojí? [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z [www:](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu#tab-1)
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu#tab-1>
12. Rekonstrukce státu. Odpolitizování státní správy – Jaká opatření doporučovala Rekonstrukce státu? [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z [www:](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy)
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy>
13. Rekonstrukce státu. Příběh služebního zákona. [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z [www:](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy)
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy>
14. Rekonstrukce státu. Stanovisko Rekonstrukce státu k novému komplexnímu pozměňovacímu návrhu služebního zákona. [online]. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z [www:](http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona)
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona>

15. Resortní program ANO pro volby 2013. [online]. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z www: <http://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/program/volby-2013/resortni-program/>
16. Transparency International – Česká republika. Kdo jsme. [online]. [cit. 2016-03-16]. Dostupné z www: <http://www.transparency.cz/kdo-jsme/>
17. Týden.cz. Poslanci splnili Zemanovu podmínku, podpořili „lex Babiš“. [online]. [cit. 2016-03-08]. Dostupné z www: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/poslanci-splnili-zemanovu-podminku-podporili-lex-babis_295748.html
18. Vláda České republiky. Programové prohlášení vlády ČR. [online]. [cit. 2016-05-02]. Dostupné z www: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>
19. Volební program strany Úsvit – hrdá a bezpečná země. [online]. [cit. 2016-05-04]. Dostupné z www: <http://www.usvitnarodnikoalice.cz/program-hnuti/>

Sněmovní tisky, usnesení vlády, legislativa:

1. Sněmovní tisk č. 71/0: Návrh poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90759>
2. Stanovisko prezidenta republiky k zákonu o státní službě. Tisk 71/16. [online]. [cit. 2016-03-31]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111458>
3. Stanovisko vlády k návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), sněmovní tisk č. 71/1. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. leden 2014. [online]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90843>
4. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 22. leden 2014, první čtení. [online]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/005schuz/bqbs/b04100501.htm>
5. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 16. červenec 2014, druhé čtení.

- [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b03100601.htm>
6. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 30. červenec 2014, třetí čtení, část č. 1. [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b19102501.htm>
7. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 1. srpen 2014, třetí čtení, část č. 2. [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b21102501.htm>
8. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 27. srpen 2014, třetí čtení, část č. 3. [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b22102501.htm>
9. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 2. září 2014, opakované druhé čtení. [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/014schuz/bqbs/b00700101.htm>
10. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71, 10. září 2014, opakované třetí čtení. [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/014schuz/bqbs/b02000201.htm>
11. Stenozáznam projednávání návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona – sněmovní tisk 71/15 – vrácený prezidentem, 24. října 2014. [online]. Dostupné z www:
<https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/019schuz/bqbs/b11100201.htm>
12. Usnesení Senátu České republiky č. 595 ze dne 1. října 2014 k návrhu zákona o státní službě – senátní tisk č. 336. [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z www:
<http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/73710/61935>
13. Usnesení ústavně právního výboru č. 52 ze dne 27. června 2014 k návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), sněmovní tisk č. 71/8. Parlament České republiky, Poslanecká

- sněmovna, 3. červenec 2014. [online]. Dostupné z www:
<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110361>
14. Usnesení vlády Petra Nečase č. 1 ze dne 5. ledna 2011 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011-2012. [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z www:
[https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/B8979BBE503BF237C125780E00400EF3/\\$FILE/1%20uv110105.0001.pdf](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/B8979BBE503BF237C125780E00400EF3/$FILE/1%20uv110105.0001.pdf)
15. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992
16. Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)
17. Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
18. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Seznam zkratek

BIS – Bezpečnostní informační služba

ČNB – Česká národní banka

ČRo – Český rozhlas

ČT – Česká televize

ČTK – Česká tisková kancelář

EK – Evropská komise

MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MV – Ministerstvo vnitra

MZe – Ministerstvo zemědělství

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad

ÚP – Úřad práce

WEF – World Economic Forum

ZSS – Zákon o státní službě

Seznam příloh

Příloha č. 1: Expertní dotazník

Příloha č. 2: Vyplněný dotazník poslancem Janem Klánem ze dne 6. 4. 2016

Příloha č. 3: Vyplněný dotazník poslancem Jeronýmem Tejcem ze dne 29. 4. 2016

Příloha č. 4: Legislativní proces v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky
(graf)

Příloha č. 1 – Expertní dotazník

Dobrý den,

Jsem studentem Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Studuji obor Veřejná a sociální politika, magisterský stupeň. Pro účely své diplomové práce bych potřeboval zodpovědět níže uvedené otázky. Ve své diplomové práci se zabývám procesem tvorby zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Budu velmi rád za poskytnuté odpovědi, jakékoli poznatky či názory na danou problematiku. Míru podrobnosti odpovědí nechávám na Vašem zvážení.

Děkuji Vám mnohokrát za věnovaný čas,
s pozdravem,

Bc. Jakub Tkadlčík.

1. Jaké faktory přiměly politické spektrum, aby se začalo zabývat zákonem o státní službě?
2. Jak byste charakterizoval/a průběh projednávání zákona o státní službě? Proč si to myslíte?
3. Bez kterých aktérů by se proces tvorby zákona o státní službě neobešel?
4. Považujete současnou podobu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě za kvalitní, odpovídající požadavkům Evropské komise? Proč si to myslíte?
5. Jaký je podle vašeho názoru největší nedostatek zákona o státní službě?

1. Jaké faktory přiměly politické spektrum, aby se začalo zabývat zákonem o státní službě?

Faktory byly vesměs tři. Prvním faktorem byl tlak prezidenta Miloše Zemana, který jasně řekl, že pokud se v PS nezačne projednávat zákon o státní službě do konce roku 2013, tak nebude jmenovat novou vládu vzešlou z voleb. Druhým faktorem byl tlak samotné EU, která hrozila, že nám bez účinného zákona o státní službě pozastaví čerpání dotací. Konečně třetím faktorem byl fakt, že od roku 2002 existoval zákon o státní službě, ale nikdy nenabyl účinnosti a jeho účinnost byla právě odložena do konce roku 2014 a tohoto zákona se všichni děsili. Takže dle mého názoru byl největším tlakem prezident Miloš Zeman a poté Evropská unie. Zákon č.108/2002 by některým nevadil, ale musel by se novelizovat. Proto se sáhlo k novému návrhu.

2. Jak byste charakterizoval/a průběh projednávání zákona o státní službě? Proč si to myslíte?

Průběh byl velice složitý a to již od prvního předložení, kdy to byl jen poslanecký návrh zákona, který jsem nazval cárem papíru. Takto důležitá materie měla být vládním návrhem. Jenže se pořád někam spěchalo. Navíc se tvořil komplexní pozměňovací návrh k poslaneckému návrhu zákona, což považuji za velice chaotické a nesmyslné. V průběhu roku 2014 se však vynořilo několik problémů, kdy přijetí nového zákona o státní službě blokovala pravicová opozice, která často používala vyděračskou taktiku co má v zákoně být a co ne. Jablkem sváru bylo generální ředitelství státní služby. Od něj se pod tlakem pravicové opozice upustilo a přešlo se na model, kdy je sekce náměstka pro státní službu pod ministerstvem vnitra, takže se o moc velké odpolitizování nejedná. Dále došlo k zakonzervování státní správy na několik let a to do roku 2017, kdy se opět konají volby do PS.

3. Bez kterých aktérů by se proces tvorby zákona o státní službě neobešel?

Zcela jistě by se neobešel bez zástupců politických stran zastoupených v PS po volbách v roce 2013, protože ty měly velké slovo na tom, aby zákon prošel. KSČM zákon kritizovala od samého počátku, protože je v něm mnoho výjimek – například na koho se zákon vztahuje a na koho ne. To se uvádí v paragrafu 2. Nedávno se tento problém ukázal na postavení šéfky ERÚ, kdy se na ni zapomnělo. Další nesoulady jsou například u SÚJB a dalších subjektů státní správy, jak je vymezuje kompetenční zákon.

Zcela jistě by se neobešel bez Senátu a prezidenta ČR. Zákon byl totiž vetován a musel být PS prohlášen. V neposlední řadě byly významným aktérem rovněž ministerstva a další ústřední orgány státní správy, jakož i neziskové organizace.

4. Považujete současnou podobu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě za kvalitní, odpovídající požadavkům Evropské komise? Proč si to myslíte?

Za kvalitní ji nepovažuji. Dle mého názoru byl kvalitnější zákon z roku 2002, ale jeho přijetí (účinnost) nikomu nevyhovovala, protože by po volbách již nemohlo docházet k velkým obměnám na ústředních orgánech státní správy, kdy nová koalice vždy dosazovala své „kamarády“. V EU se zákon obhájil a to i přes to, že původně měl být postaven na principu generálního ředitelství. Zároveň se ukazuje, že mnohá ministerstva vyměnila mnoho lidí těsně před nabytím účinnosti zákona o státní službě – například problém na MŽP se SIŽP, kdy byl její ředitel jmenován v prosinci 2014 a nová výběrová řízení podle služebního zákona měla probíhat od ledna 2015. Zákon byl tvořen dle mého názoru narychlo, formou poslaneckého návrhu.

5. Jaký je podle vašeho názoru největší nedostatek zákona o státní službě?

Nedostatek spatřuji ve velkém množství výjimek – například výjimka z předpokladu vzdělání, dále nejasnost na koho se služební zákon vztahuje, jaké má dopady, zda došlo k odpolitizování státní správy? Existence politických náměstků – proč dva a ne jeden? Je stále hodně neznámých, ale Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj vždy jednou za půl roku tento stav monitoruje. Výše uvedené nedostatky zákona mě vedly k tomu, abych KSČM doporučil se u zákona zdržovat. Odůvodnění bylo jasné – jsme pro odpolitizování státní správy, ale předložený návrh zákona přináší spíše více zmatku a nejasností, než abychom zákon mohli podpořit.

Příloha č. 3 – Vyplněný dotazník poslancem Jeronýmem Tejcem ze dne 29. 4. 2016

1. Jaké faktory přiměly politické spektrum, aby se začalo zabývat zákonem o státní službě?

Důležitým faktorem byla jednak snaha o naplnění požadavku orgánů EU, tedy zákonná úprava efektivní a odpolitizované veřejné správy, která byla jednou z podmínek čerpání prostředků z Evropských fondů. Druhým podstatným důvodem pro přijetí zákona byla snaha stabilizovat personální situaci ve státní správě a přispět tím k jejímu kvalitnějšímu výkonu, který byl často poznamenán vysokou fluktuací a subjektivním výběrem vedoucích pracovníků.

2. Jak byste charakterizoval/a průběh projednávání zákona o státní službě? Proč si to myslíte?

Jednání komplikovala odlišná pozice koaličních a opozičních stran a rozdílný pohled na to, do jaké míry má politická moc (ministr či vláda) mít vliv na odměňování a výběr vedoucích úředníků. Spory se vedly také o to, zda jediným politickým zástupcem má být ministr a jeho kabinet, či má existovat funkce politického náměstka a zda tento náměstek má mít právo řídit určitou část ministerstva či nikoliv.

3. Bez kterých aktérů by se proces tvorby zákona o státní službě neobešel?

Zákon by bylo velmi složité připravit v tak rozsáhlé revizi zákona z r. 2003 bez podpory a spolupráce Odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR a Ministerstva vnitra ČR.

4. Považujete současnou podobu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě za kvalitní, odpovídající požadavkům Evropské komise? Proč si to myslíte?

Domnívám se, že současná úprava vyhovuje požadavkům EK.

5. Jaký je podle vašeho názoru největší nedostatek zákona o státní službě?

Rizikem a možným nedostatkem mohou být vysoké kvalifikační požadavky na určité specifické vedoucí pozice a současně nemožnost vybrat na takovou pozici osobu stojící mimo státní službu. V případě SÚJB se při snaze udržet vysokou kvalifikaci velmi úzkého okruhu odborníků ukazuje jako velmi problematické dodržení požadavků na tarifní platy.

Příloha č. 4 – Legislativní proces v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky



LEGISLATIVNÍ PROCES

V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

