

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Vít Havelka

**Vliv Evropské komise na přijetí
služebního zákona v České republice**

Diplomová práce

Praha 2016

Autor práce: **Vít Havelka**

Vedoucí práce: **prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., PhD.**

Rok obhajoby: 2017

Bibliografický záznam

Havelka, Vít. *Vliv Evropské komise na přijetí služebního zákona v České republice*. Praha, 2016. 74 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra Evropských studií. Vedoucí diplomové práce prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vlivem Evropské komise na přijímání služebního zákona (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě) v České republice. Cílem je identifikovat nástroje vlivu Evropské komise a jejich konkrétní použití v analyzovaném případě. V centru pozornosti jsou nejenom tvrdé způsoby donucování, jakými jsou například předběžné podmínky, ale i takové, které se dají považovat za měkké metody – sociální učení, přesvědčování apod. Pro rozřazení jednotlivých metod vlivu je použita typologie Franka Schimmelfenniga a Ulricha Sedelmeiera: 1) External-Incentive-Model; 2) Social-Learning-Model a 3) Lesson-Drawing-Model. Metodologicky kombinuje práce process tracing a diskurzivní analýzu národních aktérů, pro což byla data sesbírána pomocí polo-strukturovaných rozhovorů a rozboru veřejně dostupných dokumentů.

Abstract

The master's thesis focuses on the role of the European Commission in the adoption of the Public Service Law (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě) in the Czech Republic. Its goal is to identify particular European Commission's tools of influence and their utilisation in the analysed case. The case study puts stress not only on hard methods (such as ex ante conditionality), but also on soft forms of influence (e.g. socialisation or persuasion). The Commission's tools were sorted according to Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier's typology: 1) External-Incentive-Model; 2) Social-Learning-Model and 3) Lesson-Drawing-Model. The thesis combines two methodological approaches -

process tracing and discursive analysis of relevant Czech actors. Data were collected using semi-structured interviews and publically accessible documents.

Klíčová slova

Evropská komise, Česká republika, Služební zákon, Evropské strukturální a investiční fondy, Evropa 2020, Transformační síla Evropy

Keywords

European Commission, Czech Republic, Public Service Law, European Structural & Investment Funds, Europe 2020, Transformative Power of Europe

Rozsah práce: 115 430 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 24. 12. 2016

Vít Havelka

Poděkování

Rád bych poděkoval všem, kteří se na přípravě diplomové práce podíleli – vedoucímu práce, Lukáši Kolkovi a příbuzným, které jsem týral svými prosbami o korekturu. Rád bych také vyzdvihl pomoc oněch 12 respondentů, jejichž výpovědi jsem použil v diskurzivní analýze a bez jejichž příspěvku by práce pravděpodobně nevznikla.

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno:

Vít Havelka

E-mail:

havelka.vit(a)seznam.cz

Semestr:

2

Akademický rok:

2014/15

Název práce:

Role Evropské unie při tvorbě služebního zákona v České republice

Předpokládaný termín ukončení (semestr, školní rok):

Semestr 4, školní rok 2015/16

Vedoucí diplomového semináře:

prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.

Vedoucí práce:

prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.

V čem se oproti původnímu zadání změnil cíl práce?

Hlavní cíl práce, zhodnotit roli Evropské unie při přijímání služebního zákona v České republice, zůstává. Nadále by se tedy mělo jednat o případovou studii vlivu Evropské unie na legislativu a instituce členských států. Ke změně však došlo v oblasti výzkumné otázky. Z původních třech zbyly pouze dvě, které spolu úzce souvisejí. V rámci své diplomové práce bych měl odpovědět na: 1) Do jaké míry ovlivnila Evropská unie konečnou podobu služebního zákona; 2) Jaké nástroje používala při prosazování své představy o normě

Jaké změny nastaly v časovém, teritoriálním a věcném vymezení tématu?

Žádné.

Jak se proměnila struktura práce (vyjádřete stručným obsahem)?

Jak bude vysvětleno níže, změnil jsem metodologickou koncepci práce. S tím souvisí i změna ve struktuře práce.

- 1) Úvod
- 2) Metodologický koncept - Explaining-outcome-process-tracing
- 3) Aktéři a jejich role v přijímání zákona
- 4) Analýza nástrojů EU
- 5) Závěr

Jakým vývojem prošla metodologická koncepce práce?

Vzhledem k užšímu záběru výzkumných otázek jsem přistoupil ke změně metodologického konceptu práce. Z původního záměru použít institucionalismus racionální volby jsem ustoupil a budu se soustředit na Explaining-outcome-process-tracing. Ten totiž umožňuje vysvětlit konkrétní podobu výsledku činnosti většího množství aktérů. Umožní tedy rozklíčovat i roli Evropské unie při přijímání služebního zákona v České republice

Které nové prameny a sekundární literatura byly zpracovány a jak tato skutečnost ovlivnila celek práce?

Kromě zanalyzování konečného znění služebního zákona jsem nastudoval knihu Beach, Derek a Rasmus Brun Pedersen Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Kniha mi pomohla se zorientovat v metodologické koncepci process-tracing a ujistila mě, že tato metoda je skutečně nejvhodnější pro cíl mé práce.

Charakterizujte základní proměny práce v době od zadání projektu do odevzdání tezí a pokuste se vyhodnotit, jaký pokrok na práci jste během semestru zaznamenali (v bodech):

- 1) zanalyzování konečného znění služebního zákona
- 2) vybrání klíčových míst pro EK
- 3) podrobné studium metody process-tracing
- 4) zúžení výzkumných otázek tak, aby se práce nesnažila zbytečně kombinovat několik metodologických konceptů
- 5) rozhodnutí se pro konečný metodologický postup.

V metodologické části práce došlo k výraznému posunu. Co se týče studia tematických zdrojů, je situace poněkud horší. Důležité však je, že díky svolení

definitivního metodologického konceptu je možné pátrat cíleně po vhodných primárních a sekundárních zdrojích.

Podpis studenta a datum:

Schváleno:	Datum	Podpis
Vedoucí práce		
Vedoucí diplomového semináře		

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	1
ÚVOD.....	2
1 NÁVAZNOST VÝZKUMU NA SOUČASNÉ VĚDĚNÍ.....	4
2 VÝZKUMNÝ RÁMEC.....	8
3 TYPOLOGIE VLIVU EK NA ČLENSKÉ STÁTY	12
3.1 RACIONALISMUS	12
3.2 KONSTRUKTIVISMUS.....	13
3.3 TYPOLOGIE ZPŮSOBŮ OVLIVŇOVÁNÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ	15
4 NÁSTROJE VLIVU EVROPSKÉ KOMISE	18
4.1 CELOEVROPSKÉ STRATEGIE	18
4.1.1 <i>Evropa 2020</i>	18
4.2 FONDY EVROPSKÉ UNIE	20
4.2.1 <i>Programové období 2007-2013</i>	20
4.2.2 <i>Programové období 2014-2020</i>	22
4.3 TYPOLOGIZACE NÁSTROJŮ EVROPSKÉ KOMISE	26
5 PŘIJÍMÁNÍ ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ	29
5.1 HISTORIE SLUŽEBNÍHO ZÁKONA V ČR A ČINNOSTI EVROPSKÉ KOMISE	29
5.2 LEGISLATIVNÍ PROCES ZÁKONA Č. 234/2014 SB.....	31
5.3 DOHODA O PARTNERSTVÍ.....	38
5.4 DISKUZE O VLIVU EVROPSKÉ KOMISE	40
6 DISKURZIVNÍ ANALÝZA RELEVANTNÍCH AKTÉRŮ.....	43
6.1 INICIACE PROCESU PŘIJÍMÁNÍ SLUŽEBNÍHO ZÁKONA	43
6.2 PŘÍPRAVA A LEGISLATIVNÍ PROCES SLUŽEBNÍHO ZÁKONA	44
6.3 IMPLEMENTACE SLUŽEBNÍHO ZÁKONA.....	50
6.4 DISKUZE O VLIVU EVROPSKÉ KOMISE	52
7 INTERPRETACE POZNATKŮ	54
8 ZÁVĚR.....	56
SUMMARY	60
PŘÍLOHY	62
POUŽITÁ LITERATURA.....	63

Seznam použitých zkratk

CSR	Country Specific Recommendation
CZK	Česká koruna
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
DG	Directorate-General
EIA	Environmental Impact Assessment
EK	Evropská komise
ES	Evropské společenství
ESM	European Stability Mechanism
EU	Evropská unie
ICT	Information and Communication Technologies
NGO	Non-Governmental Organisation
ODS	Občanská demokratická strana
TAČR	Technologická agentura České republiky
V4	Visegrádská skupina

Úvod

V pátek 24. 10. 2014 přehlasovala Poslanecká sněmovna prezidentské veto služebního zákona, čímž zakončila více jak 24 let trvající proces reformy veřejné správy v České republice. Dle veřejného diskurzu se tak stalo z důvodu silného nátlaku Evropské komise, která údajně hrozila České republice zablokováním možnosti čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie v novém programovém období 2014-2020. Pokud by tomu tak skutečně bylo, jednalo by se o velice zajímavý případ transformační role Evropské komise v oblasti, která nespadá do jejích výlučných či sdílených pravomocí.

Postkomunistické země před svým vstupem do Evropské unie musely novelizovat velké množství zákonů tak, aby jejich právní řád byl v souladu s *acquis communautaire*. Po velkém východním rozšíření v roce 2004 však transformační role Evropské unie zdánlivě ustoupila, neboť východoevropské státy začaly být nejspíše vnímány jako právoplatní členové evropského klubu a pozornost akademické obce se obrátila na země ležící za novými hranicemi EU.¹

V průběhu let bylo velké množství z reforem prosazených v rámci předvstupních rozhovorů zrušeno či nebyly plně implementovány. Otázka tak byla, jaký postoj by Evropská unie měla zaujmout k takovémuto ignorování společně dohodnutých evropských pravidel. Buď mohla celou záležitost nechat být, nebo hledat možnosti, jak své členské státy donutit naplnit své závazky. Možností přitom neměla oproti období před rozšířením příliš mnoho. V zásadě připadaly v úvahu pouze dvě možnosti – fondy Evropské unie a koordinace hospodářských a rozpočtových politik členských států (např. Evropa 2020). Je však otázkou, zdali Evropská unie tyto nástroje byla ochotna používat a nakolik by byly případně účinné.

¹ Modelovým příkladem je studie Tanji A. Börzel „The Transformative Power of Europe Reloaded“, která vznikla pod hlavičkou FU Berlin. Dostupné online: http://www.diss.fu-berlin.de/docs/receive/FUDOCS_document_000000005300?lang=de

Jedním z případů nedokončené transformace byla i reforma státní správy v České republice. V rámci předvstupních rozhovorů byl zaveden do českého právního řádu služební zákon, který měl stabilizovat a reformovat postkomunistickou veřejnou správu. Nicméně ještě předtím, než mohl být plně implementován, byla zákonodárci posunuta jeho účinnost. Tak se tomu následně dělo po dobu více jak 12 let. Až na konci roku 2014 se podařilo schválit nový služební zákon, který nahradil původní neúčinný z roku 2002. Jak bylo zmíněno, spekuluje se, že se tak stalo především na základě tlaku Evropské komise, které mohla dojít trpělivost s neustálým posouváním začátku implementace služebního právního předpisu. Tento veřejný diskurz dělá ze služebního zákona vhodný případ pro analýzu transformační role a síly Evropské komise poté, co kandidátské státy vstoupí do EU. V této souvislosti vyvstává několik otázek: Nakolik Evropská komise zapříčinila přijetí služebního zákona v České republice?; Které nástroje v tomto případě použila?; Jak konkrétně využívala jejich potenciál?; Byla činnost Evropské komise účinná?

Předložená diplomová práce vychází z premisy, že Evropská komise proces přijímání služebního zákona v České republice ovlivňovala. Klade si však za cíl prozkoumat, jaké nástroje při tom použila, a vynechává dva z dalších zmíněných aspektů – nakolik byla její činnost účinná a nakolik byl naplněn potenciál jednotlivých nástrojů. Důvodem je to, že práce má ambici popsat jednotlivé nástroje a jejich použití (tj. jak bylo jejich paragrafové znění převedeno do praxe), nikoliv kvalitu služebního zákona jako takového, či to nakolik se Evropské komisi podařilo ovlivnit jednotlivé paragrafy dané právní normy dle svých představ.

Výzkumná otázka zní - „*Jakým způsobem ovlivňovala Evropská komise přijímání služebního zákona v České republice a které nástroje při tom konkrétně použila?*.“ V centru pozornosti jsou nejenom *tvrdé* způsoby donucování, jakými jsou například předběžné podmínky, ale i *takové*, které se dají považovat za *měkké* metody – sociální učení, přesvědčování apod. Cílem práce je vytvořit kvalitativní případovou studii, která umožní podrobně pochopit systém, jakým došlo k ovlivnění legislativy České republiky ze strany Evropské komise.

1 Návaznost výzkumu na současné vědění

Text navazuje na poměrně rozsáhlý výzkum předvstupního procesu, v rámci kterého musely postkomunistické státy postupně implementovat *acquis communautaire* a politicko-sociální zvyklosti EU. V mnoha případech však nebyla transpozice řádně provedena a některé přístupové kapitoly nebyly v realitě naplněny. Toto platí především pro oblast státní správy, kde v naprosté většině států středo- východní Evropy nedošlo k její reformě - nebo minimálně v podobě, v jaké byla vyžadována EU (Meyer-Sahling 2011).

Z hlediska implementace *acquis communautaire* a předvstupního procesu do EU se dá relevantní dostupná literatura rozdělit do tří oblastí: 1) popisující reformu státní správy v postkomunistických zemích; 2) zkoumající europeizaci způsobenou předběžnými podmínkami a socializací; 3) udržitelnost přijatých předvstupních reforem po vstupu do EU.

V první kategorii literatury popisující reformy státních správ v postkomunistických zemích byli nejaktivnější tři akademici: Antoaneta Dimitrova (Dimitrova 2009), Jan-Henrik Meyer-Sahling (Meyer-Sahling 2004, 2009; Meyer-Sahling a Veen 2012) a Barbara Nunberg. Barbara Nunberg byla pravděpodobně vůbec první akademičkou, která se zabývala přeměnou státní správy v bývalých komunistických zemích. Pro světovou banku napsala dva sborníky (Nunberg 2000, 1999) popisující problémy, se kterými se jednotlivé státy potýkaly po pádu komunismu. Dle ní bylo důležité, že postkomunistické státy reformovaly již existující systém komunistické státní správy, který se vyznačoval jinými zažitými normami, než tomu bylo u západních administrativ. Velká část státních správ byla totiž přímo napojená na rozhodovací orgány komunistických stran. Ty byly po roce 1989 zrušeny, čímž často došlo k vakuu v „řídících a koordinačních buňkách“. Pravidla fungování státní správy se stala celkově velmi nepřehledná a vyžadovala vysokou míru neformální komunikace. To s sebou pochopitelně neslo sníženou transparentnost a nepřehlednost. Dle Nunberg se také téměř nikde nepodařilo personálně zcela obměnit státní správu, takže staré komunistické struktury nadále zůstávaly v čele administrativ. Tyto teze byly nepřímo potvrzené Antoanetou Dimitrovou (Dimitrova 2009). Ta tvrdí,

že státy byly nuceny zcela změnit svou byrokracii, která byla pod silným vlivem komunistické strany. Ve všech zemích totiž došlo v dobách komunismu k zániku profesionální státní služby. Tento stav, kdy státní správa sloužila politickému vedení, do značné míry přetrval do dnešní doby. Dle Meyera-Shalinga (Meyer-Sahling 2004, s. 97–99) se dá obecně říci, že vývoj v 90. letech nevytvořil dostatečné podmínky pro to, aby došlo ke kompletní depolitizaci státní správy. Dle něj panovala v politických kruzích jak na západě, tak na východě dvě přesvědčení: 1) že demokracie + tržní ekonomika vytvoří poptávku po depolitizaci; 2) že k depolitizaci dojde postupně s tím, jak bude občanská společnost vyspívat. Klaus Goetz (Goetz 2001) však upozorňuje, že většina reforem státních správ neproběhla podle plánu. Důvodů bylo mnoho – od častého střídání politických elit přes špatnou implementaci mezinárodních doporučení až po obtížnost provedení reforem, které měnily hluboce zakořeněná pravidla, normy a hodnoty. Obecně se dá říci, že státní správa postkomunistických zemí byla v době velkého východního rozšíření v pouze málo reformovaném stavu.

Z hlediska předložené práce je však mnohem zajímavější, jakým způsobem se EU vkládala v předvstupních rozhovorech do reforem státních správ postkomunistických zemí a jaké metody při tom používala. Jak upozorňuje Antoaneta Dimitrova (Dimitrova 2005), důležité je si uvědomit, že postkomunistické státy neměly možnost se podílet na tvorbě *acquis communautaire*. Musely pouze přijímat to, co již bylo ustanoveno. Tím se dostávaly do značně asymetrického postavení. Z hlediska efektivity prosazování reformy veřejné správy se pak dle Dimitrovové jeví jako nejúčinnější podmíněnost (*conditionality*), kterou začala EU v oblasti veřejné správy intenzivně používat kolem roku 1997. U komplikovaných a rozsáhlých reforem, jako je změna fungování státní správy, totiž nestačilo vyžít pouze principu socializace. Proto je asi také vliv podmíněnosti na kandidátské země obecně nejprozkoumanější metodou prosazování agendy EK (Brusis 2005; Epstein a Sedelmeier 2008; Hughes et al. 2004; Steunenberg a Dimitrova 2007). Naproti tomu metoda socializace podrobně popsána nebyla. O to více však byla zkoumaná v období po rozšíření (Beyers 2010; Radaelli a O'Connor 2009; Schimmelfennig 2000).

V rámci studia podmíněnosti tvrdí například Schimmelfenning a Sedelmeier (Schimmelfennig a Sedelmeier 2004), že podmíněnost je postavena na klasické vyjednávací taktice, kdy EU nabídne státu určité výhody, pokud je daná země ochotna přijmout jednu z prosazovaných reforem. Zásadní je ale přitom, aby byla podmínka věrohodná. V opačném případě ji neberou státy vážně a jsou velmi neochotny reformy provést. Pokud se vrátíme k práci Antoanety Dimitrovy, tak státy, které byly „premianty“ rozšiřování (ČR, Polsko a Maďarsko), měly lepší vyjednávací pozici. Z tohoto důvodu se také zdráhaly provést patřičné reformy státní správy – například na rozdíl od pobaltských republik.

V oblasti výzkumu udržitelnosti jednotlivých opatření přijatých v rámci předvstupních rozhovorů se dá považovat za nejrelevantnější stať *Durability of EU Civil Service policy in Central and Eastern Europe after the Accession* (Meyer-Sahling 2011), která byla napsaná Janem-Hinrikem Meyer-Sahlingem². Autor se v ní zabýval podrobně komparací stavu veřejné správy v přistoupivších státech středo- východní Evropy. Snažil se přitom zjistit, nakolik zůstaly v účinnosti reformy veřejné správy vynucené předvstupními rozhovory. V rámci svého výzkumu odhalil, že pouze v pobaltských republikách došlo k udržení zákonů přijatých před vstupem do EU. Naproti tomu v České republice a na Slovensku došlo k naprostému převrácení situace – zákony upravující fungování státní správy byly zrušeny, nebo nevstoupily v platnost. Důležité je v této souvislosti zmínit, že Meyer-Sahling toto připisuje nedostatečnému množství pák, které EU na nové členské státy má. Předvstupní podmíněnost totiž po vstupu nahradilo sociální učení, které se však ukázalo jako nedostatečné.

² V další své práci (Silent Professionalisation) zjistil, že se úředníci lépe socializují, když jsou v denním kontaktu s EU tematikou, anebo když pracují na pozicích, kde dochází k transpozici *acquis communautaire*. Naopak vysoce postavení úředníci, kteří mají přímo na starosti jednání s evropskými institucemi, se příliš nesocializují. Svoji studii tedy potvrdili, že častý kontakt s EU tematikou má pozitivní efekt na socializaci. Pokud však dochází ke kontaktu pouze zřídka, nebo na vyjednávací úrovni, socializační efekt nenastává.

Jak bylo zmíněno, předložená diplomová práce reaguje na současný stav vědění, který je převážně omezen na transformační roli Evropské unie v předvstupních rozhovorech. Pouze fragment všech publikovaných studií se zabývá vlivem Evropské komise na členské státy poté, co se již staly součástí Evropské unie. Přitom se z hlediska současných diskuzí o budoucnosti evropského projektu jedná o klíčové téma.

2 Výzkumný rámec

Za účelem zodpovězení položené výzkumné otázky bude provedeno pět kroků: 1) Na teoretické úrovni bude vysvětleno, jakým způsobem Evropská komise ovlivňuje členské státy; 2) budou definovány nástroje vlivu Evropské komise; 3) bude provedena analýza vývoje přijímání služebního zákona v České republice (outcome-explaining process-tracing); 4) diskurzivní analýza dojmů relevantních aktérů (semi-structured-interviews); a v poslední fázi výzkumu budou závěry z druhého a třetího kroku spojeny, čímž dojde k vytvoření celistvého obrazu o přijímání služebního zákona v České republice.

První část práce se zabývá vysvětlením vlivu Evropské komise na členské státy na teoretické úrovni. Je tomu z toho důvodu, že politické procesy jsou svou strukturou velmi komplikované a těžko popsatelné. Naštěstí však současná úroveň znalostí sociálních a politických procesů dokáže jednotlivé metody vlivu Evropské unie poměrně přesně popsat. Umožňuje ze sledu událostí vybrat a typologizovat ty důležité. Toho využije i předložená práce – v jejím rámci slouží teoretické znalosti k tomu, aby v nepřehledném množství událostí bylo možné určit ty, které jsou pro výzkum relevantní. Konkrétně vychází analýza ze dvou teoretických přístupů – racionalismu a konstruktivismu. Je tomu z toho důvodu, že každý z těchto teoretických přístupů popisuje trochu jiné mechanismy vlivu EK na legislativu členských států. Zatímco racionalismus zdůrazňuje spíše tvrdé metody (např. podmíněnost), konstruktivismus dává důraz na socializaci a přesvědčování. Pokud by byl použit pouze jeden teoretický přístup, nebylo by možné na teoretické i praktické úrovni popsat veškeré existující formy vlivu EK. Důležité je však zmínit, že práce nepoužívá „čistý“ konstruktivismus či racionalismus, ale jejich deriváty, které byly vytvořené Frankem Schimmelfenningem a Ulrichem Sedelmeierem (Schimmelfennig 2005). Ti zkoumali způsoby, jakými ovlivňuje Evropská unie legislativu kandidátských zemí, a na základě jeho výsledku definovali typologii tří různých modelů vlivu EU.

Druhá část diplomové práce se zabývá konkrétními nástroji vlivu, které měla Evropská komise v době přijímání služebního zákona v České republice

k dispozici. Tyto nástroje jsou nejprve podrobně popsány na základě údajů z právních předpisů (nařízení, zákony, vyhlášky apod.) a dalších oficiálních dokumentů. Ve druhé fázi jsou tyto nástroje přiřazeny k mechanismům vlivu tak, jak byly definovány typologií v první teoretické kapitole. Cílem je seznámit čtenáře s právním zakotvením reality, ve které se aktéři při přijímání služebního zákona pohybovali.

Třetí krok analýzy - studie vývoje procesu přijímání služebního zákona - se opírá o metodu zvanou *outcome-explaining process-tracing*. Tato metoda je využívána při výzkumech snažících se odhalit kauzalitu vzniku určitého historického jevu. Důležité je zmínit, že každá analýza používající *process-tracing* vyžaduje velice podrobnou deskripci daných událostí. Bez podrobného popisu není možné hledat v událostech kauzální mechanismy, což je ostatně cílem metody. (Collier 2011, s. 1–2) *Outcome-explaining process-tracing* netestuje či nevytváří konkrétní teorii, ale vysvětluje, jak se ze situace A vyvinula situace B. Pátrá přitom po minimálním schůdném vysvětlení (*minimally sufficient explanation*). (Punton a Welle 2015, s. 2) Kauzální mechanismy, které jsou touto metodou objeveny, jsou aplikovatelné pouze na jeden konkrétní případ, při jehož zkoumání byly popsány. Z toho vyplývá, že nelze závěry této práce generalizovat či považovat za obecně vysvětlující metody, které Evropská komise používá při prosazování svých norem. Je však možné je použít jako východisko pro další výzkum. Tato část analýzy je důležitá pro vytvoření základní představy o procesu přijetí služebního zákona v České republice. Na základě jejích výsledků bude velice pravděpodobně možné identifikovat většinu nástrojů použitých Evropskou komisí při prosazování služebního zákona v České republice. Zároveň bude možné závěry získané z tohoto kroku analýzy používat jako „kontrolní proměnnou“, která bude používána při vyhodnocování rozhovorů provedených ve čtvrté části práce.

Čtvrtá fáze analýzy se zaměřuje na polo-strukturované rozhovory (*semi-structured interviews*) s relevantními aktéry zapojenými do procesu přijímání služebního zákona v České republice. Metodologicky se diplomová práce inspirovala analýzou *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, kterou vypracoval Jeffery Checkel v roce 2001. Ten použil dva způsoby

zповídání přímých účastníků – 1) ptal se na jejich pozici k dané věci; 2) poprosil je, aby vystoupili ze své role a charakterizovali, jakým způsobem probíhala sociální interakce mezi aktéry. Při tom jim dal na výběr čtyři možnosti: donucování, vyjednávání, napodobování a přesvědčování/argumentování. Výpovědi účastníků kontroloval pomocí kvalitativní obsahové analýzy hlavních médií, zvláště publikací a tajných dokumentů. (Checkel 2001: 565)

V případě předložené analýzy proběhla interview mezi zářím a prosincem roku 2016. Osloveno bylo celkem 13 relevantních osob s tím, že s rozhovorem jich souhlasilo 12. V rámci výběru vzorku byl kladen důraz na vyváženost jednotlivých skupin aktérů – NGO česká státní správa a politická úroveň. Vzhledem k výše zmíněnému odmítnutí obsahuje vzorek nakonec tři výpovědi z NGO, dva z politické úrovně a šest ze státní správy. Evropská úroveň byla pro nedostatek finančních prostředků zcela vynechána. Jednotliví aktéři byli vybírání kombinací referenčního výběru a přímého oslovování na základě poznatků z třetí kapitoly. Je možné prohlásit, že NGO sektor byl kompletně pokryt a veškerí relevantní aktéři byli vyzpovídáni. Stejně se dá říci o státní správě. Z časových důvodů sice nebylo možné oslovit dvě osoby, na které respondenti vzájemně odkazovali, dle názoru autora to však důvěryhodnosti vzorku příliš neubírá. Počet vyzpovídáných osob z české státní správy je poměrně vysoký a jejich výpovědi se navíc v základních parametrech kryjí. Zbylé dvě osoby by tedy velmi pravděpodobně nepřinesly žádnou zásadní změnu interpretace událostí. Politickou úroveň je složitější hodnotit. Hlavním problémem je poměrně nízký počet aktérů, kteří byli přímo zapojeni do komunikace s Evropskou komisí. Příznačná byla z tohoto hlediska výpověď jedné osoby, která měla poměrně silný politický podtext a mizivou informační hodnotou. Po této zkušenosti došlo k omezení oslovování politických aktérů pouze na osoby, které byly z hlediska komunikace s Evropskou komisí skutečně relevantní. Vzorek se tedy nedá považovat za stranicky vyvážený.

Otázky pokládané při interview byly ve všech případech totožné a je možné je nalézt v příloze této práce. Zaměřovaly se na aktéry zapojené do nastolování agendy, komunikaci Evropské komise s českou úrovní v průběhu tvorby a implementace služebního zákona a podíl Evropské komise na výsledné

podobě zákona. Důležité je zmínit, že nikoliv vždy se respondentům podařilo na všechny otázky odpovědět. Je tomu tak z toho důvodu, že v podstatě neexistuje jediná osoba, která měla celý proces pod kontrolou či byla přítomna veškerým událostem spojeným s tvorbou služebního zákona. Výpovědi respondentů jsou na jejich žádost zveřejněny v anonymní podobě. Zařazeny jsou pouze do kategorií NGO, česká státní správa a politická úroveň.³ Analýza dat probíhala za pomoci programu pro kvalitativní obsahovou analýzu, v rámci které byly nejprve výroky roztrženy dle jejich rámování (*framing*) a následně doplněny o další důležité informace.

Pátá a poslední část práce kombinuje a hodnotí výsledky, které přinesly předchozí dvě části analýzy. Takovýto přístup má dvě výhody. Zaprvé díky tomu, že bylo zjištěno vnímání událostí jednotlivými aktéry, je možné přesněji určit, které metody Evropské komise byly relevantní a které nikoliv. Interpretace aktérů totiž může být v rozporu s tím, jak se situace jeví z médií a oficiálních dokumentů - mediální realita je v tomto pojetí pouze odrazem „skutečného světa“. Za druhé mohou mít někteří aktéři tendenci některé události zveličovat či naopak opomíjet. Je proto důležité konfrontovat jejich výklad s „tvrdými daty“ získanými ve třetí části analýzy. Obecně se však dá říci, že pokud dochází k rozporu mezi interpretací aktérů a událostmi definovanými v třetí části této práce, ocitá se analýza na tenkém ledě. Záleží pak na argumentaci a analytických schopnostech autora analýzy rozklíčovat, která interpretace je pravděpodobnější.

³ Na výroky jednotlivých respondentů je odkazováno formou zkratky ADM pro zaměstnance státní správy, NGO pro zástupce neziskového sektoru a POL pro politickou úroveň. Každý z respondentů má přidělené číslo, aby nedocházelo k záměně jejich výpovědí. Výsledná citace má tedy podobu např.: ADM1, ADM3 či NGO2.

3 Typologie vlivu EK na členské státy

Jak bylo zmíněno, opírá se tato práce o typologii vlivu Evropské unie na kandidátské státy, která byla vytvořena Frankem Schimmelfenningem a Ulrichem Sedelmeierem. Jejich typologie vychází ze dvou teoretických přístupů ke studiu politických procesů – racionalismu a konstruktivismu. Aby bylo možné podrobně vysvětlit mechanismy obsažené ve zmíněné typologii, budou nejprve popsány oba teoretické přístupy a následně představena samotná typologie.

3.1 *Racionalismus*

Představa o světě a reakce na podněty

Racionalismus, neboli v tomto případě teorie racionální volby, není komplexní teorií v klasickém slova smyslu. Spíše popisuje, jakým způsobem dochází k určitému sociálnímu jednání – vysvětluje, jakým způsobem jednají aktéři v rámci sociální struktury a jaký je jejich vztah k idejím, materiálním silám apod. (Snidal 2016: 74-75)

Prvním východiskem racionalismu je důraz na jednotlivce (*individualism*). Pokud dojde k nějaké sociální akci, pak je to výsledek rozhodnutí určitého individuálního aktéra, který byl ovlivněn svým vlastním charakterem. Charakterem se pak myslí neměnicí se a předem dané preference a představy o tom, jakým způsobem funguje kauzální mechanismus, v rámci kterého určitá činnost vede ke konkrétnímu výsledku. (Jupille et al. 2003: 11 - 12) Jinými slovy, racionalisté si myslí, že aktéři mají předem dané preference, které určují jejich zájmy, a jejich konkrétní jednání se odvíjí od toho, jakou mají představu o tom, která činnost vede ke kýženému cíli (*logic of consequentiality*). (Mark A. Pollack 2006: 32)

Druhým východiskem je zaměření na užitečnost (*utility*). Aktéři podle této představy sledují svůj vlastní individuální zájem a svoji činnost odvozují od toho, co povede k maximalizaci jejich zisku. Aktéři jednají strategicky, za každé situace se snaží zlepšit svoji vyjednávací pozici a to proto, že chtějí dosáhnout pro ně co nejvýhodnějšího výsledku. (Jupille et al. 2003: 12)

Posledním základním východiskem racionalistů je to, že individuální aktéři svoje jednání přizpůsobují vnějším podmínkám (struktuře). Aktéři se nerozhodují ve svém ideální světě, ve kterém by mohli zcela volně přijímat rozhodnutí. Proto podrobně analyzují různé překážky, institucionální omezení apod. a poté volí z jejich hlediska nejlepší cestu, jak maximalizovat svůj zisk. Důležité je zmínit, že v určité fázi vyjednávání nemusí mít kompletní informace o dané struktuře. Rozhodují se i tak dle svého nejlepšího uvážení v závislosti na tom, jaké podmínky jim struktura poskytuje. (Mark A. Pollack 2006: 22)

3.2 Konstruktivismus

Konstruktivisté a jejich představa o světě

V rámci obecné teorie zdůrazňují konstruktivisté, že realita je v podstatě pouze sociální konstrukt. Lidské vztahy, včetně těch mezinárodních, se skládají z myšlenek a idejí, které nemusejí mít příliš společného s materiální podstatou světa. Svět není předem určený; není to něco, co je „tam venku“ bez návaznosti na lidské myšlenky a ideje. Svět není „vnější realita“, která by se dala pozitivisticky vysvětlit či změřit. (Jackson 2013: 164) Takto vytvořený myšlenkový svět se nazývá strukturou.

Pro konstruktivisty je zásadní, že lidé zacházejí s předměty (včetně aktérů) na základě významu, jaký má pro ně daný objekt. Aktéři mají identity, které jsou relativně stabilní a jsou specifické pro každou roli ve struktuře. Na základě identit se pak vytvářejí očekávání, která od sebe navzájem mají aktéři. Osoby mají mnoho různých identit, které jsou součástí konkrétní sociální reality. Svět se pak skládá ze sociální reality, která je složena ze vztahů mezi aktéry s konkrétními identitami. Důležité je zmínit, že aktéři nechodí po světě s předem definovanými identitami. Mění je ale na základě sociálního kontextu. (Wendt 1992, 398) Stejně tak zájmy a cíle aktérů nejsou určovány mimo sociální kontext nebo pouze pomocí strukturálních omezení. Jsou dané jejich identitami. To, co aktér chce, je do velké míry dáno tím, kým se cítí být. Jeho zájmy odrážejí to, co je považováno pro jeho sociální pozici za možné a zároveň vhodné. (Risse a Sikkink 1999: 8-9) Například od profesora se předpokládá, že bude učit, zkoumat a navštěvovat konference. To, že se to očekává, ještě samozřejmě

neznamená, že tak bude činit. Může se rozhodnout to nedělat. V takovém případě ale ztratí své pracovní místo (Wendt 1992, 398)

Reakce na podněty a změna identity

Svět se stále více a více komplikuje. To způsobuje, že jednotliví aktéři působící v rámci struktury o něm mají nedostatečné množství informací, na základě kterých by se jim dařilo účinně určit, jaký vliv na ně bude mít okolní dění. Dle Haase předpokládají konstruktivisté, že aktéři nemají vždy čas hledat informace o konkrétních událostech a proto svoji reakci mohou postavit na svých předchozích zkušenostech. Jednají na základě toho, jak si myslí, že by jednat měli - ale přitom použijí starší vzorce chování. Jinými slovy, odvozují svoje jednání v nových situacích od jejich porozumění původní podobě struktury. Vztáhnuto na přijímání mezinárodních norem, rozhoduje o jejich zavedení nikoliv pouhá kalkulace zájmů států/aktérů, ale sociálně vzniklá představa či přesvědčení o tom, jestli pomocí mezinárodní normy mohou být dosaženy jejich (národní) zájmy. Důležité je zmínit, že aktéři se mohou naučit, že nějaké určité opatření je v jejich zájmu a vede ke kýženému cíli. Mohou se naučit spojovat určitý výsledek s konkrétním a pro ně novým mechanismem. Státy se ale také mohou odnaučit vnímat určité spojení jako relevantní. (Haas 1998, 31-32) Takovýto proces nazýváme *sociální učení* nebo *socializace*.

Dle Checkela hraje při *sociálním učení* velmi důležitou roli přesvědčování. Zde existují v zásadě dva typy – manipulativní a argumentační. Manipulativní přesvědčování je bez sociální interakce. Typickým příkladem mohou být například politici, kteří manipulují veřejností. Naproti tomu argumentační přesvědčování je společenský proces (*social process*), ve kterém může docházet na základě argumentace a nikoliv donucování ke sbližování/změně pozic. To, jak bude určitý aktér reagovat na přesvědčování, je dáno jeho vlastní pozicí ve struktuře. Dle Checkela existuje pět kritérií, která říkají, kdy bude nějaký aktér náchylnější k přesvědčení (Checkel 2001: 560-63):

1. Když se cítí být v nejistém prostředí.
2. Pokud má menší množství připomínek k navrhované normě.

3. Pokud přesvědčující je součástí skupiny, do které přesvědčovaný patří, nebo chce patřit.
4. Pokud přesvědčující nepoužívá argumenty vyjadřující požadavky nebo poučování, ale spíše se snaží vystavět přesvědčivý argument, proč je něco dobré.
5. Pokud se přesvědčování odehrává v méně zpolitizované oblasti.

Představy a přesvědčování o tom, že něco vede k určitému cíli, jsou mimo jiné rozšiřovány mezinárodními komunitami expertů (*advocacy groups*), kteří sdílí stejné hodnoty a představy o tom, co vede k cíli. Své nabyté přesvědčení se pak tyto sítě expertů následně snaží aplikovat ve svém státě. (Risse a Sikkink 1999: 1-6) Vztáhnuto k europeizaci, jsou podle této logiky pro její úspěšné proběhnutí zásadní evropské *advocacy groups*, které jsou přesvědčeny o tom, že určité evropské řešení funguje a vede k cíli. Podle této logiky pak každý z členů *advocacy group* aktivně pracuje ve svém státě a přesvědčuje místní aktéry o vhodnosti určité evropské normy.

Z hlediska výzkumného cíle je relevantní zmínit, že dle Risse a Sikkink využívají *advocacy groups* následující mechanismus: 1) státy, které nerespektují normy, stavějí do pozice černých ovcí; 2) pomáhají svým domácím členům (aktérům) ve vlastní legitimizaci tím, že prosazují stejná řešení; 3) vytvářejí nadnárodní struktury, které nutí „neposlušné státy“ ke změně postoje. Nepřizpůsobivé státy se pak ocitají mezi dvěma mlýnskými kameny – čelí tlaku zespona a shora. Risse a Sikkink toto nazývají tzv. „bumerangovým modelem“ (Risse a Sikkink 1999: 1-6)

3.3 Typologie způsobů ovlivňování členských států

Výše popsané teorie se dají považovat za obecně nejpoužívanější přístupy při vysvětlování politických jevů. V různých modifikacích jsou sociálními vědci používány po celém světě. S velice zajímavým a pro tuto práci relevantním přizpůsobením přišli v roce 2005 dva přední němečtí výzkumníci Schimmelfenning a Sedelmeier. Společně podrobně prozkoumali způsoby, jakým Evropská unie ovlivňovala transformaci středo- východní Evropy před jejím vstupem do EU, a následně vytvořili univerzální typologii, která se dá

využít i na příklady europeizace po rozšíření. V rámci své typologie rozlišují tři základní modely: 1) *External-Incentive-Model*; 2) *Social-Learning-Model*; 3) *Lesson-Drawing-Model*. (Schimmelfennig 2005)

External-Incentive-Model vychází z racionalistického modelu vyjednávání, tak jak byl popsán v příslušné teoretické kapitole. Jedná se o model zaměřený na aktéry (*actor-centered-model*) a založený na „logice následků“ (*logic of consequence*). V rámci europeizace se projevuje tak, že Evropská komise stanoví přijetí konkrétního pravidla jako nezbytnou podmínku pro požívání určitých výhod (např. členství v Evropské unii, nebo čerpání z evropských fondů). Pak čeká na to, jak stát zareaguje. Takovéto jednání se v odborné literatuře obecně nazývá podmíněnost (*conditionality*). Důležité je zmínit, že v případě předvstupních rozhovorů, používala dle Schimmelfenninga Evropská komise výhradně tzv. pozitivní motivaci. Státy byly odměňovány, když splnily své úkoly. Nesplnění však s sebou neneslo žádný trest v podobě pokut apod. (Schimmelfennig 2005: 10-11)

Schimmelfennig se Sedelmeirem dále tvrdí, že podmíněnost má dva efekty. Zaprvé pomáhá Evropské komisi v mezivládním vyjednávání. Z tohoto pohledu se jedná o další trumf v ruce, který přispívá k přesvědčení členského státu, aby přijal určitou normu. Zadruhé mění podmíněnost rozložení sil mezi domácími aktéry. V rámci každého státu totiž existuje určitá rovnováha sil mezi aktéry, kteří normu chtějí přijmout a kteří nikoliv. Tím, že Evropská komise uvalí podmíněnost na určitý stát, posílí pozici domácích aktérů, kteří chtějí přijmout normu. (Schimmelfennig et al. 2005: 10-12) K samotnému přijetí normy pak dochází v okamžiku, kdy náklady na zavedení normy jsou menší než případné zisky.

Naproti tomu druhý z mechanismů, *Social-Learning-Model*, vychází z teoretického rámce sociálního konstruktivismu. Jedná se o pravděpodobně nejrozšířenější alternativní vysvětlení vlivu EU k tradičnímu *External-Incentive-Model*. Model sociálního učení říká, že k přijetí normy dochází na základě logiky vhodnosti (*logic of appropriateness*). EU je v tomto smyslu považována za formální organizaci, která má určitou kolektivní identitu a specifickou normu

jednání a hodnot. To, zdali stát implementuje určité opatření, záleží na tom, jestli ho považuje za správné a ve shodě s kolektivní identitou. Jinými slovy, stát přijme opatření, pokud je přesvědčen o tom, že EU norma je vhodná. Důležité je poznamenat, že při přesvědčování státu o tom, že nějaké opatření je vhodné, používá Evropská komise podobné metody jako v případě *External-Incentive-Model* – mezivládní vyjednávání a posílení občanských skupin či lobbystických organizací (například tím, že je označí za relevantní a oni pak dále přesvědčují vládu). V obou případech se ale snaží EU stát *přesvědčit* o vhodnosti určitého opatření. Pomocí druhé metody však dodává nepřímo legitimitu a autoritu domácím aktérům, kteří prosazovanou normu také podporují. (Schimmelfennig 2005: 18-19)

Posledním typem ovlivňování je *Lesson-Drawing-Model*. Ten předpokládá, že stát přijme určitou EU normu, aniž by došlo k jakékoliv činnosti Evropské komise. Takováto situace nastane v okamžiku, kdy je přítomna jistá míra domácí nespokojenosti se *statu quo*. Domácí aktéři poté analyzují situaci a zvažují, jakým způsobem by bylo možné přenést nějaké fungující evropské pravidlo na domácí podmínky. Tento model kombinuje jak racionalistický tak i sociologický přístup. Racionalistická verze považuje proces učení za „jednoduché učení“, které říká, že aktéři zjistí, že nějaké řešení je účinné a je v jejich zájmu. A protože je to pro ně výhodné, změní pozici. Oproti tomu sociologický přístup předpokládá komplexní proces učení, v rámci kterého dochází i k přeměňování identit, cílů a motivací aktérů. Ať už se však jedná o jakoukoliv variantu, je důležité zmínit, že na rozdíl od předchozích modelů, hraje Evropská komise pasivní roli. O tom, zdali dojde k přijetí určitého opatření, rozhoduje postoj domácích aktérů, nikoliv činnost EU. Zajímavá je z tohoto ohledu role podmíněnosti. Ta přímo neinicuje změnu, ale omezuje možnosti řešení, které může daný stát okopírovat. (Schimmelfennig 2005: 20-21)

4 Nástroje vlivu Evropské komise

Cílem této kapitoly je popsat nástroje vlivu Evropské komise, které mohla uplatnit na Českou republiku v případě služebního zákona – celoevropské strategie (Evropa 2020) a fondy Evropské unie. Čtenář by měl díky ní získat přehled o právním zakotvení reality, ve které se aktéři při přijímání služebního zákona pohybovali.

4.1 Celoevropské strategie

4.1.1 Evropa 2020

Evropa 2020 je celoevropská strategie přijatá rozhodnutím Evropské rady na jednání v Bruselu 17. června 2010. (Evropská komise 2010b) Jejím úkolem je pomoci Evropě se zotavit z ekonomické krize, napomoci zmenšit sociální rozdíly a vyřešit strukturální nedostatky evropské ekonomiky. Ta by se měla po naplnění cílů strategie změnit v chytré, udržitelné a inkluzivní hospodářství. (Evropská komise 2010a, s. 5) Z hlediska tématu předloženého výzkumu je důležité především to, že strategie Evropy 2020 zavedla oproti předchozím obdobím zcela nový systém stanovování cílů reforem a transparentní benchmarking. V rámci něho připravují jednotlivé země Národní program reforem (*National Reform Programme*), ve kterém si stanoví svou činnost na následující rok. Evropská komise pak na základě programů reforem vypracuje pro jednotlivé země Doporučení pro jednotlivé země (*Country-Specific Recommendations*).

Výše zmíněné strategické dokumenty jsou připravovány vždy jednou za rok v rámci tzv. *Evropského semestru*. Ten začíná vždy v listopadu vydáním *Roční analýzy růstu*. V té jsou uvedeny návrhy priority EU pro následující rok včetně hospodářských a fiskálních politik a reforem nutných k zajištění stability a růstu. Poté probíhají v prosinci a v lednu vyjednávání o stanovisku Komise, dvojstranná jednání s členskými státy apod. V únoru následuje *Zpráva pro jednotlivé země*, ve kterých Evropská komise analyzuje situaci v jednotlivých státech a určuje, v jakých oblastech by měly zlepšit své fungování. Během dubna předávají jednotlivé členské státy Komisi *Národní programy reforem* a

Programy stability/konvergenční programy. Na toto reaguje Evropská komise a Evropská rada přijetím *Doporučení pro jednotlivé státy*. Tím dochází k vytvoření plánu činnosti na každý rok pro každou jednotlivou zemi. (Evropská komise 2016b)

Jednotlivá doporučení nejsou závazná. Nicméně jsou pravidelně sledována a hodnocena. Účelem je vytvoření účinného tlaku okolí (*peer-pressure*), který „nutí“ země nebýt označované za černé ovce. Navíc, jak bude popsáno v následující podkapitole, došlo k navázání programového období 2014-2020 na strategii Evropa 2020, což umocňuje její význam.

První cyklus Evropského semestru proběhl v roce 2011. Byl vysoce pravděpodobně poznamenán hospodářskou krizí a s ní spojenými problémy. V případě České republiky byl důraz v rámci doporučení kladen především na konsolidaci veřejných financí a důchodovou reformu. Kvalita veřejné správy byla také zmíněna, ačkoliv pouze zběžně formou kritiky častých reorganizací a výměny pracovníků klíčových státních institucí.

Evropský semestr 2012 se již obšírněji zabýval kvalitou veřejné správy. Z tohoto hlediska upozornil především na to, že Česká republika přijmula a naplňuje strategii *Smart Administration*. V jejím rámci se snažila o digitalizaci veřejné správy a také přípravu tzv. *zákona o úřednících*, jehož předložení v paragrafového znění k projednávání předpokládala v září 2012. Vláda měla konkrétně v plánu, že připraví zákon, který *určí hranici mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě, a tím přispěje k profesionalizaci, úsporám nákladů, omezení korupce, klientelismu a nepotismu a zejména snížení periodické destabilizace veřejné správy v období volebních cyklů*. Dále bylo v plánu provést restrukturalizaci systému vzdělávání veřejných zaměstnanců. (Vláda České republiky 2012, s. 11 a 37) Evropská rada ve svém Doporučení pro Českou republiku snahu kvitovala a zároveň upozornila, že připravovaný služební zákon je třeba neprodleně přijmout a zajistit tak veřejné správě nezbytnou stabilitu. Především pak Rada upozornila na to, *že nesrovnalosti v zadávání veřejných zakázek a nikoli optimální fungování řídicích*

a kontrolních systémů v rámci veřejné správy jsou významným zdrojem problémů při využívání fondů EU. (Evropská komise 2012b, s. 7)

V roce 2013 se situace kolem služebního zákona v zásadě do posledního bodu opakovala. Příprava zákona o úřednících se dle dokumentu posunula do připomínkového řízení, přičemž probíhá jejich vypořádávání. (Vláda České republiky 2013, s. 10) Takto malý pokrok pochopitelně neprošel bez povšimnutí v Doporučení pro Českou republiku vydané Evropskou radou. Ta konstatovala, že pokrok z hlediska stabilizace a zvýšení výkonnosti veřejné správy byl velmi omezený. Dále Doporučení zdůraznily nutnost okamžitého přijetí zákona o státních úřednících (zákon o státní službě). (Evropská komise 2013b, bod 16, doporučení 5)

Národní reformní program z roku 2014 byl, co se týče reformy veřejné správy, o poznání propracovanější než zmíněné dva předchozí plány. Dokument se neomezoval pouze na fráze, ale stanovoval konkrétní řešení. Vláda České republiky se přihlásila k veřejnoprávní koncepci zákona o státní službě. Konstatovala, že zákon o státní službě již prošel prvním čtením a jeho předložení v paragrafovém znění je naplánované na duben 2014. Dále byl zmíněný harmonogram implementace nového zákona. (Vláda České republiky 2014a, s. 15) Na Národní program reforem reagovala Evropská rada doporučením, že by Česká republika *měla přijmout a provést zákon o státní službě, jenž zajistí stabilní, efektivní a profesionální státní správu.*(Evropská komise 2014b, Doporučení 7)

4.2 Fondy Evropské unie

4.2.1 Programové období 2007-2013

Základem pro vznik nového programového období 2007-2013 bylo přijetí strategických směrů Společenství pro rozvoj venkova. V něm byly obecně definovány cíle jednotlivých programů a metodologický postup podávání zpráv o naplňování definovaných cílů (Evropská komise 2006). Na tento dokument úzce navazovalo nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, které stanovilo podrobně

v paragrafovém znění podmínky a cíle čerpání z evropských fondů. Dle něho mělo dojít k dohodě mezi Komisí a členskými státy o struktuře fondů, jehož výsledkem byly tzv. *národní strategické referenční rámce*. Ty měly mimo jiné reagovat na *Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost*. Jejich soulad byl poté hodnocen ex ante a v případě nutnosti se upravoval. Cílem byla optimalizace přidělování rozpočtových zdrojů (Evropská komise 2006, odst. 48). Český *Národní strategický referenční rámec* byl vyhotoven k 1. 7. 2006. Kromě jiného obsahoval i shrnutí stavu české veřejné správy, která byla ohodnocena jako „*málo efektivní*“ a negativně ovlivňující dynamiku české ekonomiky (Ministerstvo pro místní rozvoj 2007, s. 7). Za klíčové bylo označeno zvětšení elektronizace veřejné správy ve styku s občany a zavedení systému efektivního řízení a hodnocení kvality veřejné správy (Ministerstvo pro místní rozvoj 2007, s. 22). V návaznosti na to se týkaly kvality státní správy dvě prioritní oblasti: *Smart Administration* a *Rozvoj informační společnosti*. *Rozvoj informační společnosti* byl zaměřen především na vznik eGovernmentu a s tím spojených služeb pro občany. Zdrojem financí byl pro ICT projekty *Integrovaný operační program* a pro zvyšování dovedností státní správy *Operační program vzdělávání pro konkurenceschopnost* a *Lidské zdroje a zaměstnanost*. (Ministerstvo pro místní rozvoj 2007, s. 50–51)

Z hlediska zkoumaného tématu práce je však relevantnější prioritní oblast *Smart Administration*, jejímž cílem byla reforma veřejné správy. Prioritní oblast se snažila o „*profesionalizaci lidských zdrojů, modernizaci metod a nástrojů řízení a využívání moderních technologií*.“ Jinými slovy, *Smart Administration* se snažila o zefektivnění fungování státní správy za pomoci zkvalitnění vnitřních procesů a personálu. (Ministerstvo pro místní rozvoj 2007, s. 51) Cíle byly podrobně popsány ve *Strategii realizace Smart Administration v období 2007-2015* (Ministerstvo vnitra 2007). Relevantní projekty byly realizované pod *specifickým cílem C4*, který se zabýval modernizací státní správy. Ve *Strategii* byly jako problematické identifikovány především nekonceptní řízení lidských zdrojů, nekonkurenceschopnost odměňování zaměstnanců a špatný systém vzdělávání. Jako projektové okruhy byly proto označeny: *1) vypracování nové úpravy zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě* (pozn. nový služební zákon);

2) *realizace koncepce sjednoceného vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě.* (Ministerstvo vnitra 2010, s. 61–63)

Důležité je zmínit, že ačkoliv strategie *Smart Administration* mluvila o nutnosti vytvořit novou právní úpravu regulující zaměstnávání úředníků, žádný z realizovaných projektů se jím přímo nezabýval. Realizované projekty se zaměřovaly na podporu vzdělávání, popřípadě jeho systematizaci (Ministerstvo vnitra 2012). Celkově byla *Smart Administration* ve své závěrečné evaluaci zhodnocena jako velmi neúspěšná. Její průběh byl v době psaní této práce dokonce vyšetřován Policií ČR. (Pavec 2016)

4.2.2 Programové období 2014-2020

Zkušenosti původního programového období 2007-2013 byly využity při přípravě nového programového období 2014-2020. Především se projevila snaha o účinnější využití finančních prostředků pro stanovené celoevropské cíle. Ukázalo se totiž, že například evropské peníze vynaložené na zlepšení funkčnosti státní správy nespĺnily svá očekávání či že evropský dotační systém byl slabě navázán na celoevropskou *Lisabonskou strategii*. Evropská komise proto začala již od samého počátku uvažovat o změně obecných podmínek využívání evropských fondů. Ve svém sdělení z 29. 6. 2011 uveřejnila svůj záměr zavést „*v zájmu zlepšení výkonů nová ustanovení o podmínkách čerpání, jejichž cílem bude zajistit, že je financování EU zaměřeno na výsledky a že silně motivuje členské státy k tomu, aby prostřednictvím politiky soudržnosti efektivně naplňovaly cíle strategie Evropa 2020. Podmíněnost bude mít podobu podmínek „ex ante“, které budou stanoveny dříve, než dojde k vyplacení prostředků, a podmínek „ex post“, u nichž bude uvolnění dodatečných prostředků záviset na výkonech. Nedostatečný pokrok při plnění těchto podmínek bude mít za následek pozastavení nebo zrušení financování* (Evropská komise 2011a, s. 12).

Na sdělení Evropské komise navazoval první legislativní návrh nařízení, přijatý na zasedání Komise 6. října 2011. Návrh uvažoval o čtyřech různých možnostech, jak zvýšit efektivitu evropských fondů. První z nich měl být výkonnostní rámec, který by motivoval státy efektivně využívat poskytnuté peníze. Podle této logiky by určitý stát získal dodatečné finanční prostředky,

pokud by byl úspěšný v čerpání již alokovaných částek. Druhým mechanismem měla být tzv. „makrofiskální podmíněnost“, která měla pozitivně motivovat státy k rozpočtové odpovědnosti. Pokud by došlo k opakovanému porušení *Paktu stability a růstu*, bylo by možné podporu pozastavit. Třetím a posledním opatřením měly být již zmíněné předběžné (ex ante) a následné (ex post) podmínky. Snahou bylo, aby státy byly dostatečně motivovány plnit stanované strategické cíle. Komise však ve své důvodové zprávě přiznala, že toto opatření může mít i negativní následky v podobě opoždění začátku programů a ve zvýšené administrativní zátěži. Jako ideální označila Komise kombinaci všech tří metod, neboť by řešily všechny zjištěné problémy v oblasti výkonnosti politik. Důležité je však zmínit, že makrofiskální podmíněnost byla navrhována pro Fond soudržnosti, nikoliv pro zbylé fondy (Evropská komise 2011d, s. 6).

V dopadové studii k navrhovanému nařízení se Komise podrobně zabývala návrhem předběžných podmínek. Ty měly být dvojího typu – tematické a obecné. Tematické podmínky se měly zaměřit pouze na cíle kohezní politiky. Obecné ex ante podmínky se měly vztahovat k „horizontálním“ aspektům implementace programového období. Jejich cílem mělo být například vytvoření dostatečných institucionálních a administrativních kapacit. Pokud by nebyly podmínky splněné v době podpisu dohody o partnerství, bylo nutné, aby došlo k vytvoření podrobného a závazného časového řádu tak, aby úplná implementace byla dokončena k 31. prosinci 2016. Pokud by tomu tak nebylo, mohla by Komise zcela zastavit čerpání z operačních programů a to do té doby, než dojde k nápravě (Evropská komise 2011c, s. 14–16).

Výše zmíněný záměr Evropské komise byl hodnocen relevantními institucemi velmi pozitivně. Účetní dvůr Evropské unie ve své zprávě napsal, že se jedná o *klíčový krok, který by mohl posílit „intervenční logiku“ opatření EU tím, že usnadní potřebnou integraci financování s CSR (Country Specific Recommendations) a ostatními politikami EU, a který by nakonec mohl mít kladný dopad na účelnost investic. Audity Účetního dvora totiž ukazují, že financovat projekty bez přihlédnutí k obecnějším požadavkům politik EU (například ochrana životního prostředí a vodních zdrojů) a bez komplexního plánu rozvoje, který by stanovil dlouhodobé potřeby a priority vhodné v daném*

kontextu, není nejúčelnější způsob využívání prostředků EU. Negativněji se však stavěl k makroekonomickému provázání s Fondem soudržnosti. Účetní dvůr byl toho názoru, že se zde Evropská komise pohybuje v jistém právním vakuu a potencionálně vystavuje unii riziku porušení dlouhodobých závazků přijatých v rámci smluv o partnerství (Účetní dvůr 2012, odst. 16–20).

Výbor regionů se postavil k návrhu podobně jako Účetní dvůr. Ocenil institut předběžných podmínek chápaných jako hlavní předpoklad pro účinné provádění investic. Na druhou stranu však zdůraznil, že *ex ante* podmínky by měly mít spíše preventivní než represivní funkci a že by se měly týkat výhradně záležitostí přímo se týkajících provádění politiky soudržnosti. Regiony by totiž neměly být bity na rozhodnutích, která nemohou ovlivnit. Toto dle výboru platí především pro svázání makroekonomických podmínek s politikou soudržnosti. Regiony totiž prý nemají žádnou šanci jakkoliv ovlivnit dodržování Paktu o stabilitě a růstu. Kritice byl také podroben institut výkonnostní rezervy. Výbor regionů se totiž obával, že by ve výsledku mohlo dojít k upřednostňování nákladných, komplikovaných a neefektivních projektů, jejichž účelem by bylo pouze vykázat výkonnost (Výbor regionů 2012, odst. 30–34). V podstatě s totožným názorem přišel i Evropský hospodářský a sociální výbor, který ocenil využití předběžné a následné podmíněnosti v čerpání z fondů. Odmítl však makroekonomickou podmíněnost využití Fondu soudržnosti, neboť by opatření penalizovalo regiony a občany, kteří nenesou odpovědnost za makroekonomická rozhodnutí (Evropský hospodářský a sociální výbor 2012, kap. 3.3).

Poměrně odlišně se k návrhu Evropské komise postavily země Visegrádské čtyřky. Jejich ministři na schůzce konané 10. října 2011 odmítli předběžné podmínky, které by nebyly přímo svázány s kohezní politikou. Postavili se tedy tomu, aby pravidla pro čerpání byla postavena na naplňování *CSR* či *Národním reformním programu*. V4 byla toho názoru, že mnohem účinnější by byly pozitivní podmínky (Ministerstvo pro místní rozvoj 2011, s. 3). České ministerstvo pro místní rozvoj se dokonce rozhodlo proti obecným předběžným podmínkám vystupovat pomocí právní argumentace. Komise se totiž dle ministerského posudku pohybovala za hranou svých pravomocí daných evropskými smlouvami. Z českého pohledu šlo především o zásahy Evropské

komise do oblastí, které nespádají mezi výlučné či sdílené pravomoci (Euractiv.cz 2011).

Rada Evropské unie diskutovala nařízení během celého legislativního procesu hned devětkrát. Na prvním setkání z 16. 12. 2011, kterého se za Českou republiku účastnil náměstek Braun, došlo pouze k obecné diskuzi o směrnici. Delegacím se nelíbila především návaznost programů na *Country Specific Recommendations*. Dle jejich názoru se měly spíše využít *Národní programy reform* vznikající pod hlavičkou strategie Evropa 2020. Další negativní reakce se pak týkala navázání Fondu soudržnosti na makroekonomickou stabilitu - dodržování Paktu stability a růstu (Evropská komise 2011b). Samotný systém ex ante a ex post podmínek byl dohodnut na setkání Rady pro obecné záležitosti 24. dubna 2012 (Evropská komise 2012a). Poté se již Rada k diskuzi o podmínkách nevrátila. V následujících rozpravách byly definovány pouze detaily technického rázu nebo podoba navázání programů fondů na strategii Evropa 2020.

Dne 22. dubna 2016 přijala Evropská komise upravený návrh nařízení, ve kterém byly vypořádány připomínky všech institucí, které se podílely svými stanovisky na diskuzích o podobě nařízení (Evropská komise 2013a). Vypořádání připomínek bylo úspěšné, neboť nový návrh Komise dostal až na výjimky od příslušných institucí kladné stanovisko.⁴ První čtení v Evropském parlamentu proběhlo 20. listopadu 2013 a Rada Evropské unie schválila text na svém setkání 16. 12. 2013. Finální návrh nařízení byl následně podepsán předsedou Evropské rady a předsedou Evropské komise 17. 12. 2013 pod označením „*nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1303/2013*“.

V konečném znění nařízení zůstala naprostá většina opatření, které navrhovala komise ve svém sdělení z listopadu 2011. Dle nařízení měla být s každým čerpajícím členským státem sepsána tzv. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020*. V té by měly být stanoveny konkrétní podmínky čerpání, přičemž jejich součástí měly být všechny tři již zmíněné metody

⁴ Viz jednotlivá stanoviska dohledatelná na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:32013R1303#421911>

zlepšení efektivity vynaložených prostředků Evropské unie – předběžné podmínky, výkonnostní rezerva a makroekonomická stabilita. Nařízení určilo, že v rámci každé dohody o partnerství dojde k vymezení předběžných podmínek, které se dělí na dva ve sdělení z roku 2011 zmíněné typy – tematické a obecné. Předběžné podmínky musely být splněny buď k datu předložení smlouvy či do 31. prosince 2016. V opačném případě mělo hrozit zastavení čerpání fondů. (Evropská komise 2013a, odst. 17)

Komise by také měla v letech 2017 a 2019 přezkoumat v každém členském státě výkonnost jednotlivých programů. V roce 2017 se bude hodnotit úspěšnost splnění milníků za rok 2016. Pokud budou zjištěné nedostatky, předloží Komise dotyčnému členskému státu příslušná doporučení. V roce 2019 se bude přezkum znovu opakovat. Pokud však budou tentokráte opět zjištěny nedostatky v naplňování cílů, bude moci Komise v krajním případě průběžné financování i zastavit. Pokud však bude probíhat čerpání v pořádku a úspěšně, může Komise poskytnout státu výkonnostní rezervu až do výše 5% celkové alokované částky. (Evropská komise 2013a, odst. 20)

Posledním typem metody pro zvýšení efektivity čerpaných evropských peněz je obecná makroekonomická stabilita. Pod tím se myslí především nedodržování závazků plynoucích z členství v Evropském mechanismu stability (*European Stability Mechanism*; ESM) či nepředložení dostatečného plánu nápravných opatření dle čl. 8 odst. 3 *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1176/2011* o prevenci a nápravě makroekonomické rovnováhy. Na druhou stranu mohl členský stát Evropské unie požádat o mimořádné průběžné platby o 10% nad míru spolufinancování a to v případě, že má přístup k finanční pomoci v Evropském mechanismu stability. Poskytování průběžných plateb však nemůže přesáhnout příspěvek z vlastních veřejných zdrojů a maximální výši podpory (Evropská komise 2013a, odst. 22).

4.3 Typologizace nástrojů Evropské komise

Typologizovat nástroje vlivu Evropské komise dle ve druhé kapitole zmíněné kategorizaci Franka Schimmelfenninga a Ulricha Sedelmeiera je poměrně složité. Způsob nastavení jednotlivých nástrojů totiž kombinuje

definované formy vlivu. Tabulka 1 zobrazuje zařazení jednotlivých nástrojů vlivu Evropské komise tak, jak lze chápat jejich účinnost na přijímání služebního zákona v České republice.

Tabulka 1; Typologie nástrojů vlivu Evropské komise

External-Incentive-Model	Social-Learning-Model	Lesson-Drawing-Model
Programové období 2014-2020	Programové období 2007-2014	0
0	Evropa 2020	0
0	Programové období 2014-2020	0

Logikou „*External-Incentive-Model*“ se dá vysvětlit z výše vyjmenovaných nástrojů pouze *Programové období 2014-2020*. To jako jediné totiž umožňovalo Evropské komisi ve sledovaném období ovlivňovat členské státy pomocí tvrdých vyjednávacích metod. Předběžné podmínky v kombinaci se značnými finančními prostředky poskytovanými skrze fondy Evropské unie mohly poskytnout Evropské komisi velmi výhodné postavení při vyjednávání s členskými státy. Ostatně, jak je patrné z důvodových zpráv a názorů evropských institucí, byly původně předběžné podmínky zamýšleny jako jistá forma páky na členské státy. Měly za úkol vytvořit situaci, kdy by národní státy nedostaly bílko šek na využití evropských peněz. Vztáhnuto na český služební zákon, mohla například Evropská komise jednoduše prohlásit, že se jí stav české státní správy nelíbí – nezaručuje dostatečnou stabilitu a nezávislost – a mohlo dojít k nezákonnému použití peněz evropských daňových poplatníků. Z tohoto důvodu mohla pomocí předběžné podmínky nutit Českou republiku reformovat svůj administrativní aparát - bez služebního zákona by nebyly uvolněny finanční prostředky alokované České republice.

„*Social-Learning-Model*“ je aplikovatelný na všechny zmíněné nástroje Evropské unie. Tím že vychází z logiky přesvědčování a sociálního učení, které může probíhat kdykoliv, neomezuje se pouze na období vyjednávání o podmínkách čerpání finančních prostředků, či benchmarking v podobě

Evropského semestru. Z tohoto hlediska poskytlo programové období 2007-2013 České republice poměrně rozsáhlé finanční prostředky na modernizaci státní správy. Dělo se tak především skrze strategii *Smart Administration*. Pomocí ní byly financovány projekty zaměřené na výměnu dobré praxe a elektronizaci činnosti státní správy. Logika takových projektů předpokládá, že pomocí výměny zkušeností dojde ke sblížení postojů a názorů na regulaci činnosti úřednictva. Viděno z evropské perspektivy, mohlo dojít k „prozření“ českých aktérů, kteří si náhle uvědomili, že je třeba reformovat českou státní správu. To samé mohlo nastat v průběhu vyjednávání o novém programovém období 2014-2020, kdy byli čeští představitelé vystaveni přesvědčování, že je nezbytně nutné depolitizovat a profesionalizovat státní správu. Co se týče strategie *Evropa 2020*, jedná se čistě o *Social-Learning-Model*. Tím, že představuje unijní koordinační nástroj, který doporučuje členským zemím jednotlivá reformní opatření a zároveň nevyužívá žádnou podmíněnost, může jeho účinek nabývat pouze podoby přesvědčování. Evropa 2020 v zásadě funguje jako rozsáhlejší a podrobnější benchmarking. Vztáhnuto na služební zákon, mohou každoroční zprávy Komise o nutnosti reformovat státní správu působit jako účinná přesvědčovací metoda. Čeští aktéři mohou například dojít k názoru, že když je Česká republika poslední zemí bez speciální pracovně-právní regulace úřednictva, mělo by dojít k zásadní reformě.

„*Lesson-Drawing-Model*“ předpokládá nulové zapojení Evropské komise do transformačního procesu. Říká, že domácí aktéři se sami rozhodnou, že určitá reforma je pro ně výhodná, neboť již na evropské úrovni spolehlivě funguje. Žádný z popisovaných nástrojů vlivu Evropské komise by tedy neměl mít jakýkoliv účinek. V případě přijímání služebního zákona v České republice by se národní aktéři dohodli, že je důležité státní správu reformovat a jako vhodný výchozí bod by si vzali fungující regulaci Evropské komise. Poté její podobu transponovali do České republiky.

5 Přijímání zákona o státní službě

5.1 Historie služebního zákona v ČR a činnosti Evropské komise

Pokud bychom chtěli popsat vznik služebního zákona v České republice, je nutné začít v roce 1993, kdy došlo na Kodaňském summitu Evropské rady k formální pozvánce bývalých postkomunistických zemí do Evropské unie. Zároveň s tím byla stanovena kritéria, která obecně vymezovala, za jakých podmínek by k přístupu mělo dojít. Jedním z kritérií bylo, že nové členské země mají mít „*stabilní instituce, které jsou zárukou demokracie, vlády práva, dodržování lidských práv a respektu a ochraně menšin*“.(Evropská komise 2016a) Na tuto obecnou frázi poté navázala Evropská komise s analýzou zvanou *Agenda 2000*. Jednalo se o dopadovou studii východního rozšíření včetně stanovení základního rámce předvstupních rozhovorů a zhodnocení stavu kandidátských zemí. Evropská komise v ní konstatovala, že všechny státy vykazují nedostatky ve schopnosti administrativy zvládnout aplikaci *acquis communautaire*. Pro nápravu situace bylo dle Evropské komise nutné pokračovat v reformách. Pro Českou republiku byla z tohoto hlediska explicitně jmenovaná modernizace veřejné správy (Evropská komise 1997). Stejně požadavky následně vyjádřila Komise v několika po sobě jdoucích hodnotících zprávách za roky 2000, 2001 a 2002 (viz zprávy dostupné na eur-lex.europa.eu).

Česká republika byla zprvu za pomalý harmonizační proces kritizována. V rozhodnutí Rady EU z roku 2001 se píše, že Česká republika by měla urychleně dokončit reformu veřejné správy a vytvořit právní rámec, který by dostatečně zaručoval stabilitu, nezávislost a profesionalitu státní administrativy. Ve stejném duchu se pak vyjadřovala pravidelná předvstupní hodnotící zpráva za rok 2001. (Evropská komise 2001) Kromě oficiálních dokumentů stupňovala Evropská komise tlak na přijetí zákona pomocí vyjádření svých představitelů. Aktivní byla především tehdejší komisařka pro zaměstnanost Anna Diamantopolusová, která Českou republiku za neexistenci služebního zákona ostře kritizovala (Zlámalová 2008).

Legislativní proces služebního zákona byl zahájen 8. 12. 2000, kdy vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona. První čtení proběhlo 1. 3. 2001 (Poslanecká sněmovna 2000). Zákon však byl podroben silné kritice ze strany ODS, které se nelíbila definitivita a s tím související údajná rigidnost státní správy (Hrabě 2001). Vláda se proto rozhodla návrh právní regulace kompletně přepracovat a pomocí pozměňovacího návrhu původní zákon změnit. K druhému čtení tak došlo o rok později – 6. 2. 2002. Třetí čtení proběhlo v půlce března s tím, že zákon byl po schválení v Senátu a podpisu prezidenta vyhlášen ve sbírce zákonů 28. 5. 2002 pod číslem 218/2002 sb. (Poslanecká sněmovna 2000)

Úspěšně zakončený legislativní proces přijímání služebního zákona se projevil i na pozitivnějším hodnocení Evropské komise vůči České republice v roce 2002. Komise v něm prohlásila, že „*Česká republika podnikla další kroky ke zlepšení fungování státní správy. Především došlo k přijetí služebního zákona, který vytváří právní rámec pro fungování centrální státní správy.*“ Zpráva dále uvedla, že ačkoliv je úplné zavedení zákona plánované až na konec roku 2006, bylo by dobré, aby „*úplná implementace proběhla co nejdříve, což by umožnilo lepší připravenost české administrativy na větší zátěž způsobenou přistoupením k Evropské unii.*“ (Evropská komise 2002) Vláda České republiky však toto doporučení nerespektovala a naopak se rozhodla účinnost zákona odložit na 1. ledna 2005. Oficiálním důvodem byla finanční náročnost spuštění reformy. Ta se odhadovala na více jak 8 miliard CZK (ČTK 2003). Zde je nutné především zmínit, že k odložení účinnosti došlo až po uzavření přístupových rozhovorů s Evropskou unií a těsně před podepsáním smlouvy o přistoupení. Vznikla tedy situace, kdy Evropská komise neměla možnost na odklad jakkoliv reagovat. V rámci své poslední komplexní předvstupní analýzy z listopadu 2003 opět vydala pouze doporučení, že „*Česká republika by měla alokovat dostatečné prostředky na implementaci služebního zákon, který má vstoupit v platnost 1. ledna 2005.*“ (Evropská komise 2003)

Toto se však také nestalo a služební zákon byl následně 29krát novelizován, z toho pětkrát došlo k odkladu jeho účinnosti (viz novely 626/2004

sb., 531/2007 sb., 381/2008 sb. a 445/2011 sb.⁵). Důvodů odkládání bylo mnoho – od nedostatečné politické ochoty zbavit se vlivu na státní správu až po finanční náročnost implementace služebního zákona.

Situace se změnila až s příchodem Nečasovy vlády v roce 2010, která začala skutečně na služebním zákonu pracovat. Do svého programového prohlášení zanesla závazek, že „*předloží návrh jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, ve které bude jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.*“ (Vláda České republiky 2010) Nicméně místo toho, aby připravila implementaci původního zákona 218/2002 sb., rozhodla se vypracovat svůj vlastní komplexní návrh regulace (rk 2011).

Na konci roku 2011 došlo k poslednímu odložení účinnosti zákona. Oficiálním vysvětlením byla „zastaralost normy“, probíhající příprava nového předpisu a vysoká finanční nákladnost implementace. Opozice tento krok poměrně ostře, avšak neúspěšně, kritizovala (Koutník 2011). Vláda se poté několikrát pokusila vypracovat nový komplexní návrh, přičemž jeho poslední verze se dostala i do mezirezortního připomínkového řízení. Jelikož však došlo v létě 2013 k pádu Nečasovy vlády a vzniku Rusnokova kabinetu, nebylo možné přijmout do konce volebního období v Poslanecké sněmovně jakoukoliv novou právní normu.

5.2 Legislativní proces zákona č. 234/2014 Sb.

Legislativní proces současného zákona o státní službě byl započat 23. 12. 2013, kdy skupina poslanců ČSSD (Roman Sklenák, Jeroným Tejc, Lubomír Zorálek, Bohuslav Sobotka, Jan Hamáček a Milan Chovanec) předložila Poslanecké sněmovně návrh služebního zákona, projednáváný jako sněmovní tisk č. 71/2013 (Poslanecká sněmovna 2014b). V důvodové zprávě zákona bylo zmíněno, že *státní správě v České republice chybí kromě dokončení reformy veřejné správy na ústřední úrovni především účinný služební zákon. Státní*

⁵ Viz (Poslanecká sněmovna 2000).

*službu je nezbytné jednotně organizovat, řídit, kontrolovat a výrazněji oddělit od politického vlivu. Taktéž je nezbytné napřístě prostřednictvím centrální systemizace schvalované vládou zabránit nepromyšleným a chaotickým zásahům do struktury veřejné správy (...). Absence chybějícího služebního zákona se projevuje negativně právě na ústřední úrovni státní správy. Nestabilita odborného úřednického aparátu, nevyvozování odpovědnosti za zjevná řídicí či pracovní selhání, netransparentnost rozdělení odpovědnosti, absence koncepčního řízení a v zásadě nulová horizontální spolupráce či koordinace na ústřední úrovni zásadně negativně ovlivňují kvalitu veřejné správy. Kromě tohoto obecného zdůvodnění byl návrh zákona podpořen také tzv. závazkem plynoucím z členství v Evropské unii. Důvodová zpráva připomíná, že Česká republika v době předkládání zákona byla jedinou zemí, kde nebyl v platnosti zákon upravující právní postavení státních úředníků. Bylo tomu tak i přesto, že „jeho přijetí bylo jednou z podmínek vstupu ČR do EU a výslovně to předpokládá i Ústava ČR, která nebyla 20 let naplněna.“ Zpráva dále cituje několik dokumentů Evropské komise, ve kterých tato instituce upozorňuje na nutnost přijetí služebního zákona. Evropská komise dle interpretace poslanců totiž *dlouhodobě doporučuje přijetí zákona, který by měl zajistit stabilní, výkonné a profesionální služby státní správy.* Poslanci konkrétně citují zprávu vydanou v rámci Evropského semestru 2013 a dokument zasláný Evropskou komisí v rámci mezirezortního připomínkového řízení zákona navrhnutého vládou Petra Nečase. Zde Evropská komise tento návrh zcela odmítla a upozornila, že *„kvalita veřejné správy je jednou z předběžných podmínek pro využívání fondů EU v novém programovém období 2014–2020.“* (Sklenák a Tejc 2013)*

První čtení zákona proběhlo na páté schůzi Poslanecké sněmovny dne 22. 1. 2014. Stalo se tak pravděpodobně především kvůli osobě prezidenta Miloše Zemana, který přijetím zákona v prvním čtení podmiňoval jmenování Andreje Babiše ministrem financí. Prezident Zeman argumentoval, že se i na ministry dle jeho právního názoru vztahuje lustrační zákon a chtěl mít proto „jistotu“, že dojde k přijetí nové normy, která bude tuto povinnost rušit. (Adamičková a Königová 2014) Takovouto interpretaci zcela odmítl poslanec ČSSD Jeroným Tejc, který naopak prohlásil, že účelem zákona je depolitizace státní správy. Dle

jeho slov, pokud Poslanecká sněmovna tento návrh přijme, nebude možné do budoucna, „*aby byly prováděny noci dlouhých nožů.*“ Zajímavé především je, že ve své řeči jakožto předkladatel ani jednou nezmínil Evropskou unii, Evropskou komisi, či fondy Evropské unie. A to přesto, že v důvodové zprávě byly explicitně zmíněny. (Poslanecká sněmovna 2014c) Evropská unie však byla zmíněna ve stanovisku Rusnokovi vlády ze dne 8. ledna 2014. V něm vystavila zákonu negativní stanovisko a to i přesto, že „*vláda si je vědoma toho, že přijetí zákona o úřednících je jednou z podmínek nejen pro stabilizaci a odpolitizování státní správy, ale i podmínkou pro čerpání finančních prostředků z evropských fondů (...).*“ (Vlády České republiky 2014) Další debata se pak nadále věnovala Andreji Babišovi, který byl vydáván za hlavní důvod předložení zákona do prvního čtení. Poslanci Miroslav Kalousek a Zdeněk Stanjura v této souvislosti mluvili o zákonu jako „Lex Babiš“. (Poslanecká sněmovna 2014c) Této interpretaci pomohlo především to, že se koalice snažila zákon přijmout narychlo bez řádného projednávání na vládě a mezirezortního připomínkového řízení. Budoucí Sobotkova vláda totiž plánovala vypracovat pro druhé čtení „komplexní pozměňovací návrh“, který by již odpovídal jejím záměrům.

Tvorba koaličního komplexního pozměňovacího návrhu zákona započala původně na přelomu roku 2013/14, kdy byly v rámci vyjednávání o koaliční smlouvě dohodnuty základní teze služebního zákona. (Koaliční rada 2014) 5. března následovalo usnesení vlády č. 147, ve kterém byl přípravou zákona pověřen ministr Jiří Dienstbier. Zároveň s tím došlo k vytvoření pracovního týmu při Úřadu vlády, který měl budoucí služební zákon vypracovat. O měsíc později byl ministr Dienstbier pověřen vyjednáváním s Evropskou komisí ve věci služebního zákona. Byla na něj tedy přenesena zodpovědnost za zdárné naplnění předběžné podmínky Evropské komise. (Vláda České republiky 2014c)

Na své první květnové schůzi schválila vláda harmonogram přijetí a implementace služebního zákona. Podle tohoto plánu mělo dojít k předložení paragrafového znění pozměňovacího návrhu Poslanecké sněmovně v květnu roku 2014. Během června pak mělo proběhnout 2. a 3. čtení služebního zákona v dolní komoře Parlamentu. Senát měl schválit konečné znění v průběhu

července, což by umožnilo zákonu vstoupit v platnost do konce roku 2014. (Vláda České republiky 2014b)⁶

Příprava právní normy byla prakticky skončena 19. května 2014, kdy se vládní koalice dohodla na konečném znění služebního zákona. V tu chvíli zbývalo dosáhnout dohody pouze nad způsobem odměňování úředníků. (iDnes.cz a ČTK 2014a) To se stalo o dva dny později a koncepce zákona tedy byla plně připravena. Nicméně z důvodu zpoždění celého procesu tvorby pozměňovacího návrhu bylo následně schvalování zákona v Poslanecké sněmovně posunuto na léto 2014. (Josef Kopecký 2014) Příslušný Ústavně-právní výbor Poslanecké sněmovny projednal komplexní pozměňovací návrh na svém třináctém zasedání 27. června 2014. Během jednání schválil vládní návrh a doporučil Poslanecké sněmovně ho posunout do třetího čtení. (Poslanecká sněmovna 2014f)

Druhé čtení bylo zahájeno 16. 7. 2014. Jeho předmětem byl zmíněný „vládní komplexní pozměňovací návrh“, podaný formou návrhu Ústavně-právního výboru. Středem poslanecké diskuze byla údajná podmínka Evropské komise, která požadovala, aby zákon o státní službě vstoupil v platnost nejpozději 1. ledna 2015. V opačném případě nemělo dojít k podpisu dohody o partnerství. Toto tvrzení rozporovala především opoziční TOP 09 v čele s Miroslavem Kalouskem, který tvrdil, že se vláda snaží přijetí zákona uspěchat a přijetí špatné právní normy svést na Evropskou komisi. Miroslav Kalousek opřel své tvrzení o „*zatím neoficiální (...) poznámky Evropské komise k návrhu zákona*“. Kalouskovi v této situaci přišlo s podivem, „*že tyto neoficiální poznámky, které má k dispozici pan ministr Dienstbier (...) se nestaly předmětem parlamentní debaty.*“ (...) Na základě Kalouskem předloženého dokumentu je Evropskou komisí „*plánované nabytí účinnosti k 1. lednu 2015 všeobecně vítáno. Nicméně Komise vždy zdůrazňovala, že rychlost by nikdy neměla být na úkor kvality předpisu.*“ (Poslanecká sněmovna 2014d)

⁶ To bylo ale změněno tímto usnesením (<https://apps.odok.cz/zvlady/usneseni/-/usn/2014/776>)

Poslanec opoziční ODS Zdeněk Stanjura dokonce tvrdil, že Evropská komise přijetí služebního zákona vůbec nepožaduje. Prohlásil, že *jediná podmínka, která má charakter ex ante kondicionality, zní "existence strategického politického rámce pro posílení účinnosti veřejné správy členských států včetně reformy veřejné správy"*. *No, my část veřejné správy a její působení v zákonu upravenu máme. Zákon o státní službě nemáme, ale Komise v žádném případě nestanoví tuto podmínku jako něco, na základě čeho by byla nebo nebyla podepsána dohoda o partnerství. Když nám to tady říkáte, tak to prostě není pravda a vy jste si toho dobře vědomi.*“ Dále připomněl, že *„Komise i v případě dohody o partnerství přece uplatňuje, a sama Komise to explicitně formulovala, princip proporcionality. A to prostě znamená, že pokud se některou z těch přibližných podmínek nepodaří splnit, tak to samo o sobě není důvod pro to, aby dohoda o partnerství nebyla podepsána.“* (Poslanecká sněmovna 2014d)

Kalouskův výrok rozporovala tehdejší ministryně pro místní rozvoj Věra Jourová. Ta tvrdila, že *„je zcela jasné jak z řady oficiálních i neformálních jednání se zástupci Evropské komise, a to z direktorátu Zaměstnanost a z direktorátu Regio, že Komise trvá na tom, aby zákon v České republice byl účinný k 1. 1. 2015. Máme to tedy v záznamech z jednání, máme to i v několika takzvaných official statements, kde je zcela jednoznačně tato podmínka vyslovena. To znamená, jestliže se dnes snažíme projednat zákon tak, aby byl účinný k 1. 1. příštího roku, činíme tak s plnou vahou odpovědnosti za to, aby byla odblokována bariéra pro čerpání evropských fondů, které jsou pro Českou republiku rezervovány pro léta 2014 až 2020. Mohu to zdokumentovat v písemných dokladech, ale domnívám se, že by mohlo stačit toto mé prohlášení. (...) Znovu tedy říkám, že pro evropské fondy je to tvrdá podmínka, takzvaná ex ante kondicionalita, že to mohu dokázat, včetně toho termínu, který už jsem také zmínila.“* Věra Jourová dále odmítla, že by zákon byl nekvalitní, či byl odmítnut Evropskou komisí. Dle jejího názoru jsou jednotlivé členské státy velmi rozdílné a mají jinou historickou zkušenost. Proto není možné vytvořit právní normu, která by plně odpovídala požadavkům Evropské komise. Bude prý záležet pouze na schopnostech České republiky si jednotlivé paragrafy obhájit. (Poslanecká sněmovna 2014d)

Na závěr předstoupil před poslance ministr Jiří Dientsbier, který byl zodpovědný za přípravu služebního zákona na vládě. Citoval z návrhu dohody o partnerství, podle které se Česká republika zavázala přijmout zákon o státní službě a to s předem specifikovanými vlastnostmi. Dle jeho vyjádření se také ČR *zavazuje urychlit účinnou implementaci zákona, který vstoupí v platnost do 1. ledna 2015," takže (...) stanoviska byla zcela v souladu s požadavkem Evropské komise, "zatímco všechny služební předpisy - nařízení, vyhlášky, pokyny - vstoupí v platnost a budou plně uplatňovány do konce roku 2015. Tyto musejí být formálně schváleny v době, kdy budou přijaty programy evropských strukturálních investičních fondů. Jinými slovy, nedostaneme ani korunu, bude nám zastaveno čerpání, pokud tyto podmínky nebudou naplněny, protože nám nebudou schváleny operační programy pro čerpání evropských fondů. (...) dokumenty je potřeba číst jako celek a je naprosto zjevné, že tento kategorický požadavek ze strany Evropské komise tady je.*

Hlasování ve druhém čtení proběhlo pro vládní návrh úspěšně dne 16. července 2016. Opozice však prohlásila, že pokud nebudou splněny její podmínky, neumožní hlasování ve třetím čtení jindy než v zákonem stanovené termíny (tedy ve středu či pátek mezi 9.-14. hodinou). Opoziční strany se tedy uchýlily k obstrukční taktice, kdy vládě fakticky zabránily v možnosti přijetí služebního zákona. (Jan Němec 2014) Zároveň s tím vyzvala opoziční TOP09 vládu k jednání. (Kopecký 2014a) K tomu také skutečně došlo, když se koaliční strany na konci července dohodly na tom, že budou s opozicí skutečně vyjednávat. Navíc došlo k obratu v prezentaci účinného služebního zákona jako podmínky Evropské komise pro čerpání evropských fondů. Tehdejší ministryně pro místní rozvoj Věra Jourová totiž prohlásila, že o datu 1. ledna 2015 jakožto konečném termínu se dá s Evropskou komisí jednat. (iDnes.cz a ČTK 2014b)

O necelých 14 dní později pak došlo mezi koalicí a opoziční TOP09 a ODS k dohodě nad podobou zákona. V konečném návrhu chybělo Generální ředitelství státní služby, jehož pravomoci si rozdělilo ministerstvo financí a ministerstvo vnitra. (iDNES.cz - hv 2014) Na odchýlení se kompromisního návrhu od původního znění zareagoval ministr Jiří Dientsbier svojí rezignací na pozici osoby odpovědné za vypracování zákona. Dle jeho slov totiž nebyl

schopný garantovat dostatečnou kvalitu právní normy k tomu, aby byla kladně přijata Evropskou komisí. (ČTK 2014) Na toto prohlášení zareagovala vláda ve svém usnesení č. 694, kde zrušila ministru Dienstbierovi mandát pro vyjednávání s Evropskou komisí ve věci služebního zákona a přenesla přípravu zákona na ministerstvo vnitra. Vyjednáváním za Českou republiku byla pověřena ministryně pro místní rozvoj Věra Jourová. (Úřad vlády České republiky 2014)

Na posledním srpnovém jednání byl služební zákon vrácen zpět do druhého čtení. Zároveň s tím bylo jeho projednávání opět přikázáno do Ústavně-právního výboru a Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Obě tyto instituce schválily nově navrhovaný komplexní pozměňovací návrh, který byl tímto postoupen plénu. Druhé čtení proběhlo 2. září 2014, kdy zákon prošel podrobnou rozpravou. Debata byla v rámci možností věcná, týkající se pouze znění zákona. Jediným poslancem odvolávajícím se na spojitost služebního zákona s Evropskou komisí byl Zbyněk Stanjura, který prohlásil, že *je dobře, že už není cílem vlády samoučelné přijetí zákona a snaha vyjít vstříc požadavkům Bruselu, což, jak se ukazuje, byla jenom výmluva, jak jsme na to upozorňovali od počátku, protože minulý týden již došlo k podepsání dohody o partnerství, na základě které můžeme čerpat evropské peníze v následujícím období. A jak se ukázalo, tak dohoda byla přijata bez ohledu na to, jestli služební zákon opravdu máme, nebo ne.* Zároveň s tím pochválil vládu za to, že přistoupila ke kompromisu. (Poslanecká sněmovna 2014e)

Definitivní třetí čtení pak proběhlo 10. září 2014, čímž došlo k zakončení legislativního procesu v dolní komoře Parlamentu. Senát zákon schválil na své schůzi 1. října, což umožnilo jeho doručení prezidentovi 3. 10 2014. Ten však právní normu vetoval a vrátil tudíž k opětovnému projednávání v Poslanecké sněmovně. (Poslanecká sněmovna 2014a) Důvodem byla existence tzv. politických náměstků, které prezident nazýval „budižkničemy“. Poslanecká sněmovna následně na své schůzi 24. října 2014 zákon definitivně schválila a umožnila mu vstoupit v platnost 1. ledna 2015. (Kopecký 2014b)

5.3 Dohoda o partnerství

Celý proces tvorby zákona o úřednících za Nečasovy vlády a následně služebního zákona za Sobotkovy vlády probíhal v období, kdy se definovala pravidla pro nové programové období 2014-2020. Později také probíhalo vyjednávání o *Dohodě o partnerství pro programové období 2014-2020*, ve které byly zakotveny práva a povinnosti recipientských zemí.

Dne 30. 10. 2012 vydala Evropská komise poziční dokument, ve kterém vymezila svojí výchozí představu o podobě dohody o partnerství. Jako jeden z nejproblematictějších okruhů byla označena oblast státní správy. Dle Evropské komise docházelo v České republice k výrazné nedůvěře vůči státní správě. Politický vliv na úředníky byl údajně vysoký a vyznačující se významnými personálními změnami, nekvalitním outsourcingem apod. Komise také upozornila, že nefunkčnost veřejné správy a zadávání veřejných zakázek bylo jedním z hlavních zdrojů problémů v rámci implementace strukturálních fondů v České republice (Evropská komise 2012c, s. 9). Jednou z priorit nového programového období proto mělo být vytvoření moderní a profesionální státní správy. Z tohoto hlediska pak Evropská komise jmenovala nutnost implementace zákona o státní službě. Nejspíše proto se vstup služebního zákona v účinnost objevil i explicitně mezi zamýšlenými předběžnými podmínkami - obecnými, nikoliv specifickými pro určitou programovou oblast (Evropská komise 2012c, s. 14 a 39). Zhruba o rok později dne 16. 10. 2013 přijel do České republiky na návštěvu zástupce Evropské komise Florian Hauser, který na semináři ministerstva pro místní rozvoj zcela otevřeně potvrdil, že Evropská komise bude implementaci služebního zákona požadovat. Jako nejzazší termín vstupu v účinnost pak byl označen 31. prosinec 2016 (Hauser 2013).

Návrh dohody o partnerství byl z české strany schválen na schůzi vlády 9. 4. 2014 usnesením č. 242. Následně byl celý dokument zaslán Evropské komisi do Bruselu k připomínkám (Vláda České republiky 2014d). Evropská komise měla k dohodě velké množství připomínek, které odeslala českým úřadům. Dne 8. července proběhlo neformální vyjednávání mezi EK a českým ministerstvem pro místní rozvoj. V jeho rámci byla nalezena shoda na většině

bodů. Problémem zůstaly především chybějící služební zákon a zákon o posuzování vlivu na životní prostředí u velkých staveb (nová EIA). Dle slov prvního náměstka ministryně pro místní rozvoj se rozhodla Evropská komise nevázat podpis dohody o partnerství na účinný služební zákon. Požadovala však zaslání jeho průběžné verze a jasné záruky a závazky, že bude přijat včas a v odpovídající podobě (ČTK, iDnes.cz 2014). K definitivnímu doladění dohody došlo o tři dny později, během oficiálních jednání s Evropskou komisí (Česká televize 2014). Vyjednávání bylo zakončeno schválením dohody o partnerství ze strany Evropské komise 26. 8. 2014 (Evropská komise 2014a).

Konečná podoba dohody o partnerství se z velké části týkala kvality české administrativy. Ta byla shledána jako neuspokojivá s tím, že dobře fungující státní správa je zásadním předpokladem pro splnění dalších předběžných podmínek obsažených v dohodě (podmínka byla odvozena od *Country-Specific-Recommendations*). Smlouva explicitně jmenovala implementovaný služební zákon jako jednu z ex ante podmínek čerpání evropských peněz. Zákon měl být založen na těchto principech:

- 1) Základní principy a hodnoty, které by měl každý úředník ve služebním poměru zastávat.
- 2) Veřejná správa by měla být řízena a koordinována nezávislým aparátem, který by na základě analýz určoval strategie a alokace prostředků. Linie mezi úřednickou a politickou pozicí by měla být jasně definována.
- 3) Kritéria pro přijímání úředníků by měla být jasně a transparentně určena. Úředníci by měli být přijímáni na základě zkoušek, které určí, zdali jsou vhodní pro veřejnou službu.
- 4) Jasně stanovená a férová kritéria odměňování.

Výše zmíněná kritéria musela být implementována nejpozději do konce roku 2015 – tedy předtím, než došlo k začátku čerpání z programů Evropských strukturálních a investičních fondů (Evropská komise 2014a, s. 66–68).

Pro jednotlivé fáze přijímání a implementace služebního zákona byly v příloze dohody o partnerství určeny termíny splnění a orgány odpovědné za jejich naplnění. Tematická předběžná podmínka 11 tedy určovala, že zákon o státní službě by měl být implementován dle usnesení Vlády ČR č. 325/2014⁷. Dále do poloviny roku 2014 měly být vytvořené veškeré strategie pro implementaci služebního zákona (systémy řízení jakosti, racionalizace správních postupů atd.). Konečná implementace měla proběhnout nejpozději do 31. 12. 2015 (Evropská komise 2014c, s. 117–118).

5.4 Diskuze o vlivu Evropské komise

Pokud by bylo třeba zhodnotit důvody přijetí služebního zákona, je možné na základě analýzy dokumentů a mediální prezentace konstatovat následující:

- 1) Služební zákon byl přijat jako důsledek hrozby Evropské komise o zablokování čerpání finančních prostředků v novém programovém období (odpovídá *External-Incentive-Model*);
- 2) *Social-Learning-Model* nehrál rozhodující roli.
- 3) *Lesson-Drawing-Model* nebyl prokázán.

Klíčová role předběžných podmínek je evidentní, pokud vezmeme v úvahu v předchozí kapitole nastíněnou historii služebního zákona v České republice. Minimálně od setkání Rady pro obecné záležitosti na jaře 2012 bylo jasné, že v nějaké formě se předběžné podmínky v novém programovém období objeví. Zároveň od podzimu 2012 probíhalo oficiálně vyjednávání Evropské komise s Českou republikou o podobě nové dohody o partnerství. Komise již od začátku jasně deklarovala, že jako jednu z podmínek bude požadovat stabilní stání správu. Toto bylo posléze potvrzeno i úředníkem Evropské komise Florianem Hauserem na podzim roku 2013. Čeští aktéři tedy měli dostatek informací, aby věděli, že zákon o státní službě musí být přijat. Otázkou pouze je, proč se s přípravou zákona o státní službě začalo až za Sobotkovy vlády. Jako

⁷ Dostupné na internetových stránkách Úřadu vlády: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9K3DB8H7>.

nejpravděpodobnější se jeví blížící se termín pro spuštění nového programového období. Sobotkova vláda byla v situaci, kdy jí nezbyvalo nic jiného než zákon o státní službě přijmout.

Kromě jasně mluvících dokumentů Evropské komise naznačují silnou roli předběžných podmínek i vyjádření českých politiků a průběh legislativního procesu služebního zákona. V důvodové zprávě návrhu zákona jsou předběžné podmínky programového období 2014-2020 explicitně zmíněny a v dalších fázích legislativního procesu na ně bylo opakovaně upozorňováno. Především druhé čtení v Poslanecké sněmovně, na kterém byl prezentován komplexní pozměňovací návrh, se zabývalo požadavkem Evropské komise na účinný služební zákon před tím, než se spustí projekty v novém programovém období. Dá se říci, že zákon byl prezentován jako nutnost, kterou je třeba přijmout, aby se Česká republika vyhnula konfliktu s Evropskou komisí. Výroky poslance Stanjury se nedají z tohoto hlediska považovat za relevantní, neboť se rozcházejí s informacemi uvedenými ve zkoumaných listinách.

Naproti tomu z oficiálních dokumentů vyplývá, že socializace či benchmarking nehrály prakticky žádnou roli. Debata na národní úrovni se pouze minimálně zabývala špatným stavem české státní správy. Důvodová zpráva návrhu zákona pochopitelně obsahovala zmínku o tom, že účelem zákona je zlepšení fungování státní správy, v obecném diskurzu však tento fakt nesehrál příliš velkou roli. Především by pak nevysvětloval, proč došlo k přijetí zákona o státní službě rok před začátek nového programového období, když se tato tematika řešila již od roku 2002. Evropský semestr a strategie Evropa 2020 sehrály pro Evropskou komisi pravděpodobně pouze roli argumentů posilující požadavek na zavedení předběžných podmínek. Nejedná se však o nástroj, který by měl schopnost přímo ovlivnit rozhodování České republiky, zdali provést reformu státní správy či nikoliv.

Také nelze říci, že by v České republice došlo k vnitřnímu pnutí, které by mělo za výsledek reformu veřejné správy. Opět je nutné zmínit, že k přijetí služebního zákona došlo až v okamžiku, kdy na základě analyzovaných

dokumentů hrozilo, že Česká republika nebude mít přístup k financím alokovaným v rámci nového programového období.

6 Diskurzivní analýza relevantních aktérů

6.1 Iniciace procesu přijímání služebního zákona

Dle názoru oslovených aktérů se Evropská unie nijak silně nezajímala o služební zákon až do období přípravy programového období 2014-2020. (ADM2, ADM4, ADM5) „Byl klid. Byli jsme dávání jako špatný příklad. Jediná země v EU, která nemá služební zákon, která nemá naplněnu vlastní ústavu apod. Vždycky se to ale uhrálo na to, že ten zákon máme vlastně platný, jenom není zatím účinný. To byla oficiální argumentace, která se vedla 12 let. Žádný tlak ze strany Evropské unie tam nebyl. Vyplňování dotazníků pro benchmarkingy v rámci Evropského semestru apod. bylo vždycky hrozné. Na otázky, jaký je rozdíl mezi soukromým a státním zaměstnancem, jsme vyplňovali, že žádný. Platil jenom zákoník práce.“ (ADM5)

Dle dalšího z úředníků byl „klid“, jelikož Evropská komise předpokládala, že vstoupí v účinnost původní služební zákon č. 218/2002 sb. Proto, když se připravovalo programové období 2007-2013, nebyl vyvíjen nějaký větší tlak na Českou republiku, aby reformovala svou státní správu. To se však změnilo v průběhu let. Evropská komise začala nakonec přijetí služebního zákona vyžadovat. Musela totiž dodržovat pravidla správného hospodáře. „To, že u nás docházelo k poměrně výrazné fluktuaci úředníků a vysoké chybovosti při správě evropských fondů, se vědělo jak v Bruselu tak České republice. Proto v rámci zachování svých vlastních povinností se Evropská komise rozhodla vyžadovat přijetí služebního zákona.“ (ADM2)

„Od roku 2011 se dalo tušit, že Evropská komise bude vyžadovat přijetí služebního zákona. Ty výhrady, že nemáme služební zákon a že alespoň pro osoby zabývající se čerpáním fondů by měla být vytvořena závazná metodika, byly velmi intenzivní. V papírové podobě se pak požadavky na přijetí služebního zákona objevily ve velkém akčním plánu v roce 2012, který Evropská komise zaslala České republice. Oni tehdy České republice zablokovali dočasně čerpání evropských fondů. Chybějící služební zákon se objevil jako jedna z výhrad. Byla to tedy pouze otázka času, kdy služební zákon bude muset být přijat. (ADM4)

V novém programovém období 2014-2020 byl využit poprvé nástroj předběžných podmínek. Pokud chtěla Česká republika čerpat, musela zavést služební zákon. „*Nebylo to tedy přímo takto řečeno, ta podmínka se jmenovala Tematická podmínka 11 - Veřejná správa. Bylo to řečeno šalamounsky tak, aby se to nedalo naplnit ničím jiným než služebním zákonem. Evropská komise je v tomto dostatečně fikaná, aby nepožadovala konkrétní legislativní řešení. Oproti programovému období 2007-2013 se tedy změnilo hodně.*“ (ADM1)

Výše zmíněné podporují ve zcela obecné rovině i další oslovení respondenti. Shodují se na tom, že iniciace procesu přijímání služebního zákona byla způsobena tlakem Evropské komise (konkrétně výhružkou zablokování fondů Evropské unie v novém programovém období 2014-2020). Někteří přisuzují jistou roli i činnosti neziskového sektoru (viz tabulka 2). Ten však nebyl tak často zmiňován jako Evropská komise. Při rozhovorech se také nestalo, že by na tuto možnost respondenti přišli sami. Pokud kladně odpověděli, tak pouze na explicitní dotázání.

Tabulka 2; Iniciace procesu přijímání služebního zákona

	NGO	Státní správa	Politická úroveň
Neziskový sektor	1	2	2
Evropská komise	3	6	2
Státní správa	0	0	0
Politická reprezentace	0	0	1
Veřejnost	1	0	0
Maximální počet odpovědí	3	6	2

6.2 Příprava a legislativní proces služebního zákona

Komunikace Evropská komise x národní úroveň

Proces tvorby služebního zákona byl dle výpovědí aktérů poměrně silně ovlivněn požadavky Evropské komise vyřčené během vyjednávání dohody o partnerství. Okruh osob pracujících při Úřadu vlády na služebním zákoně dostával z ministerstva pro místní rozvoj požadavky Evropské komise s obecně definovanými cíli zákona. Ty se pak braly jako mantinely, v rámci kterých se úředníci snažili zákon připravit. Důležité je, že požadavky, které přicházely

z Evropské komise, byly velmi obecně definované. Nikde se nezmiňovaly o tom, jak mají konkrétně vypadat výběrová řízení, nebo zdali a v jaké podobě mají existovat úřednické zkoušky. Evropskou komisi v zásadě nezajímalo, jak si Česká republika zreformuje svoji státní správu. Pouze kontrolovala, jestli přijatá opatření obecně odpovídají jejím představám. (ADM5, ADM4, ADM3, ADM2, ADM1)

Dle respondentů měla Evropská komise poměrně ambiciózní cíle a časové rozvržení. Velice silně tlačila na rychlé přijetí jejím požadavkům odpovídajícího služebního zákona. (ADM5, ADM3, POL1 a NGO3) *Oni si představovali, že do 3-4 měsíců projde zákon Poslaneckou sněmovnou, Senátem, podepíše ho prezident a vše bude zářné a úžasné. Nedokázali pochopit, že jsme se třeba zasekli na tom, co je správní úřad – museli jsme zcela nově definovat šíři státní služby - bude tam TAČR, CzechInvest apod.? Evropská komise nechápala, co řešíme – tvrdili, že je prý jasné, co je to státní správa. To, že jsme měli po půl roce hotový zákon a byla na něm shoda, jim připadalo málo. Bylo to pro mne zklamání. Nemyslím si totiž, že na těch kontaktních místech seděli lidé, kteří by podrobně rozuměli právu nebo českému kontextu.*“ (ADM5)

Dle většiny oslovených státních úředníků brala Evropská komise jako ideální model vlastní regulaci úřednického aparátu. V zásadě hodnotili, zdali určitá část české regulace by mohla přibližně odpovídat tomu, jakým způsobem to funguje v Evropské komisi. (ADM3, ADM4, POL1) Příkladem mohl být tzv. *Staff Regulation*. *„Jeho velká část je psaná deklarativně – přísahá se na to, že úředník se má nějak chovat apod. Oni chtěli, abychom to tam také zanesli. My ale říkali, že to není legislativní text – nedává se do zákona. Nakonec se tam naodkazovalo na etický kodex, který je vydán formou usnesení vlády.*“ (ADM5)

Vztah mezi Českou republikou a Evropskou komisí však nebyl zcela podřízený. Dle slov některých respondentů Česká republika občas odmítala to, co se po ní vyžadovalo. (POL1, ADM4, ADM5) Komunikace s Evropskou komisí měla podobu klasického vyjednávání a vysvětlování pozic. *„My jsme samozřejmě byli poměrně v nevýhodě. Oni nám mohli kterýkoliv den zastavit*

finance z rozpočtu Evropské unie – a měli na to právo, protože my jsme byli roky v prodlení.“ (POL1)

Každý měsíc byly naplánované konference a videokonference mezi zástupci České republiky a Evropské komise. Vedlo se i několik jednání v Bruselu, kterého se za Českou republiku účastnili Vladimír Špidla, Jiří Dienstbier a Václav Velčovský. Ti prezentovali, na čem zrovna Úřad vlády pracuje a jaké pokroky v přípravě zákona Česká republika udělala. *„Evropská komise si velmi dávala pozor, aby nezasahovala do vnitřní normotvorby. Zajímali je pouze naplněné cíle. To jestli k tomu skutečně dojde, se ukáže až za 10-15 let. Uvidíme, jestli státní správa získá určité stavovské prvky. Ve své době bylo největším problémem transparentní odměňování. To není dořešené doted'. Služebním zákonem byly pouze zrušeny smluvní platy. Když to řeknu hnusně, tak šlo o to si ty věci vždy vyargumentovat. Prodat to co jde, a co nejde, raději nezmiňovat.“ (ADM5)*

Dohoda o partnerství a ex ante podmínky

Jak bylo zmíněno, Evropská unie využívala při prosazování služebního zákona v České republice vyjednávání o dohodě o partnerství a předběžné podmínky s tím spojené. V České republice byl pro každou ex ante podmínku určen gestor, který měl na starosti koordinaci na národní úrovni a komunikaci s Evropskou komisí. Evropská komise díky tomu měla poměrně jasnou představu o tom, co se v České republice odehrává. K jednotlivým bodům také probíhaly expertní schůzky, v rámci kterých se zástupci České republiky a Evropské komise bavili o tom, zdali situaci vnímají podobně. Po dokončení naplňování ex ante podmínek byly veškeré podklady odeslány do Bruselu. Evropská komise je nechala projít vnitřním připomínkovým řízením a na jeho základě odeslala České republice oficiální dopis s výroky ano schváleno/nikoliv neschváleno. *U služebního zákona bylo vše poměrně složité. Vyjednávaly se a potvrzovaly se závazky i na nejvyšší politické úrovni. Byla řízena Task-Force, ve které jsme Evropské komisi přímo reportovali, jak probíhají jednotlivé přípravné fáze. Debatovali jsme, jak nastavujeme jednotlivé parametry služebního zákona. Evropská unie také přicházela s příklady dobré praxe, které by se nám mohly hodit. Tím jsme se dostali až na konec jednání. (ADM4)*

Dle vyjádření jednoho politika se jednání o dohodě o partnerství odblokovala až v červenci 2014, kdy Brusel navštívili Vladimír Špidla, Jiří Dienstbier a Václav Velčovský. Důležitou roli při komunikaci s Evropskou komisí prý sehrál Vladimír Špidla – současný šéfporadce premiéra a bývalý evropský komisař. Především díky Špidlově minulosti v Evropské komisi se dařilo evropské úředníky přesvědčit o serióznosti českého záměru služební zákon přijmout a implementovat. (ADM5, POL1) *„Bylo výhodné ho mít s sebou vzhledem k jeho znalostem poměrů a lidí. Až tam nám uvěřili, že to není další 'habad'úra' jako mnohokrát předtím. My jim i na začátku říkali, že je chápeme. Zdůrazňovali jsme, že je zde nová vláda, která má zájem právní úpravu uvést v praxi. Komise ale odpověděla, že to považuje za závazek státu, který již dlouho nebyl naplněn.“* (POL1)

Pro přípravu dohody o partnerství bylo důležité, že v rámci jednání ustoupila Evropská komise od požadavku, aby byl služební zákon účinný před jejím podpisem. Do dohody o partnerství se nakonec zanesly termíny, dokdy má být co hotovo. *„Oni prostě nechápali, že poslanci mají třeba právo přijít s pozměňovacími návrhy. Chtěli po nás garanci, že ten zákon projde tak, jak jsme ho předložili. Toto byl pro nás velký problém, protože jsme se za případné změny v legislativním procesu nemohli zaručit.“* (ADM5)

Dle vyjádření všech respondentů s výjimkou jednoho politika nejsou ex ante podmínky špatným nástrojem. (bez POL2) *„Napomohly k vypracování kvalitních implementačních plánů, jejich návaznost na Evropu 2020 je také dobrý nápad. Nepřipouštěly se příliš politické kompromisy, takže výsledné produkty byly dobré. Také se dosáhlo ve velmi krátkém časovém intervalu velmi významného pokroku. Je také zcela pochopitelné, že jde o peníze evropských daňových poplatníků, takže by systém měl být transparentní a řídit se jasnými pravidly.“* (ADM3)

Na druhou stranu hlavní problém ex ante podmínek byla jejich vágnost a netransparentní užití. (ADM3, ADM4, POL1, NGO3). *„Je kritizovatelné, že požadavky 'jakéhosi nikomu neodpovědného desk-officera' řeší na politické*

úrovni ministr či jeho náměstci. Ohromně záleželo na konkrétním úředníkovi v Bruselu, jak byl ambiciózní. Například Slovákům naprosto v klidu prošel jejich 'vykuchaný' služební zákon, který v žádném případě neodpovídá předběžným podmínkám. To samé platí v případě Polska či Francie. Protože jsme Evropskou komisi tahali 12 let za nos, dostali jsme políček. V našem případě se služební zákon řešil. V případě Polska nebo Slovenska se však nechal být. Předběžné podmínky jsou sice ohromně účinné, měly by se ale používat pro všechny stejným metrem.“ (ADM3)

„Někteří (bruselští) kolegové byli aktivnější, jiní méně. Ono to bylo dáno asi tím, kdo jakou měl zkušenost. Ti, kteří byli přímo z praxe, měli lepší schopnost dávat zpětnou vazbu. Myslím, že aktivnějším prvkem bylo DG Zaměstnanost než DG Regio. Úředníci Evropské komise se rekrutovali z mnoha zemí – vypořádání se účastnili i Češi. Ti dokázali být poměrně výrazně aktivní. Otázkou je, proč tomu tak bylo. Je možná přirozenou lidskou vlastností, že pokud někdo ve světě něco dokáže, tak se to pak snaží doma ukázat a myslí si, že je chytřejší“ (ADM4)

Práce neziskového sektoru

Jak bylo zmíněno na začátku této kapitoly, ve třech výpovědích se objevila činnost neziskového sektoru – konkrétně Rekonstrukce státu – jako důvod zahájení tvorby služebního zákona (ADM5, POL1, NGO3). Dle jednoho z politiků byla role zástupců neziskového sektoru pozitivní a zároveň negativní. „Jednak tlačili na to, aby ten zákon vůbec byl, a pak na odborné úrovni komentovali jednotlivé návrhy. Byli i na koaličním jednání. Tak jak hráli pozitivní roli ve vytváření tlaku, aby ten zákon vůbec byl, tak nakonec i nechtěně sehráli negativní roli. Tvůrci zákona do konečného návrhu pochopitelně nezahrnovali všechno, co tam chtěli. Ten návrh vycházel z kompromisů. Oni pak poslali poměrně kritické vyjádření do Poslanecké sněmovny v momentě, kdy se projednával zákon ve druhém čtení. To pak posloužilo opozici jako argument pro odstřelení zákona. Poté pak vytvořili společně s vládou „kompromisní návrh“, který byl co do striktnosti mnohem měkčí. Z toho zákona zmizely některé principy, o které Rekonstrukci státu šlo. Absolutním přístupem nakonec dosáhli ve výsledku přesného opaku.“ (POL1)

Dle názoru dvou respondentů byla z kroků Evropské komise činnost neziskového sektoru celkově cítit. Někdy se prý stalo, že nějaké věci, které byly dohodnuty na vysoké úrovni, byly zpětně vymáhány nižšími (evropskými) úředníky. Zásílaly kritické připomínky k tomu, co již bylo dohodnuto. (ADM5, POL1) Dle jednoho z oslovených úředníků má neziskový sektor tu obrovskou moc, že se mu v Bruselu dostává sluchu. Často si neuvědomuje, co některá prohlášení mohou způsobit. *„Jedna nejmenovaná osoba takhle odjela do Bruselu a na neformálním obědě prohlásila, jak to stojí vše za houby a jak české návrhy nic nesplňují. My jsme to pak měli na talíři. Při jednáních tedy byl neziskový sektor brán jako bonzák, který nedokáže dohlédnout a reflektovat svou politickou zodpovědnost. Vyjednávání na národní úrovni byla extrémně složitá. Dosáhlo se nějakého křehkého dílčího kompromisu a pak to jedno prohlášení v Bruselu celé shodí. Vy víte, že jste na maximu, čeho je možné dosáhnout, a musíte si to v Bruselu obhájit.“* (ADM5)

„NGO pomohl věci medializovat a podhoubí občanské společnosti začalo fungovat. Bylo ale pár jedinců, kteří měli maximalistické požadavky, které nešlo splnit. Neudělali nám dobře. Informace nám unikaly. Někteří z neziskovek byli navázání na politiky a některé polotovary se pak dostávaly ven. Neziskovkám se to dobře pracuje, když nemají tu zodpovědnost. Oni jsou vítaným korektivem, nemohou být ale decision a policy makers. Mají roli watch dogu – prvku, který věci medializuje, nikoliv však tvůrce. To si někteří jedinci neuvědomovali.“ (ADM5)

Zde je důležité zmínit, že výše zmíněnou aktivní komunikaci neziskového sektoru a Evropské komise nelze věrohodně ověřit. Byla zmíněna pouze dvěma, ačkoliv relevantními, respondenty (ADM5 a POL1) a samotní oslovení zástupci neziskového sektoru tuto informaci nepotvrdili. Docházelo prý pouze ke standartnímu kontaktu v průběhu monitorovacích misí k Evropskému semestru (NGO1, NGO2 a NGO3) a ke komunikaci s úředníkem českého zastoupení Evropské komise, kterému byla přidělena agenda komunikace s občanskou společností (NGO2). Je tedy otázkou, zdali zástupci NGO

nevyprávěli zcela pravdivě, nebo zmíněný český úředník s politikem nevnímali situaci příliš paranoidně.

Zajímavé je, že si zástupci neziskového sektoru stěžovali na vágnost požadavků Evropské komise či její nedostatečnou ochotu trvat na svých pozicích. V jejich výpovědích se objevovala notná dávka skepticismu. (NGO1, NGO3) Podložit je to možné například jejich zkušenostmi s monitorovacími misemi k Evropskému semestru. *„Tam byl jednou ze sledovaných témat i služební zákon. Vždy jsme byli výsledným výstupem monitoringu zklamání. Rozhovory se konaly ve velmi přátelské atmosféře. Naše setkání s Evropskou komisí probíhala vždy ještě předtím, než šli na jednání s jednotlivými ministry. My jsme tam sloužili jako zdroj informací, které se rozcházely mírně s tím, co tvrdily oficiální místa. Oni se posléze ptali na to, na co jsme je upozorňovali. Ty pracovní zprávy byly vždy velmi kritické. Pak to ale prošlo takovým tím politickým kolečkem v rámci Evropské komise a výsledek již tak kritický nebyl. Podle mě Komise to, co by chtěla, si nedokáže prosadit. My jsme dlouho uvažovali, zdali využít Komisi k praní vlastního národního špinavého prádla. Je to trochu házení špíny na svůj národ, měli bychom si to předně uklidit sami. Toho jsme nebyli schopni, a proto jsme se snažili přesvědčit Komisi, aby ten tlak vyvinula a pomohla nám věci změnit.* (NGO3)⁸

6.3 Implementace služebního zákona

Evropská komise dle vyjádření některých úředníků nesledovala pouze přípravu zákona a legislativní proces, ale i samotnou implementaci. (ADM1, ADM2) *„Jednání o implementaci byly poměrně nepříjemné. Evropská komise totiž chtěla mít jasné záruky, že to tentokrát Česká republika dotáhne do konce. Během prvního pololetí roku 2015 proběhla setkání čtyři. Teprve na konci roku 2015 (pozn.: po skončení hlavní fáze implementace) nám zaslala Evropská komise oficiální dopis, ve kterém stojí, že služební zákon je tou požadovanou normou, naplňuje vytyčené cíle určené předběžnou podmínkou. Stojí tam ale, že i*

⁸ Toto informace byly vyřčeny v souvislosti s Evropskými semestry. Nikoliv jednáním o Dohodě o partnerství/ex ante podmínkách.

do budoucna bude podrobně sledovat, zdali Česká republika skutečně poctivě naplňuje služební zákon a zdali má kýžený výsledek.“ (ADM2) Důležité je však zmínit, že dle názoru jednoho z úředníků nebyla implementace ovlivněna podpisem dohody o partnerství. Zákon byl již napsán a schválen – prováděcí předpisy se příliš upravovat nedaly. „Nemyslím si, že by bez „dozoru“ Evropské komise ta implementace dopadla jinak.“ (ADM1)

Všichni respondenti se shodují na tom, že pokud by Evropská komise netlačila na přijetí zákona, tak ho buďto Česká republika nemá, nebo ve výrazně jiné podobě než je tomu dnes. Jedinou výjimkou je výpověď politika, který tvrdil, že by zákon byl přijat tak jako tak, pouze o rok až dva později. (POL2) U určitých prvků služebního zákona (výběrová řízení, rozdělení rolí náměstků, depolitizace apod.) se tvůrcům zákona lépe argumentovalo, když prohlásili, že to chce Evropská komise. (ADM1, ADM3, ADM4, ADM5, NGO2, NGO3) *„Kdyby se do toho nezapojila EK, tak bychom měli asi trochu jiný okruh institucí, které jsou pod služebním zákonem – nebylo by jich tolik. Také některé činnosti by nebyly označeny jako služba – ty tam byly dány kvůli EK a jejich dotacím. Mohli bychom se dočkat i nového odložení účinnosti zákona. Ony se tu jistě aktivity objevovaly již před začátkem intervencí komise. Asi by ale nedopadly tak, jak to nakonec skončilo.“ (ADM1)*

Na druhou stranu se objevila již zmíněná kritika neziskového sektoru, že Evropská unie neměla snahu na některých principech ochotu trvat. (NGO1, NGO3) To, že do tvrdosti jednotlivých předběžných podmínek vstupovala politická jednání, není pochyb. Potvrzuje to ostatně výrok jednoho z úředníků: *„Evropská komise byla ráda, že to má z krku, a my, že se něco udělalo. Všichni věděli, že to je děravé. Bralo se to jako takový výkop. Komise v podstatě ani nechtěla vidět žádný legislativní text v průběhu projednávání. Ona chtěla vidět, jak naplňujeme to, co bylo napsané v dohodě o partnerství. Nyní se uvidí, jak dopadne evaluace ex ante podmínek. Osobně si myslím, že do toho nebudou šťourat. Za Brusel došlo ke splnění podmínek. To, že služební zákon na národní úrovni příliš nefunguje a znamená zavalení papíry a ta aplikace byla příšerná, je druhá věc. Nicméně, to je náš vnitrostátní problém.“ (ADM5)*

6.4 Diskuze o vlivu Evropské komise

Diskurzivní analýza výpovědí relevantních aktérů naznačuje, že vliv Evropské komise na Českou republiku z hlediska přijímání služebního zákona byl následující:

- 1) Klíčovou roli sehrál *External-Incentive-Model*, který byl vtělen do podoby vyjednávání o dohodě o partnerství a naplňování ex ante podmínek.
- 2) *Social-Learning-Model* nebyl žádným z aktérů napřímo potvrzen. Na druhou stranu ho nelze zcela vyloučit. S určitostí lze pouze říci, že nehrál dominantní roli.
- 3) K iniciaci legislativního procesu došlo na základě tlaku Evropské unie. To z principu vylučuje možnost aplikace *Lesson-Drawing-Model*.

Pro dominantní roli *External-Incentive-Model* mluví především to, že veškerí oslovení respondenti jsou přesvědčeni, že Evropská komise sehrála klíčovou roli při iniciaci vzniku služebního zákona. Naprostá většina také potvrdila, že bez tlaku Evropské komise by nedošlo k přijetí služebního zákona. Nicméně pokud by však přeci jenom k reformě veřejné správy došlo, měla by výrazně jinou podobu. Fondy Evropské unie se tedy ukázaly jako velmi účinný nástroj prosazování agendy Evropské komise na oblasti, ve kterých nemá žádné, nebo omezené pravomoci. Důležité je brát v potaz především to, jak vnímali národní aktéři vyjednávání dohody o partnerství a naplňování ex ante podmínek. Z jejich výpovědí vyplývá, že velkou roli hraje politická situace a osobní kontakty. Ex ante podmínky nebyly totiž dle oslovených respondentů uplatňovány rovnoměrně na všechny členské státy. Pravděpodobně záleželo na tom, jak se určitý stát choval v minulosti. Zásadní roli pak sehrálo osobní renomé některých českých vyjednávačů. Pokud se za něco zaručila z pohledu Evropské komise důvěryhodná osoba, bylo možné v jednáních pokračovat. Dá se tedy říci, že síla použitých tvrdých metod je potencionálně velká, jejich konkrétní použití ale záleží na množství dalších faktorů. Toto je umožněno především vágností nastavených předběžných podmínek, do kterých se dala

vměstnat široká škála různých právních úprav. Při tomto nastavení ex ante podmínek pak velmi záleží na jednotlivých osobách zapojených do procesu jejich naplňování.

Social-Learning-Model nehrál v případě přijímání služebního určující roli. Žádný z respondentů nenaznačil, že by cosi jako socializace mohlo hrát roli. Pokud ano, tak pravděpodobně pouze v dílčích parametrech služebního zákona. Socializace může pravděpodobně hrát roli v dlouhodobém horizontu. Jedná se však o slabý nástroj, který nemá sílu prosadit natolik dalekosáhlou a strukturální změnu, jako je reforma státní správy.

Podobné by se dalo říci o *Lessen-drawing-model*. Ten na základě odpovědí respondentů nehrál zcela žádnou roli. Česká republika byla doslova donucena Evropskou komisí služební zákon přijmout a implementovat. Toto tedy přirozeně vylučuje jakoukoliv pasivní roli Evropské komise.

7 Interpretace poznatků

Výsledky dvou předchozích kapitol se vzájemně nevylučují. První část zabývající se analýzou procesu přijetí služebního zákona v České republice pomocí metody *process-tracing* nevykazuje rozpory s tím, co vypověděli oslovení respondenti během interview. Z tohoto důvodu se dají výsledky diskurzivní analýzy považovat za věrohodné. Jedinou nejasnou oblastí je komunikace neziskového sektoru s Evropskou komisí a jeho „vynášení“ informací z českých pracovních dokumentů/skupin. Obě dvě úrovně analýzy nedokázaly tuto činnost potvrdit či vyvrátit.

Z hlediska cíle diplomové práce – popsat jakými konkrétními nástroji ovlivňovala Evropská komise přijetí služebního zákona v České republice – je důležité si uvědomit, jak byly ve zkoumaném případě využívány jednotlivé nástroje Evropské komise. Předložené práci se podařilo především podrobně popsat *External-Incentive-Model* v podobě předběžných podmínek pro čerpání. Ty hrály při přijímání služebního zákona naprosto dominantní roli. Podstatná je především jejich vágnost – což patrně chápali všichni zúčastnění aktéři. Z výpovědí respondentů vyplývá, že česká strana si toho byla velmi dobře vědoma a snažila se při vyjednáváních některé požadavky Evropské komise mírnit. Pro Evropskou komisi zase široce definované *ex ante* podmínky znamenaly možnost přizpůsobení svých požadavků konkrétní politické situaci. Překvapivé je například zablokování podpisu dohody o partnerství kvůli neúčinnému služebnímu zákonu. Evropská komise mohla již na začátku roku 2014 legálně smlouvu podepsat a následně blokovat čerpání příslušného operačního programu navázaného na tematickou podmínku 11. Nicméně tím, že nedocházelo ke schválení celé smlouvy, neměla Česká republika k dispozici žádné finanční prostředky z nového programového období. Tímto tahem zlepšila Evropská komise významně svoji vyjednávací pozici. Na druhou stranu na národní úrovni se tento způsob jednání nesetkal pouze s pozitivní reakcí. Neziskový sektor byl zklamán z jejich pohledu z malé vůli Evropské komise trvat na skutečně účinných řešeních. Státní úředníci pak zase v některých případech kritizovali nejasně definované požadavky. Jednak považovali chování Evropské komise k jednotlivým členským státům za neférové a nekonzistentní a

za druhé jim nejasné nároky Komise komplikovaly práci tím, že nevěděli, co se po nich konkrétně chce.

Social-Learning-Model nebyl ani jednou úrovní analýzy potvrzen. Je možné, že k jisté formě socializace došlo. Z hlediska přijetí služebního zákona se však nejednalo o rozhodující nástroj. Aktivní snahy Evropské komise o sociální učení je možné vysledovat pouze v čase programového období 2007-2013, kdy bylo českému státu poskytnuto poměrně velké množství finančních prostředků na podporu dobrého vládnutí. Samotná tato metoda ale v případě přijetí služebního zákona v roce 2014 žádnou výraznou roli nehrála.

Lesson-Drawing-Model byl oběma částmi analýzy vyloučen. Impulz k přijetí zákona přišel jednoznačně z evropské úrovně v podobě předběžných podmínek. Ochota národní úrovně k reformě veřejné správy nehrála žádnou roli. Česká republika byla pouze v pasivní pozici státu, po kterém je vyžadována reforma shora.

Nakolik jednotlivé metody použité Evropskou komisí byly účinné – tj. nakolik se podařilo Evropské komisi upravit konečnou podobu zákona dle svých představ – není možné na základě předložené analýzy určit. Byly pouze identifikovány nástroje Evropské komise, které měly vliv na přijetí služebního zákona. Jejich efektivita by však vyžadovala podrobnější analýzu fungování české státní správy před a po přijetí služebního zákona. Jisté je pouze to, že bez tlaku Evropské unie by služební zákon vysoce pravděpodobně nebyl přijat.

8 Závěr

Cílem diplomové práce bylo popsat nástroje, které použila Evropská komise k ovlivňování konečné podoby služebního zákona. Snahou bylo vytvořit kvalitativní případovou studii, která by pomohla osvětlit způsoby vlivu Evropské unie na své členské státy poté, kdy již není možné využívat transformačních nástrojů používaných v předvstupních rozhovorech. Práce byla rozdělena do tří částí, přičemž poslední se zabývala zkoumaným případem – procesem přijímání služebního zákona.

V první části bylo popsáno na teoretické úrovni, jakými mechanismy může Evropská komise ovlivnit legislativu a chování svých členských států. Konkrétně byla použita typologie výzkumníků Schimmelfenniga a Sedelmeira, kteří vytvořili univerzální typologii transformačních mechanismů Evropské komise na kandidátské země. V rámci své typologie vycházeli ze dvou teoretických škol – konstruktivismu a racionalismu – a definovali tři základní modely: 1) *External-Incentive-Model*; 2) *Social-Learning-Model*; 3) *Lesson-Drawing-Model*. První z nich říká, že Evropská komise stanoví přijetí konkrétního pravidla jako nezbytnou podmínku pro používání určitých výhod spojených se členstvím v Evropské unii. Jelikož státy chtějí dané výhody využívat, změni své chování či legislativu. Druhý model popisuje mechanismus sociálního učení. Ten předpokládá, že tím, jak jsou představitelé států spolu navzájem v kontaktu, chápou lépe své pozice a učí se navzájem od sebe nejlepší možná řešení určitých problémů. Začnou pak konkrétní řešení považovat za správné a ve shodě s kolektivní identitou. Sami se nakonec rozhodnou svou legislativu či chování změnit. Poslední zmíněný model jako jediný nevyžaduje po Evropské komisi jakoukoliv aktivitu. Předpokládá, že na národní úrovni existuje jistá míra nespokojenosti se *statu quo*. Státy pak analyzují situaci a hledají vhodné řešení. Nakonec přijmou určitou EU normu, jelikož ji považují za příklad hodný následování a dobré praxe.

Druhá část diplomové práce se zabývala aplikací definovaných modelů vlivu Evropské unie na nástroje, které má Evropská komise reálně k dispozici - celoevropská koordinační strategie Evropa 2020 a fondy Evropské unie. Důraz

byl přitom kladen na jejich aplikovatelnost s ohledem na reformu veřejné správy. V rámci analýzy bylo zjištěno, že jedině programové období 2014-2020 mělo potenciál uplatnit se jako *External-Incentive-Model*. Zavedlo totiž mechanismus předběžných podmínek, bez jejichž naplnění nebylo teoreticky možné využívat evropských finančních prostředků. Jednou z ex ante podmínek byla i stabilní veřejná správa, která se dala interpretovat jako požadavek na přijetí služebního zákona. *Social-Learning-Modelu* pak může odpovídat programové období 2007-2013, strategie Evropa 2020 a programové období 2014-2020. Všechny nástroje totiž vyžadují poměrně úzkou komunikaci mezi národní a evropskou úrovní. V jejich rámci tedy může dojít ke sblížení norem na základě sociálního učení. Kromě toho zavedla Evropa 2020 poměrně rozsáhlý benchmarking a mechanismus přenosu dobré praxe. Programové období 2007-2013 zase poskytlo České republice finanční prostředky na zvýšení efektivity veřejné správy v rámci strategie Smart Administration. Tyto peníze mohly být využity k přenosu dobré praxe a evropských norem. Poslednímu modelu *Lesson-Drawing-Model* neodpovídá žádný z popsaných nástrojů. Ten totiž vyžaduje nulovou aktivitu ze strany Evropské komise, což se v případě benchmarkingu či poskytování finančních prostředků na přenos dobré praxe nedá říci.

Třetí část diplomové práce se zabývala rozbořením přijímání služebního zákona. Analýza měla tři úrovně – v první byly zanalyzovány pomocí metody *process-tracing* oficiální dokumenty, právní předpisy a mediální výstupy. V druhé části byla provedena diskurzivní analýza relevantních aktérů, pro niž byla data sesbírána pomocí polo-strukturovaných interview v období mezi zářím a prosincem 2016. Respondenti byli vybíráni na základě kombinace poznatků z první úrovně analýzy a referenčního výběru. Posléze byli respondenti rozřazeni dle své pracovní příslušnosti na politické aktéry, státní úředníky a zaměstnance neziskového sektoru. Je celkem zodpovědné říci, že ve všech případech došlo ke kompletnímu naplnění referenčního výběru - vzorek by tedy měl být kompletní. Ve třetí závěrečné fázi pak byly výsledky process-tracingu konfrontovány se závěry diskurzivní analýzy. To mělo tu výhodu, že jednak došlo ke komplexnímu popsání procesu přijímání služebního zákona v České republice, ale také ke vzájemné kontrole výsledků. Tím se výrazně snížilo riziko dezinterpretace událostí.

V rámci výzkumu bylo zjištěno, že obě dvě úrovně analýzy jsou vzájemně ve shodě. Jejich výsledky se žádným zásadním způsobem nerozcházejí. Na základě provedeného bádání je možné konstatovat, že v procesu přijímání služebního zákona hrál naprosto dominantní roly *External-Incentive-Model* v podobě ex ante podmínek pro čerpání evropských peněz v programovém období 2014-2020. Hrozba Evropské komise, že zablokuje České republice možnost využít finanční prostředky v novém zúčtovacím období, stála jak za iniciací procesu přijímání služebního zákona, tak i za jeho zakončením. Bez činnosti Evropské komise by v České republice velmi pravděpodobně žádný zákon doposud nebyl přijat. Z hlediska faktického použití ex ante podmínek je důležité zmínit, že v paragrafovém znění byly poměrně široce definované. Toto vytvořilo výrazný prostor pro politická vyjednávání – záleželo na konkrétních osobách, na jaké podobě zákona se shodnou. Evropská komise pouze sledovala, zdali česká právní úprava respektuje základní parametry jako depolitizace, transparentní odměňování apod. Konkrétní řešení však nechávala na českých představitelích. Za zajímavé lze také označit to, že Evropská komise podmiňovala podpis dohody o partnerství přijetím služebního zákona – a to i přesto, že se jednalo o tematickou předběžnou podmínku. Evropská komise si tím zvýšila výrazně svou vyjednávací pozici. Blokovala totiž veškeré finanční prostředky určené České republice, nikoliv pouze tu část vztahující se k tematické předběžné podmínce 11 – Veřejná správa.

Naproti tomu *Social-Learning-Model* nebyl ani jednou úrovní analýzy potvrzen. Nenašel se jediný důkaz mluvící ve prospěch tvrzení, že socializace hrála roli při přijetí služebního zákona v České republice. Je možné, že sociální učení mělo nějaký dílčí vliv na chování určitých aktérů, nicméně lze s jistotou říci, že nezapříčinilo reformu veřejné správy. Vystopovat prvky snah o socializaci lze především v programovém období 2007-2013, kdy Česká republika obdržela značný obnos peněz na realizaci strategie Smart Administration. Toto se však minulo účinkem – teprve s příchodem předběžných podmínek došlo k reakci na české národní úrovni.

Lesson-Drawing-Model byl oběma úrovněmi analýzy zcela vyloučen. Služební zákon byl zcela jistě přijat za poměrně výrazné agitace Evropské

komise, což samo o sobě vylučuje její pasivní roli. Česká republika se také stavěla do jakési poddajné role, kdy reforma veřejné správy byla vynucena shora. Nikoliv na základě vůle domácích aktérů.

Summary

The master's thesis focuses on the role of the European Commission in the adoption of the Public Service Law (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě) in the Czech Republic. Its goal is to identify particular European Commission's tools of influence and their utilization in the analysed case. The case study puts stress not only on hard methods (such as ex ante conditionality), but also on soft forms of influence (e.g. socialisation or persuasion).

The first part of the thesis describes the existing theoretical approaches explaining the European Commission's influence on legal frameworks and conduct of its member states. The mechanisms of influence are analysed using two theories – constructivism and rationalism. Subsequently, a typology of influence is derived from these theories: 1) External-Incentive-Model; 2) Social-Learning-Model; 3) Lesson-Drawing-Model. (Schimmelfenning and Sedelmeier, 2004) Finally, the typology is applied on concrete European Commission's tools that can be employed once a country becomes a regular EU's member state – coordination strategy Europe 2020 and the European Structural and Investment funds.

The second part of the thesis analyses the adoption of the Public Service Law in the Czech Republic. In order to describe the utilised tools of the European Commission, the thesis combines two methodological approaches - process tracing and discursive analysis of relevant Czech actors. Both methods are employed separately using different sources of data. Process tracing takes advantage of publically accessible documents and media reports. Discursive analysis uses data collected in semi-structured interviews with relevant Czech actors. Finally, conclusions drawn from each method are compared so that the risk of data misinterpretation is minimalised.

The results showed that the European Commission played a key role in the initiation of the legislative procedure as well as it contributed to the final wording of the Public Service Law. In order to compel the Czech Republic to the

adoption of the Public Service Law, the European Commission used mainly ex ante conditionality as established in the programme period 2014-2020. Furthermore, the discursive analysis showed that the European Commission defined the conditionality broadly so that it could have adjusted its requirements according to the political situation. The EU did not directly participated in the legislative procedure or demanded particular form of the law. It only analysed, whether the Czech proposals comply with the general requirements set by the ex-ante conditionality.

Přílohy

Příloha 1: Dotazník polo-strukturovaných interview

Obecné

1. Vaše role v přijímání služebního zákona?

Agenda-setting

1. Kdo inicioval přijetí služebního zákona?
2. Jakou roli hrála Evropská komise?

Proces přijímání

1. Jak probíhala komunikace EK x národní úroveň?
2. Rozdíl v přístupu Evropské komise mezi programovými obdobími?
3. Jaká byla role neziskového sektoru?

Výsledek

1. Jaký podíl na výsledné podobě hrála Evropská komise?
2. Jak hodnotíte činnost Evropské komise?

Použitá literatura

Vědecké publikace

- BEYERS, Jan, 2010. Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization. *Journal of European Public Policy*. 1. 9., 17(6), 909–920.
- BRUSIS, Martin, 2005. The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics & Societies*. 19(2), 291–316.
- COLLIER, David, 2011. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*. 44(4), 823–830.
- DIMITROVA, Antoaneta L, 2005. Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. In: Frank SCHIMMELFENNIG a Ulrich SEDELMEIER, ed. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press.
- DIMITROVA, Antoaneta L., 2009. Administrative reform in central and eastern Europe: Extracting civil services from communist bureaucracies. *Private and Civil Law in the Russian Federation: Essays in Honour of F. J. M. Feldbrugge*. 60.
- EPSTEIN, Rachel A. a Ulrich SEDELMEIER, 2008. Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. *Journal of European Public Policy*. 1. 9., 15(6), 795–805.
- GOETZ, Klaus H., 2001. Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*. 1. 1., 8(6), 1032–1051.
- HAAS, Peter M., 1998. Compliance with EU directives: insights from international relations and comparative politics. *Journal of European Public Policy*. 1. 3., 5(1), 17–37.
- HUGHES, James, Gwendolyn SASSE a Claire GORDON, 2004. Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 1. 9., 42(3), 523–551.

- CHECKEL, Jeffrey T., 2001. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*. 6., 55(03), 553–588.
- JACKSON, Jackson, 2013. Social Constructivism. In: Robert JACKSON a Georg SØRENSEN, ed. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. 5 edition. Oxford: Oxford University Press.
- JUPILLE, Joseph, James A. CAPORASO a Jeffrey T. CHECKEL, 2003. Integrating Institutions Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union. *Comparative Political Studies*. 1. 2., 36(1-2), 7–40.
- MARK A. POLLACK, 2006. Rational Choice and EU Politics. In: KNUD E. JØRGENSEN, MARK A. POLLACK a BEN ROSAMOND, ed. *Handbook of European Union Politics*. Londýn: SAGE Publications Ltd.
- MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik a Tim VEEN, 2012. Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*. 1. 3., 28(1), 4–22.
- MEYER-SAHLING, Jan-hinrik, 2004. Civil service reform in post-communist Europe: the bumpy road to depoliticisation. *West European Politics*. 1. 1., 27(1), 71–103.
- MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik, 2009. Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*. 1. 9., 75(3), 509–528.
- MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik, 2011. The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance*. 4., 24(2), 231–260.
- NUNBERG, Barbara, 1999. *The state after communism: administrative transitions in Central and Eastern Europe* [online]. 31. leden 1999. B.m.: Světová banka. [vid. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/01/438710/state-after-communism-administrative-transitions-central-eastern-europe>
- NUNBERG, Barbara, 2000. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. 31. květen 2000. B.m.: Světová banka.

- PUNTON, Melanie a Katharina WELLE, 2015. *Applying Process Tracing in Five Steps* [online]. 10. duben 2015. B.m.: Institute of Development Studies. [vid. 2016-12-27]. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08993ed915d3cfd000304/CDIPracticePaper_10_Annex.pdf
- RADAELLI, Claudio M. a Karl O'CONNOR, 2009. How bureaucratic élites imagine Europe: towards convergence of governance beliefs? *Journal of European Public Policy*. 1. 10., 16(7), 971–989.
- RISSE, Thomas a Kathryn SIKKINK, 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. B.m.: Cambridge University Press.
- SCHIMMELFENNIG, Frank a Ulrich SEDELMEIER, 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European public policy*. 11(4), 661–679.
- SCHIMMELFENNIG, Frank, 2000. International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment. *European Journal of International Relations*. 1. 3., 6(1), 109–139.
- SCHIMMELFENNIG, Frank, 2005. Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: Ulrich SEDELMEIER a Frank SCHIMMELFENNIG, ed. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. First Printing edition. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- SNIDAL, Duncan, 2016. Chapter 4: Rational Choice and International Relations. In: Walter CARLSNAES, Beth A. SIMMONS a Thomas RISSE, ed. *Handbook of International Relations* [online]. London: SAGE Publications Ltd. Dostupné z: http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_interntrrelations
- STEUNENBERG, Bernard a Antoaneta L. DIMITROVA, 2007. Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality. *EIoP*. 23. 6., 11(5).
- WENDT, Alexander, 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*. 46(2), 391–425.

Primární zdroje

- EVROPSKÁ KOMISE, 1997. Agenda 2000 - For a stronger and wider Union. *Oficiální internetové stránky Evropské komise* [online] [vid. 2016-08-08]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf
- EVROPSKÁ KOMISE, 2001. 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession. *Archive of European Integration* [online] [vid. 2016-12-27]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/44559/1/czech_2001.pdf
- EVROPSKÁ KOMISE, 2002. *COM (2002) 700 final* [online]. 9. říjen 2002. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-08-08]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EN/1-2002-700-EN-F1-1.Pdf>
- EVROPSKÁ KOMISE, 2003. *COM (2003) 675 final* [online]. 5. listopad 2003. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-08-08]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-675-EN-F1-1.Pdf>
- EVROPSKÁ KOMISE, 2006. *Rozhodnutí rady č. (2006/144/ES)* [online]. 20. únor 2006. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-08-10]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/1842fbd3-3d3f-4b24-91dc-1d398449ab41/Rozhodnuti-rady-o-strategickych-smerech-Spolecenst_1
- EVROPSKÁ KOMISE, 2010a. *Communication from the Commission Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* [online]. 3. březen 2010. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
- EVROPSKÁ KOMISE, 2010b. *Tisková zpráva po jednání Evropské rady 17. června 2010* [online]. 17. srpen 2010. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf
- EVROPSKÁ KOMISE, 2011a. *COM (2011) 500* [online]. 2011. B.m.: EUR-Lex. [vid. 2016-08-10]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0500:FIN:EN:PDF>

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0005.02/DOC_3&format=PDF

- EVROPSKÁ KOMISE, 2011b. European Commission - PRESS RELEASES - Press release - 3138th Council meeting General Affairs Brussels, 16 December 2011. *Oficiální internetové stránky Evropské komise* [online] [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-502_en.htm?locale=en
- EVROPSKÁ KOMISE, 2011c. *SEC (2011) 1141* [online]. 6. říjen 2011. B.m.: EUR-Lex. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f9ab40e8-04f8-49de-b115-ffa0b5b925ac.0001.01/DOC_4&format=PDF
- EVROPSKÁ KOMISE, 2011d. *SEK (2011) 1142* [online]. 6. říjen 2011. B.m.: EUR-Lex. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1142&from=EN>
- EVROPSKÁ KOMISE, 2012a. European Commission - PRESS RELEASES - Press release - 3160th Council meeting General Affairs Luxembourg, 24 April 2012. *Oficiální internetové stránky Evropské komise* [online] [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-153_en.htm?locale=en
- EVROPSKÁ KOMISE, 2012b. *Návrh - Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky za rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012-2015* [online]. 2012. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_czech_cs.pdf
- EVROPSKÁ KOMISE, 2012c. *Stanovisko útvarů Komise k vývoji v oblasti Dohody o partnerství a programů v České republice pro období 2014–2020* [online]. 30. říjen 2012. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/0a5d86c9-69f8-4411-953a-86798b87d810/CZ-PP-Official-preklad-by-EK-13-3-2013.pdf?ext=.pdf>
- EVROPSKÁ KOMISE, 2013a. *COM (2013) 246 final* [online]. 22. duben 2013. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-09-03]. Dostupné

- z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0246&from=EN>
- EVROPSKÁ KOMISE, 2013b. *Doporučení Rady k národnímu programu reformem České republiky na rok 2013 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012-2016* [online]. 30. červenec 2013. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/czech_republic/csr2013_council_czech_cs.pdf
 - EVROPSKÁ KOMISE, 2014a. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* [online]. 26. srpen 2014. B.m.: Ministerstvo pro místní rozvoj. [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>
 - EVROPSKÁ KOMISE, 2014b. *Doporučení Rady k národnímu programu reformem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014* [online]. 29. červenec 2014. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_czech_cs.pdf
 - EVROPSKÁ KOMISE, 2014c. *Příloha kapitoly 2.3: Hodnocení naplňování předběžných podmínek* [online]. 26. srpen 2014. B.m.: Ministerstvo pro místní rozvoj. [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/1d17cd89-b69c-407b-9c5d-c2a1bb32ebeb/Priloha-kapitoly-2-3-Dohody-o-partnerstvi_schvalena-EK-26-8-2014.pdf?ext=.pdf
 - EVROPSKÁ KOMISE, 2016a. Accession criteria - Copenhagen criteria. *EUR-Lex* [online] [vid. 2016-08-08]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html
 - EVROPSKÁ KOMISE, 2016b. *Schéma Evropského semestru* [online]. 2016. B.m.: Evropská komise. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/images/europeansementser_big_cs.jpg
 - EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR, 2012. *Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru* [online]. 29. červen 2012. B.m.: EUR-Lex. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: [68](http://eur-</div><div data-bbox=)

lex.europa.eu/legal-
content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AE1040&from=EN

- HAUSER, Florian, 2013. Předběžné podmínky - týkající se reformy veřejné správy (tematického cíle 11). In: *Seminář o efektivní veřejné správě jako jedné z podmínek čerpání fondů EU v ČR* [online]. Praha. 16. 10. [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/7559eb69-f629-4b36-a3ad-546b39ca71b1/cs_CZ-Ex_ante-conditionality1-Cj.pdf
- KOALIČNÍ RADA, 2014. *Věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71 (novela zákona č. 218/2002 Sb., služebního zákona)* [online]. 2014. B.m.: IDnes. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://data.idnes.cz/soubory/domaci/A140226_MBB_VECNY-PREHLED.PDF
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, 2007. *Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013* [online]. 1. červenec 2007. B.m.: Ministerstvo pro místní rozvoj. [vid. 2016-08-10]. Dostupné z: http://www.dotaceeu.cz/getmedia/e4d6639f-604b-47c3-acfb-134f6e7068ef/NSRR_final_1_e4d6639f-604b-47c3-acfb-134f6e7068ef.pdf?ext=.pdf
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, 2011. *Visegrad Presidency Non-Paper on Cohesion Policy in the Next EU Multiannual Financial Framework* [online]. 10. říjen 2011. B.m.: Ministerstvo pro místní rozvoj. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/2a5f0d9b-4bc1-45be-9d01-f7567991b3a3/Draft_V4_Non-Paper_final-1010
- MINISTERSTVO VNITRA, 2007. *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby - Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015* [online]. 2007. B.m.: Ministerstvo pro místní rozvoj. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/ea2974bc-c137-46d6-8c93-96d70032d17a/Strategie-realizace-smar-admin-2007-2015.pdf?ext=.pdf>
- MINISTERSTVO VNITRA, 2010. *Strategie Smart Administration 2007-2015* [online]. 10 2010. B.m.: Ministerstvo vnitra. [vid. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://www.smartadministration.cz/soubor/2-strategie-sa-v2-pdf.aspx>

- MINISTERSTVO VNITRA, 2012. *Smart Administration - Strategické projekty* [online]. 2012. B.m.: Ministerstvo vnitra. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: <http://www.smartadministration.cz/soubor/strategicke-projekty-pdf.aspx>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2000. Sněmovní tisk 792 - Vládní návrh služebního zákona. *Oficiální internetové stránky Poslanecké sněmovny* [online] [vid. 2016-08-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=792>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2014a. Sněmovní tisk 71: Novela z. - služební zákon. *Oficiální internetové stránky Poslanecké sněmovny* [online] [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=7&T=71>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2014b. Sněmovní tisk 71. *Oficiální internetové stránky Poslanecké sněmovny* [online] [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2014c. Stenozáznam: PČR, PS 2013 - 5. schůze (22. ledna 2014). *Oficiální internetové stránky Poslanecké sněmovny* [online] [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/005schuz/5-2.html#125>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2014d. Stenozáznam: PČR, PS 2013 - 12. schůze, část 31 (16. 7. 2014). *Oficiální internetové stránky Poslanecké sněmovny* [online] [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/012schuz/bqbs/b03100601.htm>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2014e. Stenozáznam: PČR, PS 2013 - 14. schůze, část 8 (2. 9. 2014). *Oficiální internetové stránky Poslanecké sněmovny* [online] [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/014schuz/s014008.htm>
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2014f. *Zápis z 13. schůze ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny parlamentu ČR, která se konala dne 27. června 2014* [online]. 2014. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=101242&pdf=1>
- SKLENÁK, Roman a Jeroným TEJC, 2013. *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]. 27. prosinec 2013. B.m.: Poslanecká sněmovna. [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90759>

- ÚČETNÍ DVŮR, 2012. *Účetní dvůr - Stanovisko č. 7/2011* [online]. 17. únor 2012. B.m.: Účetní dvůr. [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011AA0007&from=EN>
- ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2014. *Usnesení Vlády České Republiky ze dne 27. srpna 2014 č. 694 k agendě státní služby* [online]. 27. srpen 2014. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9NNA4MVH>
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2010. *Programové prohlášení Vlády České republiky* [online]. 4. srpen 2010. B.m.: Úřad Vlády České republiky. [vid. 2016-08-10]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2012. *Národní program reformy České republiky 2012* [online]. 2012. B.m.: Úřad vlády České republiky. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_czech_cs.pdf
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2013. *Národní program reformy České republiky 2013: Růst, konkurenceschopnost, prosperita* [online]. 2013. B.m.: Úřad vlády České republiky. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_czech_cs.pdf
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2014a. *Národní program reformy České republiky 2014* [online]. 2014. B.m.: Úřad vlády České republiky. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_czech_cs.pdf
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2014b. *Příloha k usnesení vlády ze dne 5. května 2014 č. 325* [online]. 2014. B.m.: Úřad vlády České republiky. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9K3DBADJ>

- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2014c. *Usnesení vlády č. 147 ze dne 5.3.2014 Znění* [online]. 5. březen 2014. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/zvlady/usneseni/-/usn/2014/147>
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, 2014d. *Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. dubna 2014 č. 242* [online]. 9. duben 2014. [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9J7AJS6D>
- VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2014. *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* [online]. 9. leden 2014. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=71&CT1=1>
- VÝBOR REGIONŮ, 2012. *Stanovisko Výboru regionů „Návrh obecného nařízení o fondech společného strategického rámce“* [online]. 27. červenec 2012. B.m.: Výbor regionů. [vid. 2016-08-11]. Dostupné: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AR0004&from=EN>

Média

- ADAMIČKOVÁ, Nad'a a Marie KÖNIGOVÁ, 2014. Zemanova podmínka splněna, vláda ve středu. *Právo*. č. 23. 23. 1
- ČESKÁ TELEVIZE, 2014. Česko se vypořádalo s připomínkami EU, dotace má tak na dosah. *ČT24* [online] [vid. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/1026183-cesko-se-vyporadalo-s-pripominkami-eu-dotace-ma-tak-na-dosah>
- ČTK, 2003. Služební zákon až od roku 2005. *Hospodářské noviny*. č. 94. 4. 3.
- ČTK, 2014. Dienstbier: Služební zákon byl „zprzněn“. Odmítá na něm dál pracovat. *E15.cz* [online] [vid. 2016-12-27]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/dienstbier-sluzebni-zakon-byl-zprznen-odmita-na-nem-dal-pracovat-110809>
- ČTK, IDNES.CZ, 2014. Unie ustoupila od většiny připomínek k dotacím, tvrdí resort rozvoje. *iDNES.cz* [online] [vid. 2016-09-03]. Dostupné

- z: http://ekonomika.idnes.cz/dotace-pro-cesko-v-ohrozeni-vyhrady-dbi-/ekonomika.aspx?c=A140709_181014_ekonomika_hro
- EURACTIV.CZ, 2011. EU podmiňuje čerpání fondů reformami, ČR má výhrady. *EurActiv.cz* [online] [vid. 2016-08-11]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/clanky/evropske-fondy/eu-fondy-komise-cerpani-podminuje-reformami-cr-ma-vyhrady-009232/>
 - HRABĚ, Miloš, 2001. Špidla slevuje ze svých představ o státní správě. *Hospodářské noviny*. č. 24. 5.
 - IDNES.CZ - HV, 2014. Politici se dohodli na služebním zákonu. Superúředník nebude. *iDNES.cz* [online]. 6. 8. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/sluzebni-zakon-koalice-rada-snemovna-sobotka-dienstbier-babis-pbf-/domaci.aspx?c=A140804_190439_ostrava-zpravy_hv
 - IDNES.CZ a ČTK, 2014a. Koalice se dohodla na služebním zákoně. Zbývá doladit platy úředníků. *iDNES.cz* [online]. 19. 5. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/vladni-strany-se-dohodly-na-zneni-sluzebniho-zakona-fyl-/domaci.aspx?c=A140519_222626_domaci_zt
 - IDNES.CZ a ČTK, 2014b. O služebním zákonu budeme jednat s opozicí, rozhodly koaliční strany - iDNES.cz. *iDNES.cz* [online]. 31. 7. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/sluzebni-zakon-jednani-s-opozici-d4o-/domaci.aspx?c=A140731_134520_domaci_hro
 - JAN NĚMEC, 2014. Ve jménu zdržování. Chystá se sněmovní bitva o služební zákon - iDNES.cz. *iDNES.cz* [online]. 15. 7. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/poslanci-cjystaji-zdrzovani-pri-jednani-o-sluzebnim-zakone-pqo-/domaci.aspx?c=A140714_200322_domaci_js
 - JOSEF KOPECKÝ, 2014. Odměny státních úředníků nemají nově překročit čtvrtinu ročního platu. *iDNES.cz* [online]. 21. 5. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/koalice-se-domluvila-na-odmenovani-statnich-uredniku-p0u-/domaci.aspx?c=A140521_195700_domaci_kop
 - KOPECKÝ, Josef, 2014a. Nevydíráme, pojďme o služebním zákonu jednat všichni, žádá TOP 09. *iDNES.cz* [online]. 30. 7. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/top-09-vybizi-vsechny-strany-k-jednani-o-sluzebnim-zakonu-pel-/domaci.aspx?c=A140730_131034_domaci_kop

- KOPECKÝ, Josef, 2014b. Poslanci přehlasovali prezidenta Zemana, služební zákon bude platit -. *iDNES.cz* [online]. 24. 9. [vid. 2016-10-22]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/poslanci-prehlasovali-prezidenta-zemana-sluzebni-zakon-plati-pbo-/domaci.aspx?c=A141023_224231_domaci_kop
- KOUTNÍK, Ondřej, 2011. Evergreen jménem služební zákon, který byl už popáté odložen. *ceskapozice.cz*. 9. 12.
- PAVEC, Jan, 2016. Miliardový boj s byrokracií selhal, zajímá se o něj policie. *E15.cz* [online] [vid. 2016-12-22]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/miliardovy-boj-s-byrokracii-selhal-zajima-se-o-nej-policie-1325448>
- RK, 2011. Evergreen: vláda už zase slibuje služební zákon. *Lidové noviny*. 25. 2.
- ZLÁMALOVÁ, Lenka, 2008. EU chce přitažlivou státní službu. *MF Dnes*. 1. 8.