

Pracovní skupina pro  
**VEŘEJNOU SPRÁVU**

(státní správa, státem vlastněné podniky, kontrolní a finanční orgány)

### **Shrnutí**

*Experti pracovní skupiny pro veřejnou správu a kontrolu se ve svém reportu zaměřili na klíčovou oblast státní správy. Kritizují především nedokonalost současného zákona o státní službě a nekoncepční zásahy v podobě některých legislativních změn a podezřelých změn systemizace. Další rizika spatřují v problémech v podobě trestního stíhání a auditů Evropské komise, do kterých se dostal předseda vlády Andrej Babiš a společnost Agrofert, se kterou je stále úzce spojen. Zlepšení v oblasti státní správy by do budoucna mohlo přinést zavádění principů staršího služebního zákona z roku 2002, který nikdy nenabyl účinnosti.*

### **1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní**

Základní problémy státní správy vycházejí z nedostatků účinného zákona o státní službě. Kvalitní služební zákon byl schválen už v roce 2002, čímž měl být naplněn ústavní požadavek na zákonnou úpravu poměru státních zaměstnanců<sup>1</sup> a dále podmínka vstupu do EU<sup>2</sup>. Účinnost části zákona však byla opakovaně odkládána po dobu 10 let a zákon nikdy nevyšel v život.

Depolitizace a profesionalizace státní správy měl zákon dosáhnout mimo jiné i důsledným oddělením politické a profesionální složky státní správy. Ministr by v tomto systému tvořil politické zadání, vizi a určoval celkové směřování práce ministerstva. Toto zadání by předával státnímu tajemníkovi, který by ministerstvo řídil po manažerské stránce a odpovídal za plnění politického zadání.

Tento systém řízení ministerstva by zajistil, že ministerstvo je po manažerské stránce řízeno profesionály, kteří se ve státní správě pohybují delší dobu a kteří jsou dobře obeznámeni s jeho

---

<sup>1</sup> Čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky

<sup>2</sup> Evropská komise, Souhrnná monitorovací zpráva o připravenosti ČR na členství v EU, 2003, dostupné z <https://ekonom.ihned.cz/c1-13658660-souhrnna-monitorovaci-zprava-o-pripravenosti-cr-na-clenstvi-v-eu>

specifickou kulturou a z ní vycházejících metod efektivního vedení. Na druhé straně ministr by měl více času na kontakt s voliči a vypracování politické vize, kterou by bylo díky efektivnímu fungování ministerstva možné ve skutečnosti naplnit.

Služební zákon z roku 2002 byl však v roce 2014 zrušen a nahrazen dnes účinným zákonem o státní službě,<sup>3</sup> který výše popsaný princip naplnil jen z poloviny. Došlo k oddělení personálního vedení ministerstva od politického vlivu, pravomoc jmenovat a odvolávat státní úředníky přešla převážně na státní tajemníky, tedy na profesionální složku ministerstva. Ovšem věcné řízení ministerstva ministrowi zůstalo, může tedy ukládat pokyny nejen státnímu tajemníkovi, ale i dalším státním zaměstnancům.

Ponechání věcného (manažerského) řízení ministerstva v rukou ministra má dva hlavní důsledky. Řízení obvykle nedosahuje vysoké profesní kvality, protože politici často nejsou na manažerskou práci specializovaní a na management ve státní správě obvykle ani dostatečně připraveni být nemohou. Ministři jsou navíc svými manažerskými povinnostmi přetížení a nemají dostatek času na řešení otázek, které každodenní fungování ministerstva přesahují. Na druhé straně jsou státní úředníci příliš brzy v rámci své kariéry vystaveni pokynům politiků, které bývají z výše popsaných důvodů občas nepřilíš koncepční a informované, což často vede k jejich demotivaci a tvorbě negativního přístupu k práci, kdy spíše hledají důvody, proč něco nejde, než aby hledali možná řešení. Nastavený systém tak není vyhovující pro obě složky vedení ministerstva – profesionální i politickou.

Za zásadní pro fungování státní správy experti pracovní skupiny dále označili novelu zákona o státní službě z počátku roku 2019<sup>4</sup>. Ta přinesla řadu změn s cílem dosáhnout vyšší otevřenosti a flexibility státní správy. Jednou z nich ovšem bylo i zavedení jednodušší odvolatelnosti státních tajemníků vládou, nově i z vágně definovaných důvodů. Státní tajemníci představují bariéru mezi politickou a profesionální složkou státní správy, ohrožením jejich nezávislosti tak může dojít i k ohrožení nezávislosti celé státní správy. [1]

Dalším problémem je potenciálně zneužívaná systemizace služebních a pracovních míst. Systemizací dochází v rámci státní správy k organizačním změnám. Organizační změny mohou být systémové a odůvodněné, mohou ovšem také sloužit k odsunutí nevyhovujících státních úředníků, které by jinak politici nemohli odvolat. Jako vysoce problematické vyhodnotilo Fórum expertů Mantinelů demokracie tzv. prosincovou systemizaci z roku 2017 a březnovou systemizaci z roku 2018.<sup>5 6</sup>

---

<sup>3</sup> Zákon č. 234/2014 Sb.

<sup>4</sup> Zákon č. 35/2019 Sb.

<sup>5</sup> Fórum expertů k hlídání Mantinelů odpovědné demokratické vlády: Stanovisko k úpravě systemizace služebních a pracovních míst, kterou schválila vláda bez důvěry Andreje Babiše dne 22.12.2017, dostupné z <https://rekonstrukcestatu.s3.amazonaws.com/rekonstrukcestatu/production/files/2019/05/20/13/26/35/a8f41c7f-59a5-477d-9db5-79a7afcd1b87/stanovisko-systemizace.pdf>

## **2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR**

Členové expertní skupiny se shodli, že v oblasti veřejné správy a kontroly bezprostřední nebezpečí principům demokratického právního státu nehrozí.

Jako potenciální riziko lze označit vývoj situace ve věci auditů Evropské komise ohledně dotací poskytovaných skupině Agrofert. Předseda vlády Andrej Babiš sice skupinu Agrofert již přímo nevlastní, je však stále zakladatelem a beneficentem (obmyšleným) svěřenských fondů, do kterých skupina Agrofert patří. Má tak nad svěřenskými fondy kontrolu, může od nich získávat jako beneficent plnění a po jejich zániku má možnost veškerý majetek patřící do fondu znovu získat. [2] Hospodářský úspěch či neúspěch skupiny Agrofert je tak stále předmětem jeho intenzivního zájmu. Existuje tak riziko, že předseda vlády působí nebo bude působit na úředníky, kteří na české straně audity Evropské komise vyřizují, za účelem, aby rozhodovali nikoliv ve prospěch státu, ale ve prospěch hospodářských zájmů Andreje Babiše.

## **3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti**

Státní úředníci i politici se začínají se zákonem o státní službě sžívat a státní správa se postupně konsoliduje, a to i přes dílčí excesy, jakými jsou například podezřelé příklady systemizace nebo nevhodné legislativní změny, jakou je například rozšíření odvolacích důvodů pro odvolání státních tajemníků, viz odpověď na první otázku.

Stav konsolidace však může být ohrožen nekonceptními politickými zásahy či nevhodnými personálními změnami. Další potenciální hrozbou je novela rozpočtových pravidel, která mění i zákon o státní službě. Nově by méně významné změny systemizace mohly namísto vlády odsouhlasit společně ministerstva vnitra a financí. [3] V takovém případě by se o změně systemizace nemusela veřejnost vůbec dozvědět, protože takové rozhodnutí nebude mít formu usnesení vlády.

## **4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.**

Jednoduchý recept pro zásadní zlepšení fungování státní správy neexistuje. Vzhledem k tomu, že nedokonalý zákon o státní službě z roku 2014 platí již pátým rokem, náhlý přechod k systému staršího služebního zákona z roku 2002 by v současnosti, kdy se státní správa postupně

---

<sup>6</sup> Fórum expertů k hlídání Mantinelů odpovědné demokratické vlády: Stanovisko ke změně systemizace služebních a pracovních míst, kterou schválila vláda bez důvěry Andreje Babiše dne 14.3.2018, dostupné z <https://rekonstrukcestatu.s3.amazonaws.com/rekonstrukcestatu/production/files/2019/05/20/13/34/13/7a9182d5-a2bf-4f90-9e8a-a992588f4eed/stanovisko-breznova-systemizace.pdf>

konsoliduje, mohl přinést více škody než užitku. Postupné zavádění principů staršího služebního zákona by však ke zlepšení fungování státní správy pravděpodobně vedlo, k takovým změnám je však v současnosti malá politická vůle. Současná vláda má totiž naopak tendence nezávislost státní správy na politicích oslabovat.

*„Ve státní správě trvá zásadní problém v tom, že platný služební zákon nedává státním tajemníkům na ministerstvech odpovědnost za chod ministerstva a podřizuje státní úředníky politikům bezprostředně.“ (Edvard Outrata)*

### **Vybrané citace členů Pracovní skupiny**

*„Ve státní správě trvá zásadní problém v tom, že platný služební zákon nedává státním tajemníkům na ministerstvech odpovědnost za chod ministerstva a podřizuje státní úředníky politikům bezprostředně.“ (Edvard Outrata)*

### **Přehled mediálních výstupů k dané oblasti**

[1] iRozhlas, Vláda bude moci odvolávat státní tajemníky. Koalice přehlasovala veto Senátu, pomohly SPD a KSČM [online], 23. 1. 2019, dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/sluzebni-zakon-senat-veto-poslanecka-snemovna\\_1901231635\\_haf](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/sluzebni-zakon-senat-veto-poslanecka-snemovna_1901231635_haf)

[2] Michal Blaha, Je Agrofert opravdu „bývalá firma“ Andreje Babiše? [online], 7. 2. 2018, HlídacíPes.org, dostupné z <https://hlidacipes.org/agrofert-opravdu-byvala-firma-andreje-babise/>

[3] Robert Břešťan, K ovládnutí státní správy sepsala Babišova vláda další novelu. Vyhazov posvětí dvě razítka [online], 8. 2. 2019, HlídacíPes.org, dostupné z <https://hlidacipes.org/k-ovladnuti-statni-spravy-sepsala-babisova-vlada-dalsi-novelu-vyhazov-posveti-dve-razitka/>

### **Za Fórum expertů**

Ing. Edvard *Outrata*

JUDr. Ivan *Příkryl*

Ing. Jiří *Žežulka*

JUDr. Ondřej *Závodský*, Ph.D