

Pracovní skupina pro
VEŘEJNOU SPRÁVU
(státní správa, samospráva, veřejné podniky)

Jako zásadní událost, kterou je třeba opatrně uvítat, vnímají členové pracovní skupiny otevření debaty o změnách ve služebním zákoně. Chystané změny však nesmí být využity k další politizaci veřejné správy, je proto třeba je pečlivě monitorovat. Příkladem politizace veřejné správy je návrh Ministerstva vnitra na odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů, který v současné podobě členové Pracovní skupiny považují za zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu. Členové Pracovní skupiny apelují naopak na větší profesionalizaci státní správy a strategické řízení, které doposud absentuje. Jako hodné pozornosti s ohledem na svůj význam upozorňují členové Pracovní skupiny na vážnou implementaci evropské směrnice o whistleblowingu a faktické odložení novelizace zákona o státním zastupitelství. V dalším období bude důležité rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení snížení odměn zastupitelů při kumulaci funkcí. Z hlediska nejen samospráv bude významný další, doposud negativně překotný, vývoj rekonstrukce stavebního práva a vývoj v naopak již roky trvající snaze o rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Potenciál skrývá i návrh zákona o lobbování. Zapomenout by se nemělo ani na velmi nestandardní události kolem výměny ministra kultury Antonína Staňka, zejména na zřejmě neústavní postup prezidenta republiky.

Za Fórum expertů

doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

JUDr. Tomáš Havel, Ph.D.

JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Ing. Edvard Outrata

Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D.

doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

JUDr. Ivan Přikryl

JUDr. Ondřej Závodský, Ph.D.



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

Členové pracovní skupiny v oblasti, která se týká celé veřejné správy, považují za zásadní především faktickou nečinnost Ministerstva spravedlnosti při přípravě návrhu na regulaci **whistleblowingu**, která má být implementací evropské směrnice o ochraně oznamovatelů korupce. [1] Směrnici 7. října 2019 finálně schválila Rada EU a České republiky běží transpoziční lhůta do 15. května 2021. [2]

Navzdory předložení dvou poslaneckých a jednoho senátního návrhu novely **zákona o státním zastupitelství** nedošlo k projednání návrhů Poslaneckou sněmovnou. Avizovaná komplexnější novela z dílny Ministerstva spravedlnosti stále nebyla projednána vládou, a tedy doposud ani předložena k projednání Poslanecké sněmovně. Faktická snaha o novelizaci zákona se tak, i po vzbuzených kontroverzích [3, 4], pochybnostech Legislativní rady vlády [5] a odmítání ze strany Státního zastupitelství [6] i Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí [7], zastavila. [8] Ustanovení procesu výběru a odvolávání státních zástupců, včetně zavedení pevných funkčních období důležitých pro stabilizaci státního zastupitelství i do budoucna, vláda zřejmě odložila, a událost tak bude pravděpodobně zasahovat i do následujícího monitorovacího období. [9]

„Dlouhodobě upozorňuji na systematickou politizaci celého státního aparátu, to jest nejen úředníků ve služebním poměru státních zaměstnanců, ale i na snahu o eliminaci nezávislosti justice.“ (Ondřej Závodský)

Pro transparentnost tvorby veřejných politik může být zásadní návrh **zákona o lobbování**, [10] který skýtá potenciál snížit míru vnímání korupce veřejností a zvýšit důvěru v tvorbu politiky, neboť díky němu bude veřejně zřejmé, kdo rozhodování o podobě veřejných politik ovlivňuje a v čím zájmu. Návrh by obecně mohl legitimizovat pojmy lobbying a lobbista, které se v českém mediálním diskurzu obvykle používají pouze ve spojení s korupcí či klientelismem. Návrh byl předložen Poslanecké sněmovně, ale v monitorovacím období nebyl projednán.

Za zásadní událost v zastřešující oblasti veřejné správy členové pracovní skupiny dále považují **kybernetický útok na krajskou nemocnici v Benešově**, u něhož nadto doposud není znám výsledek vyšetřování. [11, 12]

„Pohled do vlastnické struktury tohoto zařízení zřejmý z Veřejného rejstříku ukazuje na selhání soukromého sektoru. Je otázkou, proč byla cílem právě tato nemocnice.“ (Bohuslav Pernica)

Státní správa

Členové pracovní skupiny považují v oblasti státní správy za zásadní a zároveň podmíněně pozitivní událost otevření diskuse o úpravě **služebního zákona**, která se však projevila až v lednu 2020. [13, 14] Ta je však současně hrozbou, měla-li by se zvrhnout ve snahu dále politizovat fungování státní správy. Otevření debaty po pěti letech fungování zákona je však podle členů pracovní skupiny namístě. Vhodné by bylo dosavadní fungování evaluovat a vyvodit z evaluace návrhy na úpravy.

„Zdá se, že státní služba pod současným vedením dosáhla celé řady dílčích úspěchů ve zlepšování kvality své práce, a že tedy posun správným směrem v této oblasti je větší, než jsem předpokládal po schválení zákona v současné omezené podobě. Alespoň v oblasti ochrany níže postavených státních úředníků před nepatřičnými politickými či osobními vlivy politiků zákon zřejmě pomáhá. Zároveň je však jasné, že



míchanice politiků a vyšších státních úředníků v pozicích náměstků není funkční a že také znemožňuje snahu o odpolitizování státní služby na této úrovni.“ (Edvard Outrata)

„Otevření debaty o úpravě služebního zákona je třeba vítat jen opatrně. Stále u mě převládá obava pramenící ze zkušeností s opakovanými a úspěšnými snahami o politizaci a deexpertizaci státní správy.“ (Ondřej Závodský)

Podle členů pracovní skupiny lze v monitorovacím období hodnotit jako závažné **dění kolem ministra kultury** A. Staňka a trestní oznámení, pravděpodobně účelová, která ministr A. Staněk před svým odvoláním podal. Pro fungování státní správy je pak zásadní, že ministerstvo bylo téměř měsíc bez ministra¹, a to v rozporu s kompetenčním zákonem². [15]

„Ministr kultury Antonín Staněk (ČSSD) podal 20. 5. 2019 do rukou předsedy vlády demisi, kterou prezident republiky Miloš Zeman odmítl po setkání s ministrem kultury 28. 5. 2019 přijmout. Předseda vlády Andrej Babiš (ANO 2011) proto na žádost koaličního partnera, předsedy ČSSD Jana Hamáčka, v souladu s čl. 4 koaliční smlouvy odeslal 31. 5. 2019 prezidentu republiky návrh na odvolání ministra Antonína Staňka z postu ministra kultury. Prezident republiky odmítl návrhu na odvolání neprodleně vyhovět, doporučoval vyčkat na výsledek trestních oznámení, která ministr kultury podal na odvolaného ředitele Národní galerie Jiřího Fajta a dva exředitele olomouckého Muzea umění, a své právo nevyhovět neprodleně žádosti o odvolání dovozoval poukazem na absenci explicitní lhůty v čl. 74 Ústavy³, čímž jednal v rozporu s výkladem většiny ústavních právníků.“

(Ze zprávy Pracovní skupiny pro politické strany a volby za 1. pololetí 2019)

V tomto období došlo k dalším významným **personálním změnám** ve vedení některých ministerstev a státních úřadů, většinou spojovaných se změnami v systemizaci. Uvedené změny budí u členů pracovní skupiny obavy o stabilitu státní služby. Sledovat je třeba jejich účelnost a případné politické motivace. [16, 17, 18]

„Publikované úvahy o tom, že ministr nemůže odvolávat úředníky, kteří dosahují podprůměrného hodnocení, jsou absurdním zkresením faktu, účelově prezentovaným tak, aby se kroky novely zdály vysvětlitelné nekvalitou práce těchto úředníků.“ (Ivan Přikryl)

Samospráva

Na konci listopadu 2019 senátoři napadli u Ústavního soudu **snížení odměn zastupitelů** z řad zákonodárců⁴ [19], což navrhla v minulém monitorovacím období skupina poslanců. Senát návrh zamítl, ale Sněmovna na něm setrvala:

„...uvolněným členům zastupitelstva bude náležet pouze 0,4násobek výše odměny, která byla uvolněným členům zastupitelstva přiznána. Senátoři při zamítnutí upozorňovali, že by nemělo docházet k „finančnímu trestání“ zastupitele poslance, senátora či člena vlády za skutečnost, že dostal ve volbách

¹ Předseda vlády navrhl odvolání A. Staňka 31. května 2019, prezident vyhověl k 31. červenci 2019, ale nového ministra kultury, Lubomíra Zaorálka, jmenoval až 27. srpna. Ministerstvo tak bylo téměř měsíc bez ministra. Prezident republiky zároveň odmítl koaličním partnerem, ČSSD, nominovaného Michala Šmardu jmenovat na post ministra kultury.

² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

³ Čl. 74 Ústavy ČR: „Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.“

⁴ Novela zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Sněmovní tisk [273](#).



důvěru voličů. Nadto také hrozí, že by zmíněná úprava mohla odradit politiky ucházet se o komunální a krajské mandáty, které umožňují poslancům, senátorům či členům vlády zůstat více v kontaktu s místní politikou.“

(Ze zprávy Pracovní skupiny pro samosprávu za 1. pololetí 2019)

Ve sledovaném období se v oblasti legislativy vyskytlo několik dalších návrhů, které v oblasti samosprávy členové Pracovní skupiny považují za zásadní. Vedle chystaného rozšíření počtu kontaktních míst veřejné správy (tzv. Czech Pointů) [20] a stanovení jednotného datového formátu a struktury dat při vedení matrik, které by mělo zajistit přenositelnost takto vedených matričních údajů mezi informačními systémy, se jedná především o:

1) Rekodifikace stavebního práva

Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo rekodifikaci stavebního práva s cílem podstatného zrychlení a zjednodušení přípravy a realizace stavebních záměrů. Věcný záměr zákona schválila vláda po vypořádání připomínek na konci června 2019. Na začátku prosince 2019 předložilo MMR paraagrafové znění nového stavebního zákona a zároveň dalších předpisů, které je nutné novelizovat spolu s ním. Při následných jednáních bylo dohodnuto, že MMR je ochotno upravit část tykající se územního plánování, a dále bylo po jednání s předsedou vlády A. Babišem přislíbeno ponechání stavebních úřadů na obcích s tím, že Nejvyšší stavební úřad a dotčené orgány státní správy budou až od úrovně kraje. [21, 22, 23]

„Rekodifikaci stavebního práva vnímám negativně jako překotnou, nedomyšlenou a nedopracovanou, jakkoliv si uvědomuji, že současný stav také nelze dlouhodobě akceptovat.“ (Tomáš Havel)

2) Novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu

Prvním čtením v Poslanecké sněmovně na konci monitorovacího období prošly obě novely⁵ zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (NKÚ), a související novela Ústavy⁶. Novela Ústavy předpokládá umožnit rozšíření působnosti NKÚ kromě současného hospodaření s prostředky ze státního rozpočtu na hospodaření s prostředky veřejných rozpočtů, které určí prováděcí zákon – novela zákona o NKÚ – tzn. případně také na prostředky samospráv, a to včetně hospodaření jejich právnických osob (např. městských firem).⁷ [24]

„Členové Pracovní skupiny pro samosprávu doporučují jako vhodný krok související s plánovaným rozšířením působnosti NKÚ zjednodušení a racionalizaci kontrolních mechanismů nad hospodařením samospráv.“⁸

(Ze zprávy Pracovní skupiny pro samosprávu za 1. pololetí 2019)

⁵ Sněmovní tisky [230](#) (návrh skupiny poslanců ČPS) a [360](#) (vládní návrh).

⁶ Sněmovní tisk [229](#) (návrh skupiny poslanců ČPS).

⁷ V lednu 2020 prošel Sněmovní tisk 229 (novela Ústavy) třetím čtením a bude jej posuzovat Senát. Jako nositel změny v prováděcím zákoně o NKÚ byl určen Sněmovní tisk 360, jehož projednávání v lednu 2020 poslanci zastavili těsně před finálním hlasováním o celku zákona po třetím čtení. Přijatá shoda poslanců podle usnesení Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny č. 98 (sněmovní tisk [360/8](#)) ze dne 12. června 2019 předpokládá rozšíření působnosti NKÚ v oblasti samospráv na kraje a statutární města.

⁸ Příslušné návrhy předložila skupina poslanců ODS (M. Kupka, M. Benda), KDU-ČSL (M. Výborný) a STAN (V. Rakušan).



3) Návrh zákona o přídatku na bydlení a související

Návrhem dochází ke sloučení dvou současných dávek – příspěvku a doplatku na bydlení – do jedné dávky. Dochází ke změnám podmínek pro získání nároku na přídatku na bydlení.⁹ Obcím se zavádí možnost snížit nejvýše uznatelnou částku nájemného v bytech (možnost zohlednění místních poměrů). [25]

4) Zapojení obcí do výběru lokality pro ukládání radioaktivního odpadu

Ministerstvo průmyslu a obchodu předložilo na konci loňského roku k připomínkám Věcný záměr zákona o zapojení dotčených obcí do řízení směřujících k výběru lokality pro ukládání radioaktivního odpadu¹⁰ s tím, že má reagovat na naléhavou potřebu právní úpravy procesu přípravy a povolování hlubinného úložiště. [26]

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

Státní správa

Návrhy na změny služebního zákona je podle členů Pracovní skupiny třeba bedlivě sledovat, neboť v případě snahy zcela odstranit odborné vedení státní správy na dnešní úrovni náměstků by byl naplněn potenciál k ohrožení demokratických principů právního státu s nezávisle vykonávanou státní správou. Obdobně je třeba monitorovat a ptát se po motivacích ke změnám v odborném vedení ministerstev často formálně prováděných systemizací.

Samospráva

Členové pracovní skupiny spatřují v iniciativě Ministerstva vnitra ke změnám v možnostech odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu a vidí ji jako krok k politizaci veřejné správy.

Ministerstvo vnitra chce přistoupit ke změnám v možnostech odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů. Odvolávat by tajemníky nově mohlo právě Ministerstvo vnitra, což zakládá úvahy o **porušení práva na samosprávu**.¹¹ Ministerstvo vnitra nadto na základě připomínek přišlo s návrhem¹², aby souhlas ředitele krajského úřadu byl nahrazen souhlasem zastupitelstva obce. Jde o krajní případ další **politizace veřejné správy**, neboť úřad územního samosprávného celku by měl být naopak spíše apolitickým a od vlivů zastupitelstva odstíněn. Návrh zákona navíc pracuje s variantou, že by zastupitelstvo mohlo vedoucího úřadu

⁹ Jedná se např. o hodnocení aktivity osob, která bude u žadatelů sledována, dále také návaznost na plnění povinnosti předškolní a školní docházky. Návrhem se dále stanovují minimální základní standardy kvality bydlení jako jedné z podmínek pro získání nároku na přídatku. Návrh přináší rozšíření právních titulů, které umožní získat nárok na přídatku na bydlení. Dále dochází k vyloučení nároku na dávku o osob, které jsou vlastníky jiného bytu, než na který má být přídatku poskytován.

¹⁰ Věcný záměr zákona o zapojení dotčených obcí a jejich občanů do řízení směřujících k výběru lokality pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech a k povolení provozování úložiště radioaktivního odpadu.

¹¹ Jmenování vedoucího úřadu je soukromoprávním vztahem mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a je nepřipustné, aby třetí osoba odlišná od smluvních subjektů zasahovala do tohoto pracovního poměru. Ustanovení § 73 zákoníku práce stanoví, že ten, kdo je příslušný ke jmenování vedoucího zaměstnance, jej může z pracovního místa odvolat. Ministerstvo vnitra není oprávněno jmenovat vedoucího úřadu, tudíž by nemělo mít možnost vedoucího odvolat, aby byla zachována nedotknutelnost práva na samosprávu.

¹² Ministerstvo vnitra rozeslalo do meziresortního připomínkového řízení návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



odvolat i bezdůvodně¹³. Podle členů pracovní skupiny je neakceptovatelné, aby vedoucího úřadu mohl odvolat orgán, kterému není odpovědný. [27]

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Koordinace činnosti uvnitř státní správy je podle členů Pracovní skupiny zcela nedostatečná. **Nefunguje strategické řízení.** Strategických a koncepčních záměrů sice existuje bezpočet, ale nejsou implementovány v praxi. Členové Pracovní skupiny nevidí trend zlepšování uvedeného nežádoucího stavu. Příkladem je přístup Ministerstva pro místní rozvoj k bytové politice. Faktická nečinnost v této oblasti je jednou ze zásadních příčin dnešního stavu, v němž běžná střední třída stále obtížněji dosáhne na vlastní bydlení a chudší vrstvy obyvatel upadají do bytové nouze.

Obdobně vážne i **digitalizace veřejné správy** a její uživatelská přívětivost:

„Digitalizace veřejné správy je nejlepší cestou k její transparentnosti, efektivitě a k účinnému vyvozování odpovědnosti.“ (Ondřej Závodský)

Členové pracovní skupiny také předpokládají, že bude pokračovat **pronikání zpravodajských služeb do života občanů** cestou přijímání zákonů posilujících jejich postavení. Je proto žádoucí posilovat veřejnou diskusi o vztahu veřejné správy, občanů a státní moci prolamující některá občanská práva a svobody. Větší zásah zpravodajských služeb do soukromí občanů by měl být vyvážen větší otevřeností a transparentností těchto služeb, zejména pak posílením jejich veřejné kontroly. Nedostatky ve veřejném diskurzu v této oblasti podle členů Pracovní skupiny posilují spíše zastánce spikleneckých teorií než odpovědný občanský postoj.

Členové pracovní skupiny pochybují, že transpozice evropské směrnice o ochraně oznamovatelů bude dokončena včas (tzn. do 21. května 2021) a upozorňují na pravidelnost, s níž Česká republika nedodrží transpoziční lhůty.

Státní správa

Debaty o **novelizaci služebního zákona** podle členů pracovní skupiny otevírají cestu ke zdravé diskusi o podobě služebního zákona a o jeho dosavadním fungování. Výsledek debaty pak může rozhodnout, zda bude pokračovat proces transformace státní služby směrem k depolitizaci, nebo zda se naopak zvětší politický vliv ve státní službě a reformní snahy se omezí na dočasná zdánlivá zefektivnění. Bohužel dlouhodobě členové Pracovní skupiny pozorují spíše snahu oslabovat mezinárodně uznávané principy dobré správy. S ohledem na doporučení mezinárodních organizací a Evropské komise se už tak nedostatečně ambiciózní služební zákon z roku 2014 cestou novelizací dále odklání od těchto doporučení, a hrozba při současném znovuootevření debat je tak reálná. Proklamace zdůrazňující nutnost zvýšit efektivnost řízení veřejné správy jsou sice správné, ale cesta k realizaci nespočívá ve zvyšování politického vlivu na správu.

¹³ Není dán důvod podle § 12 zákona o úřednících územních samosprávných celků. Opětovně je zde nastolena situace, že vedoucího úřadu by odvolával subjekt, který jej však nemá pravomoc jmenovat, což je v rozporu s právní úpravou § 73 zákoníku práce. Ustanovení § 81 odst. 7 zákona o hlavním městě Praze navíc jednoznačně vymezuje, komu je vedoucí úřadu odpovědný, a to jak v samostatné, tak přenesené působnosti („Za plnění úkolů uložených Magistrátu v oblasti samostatné a přenesené působnosti hlavního města Prahy je ředitel Magistrátu odpovědný primátorovi hlavního města Prahy.“).



„Jsem přesvědčena o tom, že velká část úkolů státní správy je v kontextu nejasné dělby kompetencí přenášena na soukromé subjekty a zde vidím nebezpečí, že se prosazují partikulární zájmy na úkor zájmu veřejného. Průzkum, který jsme provedli v rámci projektu k etice veřejné správy mj. ukázal, že úředníci mají problém s chápáním veřejného zájmu. Vyjasnění situace a odpovědnosti na obou úrovních by tedy bylo žádoucí.“ (Marie Bohatá)

Dále členové pracovní skupiny upozorňují na trend **veřejného osočování sobě podřízených státních úředníků politickými představiteli** jako obranu při řešení problémů, za které nesou politickou zodpovědnost. Tento nešvar je nebezpečný pro fungování depolitizované státní služby, v níž státní úředník nedisponuje prostředky, jimiž se může efektivně hájit. Bude proto nutno opakovaně vysvětlovat, že v etické státní službě politickou odpovědnost nese politik a nikoli státní úředník a že disciplinární mechanismy řeší prohřešky státních úředníků zásadně neverejně.

„Polehčující okolností pro politiky může být, že v naší společnosti se takto neeticky chová téměř každý, kdo k tomu má příležitost, a že to veřejné ‚kritizování‘ stejně nikdo nebere vážně, ale už by se tomu mělo začít více bránit.“ (Edvard Outrata)

Samospráva

Stále častěji můžeme pozorovat nové návrhy ke **změně financování českých municipalit** (tzn. návrhy na změnu současného systému rozpočtového určení daní). V současné době je na stole několik návrhů. Jedná se například o legislativní návrhy Libereckého kraje¹⁴, Pardubického kraje¹⁵, Zlínského kraje¹⁶ či hlavního města Prahy¹⁷, či o návrh města Karviná o zavedení vyrovnávacího příspěvku. [28] Případná úprava mechanismu přerozdělování RUD podle uvedených návrhů některým obcím přidá finanční prostředky, a naopak druhým finance odebere. Z tohoto pohledu nelze očekávat nalezení zásadní shody mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí a jejich specifickými problémy. Z toho důvodu se celá řada představitelů obcí a měst spíše shoduje, že by mělo dojít k navýšení finančních prostředků pro všechny územní samosprávné celky. Měl by tedy být zvednut procentuální podíl, který v rámci sdílených daní náleží českým municipalitám, který je v současné době stanoven na 23,58 %. Na první polovinu letošního roku je naplánováno setkání pracovní skupiny při Ministerstvu financí k RUD. Skupina se setkala naposledy v roce 2018. Jasně stanovisko MF je ale takové, že se nepočítá se změnami RUD v současném volební období. Členové pracovní skupiny se vedle toho domnívají, že nalezení politické shody by bylo beztak nadmíru náročné.

Obdobně náročné bude najít shodu i na schválení a případně podobě nových **pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu**:

„V nadcházejícím období lze také očekávat intenzivní diskusi, především na půdě Senátu, ve věci rozšíření pravomocí NKÚ, zejm. v případě možnosti rozšířit jeho kontrolu na kontrolu municipalit. Celá řada senátorů se vyhraňuje proti zmíněnému záměru a budou se snažit odmítnout zmiňovaný návrh, který přichází z Poslanecké sněmovny.“ (Tomáš Havel)

¹⁴ Sněmovní tisk [753](#).

¹⁵ Sněmovní tisk [766](#).

¹⁶ Sněmovní tisk [774](#).

¹⁷ Sněmovní tisk [674](#).



Nadcházející půlroční období bude také ve znamení příprav **podzimních krajských voleb**, které mohou reálně dopadnout i na politickou budoucnost větších měst a jejich představitelů, kteří v celé řadě případů zastávají také volené funkce v krajských samosprávách. To může být dokladem personálního nedostatku (některých) politických stran a hnutí, který dále vede k nutnosti kumulace více volených funkcí.

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.

Inspirovat se ve zlepšení fungování veřejné správy můžeme **doporučeními OECD** propagujícími integritu veřejné správy. Integrita představuje zastřešující koncept, který zahrnuje jak dodržování zákonů, tak i etických pravidel. Jedná se o systémový přístup nahrazující dřívější fragmentované iniciativy a *ad hoc* řešení spočívající v přijímání a vynucování pravidel proaktivním přístupem založeným na prevenci a předvídání možných problémů, které se jeví jako účinnější.¹⁸

Jako hodný diskuse se podle členů Pracovní skupiny jeví návrh na větší **decentralizaci státních úřadů**, potažmo přesun některých z nich z Prahy do regionů. Decentralizace by mohla podpořit regionální rozvoj, a tedy kvalitu života v regionech. [29]

Státní správa

Jedním z klíčových aspektů diskutovaných změn v zákoně o státní službě by mohla být **struktura nejvyššího vedení ministerstev**. Současná právní úprava působí zmatečně, když předpokládá dvojí charakter pozice s titulem „náměstek“. Návrh náměstka ministra vnitra pro státní službu oddělit na této úrovni politické pozice od odborných je podle pracovní skupiny krok správným směrem. Naopak návrhy na plné zpolitizování této úrovně vedení ministerstev, tedy na zrušení „odborných náměstků“ (náměstků pro řízení sekce) na této úrovni a ponechání pouze „náměstků politických“ (náměstek člena vlády), pod nimiž by ve vedoucí hierarchii následovali přímo ředitelé odborů, by bylo výrazným krokem zpět k politizaci a deprofesionalizaci státní správy.

Současný stav **nedůsledného oddělení politického a odborného chodu ministerstev** má řadu nežádoucích důsledků. Jednak nedovoluje vývoj jednotného étosu státní služby, což podporuje resortismus a přežívání různých místních „kultur“ v jednotlivých úřadech. Dále omezuje kariérní možnosti ve státní službě, takže ambiciózní státní úředník brzy pochopí, že ho úspěch čeká jen tehdy, když se zpolitizuje. Také brání efektivnosti reformy ve státní službě, protože hlava státní služby nemá pravomoc takové reformy organizovat (kromě personalistiky). Tento nežádoucí stav se dále umocňuje tím, že při současném stavu je hlava státní služby v hierarchii vedení státní služby příliš nízko pod politickým vedením.

„Vezmeme-li v potaz vývoj oboru státní služby a služebního zákona od roku 2002, je to příběh o pouhých ambicích na odpolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci. Důvodové zprávy všech následných zákonů a jejich novel, včetně úvah o stávajících, vedou jen a jen k ovládnutí ministerstev a státních úřadů politiky

¹⁸ Bohatá, Marie. Etika a integrita veřejné správy ČR, Scientific Papers of the University of Pardubice č. 3, 2019, s. 16-27.



se zřetelnou koncentrací rozhodovací pravomoci premiéra, ministra financí a vnitra. Ve státní správě se minimalizuje prostor pro profesionální řízení a nahrazuje se bezmeznou loajalitou.“ (Ivan Příkrýl)

Pracovní skupina proto důrazně **doporučuje zachovat odborné pozice** i nad úrovní ředitelů odborů a důsledněji přistoupit k depolitizaci státní správy tak, aby státní úředníci nebyli, tak jako je tomu dnes, odpovědní politickému vedení, nýbrž odbornému vedení státní služby.

„Vzhledem k tomu, že opravdu účinná úprava systému (tedy návrat ke struktuře z původní verze zákona z roku 2002) není dnes politicky průchodná, je minimalistický návrh na větší oddělení politického a odborného vedení ministerstva asi nejlepší možný. Na druhé straně úplné odstranění stupně odborného řízení dnes reprezentovaného odbornými náměstkyně a jeho plné nahrazení jen náměstkyně politickými, jak navrhuje někteří politici, odporuje principu depolitizace. Byl by to nebezpečný krok zpět k úplné politizaci naší státní služby.“ (Edvard Outrata)

Členové pracovní skupiny v kontextu debat o novelizaci zákona o státní službě a **trendu osočování státních úředníků politickými představiteli** apelují na hledání způsobu, jak tomuto veřejnému osočování konkrétních státních úředníků politiky bránit. Zaměřit se je třeba na vedení státní služby, které státní zaměstnance nedokáže účinně bránit, neboť se nachází příliš nízkou v hierarchii pod politickým vedením. Je také třeba zapracovat na podobě etického kodexu, jehož připravovaná verze bude pravděpodobně opět nesena v příliš legalistickém tónu a nebude se dostatečně opírat o zkušenosti zemí s důvěryhodnou, efektivně fungující státní správou.

Samospráva

Podle členů Pracovní skupiny by bylo zajímavé **otevřít diskusi o charakteru zákona o rozpočtovém určení daní**, je totiž otázkou, zda by se nemělo jednat o ústavní zákon, aby nebylo možné obcím odebrat či snížit finanční prostředky jen z vůle Poslanecké sněmovny, která může Senát v této věci přehlasovat a například razantně pozměnit stávající systém.

Řešení problematiky **odvolání tajemníků a ředitelů krajských úřadů** doporučují členové Pracovní skupiny ponechat ve stávající podobě, pouze legislativně vyjasnit, jakou právní povahu (správní rozhodnutí vs. faktický úkon) má předchozí souhlas. Judikatura v této oblasti je totiž značně rozrůzněná.

Členové pracovní skupiny dále apelují na **podporu meziobecní spolupráce**:

„V oblasti meziobecní spolupráce, a to i mezinárodní, členové Pracovní skupiny doporučují zpřesnit a rozšířit její parametry v zákoně o obcích tak, aby se stala jednodušší a výhodnější, neboť se vzhledem k obecnému odporu ke slučování obcí navzdory české extrémně fragmentované struktuře samospráv jeví prohlubování dobrovolné spolupráce mezi obcemi jako nejvhodnější cesta k řešení problémů zejména malých obcí. Fakultativní spolupráce zvyšuje kvalitu místního vládnutí skrze efektivnější alokaci jak prostředků, tak kapacit. (...) Dnes nabízející se velmi volné formy meziobecní spolupráce kýženou efektivitu při správě obcí dlouhodobě zajistit nemohou.“

(Ze zprávy Pracovní skupiny pro samosprávu za 1. pololetí 2019)



Vybrané citace členů Pracovní skupiny

„Jsem přesvědčena o tom, že velká část úkolů státní správy je v kontextu nejasné dělby kompetencí přenášena na soukromé subjekty a zde vidím nebezpečí, že se prosazují partikulární zájmy na úkor zájmu veřejného. Průzkum, který jsme provedli v rámci projektu k etice veřejné správy mj. ukázal, že úředníci mají problém s chápáním veřejného zájmu. Vyjasnění situace a odpovědnosti na obou úrovních by tedy bylo žádoucí.“ (Marie Bohatá)

„Rekodifikaci stavebního práva vnímám negativně jako překotnou, nedomyšlenou a nedopracovanou, jakkoliv si uvědomuji, že současný stav také nelze dlouhodobě akceptovat.“ (Tomáš Havel)

„Zdá se, že státní služba pod současným vedením dosáhla celé řady dílčích úspěchů ve zlepšování kvality své práce. Alespoň v oblasti ochrany níže postavených státních úředníků před nepatřičnými politickými či osobními vlivy politiků zákon zřejmě pomáhá. Zároveň je však jasné, že míchanice politiků a vyšších státních úředníků v pozicích náměstků není funkční. Úplné odstranění stupně odborného řízení dnes reprezentovaného odbornými náměstkyněmi a jeho plné nahrazení jen náměstkyněmi politickými, jak navrhuje někteří politici, však odporuje principu depolitizace. Byl by to nebezpečný krok zpět k úplné politizaci naší státní služby.“ (Edvard Outrata)

„Vezmeme-li v potaz vývoj oboru státní služby a služebního zákona od roku 2002, je to příběh o pouhých ambicích na odpolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci. Důvodové zprávy všech následných zákonů a jejich novel, včetně úvah o stávajících, vedou jen a jen k ovládnutí ministerstev a státních úřadů politiky se zřetelnou koncentrací rozhodovací pravomoci premiéra, ministra financí a vnitra. Ve státní správě se minimalizuje prostor pro profesionální řízení a nahrazuje se bezmeznou loajalitou.“ (Ivan Přikryl)

„Otevření debaty o úpravě služebního zákona je třeba vítat jen opatrně. Stále u mě převládá obava pramenící ze zkušeností s opakovanými a úspěšnými snahami o politizaci a deexpertizaci státní správy.“ (Ondřej Závodský)



Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

- [1] ePravo. Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Evropské unie [online]. 3. 10. 2019. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/smernice-o-ochrane-osob-oznamujicich-poruseni-prava-evropske-unie-110020.html>
- [2] Právní Prostor. Rada EU schválila směrnici o ochraně whistleblowerů [online]. 8. 10. 2019. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/rada-eu-schvalila-smernici-o-ochrane-whistlebloweru>
- [3] ČT24. Nový zákon vymění státní zastupitelství během dvou let, souhlasí s kritikou novely Hamáček [online]. 8. 9. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2918912-novy-zakon-vymeni-statni-zastupitelstvi-behem-dvou-let-souhlasi-s-kritikou-novely>
- [4] Echo24. Napětí mezi státními zástupci a Benešovou. Kolem zákona je zbytečná hysterie, vzkazuje ministryně [online]. 20. 10. 2019. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/S9SHd/napeti-mezi-statnimi-zastupci-a-benesovou-kolem-zakona-je-zbytecna-hysterie-vzkazuje-ministryne>
- [5] Česká justice. Zákon o státním zastupitelství: Legislativní rada vlády se postavila Benešové [online]. 9. 9. 2019. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/09/zakon-statnim-zastupitelstvi-legislativni-rada-vlady-se-postavila-benesove/>
- [6] NSZ. Nejvyšší státní zástupce komentuje projednávání připomínek k zákonu o státním zastupitelství [online]. 20. 8. 2019. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/tiskove-zpravy/2414-nejvyi-statni-zastupce-komentuje-projednani-pipominek-k-zakonu-o-statnim-zastupitelstvi>
- [7] ČT24. Vládní protikorupční rada odmítá sporný zákon o státním zastupitelství [online]. 2. 10. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2940698-vladni-protikorupcni-rada-odmita-sporny-zakon-o-statnim-zastupitelstvi>
- [8] Info.cz. Benešová: V zákonu o státním zastupitelství doladujeme poslední aspekty s Pavlem Zemanem [online]. 3. 12. 2019. Dostupné z: <https://www.info.cz/pravo/benesova-v-zakonu-o-statnim-zastupitelstvi-doladujeme-posledni-aspekty-s-pavlem-zemanem-43770.html>
- [9] E15. Zákon o státních zástupcích má skluz. Babiš oddaluje jeho projednání [online]. 6. 1. 2020. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/zakon-o-statnich-zastupcich-ma-skluz-babis-oddaluje-jeho-projednani-1365742>
- [10] iRozhlas. Zavedení registru i pokuty až 100 tisíc korun. Vláda schválila návrh zákona o lobbování v Česku [online]. 30. 7. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/navrh-zakona-lobbovani-lobbiste-marie-benesova-vlada-ministerstvo-spravedlnosti_1907301642_dok
- [11] ČT24. Hackeři ochromili benešovskou nemocnici. Nelze spouštět přístroje, ruší se operace [online]. 11. 12. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3001334-provoz-benesovske-nemocnice-ochromil-kryptovirus-napadl-jeji-pocitacovy-system>
- [12] ČT24. Benešovská nemocnice, kterou napadl hacker, je po téměř třech týdnech v plném provozu [online]. 30. 12. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/3016475-benesovska-nemocnice-ktou-ny-napadl-hacker-je-po-temer-trech-tydnech-v-plnem-provozu>
- [13] iRozhlas. Babiš chce zjednodušit odvolávání ministerských náměstků. Superúředník Postránecký to podporuje [online]. 29. 1. 2020. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/babis-sluzebni-zakon-ministerstvo-dopravy-postranecky_2001291201_miz
- [14] iRozhlas. Šéf státní služby Postránecký: Nechal bych jen politické náměstky, které může ministr odvolat [online]. 29. 1. 2020. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/postranecky-sluzebni-zakon-politicky-namestek_2001291200_ban
- [15] iRozhlas. Prezident Zeman po dvou měsících odvolal ministra kultury Staňka. Nástupce je stále nejasný [online]. 29. 7. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-antonin-stanek-odvolani-ministr-kultury_1907291318_lac



- [16] Novinky. Exnáměstek Hejduk s žalobou na odvolání kvůli Babišově systemizaci neuspěl [online]. 25. 7. 2019. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/exnamestek-hejduk-s-zalobou-na-odvolani-kvuli-babisove-systemizaci-neuspel-40291046>
- [17] Ekonomický deník. Ministerstvo obrany čekají změny. Skončit by měl náměstek Rada, překvapivě znovu vznikne sekce spolupráce s českými zbrojaři [online]. 22. 11. 2019. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/ministerstvo-obrany-cekaji-zmeny-skoncit-by-mel-namestek-rada-prekvapive-vznikne-sekce-spoluprace-ceskymi-zbrojari/>
- [18] Security magazín. Personální čistka na Energetickém regulačním úřadu [online]. 23. 10. 2019. Dostupné z: <https://www.securitymagazin.cz/security/personalni-cistka-na-energetickem-regulacnim-uradu-1404064208.html>
- [19] ČT24. Senátoři napadli snížení odměn zastupitelům z řad zákonodárců. Je podle nich protiústavní [online]. 29. 11. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2990741-senatori-napadli-snizeni-odmen-zastupitelum-z-rad-zakonodarcu-je-podle-nich>
- [20] iDnes. Státním manažerům přidají. Starostové budou mít až 120 tisíc, hejtmani 138 [online]. 29. 12. 2019. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/legislativni-zmeny-czech-point-rozsireni-pusobnosti-dny-pravni-ucinnosti-rok-2020-vnitro.A191211_111430_domaci_lre
- [21] Respekt. Nový stavební zákon. Predátor životního prostředí přichází na svět [online]. 21. 10. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/novy-stavebni-zakon-predator-zivotniho-prostredi-prichazi-na-svet>
- [22] iRozhlas. Nový stavební zákon míří k finální podobě. Starostové menších obcí se obávají zhoršení servisu [online]. 23. 12. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/novela-stavebni-zakon-namitky-pripominky_1912230600_jak
- [23] ČT24. Tak špatný, že ho nelze zlepšit, kritizují odborníci nový stavební zákon. Zbytečná panika, reaguje ministerstvo [online]. 19. 12. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3008780-tak-spatny-ze-ho-nejde-zlepsit-odbornici-kritizuji-novy-stavebni-zakon>
- [24] Právní prostor. Nad aktuálními návrhy změn ústavního pořádku [online]. 25. 7. 2019. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/nad-aktualnimi-navrhy-zmen-ustavniho-poradku>
- [25] ČTK. MPSV navrhuje dvě dávky na bydlení od r. 2021 nahradit přídavkem [online]. 20. 12. 2019. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mpsv-navrhuje-dve-davky-na-bydleni-od-r-2021-nahradit-pridavkem/1834936>
- [26] Deník. Stát odškodní obce dotčené hledáním úložiště. Dostanou 53 milionů [online]. 17. 7. 2019. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/stat-odskodni-obce-dotcene-hledanim-uloziste-dostanou-53-milionu-20190717.html
- [27] Česká justice. Hamáček chce, aby vnitro mohlo odvolávat obecní tajemníky a ředitele krajských úřadů [online]. 27. 9. 2019. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/09/hamacek-chce-aby-vnitro-mohlo-odvolavat-obecni-tajemniky-reditele-krajskych-uradu/>
- [28] Deník veřejné správy. Návrh změny RUD zavedením vyrovnávacího příspěvku [online]. 22. 1. 2020. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6786780>
- [29] Info. Naše bohatství není v ropě, uhlí nebo lithiu. Házíme celé generace přes palubu, říká Farský [online]. 27. 12. 2019. Dostupné z: <https://www.info.cz/cesko/nase-bohatstvi-neni-v-ropě-uhli-nebo-lithiu-hazime-cele-generace-pres-palubu-rika-farsky-43727.html>

