

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**  
**Filozofická fakulta**  
**Katedra politologie a evropských studií**

**Veronika Gorylová**

**Vliv stranické ideologie na transformaci veřejné  
správy**

-

**přijímání zákona o státní službě v zemích V 4**

**Magisterská diplomová práce**

**Vedoucí diplomové práce: Doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D.**

**OLOMOUC 2013**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne 25. dubna 2013, *podpis:*

Na tomto místě bych chtěla velmi poděkovat Doc. Mgr. Pavlu Šaradínovi, Ph.D., za jeho odborné rady, čas a ochotu vést tuto práci. Bez jeho vedení by tato práce vznikala těžko. Dále bych ráda poděkovala své rodině a přátelům za jejich dlouhodobou podporu nejen při psaní této práce, ale během celého studia.

## Obsah

Úvod.....	6
1. Transformace veřejné správy .....	18
1.1 Vymezení veřejné správy a její vývoj .....	18
1.2 Dichotomní teorie – veřejná správa vs. vláda .....	22
1.3 Specifika veřejné správy v postkomunistickém prostoru .....	26
2. Česká republika .....	32
2.1 Přijetí zákona č 218/2002 Sb. a kategorizace stran.....	33
2.2 Odklad normy mezi lety 2002–2006 a postoj ODS .....	36
2.3 ODS jako vládní strana.....	38
2.4 Aktuální vývoj.....	40
3. Přijímání služebního zákona v zemích V4 .....	44
3.1 European Administrative Space a vymezení kritérií .....	44
3.2 Maďarsko.....	50
3.3 Polsko .....	57
3.4 Slovensko.....	65
3.5 Hodnotící zpráva OECD.....	69
4. Stranická ideologie vládnoucích koalic .....	79
4.1 Typologie .....	79
4.2 Maďarsko.....	80
4.2.1 Volby 1990 .....	80
4.2.2 Volby 1998 .....	83
4.2.3 Volby 2006 .....	86
4.3 Polsko .....	88
4.3.1 Volby 1993 .....	88
4.3.2 Volby 1997 .....	91
4.3.3 Volby 2005 .....	93
4.3.4 Volby 2007 .....	97
4.4 Slovensko.....	99
4.4.1 Volby 1998 .....	99
4.4.2 Volby 2002 .....	103
4.5 Výstup.....	106

Závěr .....	110
Abstrakt.....	116
Literatura.....	118
Anotace .....	127

## Úvod

Transformace veřejné správy demonstrována přijetím zákona o státní službě je téma, které v současnosti rezonuje českým mediálním prostorem velmi často. Ať už se to týká vlády, která profesionalizaci veřejné správy považuje za jeden ze stěžejních nástrojů v boji proti korupci, nebo aktérů občanské společnosti, kteří si bez funkční veřejné správy nedokáží představit fungování demokratického systému. Moderní systém veřejné správy vyžaduje také EU, která jím podmiňuje čerpání evropských dotací. Otázkou je, proč zůstává ČR jedinou zemí v EU, která dodnes nemá implementovanou žádnou normu, která by upravovala fungování veřejné správy<sup>1</sup> a přiblížila ji evropským standardům.

Je nasnadě, že transformace je nezbytná. Efektivní veřejná správa tvoří podstatu kvalitního fungování státu jako celku. V parlamentním demokratickém režimu je výkonná moc svěřena vládě a prezidentovi. Jejich úkolem je uvádět v praxi normy tak, aby byl zajištěn spravedlivý a funkční chod státu. K tomuto slouží celá síť pracovišť - veřejná správa. Charakterizujeme ji jako „*zprostředkující instituce, které mobilizují lidské zdroje do služby v záležitostech státu na daném území.*“<sup>2</sup>

Tyto instituce poznamenala zkušenost s komunistickým režimem. Vláda jedné strany a potlačování plurality se podepsalo nejen na politické soutěži či společenské organizaci, ale narušilo logiku samotného výkonu vlády. Veřejná správa se stala integrální součástí stranické politiky a splynula s jejími strukturami. Všechny postkomunistické země, Českou republiku nevyjímaje, musí tomuto dědictví čelit, a pokud mají svou transformaci směrem k vyspělému demokratickému státu dovést do úspěšného konce, je nezbytné se reformou veřejné správy zabývat.

Služební zákon považuje OECD za nástroj k řešení neduhů veřejné správy poznamenané komunistickým režimem. Ideálně by měl potlačit politizaci a zajistit nestrannost systému. S tím souvisí dosažení minimalizace patronáže, neboť jen nestrannost jednotlivce se projeví v rozhodovacím procesu a povede k postupné profesionalizaci. Jeho přijetí by mělo vytvořit zeď

---

<sup>1</sup> Veřejnou správou je v práci primárně myšlena administrativa státu na centrální úrovni, tedy bez samospráv či dalších zaměstnanců ve služebním poměru (policisté, hasič, armáda atd.)

<sup>2</sup> BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, s. 2.

proti korupčnímu chování limitováním vedlejších ekonomických aktivit zaměstnanců tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů. Díky nastavení pravidel pro obsazování pozic ve veřejné správě by nemělo docházet k nepotistickým praktikám. Zaměstnanec i v nejvyšších pozicích by měl mít jistotu, že nemůže být odstraněn na základě libovůle politiků. V neposlední řadě by kvalitní zákon o státní službě měl přispět k celkové profesionalizaci systému nastavením vzdělávacího systému.<sup>3</sup>

Práce se na problematiku transformace veřejné správy dívá skrze optiku institucionálního přístupu. „*V rámci proměny veřejné správy jsou vlivy ekonomiky a politiky vždy mediovány skrze síť institucí. Mají určující efekt nad tím, co se aktuálně v rámci reformy děje, a tím pádem i nad konečným výstupem.*“<sup>4</sup> Alexandr Kotchegura tento přístup upravuje pro specifika postkomunistických zemí. Upozorňuje na to, že v době tranzice hrají podstatnější roli elity, které následně specifikují funkce institucí.<sup>5</sup> Ty se na základě obdobných pohledů na řešení společenských a ekonomických problémů seskupují a vytváří politické strany.

Jejich různorodost charakterizuje demokratický systém vlády. Legitimně se ve volbách ucházejí o hlasy voličů tak, aby dosáhly alespoň podílu na vládě a možnosti prosadit své cíle nejčastěji v rámci koaliční vlády. Liší se právě na základě toho, na jaké ideové platformě vznikly: tématem levicové vlády se stane apel na sociální politiku, pravice se zaměří na budování tržních podmínek či privatizaci. Kdo ovšem dbá na výkon veřejné správy? Je transformace veřejné správy a přijetí služebního zákona podmíněno ideologickým směřováním strany?

Podnětem ke zkoumání transformace veřejné správy je „jedinečné“ postavení ČR v rámci EU, která sice schválila služební zákon již v r. 2002, ale jako jediná země EU ho stále neuvedla v život. Práce dále reflektuje diskuze politických představitelů v ČR právě kolem r. 2002, kdy došlo k přijetí tohoto zákona. Protlačila ho vláda v čele s ČSSD za přispění US a KDU-ČSL. Tehdy se projevil silný názorový rozkol mezi představiteli dvou hlavních stran

---

<sup>3</sup> CARDONA, Francisco: *Building a Civil Service System*. Sigma, OECD 2002, s. 1–2.

<sup>4</sup> POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York, Oxford University Press 2000, s. 23.

<sup>5</sup> KOTCHEGURA, Alexander: *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*. Leiden, Leiden University Press 2008, s. 23.

definující pravo-levé spektrum stranického systému ČR. Vládní strany v čele s ČSSD a ministrem práce a sociálních věcí Vladimírem Špidlou považovaly přijetí a implementaci služebního zákona za nástroj ke vzniku apolitických a profesionálních státních úředníků. Rozdělení veřejné správy na část politickou (ministři a jejich kabinet) a část úřednickou mělo zajistit, že úředníci „budou v poměrně stabilním postavení, budou mít povinnost se vzdělávat a současně budou pod politickým vedením, které se bude vytvářet vždy na základě vůle projevené ve volbách.“<sup>6</sup> Naopak předseda pravicové ODS Václav Klaus vyjádřil nad přijetím zákona své zklamání. Norma prý vytvoří ze státních úředníků „nadlidi s většími právy, než mají ostatní zaměstnanci“,<sup>7</sup> zabetonuje úřednické struktury a povede k posílení byrokratizace.<sup>8</sup> Do takového zákona tlačí ČR EU, resp. „jiná byrokracie - naše úředníky ochraňují úředníci evropské.“<sup>9</sup> To poslední, co by přijetí služebního zákona mohlo přinést, je zkvalitnění systému veřejné správy.<sup>10</sup> Stěžejním faktem je setrvačnost, s jakou ODS odmítá služební zákon. Nejen, že se nikdy nepokusila hlasováním v Poslanecké sněmovně ČR aktivně zabránit odkladu zákona, ale dokonce svými hlasy podpořila jeho odložení.<sup>11</sup> Jako vládní strana se pak postarala o jeho další odklad ještě celkem třikrát (těsně po volbách v r. 2006, v r. 2008 a r. 2011). Zůstává tak jedinou demokratickou parlamentní stranou<sup>12</sup> působící v PS déle než jedno volební období, která v momentě hlasování o služebním zákonu nikdy většinově nepodpořila jeho pozitivnější směřování.

---

<sup>6</sup> Špidla: *Zákon o státní službě vytvoří profesionální úředníky*. 2.11.2000.

<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/schuze-snemovny-309.html?mail> (5.4.2013)

<sup>7</sup> KLAUS, Václav: *Evropská unie, zákon o státní službě a moc byrokracie*. 22.11.2001

<http://www.klaus.cz/clanky/2374> (5.4.2013)

<sup>8</sup> KLAUS, V.: *Evropská unie, zákon o státní službě a moc byrokracie*.

<sup>9</sup> KLAUS, V.: *Evropská unie, zákon o státní službě a moc byrokracie*.

<sup>10</sup> *ODS si myslí, že služební zákon dá úředníkům více práv než jiným*. 13.3.2002.

<http://www.epravo.cz/top/clanky/ods-si-mysli-ze-sluzebni-zakon-da-urednikum-vice-prav-nej-jinym-16037.html?mail> (5.4.2013)

<sup>11</sup> Při hlasování o prvním odkladu č. 281/2003 Sb. hlasovalo 16 poslanců proti návrhu, 42 poslanců se zdrželo nebo nehlasovalo. Při hlasování o druhém odkladu, zákonu č. 626/2004 Sb. hlasovali pro návrh odložit účinnost zákona 3 poslanci, proti návrhu 3, 50 poslanců bylo nepřihlášeno, nebo se zdrželo, nebo byli omluveni. Z hlasování je zjevná benevolence poslanců ODS.

<http://www.psp.cz/sqw/hlasovani.sqw?o=4> (2.3.2013)

<sup>12</sup> KSČM také soustavně odmítá implementování služebního zákona. Jedním z důvodů je zavedení povinných lustrací, které by zákon přinesl. Lustrace by prověřovaly minulost zaměstnance vzhledem k jeho případné aktivitě před r. 1989, což KSČM rezolutně odmítá. Souvisí to i s faktem, že KSČM je jedinou komunistickou parlamentní stranou v zemích V 4, která neprošla demokratizačním procesem tak, jak jsme mohli pozorovat v Maďarsku nebo Polsku.

Na základě této reflexe je zformulována hypotéza práce, která se snaží zjistit, zda je přijímání služebního zákona ovlivněno ideologickým směřováním politických stran resp. vládních koalic. Na základě diskuze v ČR práce předpokládá, že *pravicové vládní koalice, jejíž součástí jsou zejména konzervativní strany, budou tendovat k blokování zákona o státní službě, a přispívat ke zpomalování transformace veřejné správy.*

Pro ověřování hypotézy byly zvoleny země, které tvoří Visegrádskou čtyřku. Pro výběr těchto států hraje několik faktorů. Díky geografické blízkosti spolu sdílely stejné mocenské útvary, ať už to byla habsburská monarchie, východní blok či nyní EU. Jejich veřejné systémy se tedy pohledem institucionálního přístupu formovaly díky podobným vlivům. Země spojuje podobné ústavní nastavení – všechny fungují jako parlamentní demokracie. Shoduje se také rok vstupu do Evropské unie, což předpokládá stejný tlak EU na transformaci veřejné správy. Co je nepodstatnější, vlivem komunistické zkušenosti se musí vyrovnat se slabým výkonem institucí a s podobně chabou efektivitou veřejné správy.<sup>13</sup> I přes velkou podobnost s ČR tyto země zákon o státní službě implementovaly.

Práce je rozdělena do čtyř základních kapitol. První kapitola obecně uvádí problematiku veřejné správy jako vědního oboru a obhájí relevanci tématu veřejné správy v politologickém komparativním výzkumu. Stať dále mapuje vývoj veřejné správy a ve stručnosti vytyčuje hlavní rozdíly mezi premoderní a moderní veřejnou správou. Jak se měnilo postavení veřejné správy ve společnosti? Druhá část kapitoly se věnuje teoretickým přístupům, které reflektují vývojové trendy veřejné správy. Demonstruje zde dichotomickou teorii, jejíž reprezentanty jsou zejména Woodrow Wilson, Frank Goodnow a Max Weber. Tito autoři spatřují v oddělení vlády a veřejné správy klíčový faktor k efektivnímu fungování demokracie a k eliminaci defektů premoderních systémů. Zůstává dichotomický přístup jen normativním konceptem minulosti, nebo se projevuje i v moderních metodách řízení veřejné správy? Finální část si dává za úkol přiblížit specifika veřejné správy v postkomunistickém prostoru a uvést na něm znaky premoderního systému

---

<sup>13</sup> *Corruption Risks in the Visegrad Countries: Visegrad Integrity System Study.* Transparency International, Hungary 2012, s. 8.  
[http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2012/07/visegrad\\_net.pdf](http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2012/07/visegrad_net.pdf) (22.2.2013)

veřejné správy. Jakým výzvám musí systémy veřejné správy v postkomunistických zemích čelit? Je možné takto poznamenané systémy transformovat stejným způsobem jako západní země a očekávat od nich podobné výsledky? Závěr kapitoly se soustřeďuje na význam přijetí zákona o státní službě v rámci evropských struktur.

Druhá, svým obsahem kratší kapitola, objasňuje vývoj situace ve vztahu k přijímání služebního zákona v České republice. Vzhledem k tomu, že služební zákon nebyl implementován do praxe, není předmětem další analýzy. V úvodu nastiňuje východiska, ze kterých plyne povinnost služební zákon v ČR přijmout a podrobně se zaměřuje na ideologickou kategorizaci stran, které zákon v r. 2002 schválily. V další části se věnuje postoji Občanské demokratické strany k jeho postupnému odkládání, přičemž demonstruje postoj poslanců ODS v rámci hlasování jako nevládní strany v období 2002–2006, tak její důvody pro odkládání normy v době jejího vládního angažmá v letech 2006–2010 a v současnosti. V závěru se zaměří na aktuální návrh služebního zákona a zejména kritiku jeho nedokonalosti.

Cílem třetí kapitoly je komparace služebního zákona a jeho novel v zemích V 4 s funkčním zákonem o státní službě. Její závěry budou složité jako podklad pro závěrečnou analýzu.<sup>14</sup> Úvodní část kapitoly stanovuje kritéria, a to na základě European Administration Space, tedy obecných principů, které vytvořila EU ke standardizaci systému veřejné správy zejména v zemích s nutností její transformace. Tyto jsou aplikovány na jednotlivé státy a jednotlivé novely v nich přijímané, což se stává předmětem následujících podkapitol. Části o Maďarsku, Polsku a Slovensku definují přijaté normy upravující veřejnou správu. V Maďarsku jsou to tři zákony: 1992. évi XXIII Törvény, 2001. évi XXXVI. Törvény, 2006. évi LXXII. Törvény. Polsko prodělalo v této oblasti nejvíce změn ze všech pozorovaných zemí, přijalo již čtyři normy upravující veřejnou správu. Analyzovány budou dopady norem: Ustawa o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 roku, Dz.U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402; Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.o służbie cywilnej, Dz. U. 1999 r. Nr. 49, pozn. 483; Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1218; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej,

---

<sup>14</sup> Do analýzy byly zahrnuty jen země, kde byl zákon či jeho novely implementovány – Maďarsko, Polsko a Slovensko.

Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505. Co se týče Slovenska, zde upravily veřejnou správu tři normy, a to původní zákon č. 312/2001, a jeho novely č. 551/2003 a č. 231/2006.

Každá norma je vyhodnocena podle definovaných kritérií s úmyslem zachytit zejména dynamiku vývoje systému jako celku. Výstupem dílčích podkapitol jsou tabulky, které přehledně zachycují vývoj kritérií po přijetí konkrétních norem. Na základě hodnotící zprávy OECD shrnuje závěrečná část kapitoly kritéria napříč zkoumanými zeměmi (včetně ČR) a podává komplexní přehled o stavu systémů veřejné správy. Přiblížily se pozorované země evropským principům a vyřešily problémy spojené s postkomunistickými defekty veřejné správy?

Čtvrtá kapitola se soustředí na ověřování stanovené hypotézy. Na základě klasifikace stranických rodin představených v úvodu kapitoly definuje postavení vládních koalic na pravo-levé škále. V Maďarsku, Polsku a Slovensku se kategorizace zaměřuje na ty vládní koalice, které vzešly vítězně z voleb v tom volebním období, kdy byl přijat zákon o státní službě či jeho novela. Výsledkem kategorizace jednotlivých stran do stranické rodiny a umístění na pravo-levé škále politického spektra se stává zhodnocení celkového ideologického profilu vládní koalice. Mají pravicové, a speciálně konzervativnější vlády větší zájem na zachování politizace a patronáže?

Metodologicky je práce zpracována na základě kvalitativních technik. Splňuje charakteristiky hypotézy generující případové studie, která je typická pro oblasti výzkumu, kde neexistují zavedené teorie. Účelem je na základě induktivní logiky založené na pozorování konkrétního případu (politická diskuze v ČR) co nejvíce zpřesnit definovanou hypotézu tak, aby bylo možno generovat hypotézy, které lze následně empiricky ověřovat. V první a druhé kapitole převažuje deskriptivní metoda, na základě níž je objasněno ukotvení veřejné správy v politologickém výzkumu, její vývoj a specifika postkomunistického prostoru, popř. situace v ČR. Zbývající kapitoly jsou vystavěny na metodě komparace a obsahové analýze dokumentů.

Co se týče třetí kapitoly, je zde v rámci každé země aplikována diachronní komparace právních norem. Cílem je dosažení porozumění o vývoji veřejné správy a zachycení dynamiky jejího vývoje. Jednotlivé normy jsou posuzovány na základě kritérií, které jsou pro všechny země shodné, čímž je

umožněno také srovnání napříč zeměmi. Co se týče jejich výběru, bylo nutné se zaměřit na taková, která co nejpřesněji reflektují situaci v zemích V 4.<sup>15</sup> Prioritou v jejich výběru se stala a) vzhledem ke specifičnosti postkomunistického prostoru orientace na analýzy z této geografické oblasti, b) zaměření se především na změny v institucionálním nastavení reform tak, aby bylo možno posoudit jejich vliv na fungování systému. Cílem nebylo hodnotit trendy či možnosti nastavení, ale konkrétní dopad jednotlivých zákonů na veřejnou správu v daném období. Pro tuto kapitolu se jeví jako stěžejní zpráva OECD z r. 2009 *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Představuje podklad, který se zaměřuje výhradně na prostor bývalého východního bloku a přitom se věnuje konkrétním oblastem, které služební zákon v dané zemi upravuje. Byla vypracována u pátého výročí vstupu postkomunistických zemí do EU a mapuje jejich „vytrvalost“ v reformním snažení.

Osm základních kritérií je tedy převzato z této práce. Jsou utříděny do pěti základních skupin, které OECD definovala jako znaky moderní veřejné správy. Oddělení veřejné správy je definováno 1. Existencí úřadu veřejné správy, 2. Otevřenou soutěží, 3. Nezávislostí nejvyšších úředníků. K vytvoření individuální odpovědnosti přispívá vhodně nastavený 4. Systém práv a povinností a 5. Vzdělávací systém. Ochranu úředníků před ztrátou zaměstnání charakterizuje 6. Mzdový systém a 7. Právní ochrana úředníků. Přijetí a povyšování úředníků je ideální provádět na základě 8. Hodnocení výkonu. Hodnocení kritérií probíhá na dichotomní škále – ANO – pokud norma uvedené kritérium upravuje, NE – pokud se mu zákon nevěnuje. Čím kvalitnější norma, tím více ANO v hodnocení kritérií. Výstupem každé podkapitoly je tabulka, která na základě vyhodnocení kritérií porovnává posun jednotlivých norem. Cílem je zachytit dynamiku vývoje přijímání zákonů upravujících veřejnou správu a vyhodnotit pozitivní či negativní vliv v naplňování evropských principů v dané zemi.

---

<sup>15</sup> Hlavní problém tkví v tom, že veřejná správa je oblast, která z velké části čerpá z historické zkušenosti dané země. Je zřejmé, že jiný systém veřejné správy bude ve Velké Británii, kde se pokojně vyvíjel do II. sv. války, a jiný v zemích východní Evropy, které si prošly zkušeností nedemokratického režimu

DEMMKE, Christoph: *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPASCOPE 2010, s. 7.  
[http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf) (21.2.2013)

Čtvrtá kapitola je zpracována zejména pomocí obsahové analýzy programů stran, které tvořily vládní koalici v momentě přijetí jednotlivých variant zákona o státní službě. Na základě analýzy programových materiálů stran a jejich ideologických profilů jsou rozřazeny do stranických rodin, definující pravo-levé politické spektrum. Klasifikace stran je převzata z práce kolektivu českých politologů kolem Petra Fialy, kteří se ve své knize *Politické strany ve střední a východní Evropě: ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích* zabývali kategorizací politických stran v postkomunistickém prostoru. Strany jsou hodnoceny nejen na základě programů aktuálních pro dané volební období, ale také jejich dlouhodobého ideologického směřování.

Co se týče literatury zabývající se veřejnou správou, zřetelně absentují české zdroje. V českém prostředí je problematika veřejné správy zpracovávána autory – právníky, kteří se věnují zejména analýze zákona jako takového. Na rozdíl od české literatury se v té zahraniční setkáme jak s teoretickými pracemi, které definují vztah veřejné správy a politiky, tak s díly zaměřujícími se na veřejnou správu v rámci komparativního výzkumu. Preferovány jsou tedy zdroje zahraniční. Co se týče teoretických prací, je zde nutné zmínit esej amerického myslitele Woodrowa Wilsona *The Study of Administration*. Dnes již klasická práce z r. 1886 zdůrazňuje nutnost oddělení politiky od administrativy, kterou považuje za základ ke spravedlivému a efektivnímu fungování demokratického systému. Tento idealistický koncept položil základy k oddělenému vnímání a modernímu pojetí veřejné správy v rámci politického systému. Jeho poselství představuje výzvu pro postkomunistické země.

Co se týče komparativních děl cizojazyčné literatury, v této práci jsou užity dvě skupiny zdrojů: monografie, sborníky či články konkrétních autorů, a hodnotící zprávy, které vycházejí převážně z analýz OECD, popř. Světové banky. Rozvržení literatury v podstatě kopíruje členění práce. Stěžejní knihou první kapitoly, která je považována za startovní čáru výzkumu veřejné správy v komparativní rovině obecně, je sborník Hanse Bekka, Jamese Perryho a Theo Toona *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington 1996, 346 s. Soustřeďuje v sobě poznatky o systémech veřejné správy ze zemí celého světa. Do té doby se autoři věnovali výzkumu veřejné správy partikulárně, a tak nebylo možno závěry uspokojivě generalizovat. Tato publikace jako první

nabízí komplexní pohled na historii a strukturu systémů veřejné správy. Navrhuje základní orientaci v teoretických a metodologických ukotveních komparativního výzkumu veřejné správy a zdůrazňuje nutnost komparativní výzkum vést, neboť jen komparací můžeme tvořit relevantní závěry. Sborník je sestaven ze 14 příspěvků různých autorů dlouhodobě se zabývajících veřejnou správou. Jednotlivé části jsou psány s důrazem na metodologii společenské vědy, spíše je tedy určena akademické obci než širší veřejnosti. Dalším důležitým podkladem pro zpracování první kapitoly se staly práce amerického politologa Ferrella Headyho. Stejně jako Bekk a spol. ve svých statích zdůrazňuje důležitost komparace veřejné správy, ovšem vždy s přihlédnutím na politický systém, v němž veřejná správa funguje. Za všechny jmenujme publikaci *Public Administration in Comparative Perspective*. New York, Marcel Dekker 1995, 497 s.

Propojení výzkumu veřejné správy a politologie je obsahem publikace *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law*. Boston, McGraw-Hill 1998, 596 s. Jejím autorem je další americký odborník na veřejnou správu David Rosenbloom. Hlavním přínosem této publikace je nabourání tradičního nazírání na problematiku veřejné správy skrz právní disciplínu. Publikace tohoto typu v české politologii chybí. Rosenbloom zde hodnotí veřejnou správu z prizmatu managementu a politické vědy a zdůrazňuje relevanci politologie ve výzkumu veřejné správy. Lze souhlasit s autorem, že náhled na veřejnou správu vždy jen skrz jeden vědní obor je příliš omezující na to, abychom dokázali kvalitně zhodnotit kvalitu systému. Na druhou stranu práce staví na analýze americké veřejné správy, a proto jeho důraz na manažerské řízení a aplikaci postupů užívaných v soukromém sektoru na veřejnou správu nemusí být v postkomunistickém prostoru relevantní.

Co se týče literatury zabývající se vývojem veřejné správy, zde práce čerpala z publikace izraelského politologa Erana Vigody *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York, CRC Press 2002, 416 s. Jednotlivé kapitoly se zabývají postupnou inovací řízení veřejné správy od svých premoderních začátků až po zavádění manažerských stylů řízení v současnosti. Manažerský pohled na řízení veřejné správy doplňuje australský autor Owen Hughes. Ve své obsáhlé práci *Public Management and Administration An Introduction*. New York, Palgrave Macmillan 2003, 303 s.,

se věnuje vývoji veřejné správy od rigidních byrokratických struktur v minulosti až po flexibilní podobu současnosti. Stejně jako Vigoda upozorňuje na nové trendy v oblasti řízení veřejné správy, která se vlivem manažerských technik stále více přibližuje soukromé sféře. Konkrétně vyzdvihuje přístup new public managementu, který považuje za ideální přístup v řízení moderní veřejné správy. S tímto autorovým závěrem lze polemizovat, neboť aplikovat NPM do prostředí, kde dlouhodobě neexistoval soukromý sektor ani soutěživost s ním spojená, může být velmi problematické. Jeho přístup se stává ideálním jen v kontextu zemí, ve kterých vznikl, nelze ho aplikovat plošně.

Specifika postkomunistické veřejné správy shrnují práce původem německého politologa Jana-Hinrika Meyera-Sahlinga, který v současnosti působí ve Velké Británii. Ve svých statích se dlouhodobě věnuje transformaci a profesionalizaci systému veřejné správy, přičemž se zaměřuje na oblast střední a východní Evropy. Úzce spolupracuje s OECD a jeho výzkumné týmy jsou autory několika hodnotících zpráv organizace. V této práci je použito hned několik jeho textů, z nichž nejdůležitější je již zmíněná zpráva OECD *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Sigma Papers, OECD Publishing 2009, č. 44, 92 s. Podává komplexní pohled na situaci veřejné správy ve všech zemích s komunistickou minulostí a stává se odrazovým můstkem pro komparativní analýzu vývoje veřejné správy v zemích V 4. Ve všech svých textech upozorňuje na jedinečnost transformace veřejné správy v postkomunistickém prostoru, který trpí vysokou mírou politizace a z ní vyplývajících negativních jevů. Konečně je třeba zmínit práci americko-švédské dvojice Guyho Peterse a Jona Pierra. Ve své knize *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*. London, Routledge 2004, 300 s., ve které se zabývají tématem politizace v západní Evropě. Autoři přichází se závěrem, že i přes vysokou míru vyspělosti západních zemí a dlouhodobou tradici demokracie je politizace jevem, který prorůstá veřejnou správou i v tomto prostoru. Řešení vidí v aktivní společnosti, která se bude snažit usměrňovat nezbytnou politickou kontrolu veřejné správy. Závěr je inspirativní pro postkomunistické země, kde je míra politizace ještě vyšší. Problémem je zároveň nízká politická participace, takže opět se zdá složité aplikovat autorův

závěr do postkomunistického prostoru. V této práci byly užity kapitoly věnující se politizaci jako obecnému fenoménu.

Druhou skupinu podkladů tvoří hodnotící zprávy OECD. Vznikly většinou ve spolupráci s výzkumným střediskem SIGMA (Support for the Improvement in Governance and Management), které úzce spolupracuje s OECD a EU. Jejím cílem bylo analyzovat situaci v zemích s nutností transformace veřejné správy a poskytovat jim zpětnou vazbu v jejich reformním snažení. Kromě již zmíněné zprávy Meyera-Sahlinga je nutné zmínit stať SIGMY s názvem *European Principles for Public Administration*. SIGMA PAPERS, 1999, č. 27, 28 s. Zde jsou shrnuty základní evropské principy, které slouží jako vodítko k úspěšné transformace veřejné správy v postkomunistických zemích. Tyto cíle posloužily jako motivace k výběru kritérií této práce. Zpráva SIGMY *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. SIGMA Assessment 2002, 15 s., se zároveň stala jedním ze stěžejních podkladů pro zachycení vývoje transformace v Maďarsku.

Na tomto místě je vhodné zmínit také zprávy, které sice nepocházejí s dílny SIGMY, ale přesto se věnují vývoji veřejné správy v jednotlivých zemích. Polskou situaci komplexně mapuje polská autorka Tatiana Marcherkiewicz, která se dlouhodobě zabývá právě transformací polské veřejné správy. Ve své stati *Continuity and Discontinuity: Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*. Bratislava 2010, s. 49–73., nabízí přehledný a ucelený náhled na vývoj veřejné správy v Polsku a detailně se věnuje dopadům jednotlivých reforem na podobu systému jako celku. Pro slovenskou kapitolu jsou použity partikulární zprávy ze serveru [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu), kde zejména slovenští autoři průběžně reflektovali dopady, které přinesly jednotlivé novely zákonných norem na vývoj veřejné správy. Vzhledem k neexistenci funkční právní normy v ČR je hlavním podkladem kapitoly o situaci v ČR hodnotící zpráva Transparency International *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*, která přehledně a podrobně shrnuje současný stav veřejné správy v ČR a komentuje poslední vládní návrh zákona z r. 2011.

Pokud bylo vhodnější použít zahraniční literaturu pro zpracování kapitol o veřejné správě, česká literatura bude převažovat při klasifikaci

vládních stran. Česká politologie se zabývá konceptualizací stranických systémů dlouhodobě a v současnosti nabízí několik titulů, které reflektují charakter stranických systémů i v postkomunistické Evropě. Pro tuto práci byla zvolena publikace kolektivu politologů kolem Petra Fialy s názvem *Politické strany ve střední a východní Evropě: ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*. Brno, Masarykova univerzita 2002, 472 s. Autoři v této rozsáhlé stati vytvořili přehled politických stran v postkomunistickém prostoru, což odpovídá charakteru této práce. Jako základní kritérium pro klasifikaci politických stran a způsob jejich představení použili koncepci stranických rodin. Tento přístup je podkladem pro vypracování třetí kapitoly. Co se týče knihy samotné, její největší přínos tkví v systematizaci nejdůležitějších politických stran v celém postkomunistickém prostoru. Nesnaží se o hlubší analýzu jejich vývoje, ale nabízí spíše encyklopedický přehled jejich existence. Další stěžejní českou publikací je dnes již klasická práce Maxmiliána Strmisky a spol. *Politické strany moderní Evropy*. Praha, Portál 2005, 727 s. Poskytla další zdroj informací týkající se vývoje a ideologického postavení jednotlivých zkoumaných stran.

Tato práce nemá vzhledem k induktivnímu pojetí za cíl ověřovat teorii, neboť žádný ucelený teoretický koncept veřejné správy v postkomunistickém prostoru není přesně specifikován. Příčinou jejího vzniku je reflexe nezastupitelné role veřejné správy ve fungování demokratického režimu a její nevhodný stav v ČR. Zahraniční (především západní) literatura sice nabízí jisté závěry, nicméně díky specifikům postkomunistického prostoru je nelze plošně aplikovat. Ověření či vyvrácení stanovené hypotézy by mělo přispět ke generování přesnějších závěrů a předpokladů tak, aby jejich případné ověření směřovalo k upevnění problematiky veřejné správy v užším teoretickém konceptu. Ideálně by měla poskytnout vodítko k objasnění situace v ČR.

# 1. Transformace veřejné správy

## 1.1 Vymezení veřejné správy a její vývoj

Definovat veřejnou správu není jednoduchá záležitost. Většina autorů se shoduje v názoru, že veřejná správa je interdisciplinární obor přesahující jeden úhel pohledu. Je možno na ni nahlížet prizmatem politologie, sociologie, psychologie, historie, managementu atd. v závislosti na tom, jaký partikulární jev chceme zkoumat. Definovat veřejnou správu není snadné i z toho důvodu, že neexistuje jedno všeobjímající paradigma či teorie. Vzhledem k tomuto širokému záběru někteří autoři tvrdí, že obor zabývající se zkoumáním veřejné správy trpí „*krizí identity*“.<sup>16</sup> Jiní vědci dokonce mají za to, že obor veřejné správy by se vůbec neměl snažit zcela se osamostatnit, neboť je těžké stanovit všeobsahující teorii „*v oblasti, která zůstává hodnotově spíše rozmanitá, než ortodoxní.*“<sup>17</sup> Tato komplexnost může být deficitem pro přesnou definici, na druhou stranu zbytečnými hranicemi neomezuje přesnější reflexi reality, a tím spíše dokáže jasněji objasnit skutečný rozměr výkonu vlády.

I přes tuto zdánlivou nejasnost můžeme pozorovat vcelku úzký vztah právě s politickou vědou. Americký specialista na problematiku veřejné správy David Rosenbloom zdůrazňuje souvislost mezi veřejnou správou a politikou, kterou politologie zkoumá. Od úředníků veřejné správy je vyžadována podpora politických kroků a programu, který zavádějí v praxi. Zároveň musí přesvědčit členy legislativy, vládu, zájmové skupiny a širokou veřejnost, že jejich aktivity a kroky jsou zodpovědné a žádoucí.<sup>18</sup> Veřejná správa je tedy součástí každodenní politiky, a proto předmětem zájmu politické vědy.

Jiný americký politolog zabývající se veřejným prostorem John Ellwood na druhou stranu upozorňuje na některé limitující prvky politické vědy: výzkum veřejné správy sice souvisí s politickým chováním, politickými procesy a institucemi. Na druhou stranu politologie se jí zabývá pouze obecně, všímá si jen vlivů, které mohou ohrožovat výkon veřejné správy z vnějšku. Přehlíží praktické vedení a manažerské přístupy ve veřejné správě, která se

---

<sup>16</sup> KOTCHEGURA, A.: c. d., s. 19.

<sup>17</sup> HEADY, Ferrel: *Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges*. Public Administration Review, 58, 1998, č. 1, s. 34.

<sup>18</sup> ROSENBLOOM, David: *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law*. Boston, McGraw-Hill 1998, s. 13.

transformuje spíše na podobu praktického klientského servisu občanů. V konečném důsledku ale Ellwood pokládá politologii za vhodný nástroj ke zkoumání veřejné správy, neboť operuje „*metodologickými nástroji, které jsou schopny odhalit důležitost byrokratického aparátu a jeho vlivu na politický systém jako takový.*“<sup>19</sup>

Jedním z těchto nástrojů je komparace. Jen vzájemnou komparací různých systémů můžeme odhalit, jaké procesy je formovaly a na co by případná reforma měla navázat. „*Před pokusem transformovat systém veřejné správy musíme nejdřív vědět, co reformovat.*“<sup>20</sup> Ideálně by těmito komparacemi mělo dojít k úspěšné generalizaci, která by nám měla dát vhled do toho, „*co funguje a co je nejlepší.*“<sup>21</sup> V tomto ohledu se za zásadní studii komparativního přístupu považuje společná práce výzkumníků z Univerzity v Indianě a Katedry veřejné správy Univerzity v Leidenu na počátku 90. let. Produktem výzkumu této skupiny se stala práce editovaná Hansem A.G.M. Bekke, Jamesem L. Perrym a Theo Toonem s názvem *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Shrnovala nejen první fáze sběru dat a na jejich základech představila první moderní teorie a indikátory. Zároveň se stala základem pro založení *Comparative civil service research consortium* jako platformy pro další mezinárodní komparativní výzkum veřejné správy.<sup>22</sup>

Heady upozorňuje, že komparace veřejné správy v jednotlivých zemích, zejména zemích západních a nezápadních, může být komplikovaná, protože jak už bylo zmíněno, neexistuje jeden univerzální model, který by se hodil do všech politických systémů. Liší se podle toho, zda je porovnáván systém prezidentský, parlamentní, zda vládne jedna strana atd. „*Nejvhodnější přístup pro komparativní studium veřejné administrativy je skrz nazírání na ně optikou jednotlivých politických systémů, i přes to, že kvantitativní měření není vždy možné.*“<sup>23</sup> Opět se tedy vracíme na začátek – neexistuje jedno obecné či ideální

---

<sup>19</sup> ELLWOOD, John W.: *Political science*. In: KETTL, Donald F. – MILWARD, Brinton H. (Edd.): *The State of Public Management*. Baltimore 1996, s. 51.

<sup>20</sup> BEKKE, Hans A. - MEER, Frits M.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Leiden, Leiden University Press 2000, s. 2.

<sup>21</sup> PETERS, Guy.: *Theory and Methodology*. In: BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, s. 33.

<sup>22</sup> HALLIGAN, John: *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Northampton, Edward Elgar Publishing, 2003, s. 2.

<sup>23</sup> HEADY, Ferrel: *Public Administration in Comparative Perspective*. New York, Marcel Dekker 1995, s. 54-55.

paradigma pro veřejnou správu jako takovou. K jejímu pochopení je nutné klást důraz na konkrétní kontext politických, ekonomických a sociálních faktorů jednotlivých systémů.

Veřejná správa je jev, který provází lidskou civilizaci od jejího počátku. Už Bible zmiňuje množství hierarchických manažerských struktur, které spravovaly vládu v podmínkách stále rostoucí populace. Neméně podstatná byla veřejná správa pro starověký Řím či Řecko, kde sloužila jako nástroj kontroly podrobených zemí a jejich obyvatel. Stejně tak v oblastech Blízkého či Dálného východu hrála veřejná správa důležitou roli v rozvoji např. perské či čínské říše. Jako centra moci a vlivu se dají označit další verze veřejné správy v pozdějších obdobích monarchií.

Všechny premoderní systémy si byly podobné v několika aspektech: zaměstnávaly odborníky různých profesí a tříd a používaly autoritu a moc jako nejlevnější kontrolu nad jednotlivcem, vládní institucí i samotným správním procesem.<sup>24</sup> Owen Hughes dokonce označuje takovéto systémy za vysoce personalizované: zakládaly se na loajalitě jednotlivců směrem ke králi či ministři namísto toho, aby byly neosobní, založené na právu a loajalitě k organizaci a státu. Důsledkem tohoto nastavení se staly korupční praktiky a zneužívání moci úřadu pro osobní prospěch. Typické pro premoderní systémy bylo nastolování patronáže a nepotismu, či přímé nakupování úřadů tak, aby z toho měly prospěch obě strany.<sup>25</sup>

Důležitost modernizace veřejné správy se naplno projevila s bohem průmyslové revoluce. Ta byla doprovázena výraznými sociálními a demokratizačními změnami. Větší zájem o blahobyt lidí a tlak na efektivnější vykonávání státní moci vyžadoval kvalifikovanější „navigátory“ – inženýry, průmyslníky, technické profesionály. Jejich důležitost ve společnosti se odrazila mimo jiné i ve vzdělávací soustavě, která reflektovala potřebu technicky vzdělaných jednotlivců. Došlo k rozvoji statistiky, která vytvořila základ jak pro řízení podniků, tak pro veřejnou správu jako celek. Do popředí

---

<sup>24</sup> VIGODA, Eran: *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York, CRC Press 2002, s. 1.

<sup>25</sup> HUGHES, Owen E.: *Public Management and Administration An Introduction*. New York, Palgrave Macmillan 2003, s. 17.

se dostal člověk jako nástroj k zlepšení výkonu veřejné správy. „*Lidská stránka organizace se stala organickou součástí administrativy.*“<sup>26</sup>

Další posun směrem k techničtějšímu výkonu veřejné správy zaznamenáváme po II. světové válce. Celospolečenské klima, které nastalo po válečném běsnění a touha vybudovat novou a lepší Evropu s sebou nesla další požadavky na efektivitu a kvalitu veřejné správy. Velká pozornost se soustředila na vytvoření lepších služeb pro občany, dlouhodobé plánování a kvalitní spravování státu tak, aby veřejné dobro bylo distribuováno co jak největšímu počtu občanů. „*Cílem bylo vybudování lepší společnosti. Větší a produktivnější veřejný sektor byl nástrojem.*“<sup>27</sup>

Pokud bychom měli shrnout dopad průmyslové revoluce na veřejnou správu, je zřejmé, že došlo k posunu od klientelismu k postupnému ukotvování veřejné správy skrze přijímání technických a řídicích metod. Zaměstnanci ve veřejné správě museli čelit mnohem větší odpovědnosti směrem k občanům a potýkali se se stále náročnějšími požadavky. Nejen, že byli nuceni splňovat podmínku způsobilosti k výkonu svého povolání, ale navíc byli povinni zachovávat ve svém přístupu k občanům rovnost, spravedlnost, sociální vyváženost a zejména zodpovědnost.

Nadšení a entusiasmus, který se po válce projevil ve všech odvětvích společnosti a který měl zajisté podíl na nastartování ekonomik a poválečné obnově, se začínal v 60. a 70. letech vyčerpávat. Jednotlivé země nedokázaly v dostatečné míře zajistit pro své občany lepší zdravotní péči, spravedlivý sociální systém atd., tedy to, co se vlády po válce zavázaly distribuovat všem. Nespokojenost se promítala v postupnou ztrátu důvěry jak ve veřejnou správu, která selhala jako nástroj v distribuci společenského dobra, tak ve vládu samotnou. Někteří autoři hovoří přímo o „zborcení snu“.<sup>28</sup> Zároveň se čím dál tím častěji začíná v souvislosti s vývojem veřejné správy používat pojem public management. „*Management se významově liší od administrativy. Administrativou rozumíme následování instrukcí. Management klade důraz na dosahování výsledků a aplikování osobní odpovědnosti za ně.*“<sup>29</sup> Součástí

---

<sup>26</sup> VIGODA, E.: c. d., s. 3.

<sup>27</sup> Tamtéž, s. 4.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 4.

<sup>29</sup> HUGHES, O.: c. d., s. 45.

moderního přístupu k veřejné správě se stala celková její decentralizace a přenášení odpovědnosti na nižší celky.<sup>30</sup>

## 1.2 Dichotomní teorie – veřejná správa vs. vláda

Z předchozí kapitoly je zřejmé, že soustava veřejné správy prodělala během historie poměrně dobře čitelný vývoj. Od systému, který byl zcela spjat s vykonáváním moci, ať už to byl král či ministr, k postupné modernizaci, která měla za úkol nastavit pravidla pro spravedlivé a efektivní fungování veřejné správy. Fakticky šlo o snahu vymanit premoderní veřejnou správu z přímého vlivu a závislosti na politické moci. Jaké teoretické koncepty reflektovaly tento vývoj a snahu vymezit postavení vlády a veřejné správy?

Teorie, která přímo zdůrazňuje důležitost oddělení veřejné správy a politického vlivu, je dichotomní přístup. Tvrdí, že politika a veřejná správa tvoří dva oddělené sektory. Za zakladatele tohoto přístupu je obecně považován Woodrow Wilson, který své teze nastínil v práci z roku 1887 s názvem *The Study of Administration*. Zde uvádí, že „*státní administrativa leží vně sféry politiky. Administrativní otázka tedy není otázkou politickou. Ačkoliv politici sestavují úkoly pro administrativu, nemělo by se to projevit její manipulací.*“<sup>31</sup> Wilson byl celý svůj život přesvědčený demokrat, a dobře fungující veřejnou správu považoval za ochranu před excesy demokratického systému vlády. Svým přístupem vyjadřoval obavu spojenou s korumpováním a politizací administrativních záležitostí, což je typický jev premoderních systémů veřejné správy.

Wilsonův původní přístup o oddělení administrativy a politiky se stal postupně terčem kritiky pro svou přílišnou normativnost. Kritika směřovala hlavně k tomu, že nelze v praxi oddělit politiku a veřejnou správu, protože ta má působit v interakci tak, aby byla schopná zajistit funkční stát. Van Riper upozorňuje, že Wilson v podstatě nikdy netvrdil, že administrativa a politika musí být zcela odděleny. Koneckonců faktem zůstává, že politici jsou voleni k tomu, aby zákony tvořili a pak je uváděli v praxi skrze moc výkonnou.

---

<sup>30</sup> *Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery?* World Bank 2001, s. 1. <http://iacconference.org/documents/cs28a.pdf> (25.2.2013)

<sup>31</sup> WILSON, Woodrow: *The Study of Administration*. In: SHAFRITZ, Jay – HYDE, Albert (Edd.): *Classics of public administrative*. Philadelphia 1997, s. 18.

Wilson zdůrazňoval zejména zachování stranické, ne nutně politické neutrality.<sup>32</sup>

Frank Goodnow převzal jeho argumentaci a nastínil ji v díle *Politics and Administration* z roku 1900. Goodnow zde napadá tradiční rozdělení mocí - exekutivní, legislativní a soudní. Zpochybňuje jejich rozhodující úlohu ve správě státu a nabízí odlišný pohled. Dvě základní funkce státu vidí ve schopnosti vyjádřit a zachytit vůli občanů a tuto vůli uvést v praxi. Každá z tradičních tří „mocí“ se tedy dělí na tyto dvě. Přiklání se k pozdějším Wilsonovým tezím v tom smyslu, že teoreticky lze funkci veřejné správy a politiky oddělit, v praxi však jsou obě součástí jednoho celku – vlády.<sup>33</sup> „*Politická kontrola veřejné správy je náchylná k produkci neefektivního systému, kde mají úředníci pocit, že to, co je po nich požadováno, není úkolem jejich oddělení, jako spíše vyhovění žádosti politické strany.*“<sup>34</sup> Stejně jako Wilson, i Goodnow ve skutečnosti nechtěl zcela oddělit administrativu od praktické politiky, spíše mu šlo o zabránění stranického vlivu a zakořenění patronátních praktik.<sup>35</sup>

Třetím významným teoretikem oddělující - alespoň normativně - veřejnou správu od praktické politiky, je Max Weber. Na rozdíl od zmíněných teoretiků nahlížel na problematiku z opačného úhlu pohledu: tvrdil, že politika sama o sobě je příliš slabá na to, aby „držela na uzdě“ moc administrativy. Hrozí tak vznik vlády funkcionářů (*Beamtenherrschaft*). Je tedy nezbytně nutné, aby administrativa zůstala oddělena od politiků.<sup>36</sup> Zároveň spatřoval ve funkční veřejné správě, kterou označil byrokracií, centrum své teorie o racionálně-legálním panství. Tu charakterizoval loajalitou k úřadu, specializací, neosobním vztahem založením na prestiži. Vyznačovala se přesným rozdělením kompetencí, stanovením úřední hierarchie, přesným oddělením úřední sféry od soukromé, oddaností službě, systematickou kontrolu a

---

<sup>32</sup> VAN RIPER, Paul: *The politics-administration dichotomy: Concept or reality?* In: RABIN, Jack – BOWMAN, James (Edd.): *Politics and administration: Woodrow Wilson and American public administrative*. New York: 1984, s. 209.

<sup>33</sup> GOODNOW, Frank: *Politics and Administration: A Study in Government*. New York, Transaction Publishers 1900, s. 9–13.

<sup>34</sup> Tamtéž, s. 83.

<sup>35</sup> MONTJOY, Robert – DOUGLAS, Watson: *Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government*. *Public Administration Review*, 55, 1995, č. 3, s. 236–238.

<sup>36</sup> TAHMASEBI, Reza – MUSAVI, Seyyed: *Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate*. *Administration and Public Management*, 17, 2011, č. 4, s. 133.

disciplínou nad výběrem a postupem na vyšší místa na základě kvalifikace, výsledků a služebního věku.<sup>37</sup>

Všichni tři teoretikové zdůrazňovali oddělení veřejné správy od stranické politiky, spíše než odloučení od praktické politiky jako takové. Dichotomický vztah mezi administrativou a politikou byl definován obavou o neutralitu administrativy a reagoval na neduhy pozorované zejména v premoderních formách veřejné správy. I přes opakované výklady, které redefinovaly zmíněné teoretické ukotvení, se objevily kritiky, typické zejména pro poválečné období.

Paul Appleby namítal, že politika a administrativa tvoří jednu stranu téže mince. Tím, že je každodenní politika vykonávána veřejnou správou, nemůže být podle něj izolována.<sup>38</sup> V 60. letech došlo k dalšímu zdůraznění role administrativy v politickém procesu, neboť vlády se potýkaly s komplexem celospolečenských problémů, ať už to byl sociální systém, ekonomika, či problematika občanských práv či chudoby. „*Protože se zvýraznila politická významnost administrativy, a dichotomie byla tím pádem označena za omyl, mnoho lidí věřilo, že úředníci by měli využít svůj úsudek k tvorbě politického procesu.*“<sup>39</sup> V sociálně-politickém kontextu, kdy se ukázalo, že zvolení politici selhávají v procesu efektivní vlády, se jevila veřejná správa právě tím sektorem, který se měl větší měrou podílet na politickém rozhodování.

Je zřejmé, že dichotomickou vizi reprezentovanou zejména Wilsonem a Weberem dnes můžeme označit za spíše normativní pohled. Zdá se totiž nerealistické zcela oddělit v praxi ty, kteří dávají instrukce – politiky, a ty, kteří je vykonávají – veřejnou správu. Tím spíše, že v současnosti se veřejná správa musí vyrovnávat s daleko náročnějšími požadavky směrem od veřejnosti i dalších aktérů (např. EU). Weber a spol. nastavili svými normativními koncepty spíše jakousi startovací linii dalším studiím. Vytýčili standardy, vůči nimž lze pak porovnávat reálný svět.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> O'CONNOR, Thomas: Theories of Bureaucracy. MegaLinks in Criminal Justice 2012. <http://www.drtoconnor.com/4090/4090lect02.htm>. (4.2.2013)

<sup>38</sup> APPLEBY, Paul: *Policy and Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama Press 1949, s. 136.

<sup>39</sup> YANG, Kaifeng – HOLZER, Marc: *Re-approaching the politics-administrative dichotomy and its impact on administrative ethics*. Public Integrity, 7, 2005, č. 2, s. 116.

<sup>40</sup> PETERS, Guy: *Theory and Methodology*. In: BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, s. 29.

Přesto by bylo neprozřetelné dichotomickou teorii zcela zavrhnout, neboť inspirovala modernější přístupy k veřejné správě. Návrat k tomuto pohledu se uskutečnil v 80. letech. Starý systém už přestal být efektivní – vlády se potýkaly s nižšími příjmy, ale vyššími požadavky na zachování úrovně služeb. Jedinou možností bylo zvýšit produktivitu práce. Zde se vlády nechaly inspirovat soukromým sektorem, který už dávno využíval manažerských metod. Obecně byl provázen jevy jako privatizací, vzděláváním vedoucích pracovníků, decentralizací, strategiemi produktivity či obnovením profesionální identity. To vše ztělesňoval nový přístup náhledu na veřejnou správu – New public management NPM. Z dichotomické teorie vychází především snaha oddělit proces vytváření politiky od její implementace. Na rozdíl od tradičního pojetí však NPM bere na vědomí, že veřejná služba hraje ve společnosti roli nejen pasivního vykonavatele státních rozhodnutí, jak to normativně navrhoval Wilson a spol., ale skrze svou aktivní roli ve vykonávání politických rozhodnutí a poskytování služeb se stává „*pilířem státu a pilířem demokracie*.“<sup>41</sup>

NPM charakterizují autoři těmito hlavními znaky:

- rozhodování je strategičtější a více orientováno na výsledky (efektivitu, účinnost atd.)
- centralizovaná a hierarchická organizační struktura bývá nahrazena decentralizovaným managementem tak, aby se rozhodování a distribuce služeb dostala přímo k občanům. Zároveň zde funguje zpětná vazba od klientů a dalších zájmových skupin
- pozornost je upřena na autority a jejich odpovědnost jako na klíčový aspekt k zlepšení výkonu veřejné správy
- vytvoření soutěživého prostředí uvnitř a mezi organizacemi veřejné správy
- posílení strategických kapacit v centru tak, aby řízení bylo schopno reflektovat vnější změny a chovat se flexibilně, s co nejnižšími náklady
- široce nastavený rozpočet tak, aby bylo možné pokrýt tyto změny.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> RAADSCHELDERS, Jos – TOONEN, Theo – MEER, Fritz: *Civil Service in the 21st Century Comparative Perspectives*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, s. 311.

<sup>42</sup> HUGHES, O.: c. d., s. 53.

*„I když neexistuje nová koncepce administrativy, je jasné, že se nyní klade větší důraz na výsledky než proces, na odpovědnost než vyhýbání se jí a na řízení (management) spíše než na pouhou administrativu.“<sup>43</sup>*

### **1.3 Specifika veřejné správy v postkomunistickém prostoru**

Cílem předchozí kapitoly bylo skrze dichotomický přístup zdůraznit potřebu nezávislosti veřejné správy a absenci přímého politického vlivu. Tento předpoklad se stává důležitějším v prostoru, který se z velké části své existence potýkal s nedemokratickým režimem. Podle institucionálního přístupu je každá instituce ovlivněna právními normami a strukturou, kterou byla vytvořena v minulosti.<sup>44</sup> Pokud přijmeme tuto tezi, je zřejmé, že instituce v postkomunistických zemích se musejí vyrovnávat se zvláštnostmi, které tento režim přinesl. Čím se stala specifickou veřejná správa v postkomunistickém režimu a s jakými problémy se musí vypořádávat? Je možné v tomto systému nastavit pravidla, která eliminují nedostatky komunistické zkušenosti?

Nejvýraznější dědictvím komunistického režimu je systém vazeb, který po sobě zanechal – nomenklatura. Ta plnila funkci zprostředkování pozic a kontrolovala jmenování úředníků. Členové komunistických kádrů vyžadovali úctu od podřízených jednotek, a díky ovlivňování obsazování postů prosazovali své partikulární zájmy a cíle. *„Z této vrstvy se vyvinula exkluzivní, sobě sloužící a organizačně zkorumpovaná elita.“<sup>45</sup>* Německý odborník na profesionalizaci veřejné správy Jan-Hinrik Meyer-Sahling jmenuje tři charakteristiky komunistické praxe ve veřejné správě: dominantním kritériem pro výkon pozice nebyla kvalita či odbornost, ale hlavně ideologická spolehlivost. Nejvyšší úředníci, jakožto nejvlivnější členové státní správy, byli jmenováni přímo stranou. Konečně, kariéra státního úředníka se úzce propojila se

---

<sup>43</sup> HUGHES, O.: c. d., s. 43.

<sup>44</sup> RAADSCHELDERS, Jos – RUTGERS, Mark: *The Evolution of Civil Service Systems*. In: BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, s. 68.

<sup>45</sup> KARKLINS, Rasma: *Typology of Post-Communist Corruption*. *Problems of Post-Communism*, 49, 2002, č. 4, s. 28.

stranickou kariérou – pokud jedinec vstoupil do komunistické strany, měl šanci dosáhnout na lepší pozice.<sup>46</sup>

Problémem pro současnost zůstává právě návaznost systémů veřejné správy na nomenklaturu. Zahájení tranzice proběhlo většinou kontraktem mezi komunistickou a demokratickou elitou. Původní složky politické moci navíc „měly v okamžiku pádu režimu náskok před ostatními strukturami společnosti, neboť alternativní sociální sítě ještě neexistovaly či byly slabé.“<sup>47</sup> Nepředstavovalo velký problém zajistit, aby se do zavedené sítě vztahů a korupčních vazeb nedostal někdo z vnějšku. Tragédií pro tyto systémy je fakt, že mnoho politických rozhodnutí bylo motivováno přáním ochránit tyto vazby.<sup>48</sup> V procesu budování státu měly politické strany zájem na tom, aby si zajistili souhlas pro své kroky, založené často na prospěchářství.<sup>49</sup> Pokud už existovala snaha vazby narušit, naráželo se na nedostatek lidského kapitálu. Následek se projevil ve jmenování nedostatečně kvalifikovaných lidí.<sup>50</sup> Navíc, ani samotná veřejná správa, resp. nejvyšší a nejvlivnější úředníci, neměli zájem o změnu systému, pokud existovala jedna státostrana,<sup>51</sup> neboť měli zajištěnou stabilní práci.

Pokud charakterizujeme patronáž jako „moc politických stran jmenovat své vybrané lidi do veřejného a polo-veřejného sektoru,“<sup>52</sup> můžeme nomenklaturu označit za zdroj tohoto jevu. Existence patronáže a potřeba přímé kontroly vytvořila silný tlak na strany, aby zabránily reformě veřejné správy. Schopnost ovlivnit jmenování personálu se stává zajímavou nejen ve vztahu k nejvyššímu top managementu, ale i k úřednickým pozicím na nižších úrovních v momentě, kdy existuje vysoká lokální nezaměstnanost, nebo jsou nastaveny atraktivní platové podmínky úředníků. Přijetí reformy veřejné správy zabraňuje politickému ovlivňování jmenování a odvolávání úředníků, a

---

<sup>46</sup>MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: *Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation*. West European Politics, 27, 2004, č. 1, s. 78.

<sup>47</sup> SAJO, Andras: *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*. East European Constitutional Review, 7, 1998, č. 2, s. 38.

<sup>48</sup> KARKLINS, R.: c. d., s. 28.

<sup>49</sup> MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik – VEEN, Tim: *Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe*. East European Politics, 28, 2012, č. 1, s. 5.

<sup>50</sup>PETERS, Guy – PIERRE, Jon: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*. London, Routledge 2004, s. 8.

<sup>51</sup> MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. Journal of European Public Policy, 8, 2001, č. 6, s. 967–968.

<sup>52</sup> KARKLINS, R.: c. d., s. 30.

oslabuje tak přímou kontrolu politiků. V prostředí, kde jsou strany pod tlakem splnit své závazky, založené na patronátních vazbách, se schopnost proniknout do personálního obsazení veřejné služby jeví jako základ k dosažení těchto závazků.<sup>53</sup>

Takto popsaný systém tedy můžeme označit za vysoce politizovaný. Jednou z hlavních strategií politizace je právě mít možnost jmenovat lidi loajální straně na pozice, které ovlivňují či kontrolují vykonávání politiky. Je nutné si uvědomit, že politizace má i další formy, např. ovlivňovat chování personálu, který už je zaměstnán. Pokud nelze úředníky přímo odvolat, politická moc je schopna vytvořit paralelní strukturu státní administrativy, která je složená z loajálních úředníků, a tím veřejnou správu obejít.<sup>54</sup> Politizaci je možno snadněji řešit ve funkční demokracii praktikující alternaci politické moci. Vláda nemůže tak jednoduše zasahovat do chodu veřejné správy a je v jejím zájmu nastavit taková pravidla, aby byla zbavena politického vlivu. „*V komunistických režimech, kde funguje vláda jedné strany a specifická struktura kariéry nejvyšších státních úředníků, nemusí vláda řešit, zda je jí administrativa loajální. Proto se zde neobjevuje byť i minimální tlak na institucionální reformu.*“<sup>55</sup>

Je zřejmé, že transformace veřejné správy může těžko přijít zevnitř systému, který trpí tak rozsáhlou politizací. Tlak z vnějšího prostředí je považován za jeden z neúčinnějších faktorů úspěšné transformace. „*Rozšíření transformace veřejné správy v několika zemích, která má za úkol zlepšit efektivitu a produktivitu veřejné správy, má větší pravděpodobnost pro realizaci podobných reforem v dalších zemích. Konkrétní země pak čelí daleko silnějšímu tlaku na přijetí podobných reforem.*“<sup>56</sup> Jak EU, tak Světová banka,

---

<sup>53</sup> BEBLAVÝ, Miroslav: *Management of Civil Service Reform in Central Europe. Mastering decentralization and public administration reform in central and eastern Europe.* S. 65. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf> (4.2.2013)

<sup>54</sup> PETERS, G. – PIERRE, J.: c. d., s. 4–8.

<sup>55</sup> MEYER-SAHLING, J.-H.: *Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation.* S. 79.

<sup>56</sup> WELCH, Eric – WONG, Wilson: *Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.* *Public Administration Review*, 58, 1998, č. 1, s. 46.

pokládá za stěžejní funkční veřejnou správu pro zajištění demokratického vývoje zemí s komunistickou zkušeností.

Jako jeden z nástrojů k omezení patronáže a politizace veřejné správy je pokládán zákon o státní službě. Jeho přijetí se stalo podmínkou přijímacího procesu a „jednou z nejdůležitějších a zároveň nejdiskutovanějších záležitostí v politice EU. Na zákon o státní službě se nahlíží jako na základní mechanismus k ochraně nestrannosti a k dosažení profesionalizace státních úředníků, neboť to je nezbytné ke garanci právní jistoty stejně tak jako k zodpovědnosti úředníků, kteří vykonávají státní autoritu.“<sup>57</sup> Transformaci veřejné správy považuje za zásadní také Světová banka. Patří mezi jeden z pěti aspektů její strategie v boji proti korupci. Za klíčové hodnotí nastavení meritního systému a adekvátních platů tak, aby došlo k eliminování patronáže jako pozůstatku nomenklaturního systému.<sup>58</sup>

Co se týče tlaku EU na transformaci veřejné správy, původně nebyl tak silný. Členské státy zastávaly politiku striktního nevměšování se do systému veřejné správy ostatních zemí, a to až do období otvírání trhu a zavádění měnové unie. Přistoupení postkomunistických států do EU znamenalo jen další motivaci k diskuzi nad kvalitou veřejné správy. Vytvořily se dva oddělené systémy hodnocení v rámci EU. „Základní hodnocení“ mapovalo kvalitu veřejné správy založenou na kvalitativních indikátorech (politické řízení, státní služba, vnitřní finanční kontrola, řízení veřejných výdajů, vnější finanční kontrola, atd.). Sloužilo nejen k hodnocení připravenosti přistupujících členů EU, ale také jako základní vodítko k institucionalizaci veřejné správy v zemích s chybějícími základy pro funkční veřejnou správu. Druhým systémem se stal Common Assessment Framework - CAF, který se soustředil především na jednotlivé instituce a jejich schopnost implementace EU politiky. Systémy hodnocení měly dva dopady – rozšířily diskuzi nad „evropskými hodnotami“

---

<sup>57</sup> DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administrative*. European Institute of Public Administration, 2012, s. 15.  
[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/the\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/the_future_of_public_employment.pdf) (9.3.2013)

<sup>58</sup> Mezi další patří institucionální kontrola (justice atd.), politická zodpovědnost (transparentnost při financování politických stran), participativní občanská společnost, soutěživý soukromý sektor, a právě reforma státní služby.  
*Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, Washington, D.C. 2000, s. 52–53.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf> (25.1.2013)

v rámci veřejné služby a soutěžení mezi státy (jak členy, tak přístupujícími) v otázce kvality veřejné správy. Za druhé odhalily, že veřejná správa se do velké míry odvíjí od tradic a zkušenosti té které země.<sup>59</sup>

Transformace veřejné správy neboli faktické přijetí a účinnost zákona o státní službě, má v post-komunistických zemích své specifické nedostatky právě proto, že země prodělaly nedemokratickou zkušenost. Jednou z problematických záležitostí je ne zcela vhodný přístup NPM, který se běžně aplikuje v západních demokraciích. Země východní Evropy se na jednu stranu snaží depolitizovat administrativu, na druhou stranu zůstávají např. nejvyšší úředníci často pod přímým vlivem politiků. Vše je umocněno častým střídáním vlád a tedy nekontinuitou reformy a častou novelizací zákona o veřejné službě. Vzniká tak jakýsi „hybridní reformní systém.“<sup>60</sup> Pro většinu východní Evropy zemí je typický klasický systém veřejné správy: úředníci jsou přesně rozděleni do platových skupin a do té vyšší se mohou dostat sérií přesně stanovených kroků, nejčastěji zvýšením vzdělání či odpracovanými lety. Celek se jeví jako rigidní, nicméně je nutný, neboť systematizuje veřejnou správu a poskytuje jí základy k modernizaci. „*Management se těžko zavádí, pokud systém nestojí na pevných základech.*“<sup>61</sup>

Zavádění manažerských postupů s sebou nese i další problémy, např. odměňování podle výkonu. Plat v minulosti vždy definovala třída, jejich průměrnost se nahrazovala větším počtem dovolené, lázněmi atd. Odměňování na základě výkonu a hodnocení práce není vždy přijímáno kladně v prostředí, které si odvyklo na jakoukoliv soutěž. Těžkosti způsobuje také pokus ochránit administrativu od ministerského (politického) vlivu. Ve vyvinutých systémech veřejné správy existuje struktura managementu, jejímž centrem je jednotka, která zajišťuje její chod a soudržnost. Ve státech s komunistickou zkušeností bývá složité vybudovat podobnou nezávislou instituci, která by koordinovala veřejnou správu a tím přispěla k odpolitizování administrativy. Přetrvávalo zde schizma z praxe komunistické strany, která dlouhodobě centrálně kontrolovala

---

<sup>59</sup> Do vytvoření systémů hodnocení se zapojili jako politici EU, tak experti jednotlivých zemí. To vše za spolupráce externích organizací OECD/SIGMA – základní hodnocení, EIPA pro CAF.

RAADSCHELDERS, J.– TOONEN, T. – MEER, F.: c. d., s.27–28.

<sup>60</sup> Tamtéž, s. 18.

<sup>61</sup> Tamtéž, s. 22.

personální otázky.<sup>62</sup> Je tedy zřejmé, že země východní Evropy se budou potýkat s problémy transformace veřejné správy. Je třeba respektovat fakt, že veřejná správa v zemích východní Evropy zůstane do jisté míry politizována.

---

<sup>62</sup> RAADSCHELDERS, J.–TOONEN, T. – MEER, F.: c. d., s. 22–26.

## 2. Česká republika

Přijetí a implementace zákona o státní službě v ČR vyplývá z několika dokumentů. V první řadě je to závazek ČR vůči EU a podmínka čerpání peněz z evropských fondů. Co se týče vnitřních procesů, zákonnou úpravu postavení úředníků předpokládá Ústava ČR, a to konkrétně ve čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR: „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“ Přijetí zákona o úřednících je také jeden z hlavních cílů Programového prohlášení vlády Petra Nečase: „*Vláda 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.*“<sup>63</sup> V neposlední řadě je součástí Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 pod č. 1.7: „*Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících.*“ Reforma státní správy je i velkým tématem sdružení neziskových organizací v projektu Rekonstrukce státu, které přijetí zákona o odpolitizování a profesionalizaci státní správy hodnotí jako jednu z devíti stěžejních norem vůbec.<sup>64</sup>

Východisek je mnoho, ovšem do dnešní doby zákon o úřednících nebyl implementován. Formálně byl tento požadavek splněn v dubnu 2002, kdy byl přijat zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, dále jen služební zákon. Uvedená norma, která měla nabýt plné účinnosti dnem 1. ledna 2004, ovšem do dnešního nebyla realizována. Vztah státních zaměstnanců a státu se tak nadále řídí zákoníkem práce.<sup>65</sup> Obdobná norma byla přijata pro úředníky samosprávných celků, a pod č. 312/2002 Sb. byla i úspěšně implementována. Otázkou zůstává, proč se obdobnou úpravu nedaří realizovat i pro úředníky centrální správy.

Zákon č. 218/2002 Sb. je součástí právního řádu České republiky od 28. května 2002, nicméně účinná je jen asi polovina paragrafů. Do dnešního dne byl pětkrát odložen: poprvé v roce 2003 zákonem č. 281/2003 Sb., kdy byla

---

<sup>63</sup> Programové prohlášení vlády. 4. 8. 2010.

<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/> (15.3.2013)

<sup>64</sup> Rekonstrukce státu. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>

<sup>65</sup> Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících. Policy paper Transparency International, Praha 2012, s. 12

účinnost odložena o jeden rok, tedy od 1. ledna 2005; podruhé zákonem č. 626/2004 Sb. na 1. leden 2007, potřetí to byl zákon č. 531/2006 Sb.,<sup>66</sup> kdy byl odložen o další dva roky, tedy na 1. leden 2009. Normou č. 381/2008 Sb. byla odložena platnost/účinnost na 1. leden 2012. Poslední odklad se konal v r. 2011, kdy vládní návrh posunul účinnost služebního zákona až na rok 2015.<sup>67</sup>

## 2.1 Přijetí zákona č 218/2002 Sb. a kategorizace stran

Služební zákon byl schválen Poslaneckou sněmovnou ČR 12. března 2002 a do sbírky zákonů vstoupil pod označením č. 218/2002 Sb. Zákon prosadila vládní ČSSD společně s poslanci KDU-CŠL a US. Byl schválen 91 poslanci, 79 bylo proti.

Tabulka č. 1 : Hlasování o zákonu č. 218/2002 Sb.

Strana	Ano	Ne	Nepřihlášen, zdržel, omluven	Celkem
<b>ODS</b>	x	57	6	<b>63</b>
<b>KDU-ČSL</b>	18	x	2	<b>20</b>
<b>ČSSD</b>	63	x	11	<b>74</b>
<b>KSČM</b>	x	18	6	<b>24</b>
<b>US</b>	10	1	6	<b>17</b>
<b>Nezařazení</b>		x	2	<b>2</b>
<b>Celkem</b>	<b>91</b>	<b>76</b>	<b>33</b>	<b>200</b>

Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=28433>.

Nejvýraznější podíl na prosazení zákona měla ČSSD, která po volbách 1998 utvořila menšinovou vládu (za tiché podpory ODS v rámci tzv. opoziční smlouvy). Co se týče ideologického směřování, ČSSD je považována za moderní sociálně demokratickou stranu, která na rozdíl od Polska či Maďarska nevznikla demokratizací komunistické strany. Obnovena byla v r. 1989 a po krátkých vnitřních neshodách se předsedou stal v r. 1993 Miloš Zeman,

<sup>66</sup> MIKULE, Vladimír: *Potíže se státní službou (poznámka jen mírně ironická)*. Právní zpravodaj 2, 2005, č. 2, s. 15.

<sup>67</sup> *Prezident Klaus podepsal odklad účinnosti služebního zákona*. 14.12.2011. [http://domaci.eurozpravy.cz/politika/39908-prezident-klaus-podepsal-odklad-ucinnosti-sluzebniho-zakona/\(24.3.2013\)](http://domaci.eurozpravy.cz/politika/39908-prezident-klaus-podepsal-odklad-ucinnosti-sluzebniho-zakona/(24.3.2013))

kterému se podařilo stranu sjednotit a vytvořit z ní jeden z hlavních pólů českého stranického spektra.<sup>68</sup> Strana se hlásí k principům „svobody, demokracie, sociální spravedlnosti, solidarity a ekonomické odpovědnosti cestou parlamentní a přímé demokracie.“<sup>69</sup> V průběhu ekonomické transformace ostře kritizovala divokou privatizaci. Ve svém programu dlouhodobě klade důraz na důležitost sociální politiky a zavedení sociálního státu tak, aby byl blahobyt distribuován co nejširší vrstvě obyvatelstva. Je pro silnou roli státu při ekonomické kontrole, proti zavádění spoluúčasti ve školství či zdravotnictví.<sup>70</sup> Strana se stala jedním z tvůrců opoziční smlouvy, od r. 2001 ji vedl rétoricky umírněnější Vladimír Špidla (Miloš Zeman byl premiérem až do července 2002, kdy ho vystřídal právě Špidla).<sup>71</sup> Svým programovým směřováním lze tuto stranu zařadit do rodiny sociálně-demokratických stran.<sup>72</sup> Co se týče zařazení na pravo-levé škále, nepochybně ji lze umístit nalevo.<sup>73</sup>

Naopak nejsilnějším odpůrcem zákonné normy se stala ODS – Občanská demokratická strana. Vznikla jako jedna z nástupnických stran Občanského fóra z lidí soustředěných kolem předsedy OF Václava Klause. K ustavení strany došlo v r. 1991. Po vnitrostranickém sporu v r. 1997, kdy se objevily finanční skandály s nevyjasněným financováním strany, se od ODS oddělilo křídlo kolem Jana Rumla a vytvořilo konkurenční projekt Unie svobody.<sup>74</sup> Její program kombinuje konzervativní a liberální prvky. Chce být stranou „schopných, podnikavých a sebevědomých občanů, kteří dokáží převzít odpovědnost sami za sebe, za svou rodinu, za svoji obec a za stát.“<sup>75</sup> Byla vůdčím podporovatelem privatizace v 90. letech a stále ji podporuje. V ekonomice klade důraz na volný trh a soukromé vlastnictví a zastavení zadlužování země. Dominantním tématem je snižování daní a aktivní spoluúčast jednotlivce při vyplácení penzí. Uvědomuje si základní roli rodiny ve společnosti. Celkově je pro redukci státního aparátu a omezení role státu ve

---

<sup>68</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 133.

<sup>69</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 449.

<sup>70</sup> *Volební program ČSSD 2002*. S. 1–7.

[http://www.cssd.cz/data/files/volebni\\_program\\_cssd\\_2002.pdf](http://www.cssd.cz/data/files/volebni_program_cssd_2002.pdf) (6.4.2013)

<sup>71</sup> CABADA, Ladislav – ŠANC, David: *Český stranický systém ve 20. století*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2005, s. 177.

<sup>72</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 132.

<sup>73</sup> CABADA, L. – ŠANC, D.: c. d., s. 177.

<sup>74</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 450.

<sup>75</sup> *Stanovy Občanské demokratické strany*. Čl. 2. <https://moje.ods.cz/stanovy> (6.4.2013)

společnosti. Důležitým tématem je pro ODS ochrana národních zájmů. Na rozdíl od US klade významný důraz na národní zájmy země.<sup>76</sup> Na základě ideologického profilu s přihlédnutím k politice více zaměřené na národní tematiku lze ODS klasifikovat jako subjekt patřící do konzervativní rodiny stran.<sup>77</sup>

Zákon podpořili poslanci KDU-ČSL – Křesťanská demokratická unie-Československá strana lidová navazuje na tradici fungování lidovecké strany od r. 1919. V období komunistického režimu působila v rámci Národní fronty, po pádu režimu obnovena v r. 1992 fúzí Československé strany lidové s Křesťanskou a demokratickou unií.<sup>78</sup> Hlásí se ke křesťanským základům politiky, formálně se ovšem snaží působit jako nekonfesní a neváže se na konkrétní církev. Typická je kritika komunistického režimu a distanc od spolupráce s KSČM. Ekonomicky stojí v opozici vůči liberalismu i sociální demokracii, nicméně akcentuje sociální solidaritu. Tradičně silným tématem je rodina a její zajištění, vybudování silné občanské společnosti a odpovědná sociální politika.<sup>79</sup> Zdůrazňuje respekt k soukromému vlastnictví a rovnost příležitostí.<sup>80</sup> V českém stranickém systému plnila funkci pivotální strany s velkým koaličním potenciálem. Samotnou stranu lze zařadit do stranické rodiny křesťansko-demokratických stran,<sup>81</sup> umístěnou napravo od politického středu.

Třetím subjektem, který podpořil zákon, se stala Unie svobody. Vznikla v lednu r. 1998 jako výsledek štěpení uvnitř ODS a s DEU se sloučila v r. 2002.<sup>82</sup> Měla ambici stát se nejsilnější pravicovou stranou a nahradit tak dominantní pozici ODS na pravici. Vůči své mateřské straně se vymezila novým politickým stylem a slušností (reakce na skandály v ODS ohledně financování strany). Zaměřila se především na střední třídu, zdůrazňovala odpovědnost každého občana za svůj vlastní osud, prosazovala principy tržního

---

<sup>76</sup> *Volební desatero – ODS 2002*. S. 5–19.

[http://www.ods.cz/docs/programy/program\\_2002.pdf](http://www.ods.cz/docs/programy/program_2002.pdf) (4.4.2013)

<sup>77</sup> FIALA a kol., c. d., s. 140.

<sup>78</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 101.

<sup>79</sup> *Volební program 2010–2014*. S. 10–20.

<http://kdu.ecpaper.cz/> (23.3.2013)

<sup>80</sup> CABADA, L. – ŠANC, D.: c. d., s. 184.

<sup>81</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 135.

<sup>82</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 450.

hospodářství a omezení role státu ve společnosti.<sup>83</sup> Programově se profiluje jako výrazně liberálně orientovaná formace.<sup>84</sup>

KSČM neprošla procesem demokratizace jako komunistické strany v Polsku či Maďarsku, i když se to tak může na první pohled jevit. V oficiálních dokumentech se sice distancovala od postojů své předchůdkyně a vyjádřila lítost nad dobou nesvobody způsobené komunistickou státostranou. Pro zjištění pravé podstaty KSČM je nutné analyzovat hlasování a vnitrostranické dokumenty. Negativním postojem např. k odškodnění osob odvečených do SSSR či pozitivním hodnocením aktivit KSČ v neoficiálních dokumentech lze považovat stranu za vnitřně nereformovanou,<sup>85</sup> a lze ji zařadit do rodiny komunistických stran.

## 2. 2 Odklad normy mezi lety 2002–2006 a postoj ODS

Ve volebním období 2002–2006 sestavila vládu ČSSD a volební koalice KDU-ČSL – US-DEU. Ač byla koalice v téměř totožném složení jako ta, která zákon přijala, postarala se o jeho dvojitý odklad. Poprvé byla účinnost zákona odložena v roce 2003 zákonem č. 281/2003 Sb. o jeden rok, tedy na 1. leden 2005. Oficiálním argumentem pro odložení účinnosti se stal nedostatek peněz ve státním rozpočtu pro zvýšení mezd zaměstnanců veřejné správy: *„Ekonomická situace neumožní vytvořit ve výdajích státního rozpočtu na rok 2004 dostatečný objem prostředků na platy... Proto se navrhuje, aby byl v roce 2004 realizován pro všechny zaměstnance veřejných služeb a správy šestnáctitřídní platový systém, a realizace služebního zákona jako celku byla odsunuta až na rok 2005. Tím se ve výdajích státního rozpočtu na rok 2004 uspoří cca 8 mld. Kč.“*<sup>86</sup> Druhé posunutí proběhlo na základě přijetí zákona č. 626/2004 Sb. na 1. leden 2007. Ten se zabýval odměňováním zaměstnanců, konkrétně rušením institutu dalšího platu. *„Protože však úsporná opatření ve veřejných financích neumožní adekvátně kompenzovat v platu státních zaměstnanců zvýšené povinnosti a omezení, která jsou zakotvena ve služebním*

<sup>83</sup> CABADA, L. – ŠANC, D.: c. d., s. 184.

<sup>84</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 450.

<sup>85</sup> BALÍK, Stanislav: *KSČM a její vztah k vlastní minulosti*. Central European Political Studies Review, 6, 2004, č. 2–3.

<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=200> (28.3.2013)

<sup>86</sup> *Vládní návrh č. 253*. Parlament ČR 2003.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=253&CT1=0> (29.3.2013)

*zákoně, navrhuje se současně odložit účinnost služebního zákona a tzv. doprovodného zákona o dva roky.*<sup>87</sup>

Argumentace vlády, kterou ospravedlňuje odsouzení služebního zákona, se soustřeďuje na neschopnost státního rozpočtu pojmout navýšení mezd zaměstnanců veřejné správy, které z přijetí zákona vyplývá.

Tabulka č. 2: Hlasování o z. č. 281/2003 Sb. – I. odklad účinnosti

Strana	Ano	Ne	Nepřihlášen, zdržel, omluven	Celkem
<b>ODS</b>	x	16	42	<b>58</b>
<b>KDU-ČSL</b>	19	x	2	<b>21</b>
<b>ČSSD</b>	61	x	9	<b>62</b>
<b>KSČM</b>	x	2	39	<b>41</b>
<b>US-DEU</b>	8	x	2	<b>10</b>
<b>Celkem</b>	<b>88</b>	<b>18</b>	<b>94</b>	<b>200</b>

Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=32>.

Tabulka č. 3: Hlasování o z. č. 626/2004 Sb. – II. odklad účinnosti

Strana	Ano	Ne	Nepřihlášen, zdržel, omluven	Celkem
<b>ODS</b>	3	3	51	<b>57</b>
<b>KDU-ČSL</b>	21	x	x	<b>21</b>
<b>ČSSD</b>	65	x	5	<b>70</b>
<b>KSČM</b>	38		3	<b>41</b>
<b>US-DEU</b>	8	x	2	<b>10</b>
<b>Nezařazení</b>	x	x	1	<b>1</b>
<b>Celkem</b>	<b>135</b>	<b>3</b>	<b>57</b>	<b>200</b>

Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=36603>.

Z hlasování o odkladu účinnosti služebního zákona je patrné, že většinový postoj ODS k této záležitosti zůstává konstantní. U obou dvou norem převažuje laxnost, přičemž při hlasování o odkladu v r. 2004 se ODS jako opoziční strana třemi hlasy aktivně podílela na jeho odložení. KSČM zastává

<sup>87</sup> *Vládní návrh č. 680.* Parlament ČR 2004.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=680&CT1=0> (29.3.2013)

stejně nekompromisní postoj, ovšem to není zas tak překvapivé. Součástí služebního zákona měly být povinné lustrace, které „znemožňují nejvyšším exponentům komunistického režimu a spolupracovníkům Státní bezpečnosti vykonávat nejrůznější funkce ve veřejné správě.“<sup>88</sup> KSČM tento postup považuje za diskriminační vůči těm, kteří byli aktivní ve státních strukturách v minulém režimu.<sup>89</sup>

## 2.3 ODS jako vládní strana

ODS jako vládní strana iniciovala odložení účinnosti služebního zákona celkem třikrát. Ve volebním období od 2006–2010 zajistila odložení dvakrát: poprvé hned pět měsíců po volbách, v listopadu 2006, ještě v rámci menšinové vlády. Zákon byl odsunut až na 1. leden 2009 normou č. 531/2006 Sb. Hlavním důvodem zůstávala přílišná zátěž na státní rozpočet v souvislosti s odměňováním. Zajímavé je uvědomění se samotné vlády v tom, že služební zákon opakovaně odsouvá: „*Přestože bylo nabytí úplné účinnosti služebního zákona a zákona č. 309/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, odloženo v minulém období již dvakrát, a to celkem o tři roky, je nezbytné navrhnout další odložení jeho úplné účinnosti, a to na dobu dalších dvou let. Důvodem pro tento návrh je nutnost restriktivních výdajových opatření v návrhu rozpočtu na rok 2007.*“<sup>90</sup>

Druhé odsunutí a celkově čtvrté zbrzdění implementace služebního zákona se odehrálo s přijetím zákona č. 381/2008 Sb., za přispění koaličních stran KDU-ČSL a Strany zelených, sestavené v r. 2007. Účinnost byla odložena na 1. leden 2012. V důvodové zprávě vládního návrhu se uvádí, že hlavním problémem je složitost právní úpravy zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě, a proto „*do konce roku 2008 není reálné návrh nové zákonné úpravy týkající se zaměstnanců ve veřejné správě, která by měla soustředit úpravu právních poměrů zaměstnanců ve správních úřadech vykonávajících státní správu a zaměstnanců územních samosprávných celků vykonávajících*

---

<sup>88</sup> BALÍK, S.: *KSČM a její vztah k vlastní minulosti.*

<sup>89</sup> *Zrušme lustrační zákon, než bude pozdě.* 9.12.2005.

<http://www.kscm.cz/uvodni-stranka/28595/zrusme-lustracni-zakon-nez-bude-pozde?previev=archiv> (28.3.2013)

<sup>90</sup> *Vládní návrh č. 37.* Parlament ČR 2006.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=37&CT1=0> (29.3.2013)

*přenesenou státní správu a samosprávu, zpracovat a schválit.*<sup>91</sup> Zároveň se již zde počítá s vypracováním nového vládního návrhu, který zcela nahradí původní právní úpravu z r. 2002. Argumentací přijetím nového zákona se vláda vyvázala z povinnosti ustavit orgány veřejné správy, zejména Generálního ředitelství státní služby. *„Bylo by proto neefektivní a ekonomicky těžko zdůvodnitelné, pokud by v období před předpokládaným přijetím nové právní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě, kterou bude služební zákon zrušen, došlo k postupné implementaci služebního zákona, včetně vytvoření struktur Generálního ředitelství státní služby a jeho personálního obsazení, k další výstavbě Informačního systému o službě a platech a k převodu dosavadních zaměstnanců ve správních úřadech vykonávajících správní činnosti do režimu státní služby podle služebního zákona.*<sup>92</sup>

Na rozdíl od předchozích odkladů, kde se hlavní argumentační linie vlády odvíjela kolem finanční náročnosti platů zaměstnanců a neschopností státního rozpočtu tyto náklady vstřebat, od r. 2006 dochází k posunu. Nyní se k nákladnosti přidává složitost právní úpravy a nutnost vypracování nové. V souvislosti s tímto vláda považuje za zbytečné implementovat do praxe orgány, se kterými zákon z r. 2002 počítal. Zřízení Generálního ředitelství státní služby by se přitom veřejná správa posunula pozitivním směrem k celkové transformaci.

Potřetí se ODS zasloužila o posunutí normy v prosinci 2011, v rámci koalice ODS – TOP 09 – VV. Vládním návrhem se odsunula účinnost služebního zákona až na 1. leden 2015. Hlavním důvodem se jevila nutnost vypracovat zcela nový služební zákon, který by lépe odpovídal novým podmínkám ve veřejné správě. *„Jeví se neúčelným vynakládat finanční prostředky a činit personální, organizační, institucionální a jiná opatření vyžadovaná zákonem č. 218/2002 Sb., a tedy nechat tento zákon vstoupit v plnou účinnost, je-li záměrem jej zcela nahradit úpravou koncepčně*

---

<sup>91</sup> *Vládní návrh č. 521.* Parlament ČR 2008.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=521&CT1=0> (6. 4. 2013)

<sup>92</sup> *Vládní návrh č. 521.* Parlament ČR 2008.

diametrálně odlišnou. Z tohoto důvodu se předkládá předmětný návrh zákona, kterým se plná účinnost zákona č. 218/2002 Sb. odkládá o tři roky.“<sup>93</sup>

## 2.4 Aktuální vývoj

O novém zákonu o úřednících se hovoří od roku 2008, kdy byla předložena Koncepce řešení nové právní úpravy. Nicméně vytvoření paragrafového znění přerušil pád vlády v r. 2009. Nový věcný záměr zákona byl schválen 31. srpna 2011 Usnesením Vlády České republiky pod č. 647. Na základě tohoto návrhu bylo uloženo ministrovi vnitra vypracovat a do 30. listopadu 2011 předložit návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.<sup>94</sup> Návrh tezí zákona o úřednících, který měl vycházet jak z jednání vlády, tak i z projednávání v legislativní radě vlády, byl Ministerstvem vnitra předložen v únoru 2012.<sup>95</sup> Na základě tohoto dokumentu byl v září 2012 předložen návrh zákona o úřednících.<sup>96</sup>

Během zářijového připomínkového řízení dostalo Ministerstvo vnitra řadu připomínek zejména ze strany neziskového sektoru. Tyto připomínky jasně ukázaly, že již věcný záměr zákona ze srpna 2011 je špatný a neumožňuje naplnit účel zákona, stanovený samotnou vládou, totiž zajištění profesionalizace a odpolitizování. Ministerstvo vnitra nicméně nepřihlédlo ke kritice koncepce zákona a odmítlo ho přehodnotit.<sup>97</sup> Kritika nepřicházela jen ze strany neziskových organizací, ale také z Evropské komise: čeští politici se údajně snažili ovládat veřejnou správu a ta proto nefunguje tak, jak by měla. „Brusel kritizuje především obvyklou praxi, kdy nová vláda po vítězství ve volbách vymění velké počty úředníků a nahradí je svými lidmi.“<sup>98</sup>

Výtky neziskového sektoru směrem k aktuálnímu návrhu zákona o státní službě z r. 2012 shrnuje hodnotící zpráva Transparency International

---

<sup>93</sup> *Vládní návrh č. 457*. Parlament ČR 2011.

<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=73385> (6.4.2013)

<sup>94</sup> *Usnesení Vlády České republiky č. 647*. 31.8.2011.

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/\\$FILE/647%20uv110831.0647.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/$FILE/647%20uv110831.0647.pdf) (18.3.2013)

<sup>95</sup> *Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy*. S. 1.

<http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7174> (2.3.2013)

<sup>96</sup> *Příprava zákona o úřednících veřejné správy*. Ministerstvo vnitra 2012. S. 5.

<sup>97</sup> *Stanovisko protikorupčních organizací k návrhu zákona o úřednících*. 14.11.2012.

<http://www.nfpk.cz/cz/tiskove-zpravy/1001180> (15.3.2013)

<sup>98</sup> *Brusel kritizuje české politiky. Prý se snaží ovládat státní správu*. 14.11.2012.

[http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskezalezitosti/\\_zprava/brusel-kritizuje-ceske-politiky-pry-se-snazi-ovladat-statni-spravu--1136612](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskezalezitosti/_zprava/brusel-kritizuje-ceske-politiky-pry-se-snazi-ovladat-statni-spravu--1136612) (15.3.2013)

s názvem *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících* z června 2012. Reaguje na „některé problémy a otázky týkající se procesu modernizace státní správy a přípravy zákona o úřednících. Cílem je upozornit na oblasti, které nejsou v připravovaném zákoně zpracovány dobře nebo dostatečně.“<sup>99</sup>

Jedna z největších diskuzí o návrhu se vede nad tím, zda zvolit variantu veřejnoprávní či soukromoprávní normy. Podle návrhu tezí zákona i věcného záměru samotného je vhodné zohlednit již úspěšně aplikovanou normu č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, která je vystavěna na soukromoprávním předpisu. „Není důvodu odklonu od již fungující, platné a účinné právní úpravy, v podobě shora uvedeného zákona o úřednících ÚSC s podporou zákoníku práce, neboť je i vhodné odlišit výkon funkce výkonu veřejné správy např. ve smyslu zákona o úřednících od výkonu funkce ve služebním poměru (např. bezpečnostní složky České republiky).“<sup>100</sup> Jak upozorňuje TI, veřejná diskuse k tomuto návrhu, která by zvažila jak argumenty pro i proti oběma variantám nikdy neproběhla. Výsledkem je, že podstatná část subjektů, jichž se zákon dotýká, odmítá myšlenku soukromoprávní normy a za skutečné řešení považuje pouze veřejnoprávní normu. Ta je totiž ze své podstaty mnohem rigidnější, přesněji upravuje kárnou odpovědnost či řízení v personálních věcech.<sup>101</sup> Vytváří výkonnější „zed“ případnému politickému nátlaku.

Za klíčový problém označuje TI jednotný výklad a dohled nad implementací zákona o úřednících. Původní služební zákon předpokládal vznik Generálního ředitelství státní služby, které by vydávalo služební předpisy a plnilo úlohu odvolacího orgánu ve služebních záležitostech. Věcný záměr zákona v této souvislosti zmiňuje „ředitele úřadu ministerstva jako nejvyššího vedoucího úředníka veřejné správy v ministerstvu, jehož úkolem bude zajištění řádného fungování ministerstva (jak co do výkonu svěřených kompetencí, tak i co do vnitřního provozu včetně pracovních poměrů úředníků zařazených do

---

<sup>99</sup> *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*. Transarency International, Praha 2012, s. 8.

[http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Profesionalizace\\_statni\\_spravy\\_a\\_zakon\\_o\\_urednicich\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich_www.pdf) (14.2.2013)

<sup>100</sup> *Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy*. S. 2.

<sup>101</sup> *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*. TI, s. 12–13.

úřadu).<sup>102</sup> Hned vzápětí je ale nestrannost „ředitele úřadu“ zpochybněna přímou vazbou na politickou úroveň, neboť tento úřad by měl být jmenován přímo ministrem.<sup>103</sup> Transparentnost je dále narušena i záměrem zákona delegovat odpovědnost za problematiku lidských zdrojů pod Ministerstvo vnitra: „*Ministerstvo vnitra bude ústředním správním úřadem pro problematiku lidských zdrojů ve veřejné správě.*“<sup>104</sup> Jak oprávněně upozorňuje TI, pokud dojde k naplnění tohoto záměru, Generální ředitelství se de facto stane bezvýznamným metodickým pracovištěm.<sup>105</sup>

Nejenom koordinace celého systému, ale také řízení státní správy uvnitř jednotlivých úřadů považuje TI za nedostatečně vyřešené. „*V rámci jednotlivého správního úřadu musí existovat prvoinstanční struktura odpovědná za dohled nad dodržováním zákona. Soudní ochrana tuto roli efektivně plnit nemůže už jen z důvodu zdlouhavého řešení civilních sporů.*“<sup>106</sup> Jak již bylo uvedeno výše, věcný záměr zákona předpokládal, že odpolitizování veřejné správy bude řešeno zřízením funkce ředitele úřadu ministerstva. Nicméně z důvodů, které se vztahují k politickému jmenování ředitele úřadu, je hranice mezi politickou a úřednickou funkcí výrazně narušena.

Kritizován je také systém odměňování, který věcný návrh zákona neřeší dostatečně. V současnosti je platový systém nastaven nevhodně, neboť základ mzdy je nízký, rozdíly mezi jednotlivými platovými třídami jsou vysoké a neexistují transparentní pravidla pro vyplácení nenárokové složky platu (osobního ohodnocení), které může dosahovat vysokého procenta základní mzdy. Neexistence pravidel pro vyplácení bonusů pak spěje „*k preferování loajality na úkor zákonnosti a odbornosti a může vést i k nátlaku na nepohodlné úředníky.*“<sup>107</sup> Nutno je posílit roli základní mzdy jako základ k odměňování zaměstnance, omezit osobní ohodnocení a definovat pravidla jeho vyplácení.

---

<sup>102</sup> *Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.* S. 33.

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=32E37EFBB6766BA528641395AAC55D05?pid=RACK8ETFSH1M> (14.3.2013)

<sup>103</sup> Tamtéž, s. 33.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 52.

<sup>105</sup> *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících.* TI, s. 17.

<sup>106</sup> Tamtéž, s. 18.

<sup>107</sup> Tamtéž, s. 23.

Pozornost je nutno věnovat také principům personální politiky, tím spíše, že dosud neexistuje jednotná personální politika upravující úředníky. Personální záležitosti jsou v kompetenci jednotlivých úřadů. Navíc „*neexistence povinnosti realizovat výběrová řízení umožňuje obsazovat důležitá místa svévolně a nikoli na základě odbornosti a výkonnosti.*“<sup>108</sup> Nová verze zákona o úřednících sice počítá se zavedení plošných třístupňových výběrových řízení,<sup>109</sup> nicméně je nutno ho doplnit o podrobnější pravidla, jako jsou principy sestavování výběrových komisí, zveřejňování výběrových řízení na všechny pozice ve VS, jejich kritérií atd. tak, aby nebyla ponechána v kompetenci jednotlivých úřadů, ale aby došlo ke zpřehlednění a větší transparentnosti při přijímání zaměstnanců. Nutné je taktéž zavést pravidelné roční písemné hodnocení pracovníků, které bude podkladem pro další kariérní postup.<sup>110</sup>

V neposlední řadě je nutno se zaměřit na systém vzdělávání. Pro výkon státní správy doposud není vyžadována žádná speciální kvalifikace. Na rozdíl od oblasti územní samosprávy zde neexistuje obdoba zvláštní odborné způsobilosti. Jedinou podmínkou pro přijetí je stupeň popř. směr dosaženého vzdělání. „*Státní správa tak ve své většině patří mezi jednu z mála oblastí, kde výkon veřejné služby není spojen s jasným a ověřitelným kvalifikačním požadavkem.*“<sup>111</sup> Věcný záměr zákona se problematice vzdělávání věnuje poměrně podrobně. Nově zavádí povinnou zkoušku obecné úřednické způsobilosti a odborné úřednické způsobilosti, zavádí se kreditní systém a zejména se stanovuje povinnost připravovat individuální vzdělávací plány úředníků a povinnost průběžně se vzdělávat.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*. TI, s. 24.

<sup>109</sup> *Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě*. S. 39.

<sup>110</sup> *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*. TI, s. 25.

<sup>111</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>112</sup> *Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě*, s. 46–49.

### 3. Přijímání služebního zákona v zemích V4

#### 3.1 European Administrative Space a vymezení kritérií

Přijetí zákona o státní službě je klíčovým úkolem zemí, jejichž veřejná správa prošla procesem transformace z postkomunistického systému na demokratický. Z výše uvedeného vyplývá, že tyto systémy trpí velkou mírou politizace, a s nimi spojenými jevy typu nepotismu či patronáže. To vše se odráží na nízké výkonnosti veřejné správy. Tento fakt lze demonstrovat na hodnotách indexu, který měří efektivitu vládnutí a veřejné správy. Index Worldwide Governance Indicators WGI reflektuje „kvalitu veřejné správy, stupeň její nezávislosti od politického tlaku, kvalitu formulace a implementace politik a důvěryhodnost vlády při provádění těchto politik.“<sup>113</sup>

Pokud srovnáme zprůměrovanou hodnotu tohoto indexu u zemí západní Evropy a států s postkomunistickou minulostí, je průměrná hodnota západních zemí téměř třikrát vyšší než hodnota zemí východní Evropy.

Tabulka č. 4: Průměrná hodnota indexu WGI zemí západní Evropy x zemí postkomunistických.

Země západní Evropy	Hodnota WGI *	Země postkomunistické	Hodnota WGI *
AUT	1,85	BGR	0,01
BEL	1,74	CZE	0,89
CYP	1,31	EST	0,96
DNK	2,16	HUN	0,84
FIN	2,13	LVA	0,52
FRA	1,58	LTU	0,58
DEU	1,65	POL	0,57
GRC	0,68	ROM	- 0,30
IRL	1,57	SVK	0,76
ITA	0,60	SVN	0,97
LUX	1,85		
MLT	1,05		
NLD	1,90		
PRT	1,06		
ESP	1,33		

<sup>113</sup> Worldwide Governance Indicators .  
[http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp) (12.2.2013)

<b>SWE</b>	1,99	
<b>GBR</b>	1,74	
<b>PRŮMĚR</b>	<b>1,54</b>	<b>0,58</b>

\* Uvedený údaj je průměrnou hodnotou indexu pro jednotlivé země od r. 1996 do r. 2011.  
Zdroj: autorka na základě dat z [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp).

Na slabou efektivitu veřejné správy zemí bývalého východního bloku zareagovala Evropská unie. Vytvořila koncept European Administrative Space (EAS), který shrnuje principy definující veřejnou správu členských států Evropské unie. Tento fenomén je důsledkem procesu europeizace, který postihuje nejen administrativu, ale i další odvětví. Exportuje formy politické organizace a vládnutí typické pro Evropu, a přenáší je i mimo její hranice. V konečném důsledku pak nastavuje společná pravidla, jejichž cílem je „propojená a politicky silnější Evropa.“<sup>114</sup> Proces europeizace tedy nejen unifikuje stávající normy a již existující evropské společenství, ale nabízí východiska i těm státům, které se Evropě chtějí přiblížit.

Cílem EAS bylo nastavit taková kritéria pro země, které z důvodu zkušenosti s komunistickým režimem potřebovaly veřejnou správu reformovat. Procesem „sdílení principů veřejné správy mezi členy EU byly vytvořeny podmínky pro EAS. EAS zahrnuje sadu společných standardů pro postup uvnitř veřejné správy, které jsou definovány právem a uváděny v praxi skrze procedury a zodpovědné mechanismy... měly by sloužit jako vodítka státům v reformě veřejné správy.“<sup>115</sup> EAS tvoří specifickou část *aquis communautaire*, které jsou kandidátské země povinny zapracovat do své legislativy. Vstupem do EU se zavázaly EAS přijmout a vytvořit takový administrativní systém a instituce, které zajistí transport, implementaci a fungování *aquis communautaire*.<sup>116</sup>

Významnou roli v procesu přijímání evropských norem hraje Evropský soudní dvůr. Ten jednak definuje tyto standardy a posuzuje jejich implementaci

<sup>114</sup> OLSON, Johan: *The Many Faces of Europeanization*. Journal of Common Market Studies, 40, 2002, č. 5, s. 925.

<sup>115</sup> HEIDBREDE, Eva: *Structuring the European Administrative Space*. KFG Working Paper 2009, č. 5., s. 12–13.

[http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_5.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_5.pdf) (18.2.2013)

<sup>116</sup> Základy společné administrativní politiky byly zavedeny Smlouvou o EU a sekundárními akty Komise. O mnoho více je aktů *aquis communautaire*, které se staly důležitými regulátory a zdroji právní legality. Státy jsou povinny je přijmout. Tamtéž, s. 16.

na úrovni národních států. Standardy fungování administrativního systému jsou přijímány v rámci národních suverénních států. Právní úprava podmínek zaměstnanosti ve státní službě je výhradně v kompetenci členských států EU a většinou je definovaná v zákonech o státní službě. Nicméně co se týče obecných principů, Evropský soudní dvůr je shrnuje do čtyř základních: 1. Spolehlivost a předvídatelnost (právní jistota), 2. Zodpovědnost, 3. Otevřenost a transparentnost, 4. Účinnost a efektivita.<sup>117</sup>

Právní jistota vyjadřuje fakt, že se veřejné autority rozhodují podle obecných pravidel a principů, které jsou použity nestranně ke komukoliv, kdo má s veřejnou správou cokoliv do činění. Důraz je kladen na neutralitu a obecnost takovéto aplikace. Veřejné autority mohou rozhodovat jen o záležitostech, které jsou v jejich kompetenci a jsou dané zákonem. Zodpovědnost se týká zejména přijímání konkrétních rozhodnutí. Jednotlivec musí být schopen své rozhodování obhájit. S tím souvisí princip transparentnosti a otevřenosti: kdokoliv se může dozvědět o procesech a tímto je kontrolovat. Ať už se jedná o parlamentem zřízené komise, soudy, nezávislá občanská sdružení či média. Jen na základě otevřenosti dochází k monitorování činnosti veřejné správy a upozorňování na případné nesrovnalosti. Efektivita a účinnost souvisí s výkonem veřejné správy a jedná se hlavně o nastavení takových podmínek, které povedou k úspěšnému dosahování cílů a flexibilních řešení veřejných problémů skrze právo a vládu. Úzce souvisí s kvalitním manažerským personálem.<sup>118</sup>

Evropské principy se prolínají všemi sektory veřejné správy. OECD stanovila podmínky, které definují moderní veřejnou správu a které vycházejí z evropských principů.<sup>119</sup>

1. Oddělení soukromého a veřejného sektoru

2. Oddělení politiky a administrativy

Politika a administrativa mají odlišný zdroj legitimacy. Politika čerpá z veřejné důvěry, která je vyjádřená a inovována svobodnými volbami. Administrativa je založena na zásluhách a profesionální schopnosti úředníků. Proto musí být odděleny. Tomu napomáhá:

---

<sup>117</sup> SIGMA: *European Principles for Public Administration*. SIGMA PAPERS, 1999, č. 27, s. 8.

<sup>118</sup> Tamtéž, s. 9–10.

<sup>119</sup> Tamtéž, s. 21.

- Existence úřadu veřejné správy - zřízení centrální manažerské struktury, která bude stát mimo ministerské struktury a lépe zajistí koordinaci fungování systému jako celku, je základním pilířem k vytvoření veřejné správy podle evropských principů. Zajišťuje právní předvídatelnost veřejné správy kontrolou implementace norem. Zároveň vytváří další podněty k reformám, spravuje personální záležitosti a tím zajišťuje rovný přístup k zaměstnancům skrze všechny instituce.<sup>120</sup>
- Otevřená soutěž – toto kritérium se týká přijímání zaměstnanců. Zaměřuje se jak na veřejné inzerování volných pozic, tak absolvování standardizovaného přijímacího procesu. Praktikování otevřené soutěže zajišťuje, že se do veřejné správy dostanou ti nejlepší kandidáti, což podporuje profesionalizaci a efektivitu veřejné správy. Dále zajišťuje rovný přístup ke všem zaměstnancům a tím nastavuje brzdu netransparentním patronátním praktikám, jako je výběr zaměstnance dle obliby či známosti.<sup>121</sup>
- Nezávislost nejvyšších úředníků - tvoří špičku administrativy a zajišťují její řízení. Hrají zásadní roli v přijímání evropských principů do veřejné správy. Proto je nutné zabránit politickému výběru a jmenování nejvyšších úředníků a zajistit tím veřejné správě kvalitní a nestranné vedení.<sup>122</sup>

### 3. Vytvoření individuální odpovědnosti úředníků

Individuální odpovědnost úředníků úzce souvisí se zodpovědností za prováděné úkony. Aby bylo možno odpovědnost úředníků vyžadovat, je třeba vymezit rámec práv a povinností, které nesmějí překročit. V neposlední řadě je nutné zaměstnance vzdělávat tak, aby si byli jisti tím, že svými rozhodnutími nepřekračují vymezené kompetence.

- Systém práv a povinností – kritérium se týká omezení práv úředníků. To bývá ve srovnání se soukromým sektorem charakteristickým

<sup>120</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Sigma Papers, OECD Publishing 2009, č. 44, s. 22. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en> (18.1.2013)

<sup>121</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>122</sup> Tamtéž, s. 33.

znakem veřejné správy a podporuje její profesionalitu. Omezení politických práv přispívá k politické neutralitě. Restrikce v oblasti ekonomických aktivit či alternativních příjmů ze soukromého sektoru zajišťuje nestrannost a vede k prevenci korupčních praktik.<sup>123</sup>

- Vzdělávání úředníků – jen zaměstnanci s aktuálními informacemi znalí moderních postupů mohou profesionalizovat veřejnou správu. Rozvoj schopností a kompetencí úředníků poskytuje šanci pro lepší účinnost a efektivitu veřejné správy. Důležité jsou proto školící instituce a programy tak, aby byla zajištěna možnost zlepšovat kvalitu zaměstnanců a tím i fungování celého systému. V neposlední řadě je školení zaměstnanců důležité zejména po vstupu zemí do EU, kdy se přijímá evropská legislativa a často dochází k aktualizaci stávajících norem.<sup>124</sup>

#### 4. Dostatečná ochrana úředníků před ztrátou zaměstnání či platu

Stabilita zaměstnání je základním prvkem při výkonu práce zaměstnance. Pokud si je zaměstnanec jistý tím, že může o práci přijít pouze na základě předem daných podmínek, nemusí se starat o to, jakým způsobem si místo udrží. Neméně důležitým aspektem jako samotná pracovní pozice je plat. Jeho přesné definování zabraňuje podléhání nátlaku ze strany těch, kteří plat stanovují.

- Mzdový systém - nastavení výše mezd znamená důležitou motivaci pro pracovníky ke vstupu do veřejné správy. Zejména ve srovnání se soukromým sektorem, kde jsou platy vyšší a tím pro pracovníky atraktivnější. Neméně důležitá je motivační složka mzdy, tedy bonusy a odměny, které by měly být vypláceny transparentním způsobem tak, aby posílili efektivitu pracovního nasazení zaměstnance.<sup>125</sup>
- Ochrana úředníků - ochrana proti politickému odvolávání snižuje závislost úředníků a prospívá nestrannosti. Prodlužuje čas jejich výkonu za volební období vlády a tak posiluje principy politické neutrality. Je třeba přesně nastavit pravidla pro odvolávání úředníků,

---

<sup>123</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 60.

<sup>124</sup> Tamtéž, s. 57.

<sup>125</sup> Tamtéž, s. 47.

zejména těch na nejvyšších místech, nebo alespoň nastavit jejich mandát tak, aby se nepřekrýval s funkčním obdobím legislativy.<sup>126</sup>

#### 5. Přijetí a povýšení na základě zásluh

- Hodnocení - hodnocení výkonu je zásadní nástroj pro manažery. Poskytuje jak informace o stavu veřejné správy, tak je spjato s motivačním systémem, tzn. povýšením či platovými bonusy. V neposlední řadě je hodnocení důležité pro budoucí trénink a školení úředníků.<sup>127</sup>

O těchto osm kritérií v pěti skupinách se opírá analýza zemí V4. V každé zemi mimo ČR bude proveden rozbor jednotlivých právních norem a jejich dopadu na zvolená kritéria. Cílem není provést podrobnou právní analýzu, ale zachytit vývoj přijímání zákona a jeho dopadu na systém jako celek. V Maďarsku budou posuzovány zákony z roku 1992, a jeho novely z let 2001 a 2006. Speciální prostor bude věnován situaci před přijetím zákona v roce 1990. V Polsku byl první služební zákon přijat r. 1996. Postupně bude rozebrán dopad novel z let 1998, 2006 a 2008. Na Slovensku přijali první právní úpravu veřejné správy v r. 2001, přičemž k důležitým změnám došlo v letech 2003 a 2006. V závěru kapitoly bude pro zpřehlednění současné situace použita hodnotící zpráva OECD z roku 2009,<sup>128</sup> která posuzuje nastíněná kritéria skrze pozorované státy a podává přehlednou informaci o současném stavu veřejné správy.

---

<sup>126</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 38.

<sup>127</sup> Tamtéž, s. 42.

<sup>128</sup> OECD se systematicky zabývala hodnocením veřejné správy zemí východní Evropy zejména do jejich vstupu do EU v r. 2004. Sloužily jako vodítko k úspěšné transformaci a dosažení evropských principů. Po vstupu se už této otázce nevěnuje tak rozsáhlá pozornost. Existují sice aktuálnější materiály, ovšem ty se zabývají státy OECD jako celku, což dostatečně neodráží specifika post-komunistických zemí v této oblasti. Použitá zpráva z r. 2009 vypracovaná k pětiletému výročí vstupu zemí (nejen) postkomunistického prostoru do EU, představuje nejvýznamnější materiál, který komplexně komparuje stav veřejné správy ve specifickém prostoru zemí východní Evropy.

## 3.2 Maďarsko

### 1992

Reforma veřejné správy započala v Maďarsku ještě před koncem komunistického režimu. Jejím hlavním motorem byl ekonomický růst, který nemohl být trvalý bez funkční veřejné správy. Zásadní reformní návrhy byly předneseny již v r. 1982. Vycházely ze západního pojetí oddělení státní administrativy od politiky, s požadavkem na vytvoření profesionálního sboru úředníků. I když reforma nebyla aplikována, určité prvky se v praxi objevily: noví úředníci byli přijímáni na základě své odbornosti, i když stranická loajalita hrála stále svou nezanedbatelnou roli. Vznikl „*systém typický pro pozdní socialismus, který spojoval jak požadavky vládnoucí strany, tak potřebu profesionalizace a modernizace.*“<sup>129</sup>

Po r. 1989 bylo návrhem reformy pověřeno ministerstvo vnitra. Podporovaly ho jak odbory, tak se k němu přiklonili i nejvyšší úředníci, jejichž postoj k reformě se dá do té doby označit spíše negativně. Uvědomili si, že výhody pozdního socialismu končí: budoucí alternance politických stran podryje jejich stabilní pozice a ochranu jim poskytne jedině právní norma. Zajímavě se projeví opoziční demokratické strany. Stavěly se k reformnímu snažení váhavě, neboť si nebyly jisté, zda odpolitizování veřejné správy jim definitivně neznemožní její ovlivňování, pokud se dostanou k moci.<sup>130</sup>

Významnou roli při zavádění reformy veřejné správy měl předseda vlády Jozsef Antall. (Maďarské demokratické fórum, MDF). Snažil se striktně oddělit politické vedení a profesionální úřednictvo. Zároveň si byl vědom toho, že nejde zcela „očistit“ maďarskou byrokracii od vlivů minulého režimu. Pragmaticky usoudil, že bude nejlepší pokračovat s kvalifikovanými úředníky z min. režimu s podmínkou, že nesměli zastávat post v MSZMP. Aktivita ve veřejné správě před r. 1990 nebyla důvodem k vyloučení, zásadní se stala schopnost prokázat politickou loajalitu nové vládě.<sup>131</sup>

Návrh prošel parlamentem bez větších potíží. Pokud se vyskytly nějaké protinávry, jednalo se o vyjádření obav z Antalova pragmatického pohledu o

---

<sup>129</sup> MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary.* S. 968.

<sup>130</sup> Tamtéž, s. 969.

<sup>131</sup> Tamtéž, s. 970.

zapojení bývalých členů strany a členů předešlé administrativy do současné veřejné správy.

### **Oddělení politiky od administrativy**

První vlna reformy v r. 1990 byla založena na přijetí zákona o státních tajemnicích. Ten byl přijat v květnu 1990 a zavedl úřad dvou státních tajemníků. Státní tajemník pro politické záležitosti byl jmenován politicky, na základě dohody mezi koaličními stranami. Státní tajemník administrativy podléhal výběru ministra. Tímto mělo dojít k formálnímu oddělení veřejné správy a politiky.<sup>132</sup> Stěžejním úkolem státních tajemníků se stala starost o implementaci priorit vládní politiky na každém ministerstvu. Administrativní tajemník navíc dohlížel nad vnitřními záležitostmi úřadu.

V souvislosti s veřejnou správou se stal nejdůležitější zákon o státní správě 1992 (Zákon XXIII z roku 1992). Týkal se především pracovníků vykonávající veřejnou správu na centrální a lokální úrovni. Další sekce veřejné správy upravil zákon z roku 1996, a to konkrétně policii a vězeňskou službu, civilní ochranu a hasiče.<sup>133</sup>

Nejvyšší čistě úřednické pozice se stali vedoucí odborů.<sup>134</sup> Ty jmenovali ministři na časově na dobu neurčitou, nicméně jejich funkční období mohlo být přerušeno kdykoliv a bez udání důvodu.<sup>135</sup> Za přijímání a jmenování pracovníků na nemanážerské pozice zodpovídal úřad Státního administrativního tajemníka na každém ministerstvu. Do přijímání nových pracovníků měli právo promlouvat i řídicí úředníci, tedy vedoucí svých oddělení.

### **Individuální odpovědnost úředníků**

Nový systém veřejné správy byl od začátku 1992 tvořen jako klasický, kariéerní systém založený na počtu odpracovaných let. Každý občan měl stejnou

---

<sup>132</sup> MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. S. 970.

<sup>133</sup> SIGMA: *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. SIGMA Assessment 2002, s. 2

<sup>134</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 21.

<sup>135</sup> MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. S. 964.

možnost zapojit se do veřejné správy, s ohledem na jeho „*způsobilost, vzdělání a profesní schopnosti*.“<sup>136</sup> Nepřípustnou se stala diskriminace založená na pohlaví, rase, náboženství, politických názorech, národním původu či dalších věcech. Právo na stávku, účast v odborech, šíření informací atd. mohly podléhat omezení parlamentním nařízením.<sup>137</sup> Úředníkům bylo umožněno stát se členy politických stran, ale nesměli zastávat žádný oficiální post ve straně. Mohli kandidovat v parlamentních volbách, ale v případě zvolení byli povinni se svého úřadu ve veřejné správě vzdát.<sup>138</sup> V zákoně nebyla nastavena unifikovaná pravidla upravující další aktivity úředníků. Z tohoto důvodu se mohlo stávat, že do dozorčích rad soukromých či státních firem mohli být jmenováni i nejvyšší úředníci. Stejně tak úředníkům na nemanážerských pozicích bylo povoleno vykonávat svou obchodní činnost.

### **Ochrana úředníků**

Zákon nevytvořil univerzální pravidlo pro výši platu. Antallovým původním záměrem bylo unifikovat mzdový systém a založit ho primárně na hodnocení kvality výkonu zaměstnanců, a až v druhé řadě na počtu odpracovaných let. Zároveň mělo dojít k srovnání výše platu napříč ministerstvy tak, aby bylo učiněno zadost zásadě rovného přístupu k úředníkům veřejné správy. Takto koncipovaný návrh byl ale důrazně odmítnut ministerstvem financí – projevil se zde negativní egalitarismus: v tomto resortu byly mzdové podmínky vždy výhodnější než v některých menších resortech, a proto nebylo v jeho zájmu takto koncipovanou reformu přijmout. Aby zákon prošel, ministerstvo vnitra přistoupilo ke kompromisu – ponechalo zcela v kompetenci a na vlastním uvážení jednotlivých ministrů možnost odměnit zaměstnance.<sup>139</sup>

Zákon původně zamýšlel vytvořit odpolitizovanou a účinnou veřejnou správu, realizace ale nebyla zcela úspěšná. Co se týče principu oddělení

---

<sup>136</sup> SIGMA: *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. SIGMA Assessment 2002, s. 3.

<sup>137</sup> SIGMA: *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. SIGMA Assessment 2002. S. 1.

<sup>138</sup> MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. S. 963.

<sup>139</sup> Tamtéž, s. 970–973.

politiky od administrativy: formálně zakotven byl, v praxi ovšem nebyl dotažen. Jmenování administrativního tajemníka se stále odehrávalo na základě rozhodnutí příslušného ministra, čímž nebyl vliv politiky omezen. K oddělení nedošlo ani na pozici nejvyšších úředníků – vedoucích úřadů, jejichž jmenování nepodléhalo žádné standardizované proceduře, pouze politické vůli. Navíc neexistovala žádná otevřená soutěž a výběrové řízení, které by zajistilo, že budou vybráni ti nejkompetentnější kandidáti.

Podpora individuální odpovědnosti úředníka definovaly práva a povinnosti, nicméně nebyla dotažena do konce. Úředníci byli omezeni ve své politické aktivitě, na druhou stranu nedošlo k upravení pravidel pro omezení vedlejších ekonomických aktivit. Co se týče kategorie ochrany úředníků a konkrétně mzdového systému, odměňování pracovníků bylo stále v rukou politiků, kteří uplatňovali výrazný vliv na konečnou výši platu zaměstnance. Výpočet mzdy se nezakládal na žádných objektivních měřících, jako např. na nestranném hodnocení výkonu či vykonání zkoušky. Zákon nezavedl ani přesný postup a důvody k odvolání nejvyšších úředníků. Tím byla zakořeněna nejistota, která podryvala stabilitu výkonu úředníků a ovlivňovala jejich nestrannost. Neexistovalo zde žádné pravidelné hodnocení výkonu či systém školení. Za VS jako celek nezodpovídá žádná centrální instituce, která by fungovala vně politického prostředí.

Takto nastavený systém měl tendenci podléhat tomu, co Meyer-Sahling označil za „formální politizaci“, tedy možnosti, že politická moc může ovlivnit fungování administrativy. Neznamenal to přímo, že ji ovlivňuje, ale prakticky se to může stát, protože v systému nebyly nastaveny účinné kontrolní mechanismy.<sup>140</sup>

## **2001**

### **Oddělení politiky od administrativy**

Reforma z roku 2001 se snažila reagovat na slabé stránky předešlého zákona a zcela ho nahradila. Obecně omezila rozsah zaměstnanců veřejné

---

<sup>140</sup> MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. S. 963.

správy. Tento status ponechala pouze těm, kteří měli co dočinění s přímým vykonáváním státní administrativy.<sup>141</sup>

Její nejdůležitější počín tkvěl ve formálním zakotvení vrstvy nejvyšších úředníků. Klasifikaci nejvyšších úředníků podléhali zaměstnanci premiéřské kanceláře, tajemníci a jejich zástupci ve státních agenturách a ministerstvech. Jedinou podmínkou se stalo univerzitní vzdělání, a status státního úředníka v momentě jmenování.<sup>142</sup> Po přijetí do veřejné správy byl zaměstnanec povinen podstoupit praxi (roční v případě VŠ, dvouletou v případě středoškolského vzdělání), která musela být zakončena zkouškou. Pokud se tak nestalo, došlo k ukončení pracovního poměru, v opačném případě postupu vzhůru na kariéřním i platovém žebříčku. Zkoušky zajišťovala Národní zkušební komise pro veřejnou správu (OKV), a Institut veřejné správy, který měl zároveň za úkol organizaci školení pro úředníky.<sup>143</sup>

### **Vytvoření individuální odpovědnosti**

Novela z roku 2001 zavedla novou strukturu profesionální kariéry úředníků. Nový zákon určil jako podmínku povýšení absolvování pravidelných školení a vhodné hodnocení pracovního výkonu. Vedoucí pracovníci byli hodnoceni co rok a pro povýšení do manažerské pozice bylo nezbytné složit speciální zkoušku způsobilosti.<sup>144</sup>

Zákon upravil, že úředník nesměl vykonávat jinou veřejnou funkci a mít další finanční zájmy. Obecně se omezily všechny aktivity, které by mohly ohrozit nestrannost úředníka. Konflikt zájmů vzhledem k ekonomickým aktivitám, které by měl úředník vně veřejné správy, závisel na posouzení státního tajemníka. Zákon zakázal zastávat post v politické straně i jinou veřejnou aktivitu.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> SIGMA: *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. S. 3.

<sup>142</sup> MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. S. 965.

<sup>143</sup> SIGMA: *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. S. 6–7.

<sup>144</sup> Tamtéž, s. 7.

<sup>145</sup> MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik : *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. S. 963.

## Ochrana úředníků

Výraznou změnou bylo zavedení unifikovaného mzdového systému. Skládal se ze základní mzdy, příplatků a bonusů (odvíjel se od znalosti jazyků, vzdělání atd.) Reforma 2001 zvýšila mzdu o 70 % VŠ zaměstnancům a o 50 % zaměstnancům s maturitou. Novela poskytla zaměstnancům veřejné správy další benefity, jako státem zmrazené hypotéky, příspěvky na oblečení, prázdniny, pojištění atd.<sup>146</sup> Problematickým se stalo vyplácení bonusů. Řídící pracovníci je přidělovali na základě svého vlastního uvážení, což podryvalo neutralitu zaměstnanců.

Reforma 2001 posílila oddělení administrativy od politiky. Institucionalizovala nejvyšší úředníky a přesně je kategorizovala. Na jednu stranu zde přetrvala možnost vlivu politiků na ovlivňování jejich výběru, na druhou stranu reforma legálně zakotvila proces obsazování těchto pozic skrze úspěšně vykonané přijímací řízení. Jednoznačně pozitivně dopadla na oddělení politiky od administrativy změna v podobě zavedení zkouškových procedur a uveřejňování pozic.

Došlo k posílení individuální odpovědnosti, a to skrze zavedení povinných školení. Dokončení definování přesných práv a povinností zaměstnance i v ekonomické oblasti přispělo k prohloubení transparentnosti a k omezení vzniku střetu zájmů.

Co se týče posílení ochrany úředníků, její hodnocení je zejména ve mzdové oblasti složité. Došlo k unifikaci mzdového systému a navýšení platů, což vedlo k větší transparentnosti a atraktivnosti zaměstnání ve veřejné správě. Na druhou stranu problematickým aspektem zůstalo netransparentní přerozdělování bonusů, což mohlo ovlivňovat výkon zaměstnance a jeho nestrannost. Konečně došlo k pozitivnímu posunu v oblasti přijímání a povyšování na základě výkonu: zákon zavedl hodnocení, které se mělo stát podkladem pro povýšení pracovníka.

Stále ovšem neexistovala žádná centrální instituce, která by měla na starosti koordinaci veřejné správy. Toto mělo na starosti ministerstvo vnitra, nicméně nedisponovalo takovými nástroji, aby donutilo ostatní ministerstva

---

<sup>146</sup> SIGMA: *Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment*. S. 9.

literu zákona naplňovat. Výsledkem se stala nerovnost ve způsobu implementace, viz systém bonusů.

## 2006

Reforma veřejné správy byla iniciativou premiéra Guyrscányho před parlamentními volbami 2006. Vláda představila široký reformní program směřující inspirován principy NPM. K implementaci došlo po jeho znovuzvolení v roce 2006.

### Oddělení politiky od administrativy

Nejvýraznější změnou bylo zavedení Vládního personálního centra a platových a přijímacích podmínek podobných soukromému sektoru.<sup>147</sup> Do té doby bylo centrum řízení VS pod správou Ministerstva vnitra, od r. 2006 se dostalo přímo pod kanceláři premiéra. Centrum bylo hlavní autoritou v procesu přijímání a trénování úředníků. Mělo právo předvýběru vedoucích odborů. Zavedlo zkouškový systém, který byl srovnatelný s konkurzem do evropských institucí<sup>148</sup> a dohlížel nad rovným platovým systémem. Státní administrativní sekretář se stal přímou politickou funkcí.

Tabulka č. 5: Zhodnocení kritérií - Maďarsko

Kategorie hodnocení	1992	2001	2006
Úřad VS	X	X	Ano
Otevřená soutěž – zveřejňování pozic	Ano	Ano	Ano
Otevřená soutěž - kvalifikační zkoušky	X	Ano	Ano
Vzdělávání úředníků	X	Ano	Ano
Nezávislost nejvyšších úředníků	X	X	X
Ochrana zaměstnanců VS	X	X	X
Systém hodnocení	X	Ano	Ano
Mzdový systém	X	Bonusy	Bonusy
Systém práv a povinností	Politické	Ano	Ano

Zdroj: autorka.

<sup>147</sup> MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 18.

<sup>148</sup> Tamtéž, s. 24.

### 3.3 Polsko

Polsko začalo s reformou veřejné správy v roce 1996 a po Maďarsku to tedy byla druhá země z visegrádského prostoru, která se transformací veřejné správy pokusila přerušit postkomunistické dědictví. Zákon byl pak postupně pozměňován. Jeho nejdůležitější novely proběhly v r. 1998, 2006 a 2008.

#### 1996

Zákon o státní službě z r. 1996 oddělil formálně politickou a administrativní sféru. Předpokládal, že zajistí nestrannost a politicky neutrální výkon státních povinností. Zákon vyjímal ze státní správy úředníky samosprávy, dále členy parlamentu, prezidentskou kancelář, kancelář ombudsmana atd.

#### Oddělení politiky od administrativy

Zákon zavedl dvě nejvyšší úřednické instituce, a to šéfa veřejné správy a Radu veřejné správy. Tento rámec byl zachován i v Zákonu z roku 1998 a 2008.

Šéf veřejné správy byl odpovědný za shromažďování a publikování dat o vývoji veřejné správy. Jeho úkolem se stalo vypracovávání návrhů pro další legislativní kroky a zároveň koordinace celého systému veřejné správy.<sup>149</sup> Rada veřejné správy byla zavedena jako konzultativní servis premiéra a věnovala se celému spektru činností: od hodnocení ročních reportů šéfa veřejné správy, přes připomínky ke kandidatuře na pozici šéfa veřejné správy až po kontrolu nad fungováním veřejné správy jako celku. V neposlední řadě monitorovala přijímací procedury, školení, povyšování nejvyšších úředníků atd. Funkční období bylo stanoveno na 6 let, s výměnou poloviny členů po třech letech.

---

<sup>149</sup> 1998 Zákon přidal mezi jeho kompetence plánování a monitorování personální politiky managementu, organizování kvalifikačních zkoušek, zajištění soutěže pro nejvyšší úřednické pozice a monitorování finančních nákladů. 2008 ho učinil ještě aktivnější v otázkách strategického plánování a finančních otázkách. Šéf musí být úředníkem veřejné správy, a je jmenován premiérem. 2008 to upravuje, šéf veřejné správy musí mluvit jedním pracovním jazykem EU, a pro zajištění politické neutrality nesmí být posledních pět let před jmenováním členem žádné politické strany (kvůli aktivitě v politice může být odvolán).

MAJCHERKIEWICZ, Tatiana: *Continuity and Discontinuity: Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*. In: PETERS, Guy – NEMEC, Juraj: *State and administration in a changing world : selected papers from the 17<sup>th</sup> NISPAcee Annual Conference*. Bratislava 2010, s. 53.

Zákon stanovoval kvalifikační požadavky pro členy Rady a nutný status úředníka veřejné správy.<sup>150</sup>

Úředníci byli kategorizováni do čtyř skupin: A nejvyšší pozice, B nižší manažerské pozice, S experti, C nižší pozice. Pro obsazení nejvyšší pozice musel mít kandidát vysokoškolské vzdělání, znát alespoň jeden cizí jazyk, sedmiletou zkušenost práce ve veřejné správě, čtyři roky v manažerské pozici. Na pozici B bylo nutno vysokoškolské vzdělání a pětiletá pracovní zkušenost z veřejné správy. Pro obě kategorie bylo povinné složit kvalifikační zkoušku. Do kategorie nejvyšších úředníků spadali generální ředitelé. Ti zodpovídali za personální záležitosti ministerstev a implementaci zadané agendy. Podle zákona z r. 1996 (stejně jako 1998 a 2008) měla většina nejvyšších úředníků permanentní posty, a tak nebyla spojena s měnicími se vládami.<sup>151</sup>

Přezkušování ale nemělo velký vliv na příjem zaměstnanců, neboť téměř všichni, kteří zkoušku absolvovali, ji úspěšně složili. Sedmiletá zkušenost byla hodnocena jako příliš diskriminující. Naplnit ji mohli jen ti, kteří začali pracovat ve veřejné správě už během komunistického režimu.

### **Vytvoření individuální odpovědnosti**

Institucí, která zajišťovala přípravu a koordinaci vzdělávání, se stala Národní škola veřejné správy založená v r. 1991 po vzoru francouzské Ecole Nationale d'Administration. Její náplní se stala „*příprava kádru nejvyšších úředníků administrativy do služby státu.*“<sup>152</sup> Výuka zajišťovala uchazečům potřebnou přípravu a poskytovala jim stáže v zahraničí. Absolventi tohoto zařízení se tak stali základem pro kvalitní veřejnou správu. Problematickým zůstávala motivace těchto lidí nastoupit do veřejné správy, a to hlavně z platových důvodů. Absolventi si často hledali práci spíše v soukromém sektoru, kde za stejnou práci dostali lepší finanční ohodnocení.<sup>153</sup> Všem členům VS byla zapovězena možnost stranického členství.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> MAJCHERKIEWICZ, T.: c. d., s. 54.

<sup>151</sup> Tamtéž, s. 53–54.

<sup>152</sup> BURNETKO, Krzysztof: *Služba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*. S. 21.

[http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba\\_cywilna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf)  
(3.3.2013)

<sup>153</sup> Tamtéž, s. 21–22.

<sup>154</sup> Tamtéž, s. 33.

Zákon z r. 1996 se pokusil nastavit základní schéma veřejné správy a mantinely, které měly vymanit veřejnou správu z postkomunistického dědictví a posunout ji blíže evropským principům. V mnoha ohledech je možné zákon hodnotit pozitivně. K oddělení politiky od administrativy došlo vytvořením nezávislé Rady pro veřejnou správu a jejího šéfa. Tímto byla vytvořena instituce zaštiťující fungování veřejné správy mimo vládní struktury. Kladně můžeme ocenit snahu formálního zavádění kvalifikačních zkoušek a specifikaci podmínek pro postup na nejvyšší pozice. Nejvyšší úředníci se dostali pod správu šéfa veřejné správy, čímž mělo dojít k omezení vlivu politiků na jejich jmenování.

Na druhou stranu tyto dílčí záležitosti troskotaly na samotné klasifikaci úředníků. Vytvoření dvou kategorií, tedy nejvyšších úředníků a zbytku veřejné správy, ovlivnilo fungování veřejné správy ve všech pozorovaných oblastech: zkoušky byly povinné jen pro nejvyšší pozice A a B, stejně tak na další vzdělávání měli nárok jen nejvyšší úředníci. Navíc zkoušky byly většinou tak snadné, že nemohly vytvořit potřebné síto pro výběr nejlepších kandidátů. Zpochybnovanou se stala také povinná sedmiletá praxe, která znemožňovala vstupu minulosti nezatížených pracovníků.

Co se týče vytváření odpovědnosti úředníků, k pozitivnímu vývoji došlo v oblasti vzdělávání. Zřízením Národní školy veřejné správy vznikla instituce, která koordinovala vzdělávání úředníků a tím přispívat k jejich profesionalizaci. V rámci systému práv a povinností byla omezena politická aktivita úředníků, ale opomnělo se na ekonomické vazby. Pozitivně je možno hodnotit ochranu úředníků, kdy zavedením permanentních postů došlo k omezení vlivu politiků na odvolávání zaměstnanců, což podpořilo stabilitu a trvalost veřejné správy. Stále zde chybělo zavedení systému hodnocení a zpřehlednění mzdového systému tak, aby byl motivací pro práci zaměstnanců.

Hodnotící zpráva předložená premiérovi Buzkovi v r. 1997 reagovala na tyto výtky a upozorňovala na výrazné nedostatky v implementaci zákona. I přes formální nezávislost koordinačního orgánu veřejné správy docházelo k problematickému obsazování nejvyšších postů. Kandidáti na nejvyšší posty byli předem vyjednání mezi SLD a PSL. Navíc podstupovali kvalifikační proceduru a nevyhovovali profesionálním požadavkům na nejvyšší úřednické

pozice. „Bylo to něco víc než znevažování práva – bylo to úmyslné zneužívání práva, tj. využití služebního zákona k dosažení politických cílů.“<sup>155</sup>

## 1998

V reakci na tento stav vytvořila vláda premiéra Buzka nový projekt k transformaci veřejné správy, jejíž snahou se stalo omezení politizace.

### Oddělení politiky od administrativy

Centrálním orgánem pro administraci veřejné správy byl potvrzen šéf veřejné správy, jmenovaný premiérem na 5 let. Jeho funkční období se míjelo s obdobím vlády a parlamentu, aby tak byla zachována nestrannost. Vykonal dohled nad prověřováním kvalifikací zaměstnanců veřejné správy. Členové Rady veřejné správy byli rozdělení do dvou skupin: 8 akademiků a expertů jmenovaných premiérem, 8 politicky jmenovaných členů – zástupců parlamentních stran.<sup>156</sup> Důležitou změnou se stala kategorizace úředníků. Zákon pod tuto normu zahrnul všechny kategorie úředníků, tzn. jak nejvyšší úředníky (urzędnicy mianowani, kategorie A, B), tak i nižší úřednictvo (pracownicy służby cywilnej).

Nejvyšší pozice v každé instituci zůstala generálnímu řediteli. S osobou, která se poprvé ucházela o místo ve veřejné správě, měl právo uzavřít pracovní poměr na dobu určitou. Před definitivním přijetím do pracovního poměru musel kandidát absolvovat půlroční zkušební službu, která ho prakticky i teoreticky připravila na službu a na zkoušku. Složením kvalifikační zkoušky se s pracovníkem podepsala smlouva na dobu neurčitou. Pokud kandidát zkoušku nesložil, generální ředitel s ním ukončil pracovní poměr. Největší novinkou se stalo zavedení ohlašování volné pozice. Pokud se v úřadu objevilo volné místo, generální ředitel byl povinen skutečnost ohlásit jak v úřadu, tak v Buletinu veřejné správy a na internetových stránkách Úřadu veřejné služby.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> *Raport o służbie cywilnej*. Rzeczpospolita, 1998. S. 28–29.

<sup>156</sup> Zákon z r. 2008 snížil počet členů na 15 (omezil politicky jmenované členy na 7). BURNETKO, K.: c. d., s. 46.

<sup>157</sup> Tamtéž, s. 30–31.

Zákon z roku 1998 se pokusil reagovat na nedostatky, které se objevily v předchozí normě. V hodnocení oddělení politiky od administrativy je patrná snaha ještě více zneprístupnit centrální orgány veřejné správy politickému vlivu. Zavedení funkčního období Šéfa veřejné správy, které se míjí s funkčním obdobím parlamentu, a jmenování nepolitických kandidátů do Rady, lze hodnotit další pokus nastavit bariéru prorůstající politizaci. Stejně tak unifikace úřednického personálu pod jednu normu zpřehlednilo veřejnou správu a sjednotilo podmínky pro přijetí do služby – nově platily zkoušky pro všechny zaměstnance. Nesporným posunem směrem k evropským principům se stalo povinné zveřejňování volných pracovních pozic. Stále zde ale nebyla řešena otázka systému hodnocení a mezd.

## 2006

Problém ale přetrvával v aplikaci normy do praxe: čím dál tím více se projevoval rozpor mezi tím, co bylo „na papíře“ a co se skutečně dělo v realu. Kompetence šéfa veřejné správy se v praxi znevažovaly, dokonce i samotným premiérem.<sup>158</sup> V případě Rady veřejné správy byla situace obdobná: její doporučení pro premiéra nebyla závazná.<sup>159</sup> Situace se začala zhoršovat s nástupem pravicové vlády v r. 2001. Millerova vláda ignorovala námitky šéfa veřejné služby a obsazovala do důležitých úřednických pozic své kandidáty.<sup>160</sup> Jako ospravedlnění tohoto stavu se vláda následně pokusila přijmout novelu, která by legitimizovala jmenování pracovníků na základě politického klíče a s naprostým přehlédnutím otevřené soutěže. Rok na to byla tato novela

---

<sup>158</sup> Na podzim 2001 např. premiér Buzek jmenoval do Výboru pro evropskou integraci Grazynu Kacprowicz. Ta nebyla ani úřednicí, ani neprošla kvalifikačními procedurami – Šéf veřejné správy o jejím jmenování vlastně ani předem nevěděl. Po změně kabinetu v r. 2001 (Miller – SDL, UP, PSL) došlo k dalšímu znevažování Šéfa, když nová politická garnitura začala dosazovat své lidi na posty ve veřejné správě. Došlo k odvolání generální ředitele Hlavního statistického úřadu (na základě toho, že prý křičel na své spolupracovníky). Jakub Skiba tento úřad plnil od června 2001 po vyhraném konkurzu). Ani intervence šéfa neměla smysl. Stejně tak v případě generálního ředitele Urzędu Zamówień Publicznych Roberta Bartolda, který vyhrál konkurz v červenci 2000, a to i přes jeho velmi dobré pracovní výkony. I přes formální sílu šéfa se v praxi jeho role nedoceňovala.

BURNETKO, K.: c. d., s. 48.

<sup>159</sup> Tamtéž, s. 50.

<sup>160</sup> Např. Miller propustil 41 ze 70 generálních ředitelů. 33 z nich bylo vítězi veřejné soutěže! V r. 2002 bylo jen 64 lidí vybráno v rámci soutěžních procedur, což je polovina předchozího roku.

MAJCHERKIEWICZ, T.: c. d., s. 59–60.

Ústavním soudem zrušena.<sup>161</sup> Profesionalizace veřejné správy definitivně vzala za své s nástupem Práva a spravedlnosti v roce 2005.

### **Oddělení politiky od administrativy**

Zákon z r. 2006 zavedl tři zásadní změny, které zpochybnily nezávislost a profesionalizaci VS. Zaprvé, zákon zrušil instituci Šéfa veřejné správy. Stejně tak byla zrušena i Rada pro veřejnou správu a kontrola veřejné správy měla spadat pod šéfa premiérovoy kanceláře. Zadruhé zahrnula nejvyšší úřednické posty do politicky jmenovaných funkcí. Před r. 2006 byli nejvyšší úřednické posty, tedy generální ředitelé, definováni jako apolitictí úředníci vybírání na základě otevřené soutěžní procedury organizované Úřadem pro veřejnou správu. Po r. 2006 na se přestaly na tyto pozice aplikovat výběrová řízení a ministři dostali volnou ruku k výběru ředitelů a jejich zástupců.<sup>162</sup> Třetím výrazným zpochybněním profesionalizace se stalo zrušení povinnosti pro nejvyšší úředníky složit kvalifikační zkoušku, která pro ně byla od r. 1998 povinná. V neposlední řadě je třeba zmínit i zkrácení přípravné fáze úředníků na tři měsíce.<sup>163</sup>

Tato reforma byla jednoznačným krokem zpět. Zrušením koordinačního úřadu se veřejná správa dostala pod přímý politický vliv a oddělení politiky od administrativy se snížilo na minimum. Vše ještě znásobilo politické jmenování do té doby úřednických pozic generálních ředitelů. Zákon z r. 2006 můžeme hodnotit jako jasný politický pokus dostat veřejnou správu pod přímou kontrolu politiků.

### **2008**

Nejnovější regulace pochází z listopadu 2008. Odmítla zvyšující se míru politizace a vrátila se k formátu fungujícímu před rokem 2006.

---

<sup>161</sup> *Republic of Poland: Public Administration Country Profile*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2004, s. 13.

<sup>162</sup> MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 35.

<sup>163</sup> MAJCHERKIEWICZ, T.: c. d., s. 53.

## Oddělení politiky od administrativy

Došlo ke znovuobnovení Úřadu šéfa veřejné správy<sup>164</sup> a zároveň ke zpřísnění podmínek, za kterých mohl být odvolán. Generální ředitel úřadu se opět stal nejvyšší nepolitickou funkcí, která zodpovídala za správné vedení úřadu.<sup>165</sup> Zákon také znamenal návrat k otevřené soutěži, jak u nejvyšších úředníků, tak nově u středních pozic. Pro nejvyšší úředníky - generální ředitele - stanovuje přijímací kritéria na tři roky manažerské praxe ve veřejném sektoru, šest let pracovní zkušenost. Střední pozice - ředitelné odborů – jednoletá manažerská zkušenost ve veřejném sektoru, tříletá pracovní zkušenost.<sup>166</sup>

Kladl důraz na transparentnost při náboru pracovníků, což prakticky provedl ustavením výběrové komise při výběru úředníka jak na střední, tak na nejvyšší pozice. Šéf veřejné správy mohl na tento výběr poslat svého zástupce, aby proceduru monitoroval. Na základě výběru dvou nejlepších kandidátů se mělo konat finálové kolo, z něhož jeden by pak byl jmenován. Podrobnosti výběru byly uveřejňovány a zapisovány.<sup>167</sup>

## Vytvoření individuální odpovědnosti úředníků

Zákon kladl důraz na školení, na které měli nárok všichni zaměstnanci. Pokrývalo široké spektrum témat, od administrativy, práva, managementu atd. Vzdělávání mohlo být povinné, pokud to uznal za vhodné vedoucí, v ostatních případech se zakládalo na dobrovolné bázi. Trénink zajišťoval šéf veřejné správy. Co se týče práv a povinností, úředníkům byla zapovězena aktivita v politických stranách, kontrolních orgánech či samosprávě. Jakékoliv obchodní aktivity musely být konzultovány s generálním ředitelem úřadu.<sup>168</sup>

## Ochrana úředníků

Plat se skládal se ze dvou částí – první byla vyhrazena pro konkrétní pozici, určena podle předpokládaného průměrného platu ve veřejném sektoru.

---

<sup>164</sup> MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 24

<sup>165</sup> *Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU: Řešení témat vznesených členy vlády při projednávání věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě*. S. 10  
[www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7175](http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7175) (9.3.2013)

<sup>166</sup> MAJCHERKIEWICZ, T.: c. d., s. 59.

<sup>167</sup> Tamtéž, s. 60.

<sup>168</sup> Tamtéž, s. 61.

Druhá část reflektovala délku praxe. V kompetenci generálního ředitele úřadu bylo zejména vyplácení bonusů.<sup>169</sup>

Norma z r. 2008 se distancovala od nárůstu politizace a vrátila se k zaběhnutým principům z let před r. 2006. Opětovně došlo k oddělení politiky a administrativy zavedením centrálního nezávislého úřadu, nejvyšší úřednické posty se staly nezávislé na politické vůli. Pozitivně se projevilo zavedení otevřené soutěže i na střední pozice, neboť posílila transparentnost při výběru pracovníků. Norma ovšem neukládala povinnosti složit kvalifikační zkoušky.

Opět byl kladen důraz na plošné vzdělávání úředníků, což posílilo jejich individuální odpovědnost a profesionalizaci. Pozitivním se stalo i vymezení práv a povinností zaměstnance, kterému byl omezena jak politická aktivita, tak ekonomická. Předcházelo se tím střetu zájmů.

Ochrana úředníků zaostávala, a to zejména v oblasti mezd. Nevznikl unifikovaný systém vyplácení mezd a bylo jen v kompetenci generálního ředitele, jak mzdu stanoví, což nepříspělo k podpoře nestrannosti a tím stabilitě veřejné správy.

Tabulka č. 6: Zhodnocení kritérií - Polsko

Kategorie hodnocení	1996	1998	2006	2008
Úřad VS	Ano	Ano	X	Ano
Otevřená soutěž – zveřejňování pozic	X	Ano	Ano	Ano
Otevřená soutěž - kvalifikační zkoušky	Ano	Ano	X	Ano
Vzdělávání úředníků	Ano	Ano	Ano	Ano
Nezávislost nejvyšších úředníků	Ano	Ano	X	Ano
Ochrana zaměstnanců VS	Ano	Ano	X	X
Systém hodnocení	X	X	X	X
Mzdový systém	X	X	X	X
Systém práv a povinností	Politické	Politické	Politické	Ano

Zdroj: autorka.

<sup>169</sup> MAJCHERKIEWICZ, T.: c. d., s. 61–62.

### 3.4 Slovensko

Slovensko zavedlo zákon o státní službě nejpozději z pozorovaných zemí, a to až v roce 2001. Do současnosti proběhly dvě významnější novelizace, a to v roce 2003 a 2006.

#### 2001

Zákon o státní službě z r. 2001 poprvé definoval veřejnou správu a rozdělil ji na dvě sféry – zákon č. 313/2001 upravil zdravotnictví, vzdělání atd. Pro státní administrativu se stala zásadní norma č. 312/2001. Definovala zaměstnanecký poměr pracovníků veřejné správy, kteří vykonávali práci v centrální administrativě nebo samosprávných celcích.<sup>170</sup>

#### Oddělení politiky od administrativy

Vstup do veřejné správy byl umožněn všem občanům SR, kteří dosáhli 18 let a disponovali čistým trestním rejstříkem, splnili podmínky na požadovanou kvalifikaci a zdravotní způsobilost. Zákon zakázal jakoukoliv diskriminaci při vstupu do veřejné správy, založenou na pohlaví, rase, etniku, náboženství či politickém přesvědčení.<sup>171</sup>

Zákon vytvořil centrum pro koordinaci veřejné správy: Úřad pro státní službu. Mezi jeho povinnosti patřilo definovat kritéria pro hodnocení výkonu veřejné správy, podávat o tomto výkonu pravidelné výroční zprávy a organizovat a koordinovat vzdělávání. Podílel se na výběru uchazečů podle jejich schopností a kvalifikace. Jeho důležitost a aktivita se nejvíce projevila v roce 2003, kdy se Úřad stal iniciátorem novely, která byla později přijata pod zákonem č. 551/2003. Ten měnil procedury přijímání zaměstnanců, hlavně změnou kvalifikačních zkoušek a platového systému.<sup>172</sup>

Zákon dále detailně upravoval postup přijetí do veřejné správy. Ten se skládal ze dvou fází: nejprve úředník absolvoval dvouletou přípravnou fázi,

---

<sup>170</sup> BARISOVÁ, Margita – MUNKOVÁ, Mariana: *New employment framework for public employees*. RILSAF Bratislava 2002.

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/06/feature/sk0206102f.htm> (10.3.2013)

<sup>171</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 43.

<sup>172</sup> CZIRIA, Ludovít: *Civil Service Office abolished*. Institute for Labour and Family Research 2006.

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/05/articles/sk0605019i.htm> (10.3.2013)

kteřá vrcholila zkouškou. Po jejím úspěšném složení se zaměstnanec stal stálým úředníkem. Kvalifikačních zkoušek definoval zákon hned několik: absolvování testu bylo nutné zvládnout již při přijímacím řízení při nástupu do přípravné fáze. Druhý typ zkoušky museli úředníci vykonat při získání statutu stálého úředníka. Poslední verzi testování se stala nominační zkouška pro úředníky, kteří se chtěli stát nejvyššími úředníky – vedoucími služebních úřadů.<sup>173</sup>

Úředník byl povinen přiznat své příjmy a nesměl vykonávat žádnou činnost, ze které by měl zisk. Jakékoliv výjimky se musely řešit s vedoucím konkrétního úřadu.<sup>174</sup>

### **Ochrana úředníka**

Co se týče úředníků veřejné správy, disponovali 12 úrovní škalu mezd, podle délky jejich pracovní praxe. Vyšší úředníci měli nárok na bonusy, pokud vykonávali manažerské pozice. Osobní bonus (až 70 % k jejich tarifnímu základu) bylo možné poskytnout zaměstnanci, který dosahoval nadstandardních výsledků. Za stanovených podmínek mohl zaměstnanec obdržet bonusy za práci ve škodlivém prostředí, noční práci, víkendovou práci, přesčasy a práci o svátcích.<sup>175</sup>

Zákon se zasadil o oddělení politiky od administrativy zřízením Úřadu pro státní službu. Ten svými širokými kompetencemi zajišťoval, že veřejná správa přijímala plně kvalifikované kandidáty s nárokem na pravidelné vzdělávání. Spolu se zavedením vstupních a postupových zkoušek potvrdil nastoupený směr profesionalizace a omezení politického vlivu. Stejně tak zahrnutí nejvyšších úřednických postů – vedoucích služebních úřadů – do agendy Úřadu pro státní službu potvrdilo zájem na nestrannosti veřejné správy.

K vytvoření individuální odpovědnosti úředníků přispěla restrikce jejich ekonomických aktivit, které zabraňovaly případnému střetu zájmů. Co se týče

---

<sup>173</sup>Druhý typ zkoušky zajišťoval Úřad pro státní správu. Tato zkouška byla 2006 zrušena.

MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 29.

<sup>174</sup> BAROSOVÁ, Margita – MUNKOVÁ, Mariana: *New employment framework for public employees*.

<sup>175</sup> BAROSOVÁ, Margita – MUNKOVÁ, Mariana: *New employment framework for public employees*.

ochrany úředníka v rámci mzdového systému, na jednu stranu sice byla vytvořena pravidla pro klasifikaci základní mzdy, což prohloubilo transparentnost systému. Na straně druhé došlo k nedefinovanému prostoru pro vyplácení bonusů.

## 2003

Novela č. 553/2003 byla připravena přímo Úřadem pro státní službu. Hlavní změnou se stalo sjednocení kategorií úředníků do jedné – po úspěšném složení zkoušky vytvořené Úřadem se úředník stává „vládou jmenovaný“. Nově se mohl žadatel odvolat k soudu v případě, že nabyl dojmu, že došlo v průběhu přijímacího řízení k porušení jeho práv. Zároveň se zpřísnily normy upravující korupční chování: norma zaměstnanci zakazovala takové aktivity, které by poškozovaly dobrou pověst VS a nejvyšším úředníkům bylo zakázáno členství v dozorčích radách a obchodní aktivity v soukromém sektoru.

Zároveň se zrušily výhody, které se vztahovaly k zaměstnancům veřejné správy: při odchodu do starobního či invalidního důchodu bylo zredukováno odchodné, omezena byla také přidaná zdravotní péče včetně zdravotní péče o členy rodiny. V platovém systému došlo k pokusu zavést bodový systém na základě hodnocení výkonu. Růst platu by pak závisel od počtu získaných bodů.<sup>176</sup>

Novela jen potvrdila postup směrem k profesionalizaci. Potvrdila ústřední roli Úřadu pro státní službu v koordinaci veřejné správy a posílila práva a povinnosti zaměstnance, který se mohl kdykoliv odvolat, měl-li pochybnosti o postupu institucí. Zároveň došlo k dalšímu posunu v restrikci vedlejších ekonomických aktivit zaměstnance a posílení individuální odpovědnosti. Zrušením výhod pro zaměstnance veřejné správy došlo k dalšímu posilování transparentnosti a rovného přístupu.

---

<sup>176</sup> MUNKOVÁ, Mariana – CZÍRIA, Ludovít: *New employment conditions introduced in public sector*. Bratislava, Centre for Work and Family Studies 2004.  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/05/feature/sk0405102f.htm> (10.3.2013)

## 2006

Nejvýraznější změnou, kterou přinesl zákon z roku 2006, se stalo zrušení Úřadu pro veřejnou správu. Změna nebyla součástí žádného širšího reformního programu. Zrušení iniciovalo Ministerstvo financí a pochybnosti a kritiku vyvolávalo hlavně její načasování tři měsíce před volbami. Vládnoucí koalice SDKÚ i Strana maďarské koalice podpořila novelu v parlamentu a novela bych schválena Dzurindovou vládou.<sup>177</sup> S přijetím Zákona č. 231/2006 přestal úřad od 1.6.2006 existovat. Zaměstnanci byli převedeni pod Úřad vlády SR a Ministerstvo vnitra. Veřejná správa přišla o jeden ze svých pilířů.<sup>178</sup>

Dalším výrazným zásahem do profesionálního fungování veřejné správy se stalo zahrnutí nejvyšších úřednických postů – vedoucí služebních úřadů – do politicky jmenovaných postů. Dříve byl výběr na tuto pozici organizován Úřadem, od r. 2006 je vedoucí vybírán ministrem a jmenován vládou. Formálně pro něj platí standardní přijímací řízení jako pro zbytek úředníků: pozice se veřejně inzeruje, kandidáti musí složit písemnou zkoušku atd. V praxi ovšem dochází k politizaci vedoucích.

Tabulka č. 7: Zhodnocení kritérií - Slovensko

Kategorie hodnocení	2001	2003	2006
Úřad VS	Ano	Ano	X
Otevřená soutěž – zveřejňování pozic	Ano	Ano	Ano
Otevřená soutěž - kvalifikační zkoušky	Ano	Ano	Ano
Vzdělávání úředníků	Ano	Ano	Ano
Nezávislost nejvyšších úředníků	Ano	Ano	X
Ochrana zaměstnanců VS	X	Ano	X
Systém hodnocení	X	Ano	X
Mzdový systém	Bonusy	Bonusy	Ano
Systém práv a povinností	Politické	Politické	Ano

Zdroj: autorka.

<sup>177</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 35.

<sup>178</sup> CZIRIA, Ludovít: *Civil Service Office abolished*.

### 3.5 Hodnotící zpráva OECD

#### 1. Úřad VS, koordinace VS

Důležitým znakem modernizace a absorbování principů veřejné správy je zřízení centrální manažerské struktury, která bude stát mimo ministerské struktury a lépe zajistí koordinaci fungování systému jako celku. Toto centrum má za úkol spravovat personální záležitosti veřejné správy a tím zajistit její právní předvídatelnost. Mezi další úkoly patří vytváření hodnotícího systému, podnětů k novým reformám a tedy podpora celkové profesionalizace veřejné správy.

V Maďarsku byla veřejná správa řízena střídavě ministerstvem vnitra a kanceláří premiéra. Od r. 2007 se o otázky koordinace veřejné správy stará Vládní personální centrum při kanceláři premiéra. Slovensko disponovalo nejsilnějším orgánem pro koordinaci veřejné správy v regionu. Nejenže hrál Úřad pro veřejnou správu ústřední roli v implementování další reformy, ale měl významné pravomoci v přijímání, zkoušení, výběru a hodnocení zaměstnanců. Tyto pravomoci se dostaly do sporu s působností ministerstev a Úřad byl v r. 2006 zrušen. V současnosti koordinuje veřejnou správu Odbor pro veřejnou správu Ministerstva práce a Personální oddělení úřadu vlády. Podobný vývoj postihlo také Polsko: Úřad pro veřejnou správu byl v r. 2006 zrušen, nicméně poslední reforma z r. 2008 Úřad pro veřejnou správu opět uvádí v život. V ČR nikdy neexistoval centrální úřad. V rámci původního služebního zákona z r. 2002 měl vzniknout Generální ředitelství pro veřejnou správu, nicméně jeho zřízení je ohroženo.<sup>179</sup>

Lze konstatovat, že nezávislým orgánem koordinující činnost veřejné správy v současnosti disponuje jen Maďarsko a Polsko. Na Slovensku jsou náležitosti těchto orgánů spravovány jednotlivými ministerstvy, takže spadají pod přímou kontrolu politické reprezentace. V ČR v současnosti chybí jakákoliv úprava nezávislého řízení veřejné správy.

#### 2. Otevřená soutěž

Veřejné inzerování míst, spolu s vyhlášováním konkurzů a absolvováním standardizovaného přijímacího procesu zajišťuje, že se do

---

<sup>179</sup> MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 22–24.

veřejné správy dostanou ti nejlepší kandidáti na základě svých znalostí a kvalifikace. Zajišťuje tedy profesionalitu a efektivitu a staví zed' politické patronáži.

Co se týče zveřejňování a ohlašování volných míst ve veřejné správě, od r. 2008 zavedly tento systém všechny uvedené země. Hůř je na tom systém vstupních zkoušek. Ty se obvykle skládají ze dvou částí: písemného testu a osobního pohovoru před nezávislou komisí.<sup>180</sup> V Polsku byli před r. 2006 generální ředitelé povinni složit písemnou kvalifikační zkoušku. To se změnilo v reformě 2006, kdy začali být jmenováni ministrem. Podobně na Slovensku existovalo před r. 2006 několik druhů zkoušek (viz kapitola o Slovensku), ovšem reformou z roku 2006 byly omezeny jen na nejvyšší posty a jejich aplikace zaostává. Vedení zkoušky je v kompetenci ministerstev. V Maďarsku musí úředník složit zkoušku nejpozději do jednoho roku od jmenování. Pokud chce postoupit v kariérním řebříčku dále, musí skládat další speciální zkoušky. V ČR žádné požadavky na zkoušku neexistují.

Přijetí do úřadu se tedy odehrává hlavně na základě ústního pohovoru, ale podmínky pro standardizaci ústního posudku téměř neexistují. O to víc je třeba klást důraz na výběrové komise. V ČR jako v jediné pozorované zemi neexistují pravidla pro sestavování těchto komisí. V Maďarsku, Polsku a na Slovensku mají komise obvykle 3–7 členů, většinou má rozhodující slovo manažer (vedoucí pracovník), který do svého odboru hledá zaměstnance. Komise zahrnuje vedoucího odboru, vedoucího oddělení a personalistu. Problematickým zůstává fakt, že po vstupu do EU se tyto komise staly politicky jmenované, což zpochybňuje jejich nezávislost.<sup>181</sup>

V rámci evaluace otevřené soutěže je možno pozitivně hodnotit zveřejňování volných pracovních míst, a to ve všech pozorovaných zemích. Zároveň je to jediná oblast, která byla vyhodnocena jako vysoce kompatibilní s evropskými principy.<sup>182</sup> Co se týče systému zkoušek, ať jejich písemné či ústní části (složení komisí), ve všech zemích se přijímací proces dostává pod stále větší vliv politiků, ať už se to týká politicky jmenovaných zkušebních komisí, či postupného rušení písemných testů. S výjimkou Maďarska se

---

<sup>180</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 27.

<sup>181</sup> Tamtéž, s. 29–31.

<sup>182</sup> Tamtéž, s. 68.

zkoušky omezují pouze na nejvyšší posty a jejich aplikace zaostává. V případě ČR dokonce zkušební proces není zaveden vůbec.

### 3. Situace nejvyšších úředníků a jejich řízení

Tvoří špičku administrativy a zajišťují její řízení. Hrají zásadní roli v přijímání evropských principů do veřejné správy. Proto je nutné zabránit politickému výběru a jmenování nejvyšších úředníků a zajistit tím veřejné správě kvalitní a nestranné vedení.

Na Slovensku se za nejvyšší úřednický post považuje vedoucí služebního úřadu. Ten byl před r. 2006 vybírán v rámci řízení organizovaném Úřadem veřejné správy. Od r. 2006 je vedoucí služebního úřadu vybírán ministrem a jmenován vládou. Podobný trend zaznamenáváme v Maďarsku: dvě nejvyšší pozice administrativního státního sekretáře a jeho zástupce jsou vybírání ministrem či premiérem, a nejsou zde ustavovány komise či další kritéria pro jejich jmenování. V ČR je výběr nejvyššího personálu v podstatě neregulován. V Polsku byly před r. 2006 úřednické pozice od úrovně generálních ředitelů a jejich zástupců. Výběr fungoval na základě soutěžní procedury organizované Úřadem pro veřejnou správu. Reforma z r. 2006 změnila tyto pozice na politicky jmenované. Neexistují výběrové komise a ministři mají volnou ruku ve výběru. Reforma z r. 2008 ale znovu reintegruje generální ředitele do úřednických pozic, pro jejichž obsazení je nutno úspěšně projít přijímací procedurou.<sup>183</sup>

Ve všech pozorovaných zemích je shodně vidět opětovné pronikání politického vlivu, demonstrované na přesunutí původních nejvyšších úřednických míst pod politickou agendu. Takovýto trend je odklonem od evropských principů.<sup>184</sup> Vzdávající míra politizace nemá vliv jen na kvalitu veřejné správy, ale také na kritéria povyšování.

---

<sup>183</sup> MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 32–35.

<sup>184</sup> Tamtéž, s. 68.

#### 4. Ochrana zaměstnanců VS

Ochrana proti politickému odvolávání snižuje závislost úředníků a prospívá nestrannosti. Prodlužuje čas jejich výkonu za volební období vlády a tak posiluje principy politické neutrality.

Žádná země V4 nezavedla garance týkající se manažerských pozic. Úředníci na nejvyšších postech mohou být kdykoliv uvolněni ze služby, a to z jakéhokoliv důvodu. Nejvyšší úředníci v ČR, na Slovensku a v Maďarsku jsou většinou přemístěni na jinou pozici v rámci ministerstva, což nefunguje v Polsku. Obecně lze ale říct, že v zemích V4 neexistuje účinná ochrana nejvyšších úředníků. Zajímavé je srovnání situace s ostatními zaměstnanci VS, kteří jsou poměrně dobře chráněni a v případě nejasností se mohou obrátit na soud.<sup>185</sup> V tomto smyslu je těžké zajistit, aby úředník vykonával svou nestranně, neboť jeho kroky mohou být ovlivněny obavou ze ztráty zaměstnání či jinými postihy.

#### 5. Systém hodnocení

Hodnocení výkonu je zásadní nástroj pro manažery. Poskytuje jak informace o stavu VS, tak je spjato s motivačním systémem, tzn. povýšením či platovými bonusy. V neposlední řadě je hodnocení důležité pro budoucí trénink a školení úředníků.

V Polsku existují formálně povinné hodnotící zprávy alespoň jednou za dva roky, v praxi systém nefunguje. Realizace hodnocení záleží na konkrétních vedoucích pracovnících. Na Slovensku měl hodnotící systém na starosti Úřad pro veřejnou správu. Poté, co byl zrušen, bylo hodnocení přeneseno na jednotlivá ministerstva a agentury. Maďarsko představuje „nejpevnější“ systém hodnocení v regionu. Od r. 2007 se vláda snaží unifikovat systém hodnocení napříč institucemi. Systém je řízen Vládním personálním centrem. Individuální výkon se hodnotí na základě ročního vyhodnocení indikátorů, a výstup z něj má přímý efekt na roční bonusy zaměstnance. ČR je opět jedinou zemí bez

---

<sup>185</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 39–41.

formálně zakotveného evaluačního systému, nicméně v praxi je hodnocení výkonu organizováno na úrovni každého ministerstva či odboru.<sup>186</sup>

Maďarsko se tedy jeví jedinou zemí v regionu, kde se alespoň pokusili implementovat nějaký systém hodnocení. V ostatních zemích chybí propracovaná a nestranná metodika evaluací, které by podávaly zprávu o výkonu veřejné správy a sloužily jako motivační prvek pro individuální výkon zaměstnance.

## 6. Mzdový systém

Nastavení výše mezd znamená důležitou motivaci pro pracovníky ke vstupu do veřejné správy. Zejména ve srovnání se soukromým sektorem, kde jsou platy vyšší a tím pro pracovníky atraktivnější. Kromě nižších výdělků trápí platový systém některé další neduhy. Jedním z nich je netransparentnost v kalkulaci základní mzdy.

V Polsku podléhá kalkulace základní mzdy do vysoké míry osobnímu rozhodnutí generálního ředitele. Existuje zde totiž několik platových skupin a značné množství podskupin. Je na generálním řediteli, do jaké skupiny pracovníka zařadí. Naopak v Maďarsku má řídicí pracovník jen malou možnost ovlivnit výši základní mzdy. Pro pracovníky bez manažerských povinností je mzdová třída určena ze zákona. Definuje ji dosažené vzdělání a počet odpracovaných let. Pro vyšší úředníky s VŠ zákon rozlišuje 6 kariérních stupňů a 17 platových tříd odvíjející se od vykonávané pozice. Každá třída je spojena s koeficientem, která určuje základní mzdu, která je ročně potvrzována parlamentem. Úředníci tedy nemají možnost ovlivnit základní mzdu úředníků, aniž by povýšili osobu do vyšší pozice.<sup>187</sup> ČR se nachází mezi Polskem a Maďarskem: základní mzda se odvíjí od dvoustupňové škály. Jedna má 16 pracovních kategorií, druhá 12 kategorií určených podle služebních let. Dohromady tedy dávají 192 mzdových skupin. Řídicí úředník může ovlivnit pouze zařazení nového pracovníka v pracovní kategorii, ne délku odsloužených let. Na Slovensku se základní mzda odvozuje od klasifikačního systému složeného z 11 platových tříd, které zohledňují stupeň kvalifikace a požadavky

---

<sup>186</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 42–43.

<sup>187</sup> Tamtéž, s. 47.

pro jednotlivé pozice. Každá platová třída obsahuje sumu, která je vyjednána s odbory. Kritéria pro klasifikaci jsou specifikována v zákoně, a pracovní kategorie je vždy při inzerování volné pozice definována. Výsledkem je, že vedoucí služebních úřadů nemají moc prostoru pro definování úrovně základní mzdy zaměstnance.<sup>188</sup>

Zajímavé je, že počet odpracovaných let hraje čím dál tím menší roli v určení základní mzdy. Léta jsou základem pro klasifikaci a kalkulaci hlavně v Maďarsku a částečně v ČR. V Polsku léta nejsou součástí klasifikačního systému, na Slovensku byla zrušena úplně.<sup>189</sup> Nejvyšší netransparentnost ve stanovení základní mzdy se objevuje v Polsku, kde neexistuje žádné pravidlo pro její určení. Takováto volnost otevírá prostor pro netransparentní ohodnocení. Naopak nejpřesnější definování základního tarifu realizuje Maďarsko, které tak eliminuje vyšší politický vliv.

#### *Bonusy a volnost v jejich vyplácení*

Nejvýraznějším znakem je rozsáhlá volnost v tom, jakým způsobem se vyplácejí bonusy. Ve všech zemích je částka na bonusy delegována z ministerstva na příslušný úřad. Přesnou částku není třeba zveřejňovat a záleží jen na vedoucím pracovníkovi, jak ji rozdělí. Metoda rozdělení bonusů se dost liší – na některých odborech je částka rozdělena rovnoměrně pro všechny, jinde může být vyplácení bonusů ovlivněno subjektivními preferencemi. Výjimku představuje Maďarsko: jako jediná země v regionu se snaží propojit bonusy a výkon.<sup>190</sup>

Maďarsko opět dokazuje, že má nejpropracovanější systém odměňování, i když se nedá říct, že by tento systém byl ideální. Na druhou stranu se snaží propojit odměňování s výkonem, a takto specifikovat vyplácení bonusů. V žádné jiné zemi snahu po větší transparentnosti vyplácení odměn nezaznamenáváme. Tato situace jasně vede k nerovnému přístupu k jednotlivým zaměstnancům a v dalším důsledku k nedosažitelnosti nestrannosti v jejich práci, neboť finanční motivace může být mnohdy rozhodujícím faktorem ve vykonávané činnosti.

---

<sup>188</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 48.

<sup>189</sup> Tamtéž, s. 49.

<sup>190</sup> Tamtéž, s. 49.

### *Nízká uniformita mezd skrz instituce*

Neméně závažným problémem se jeví nerovnost mezd v rámci různých pracovišť. Za stejnou práci by měli dostat úředníci stejně zapláceno, ať už pracují na jakémkoliv ministerstvu či úřadu. V praxi se výše mezd výrazně liší pracoviště od pracoviště. Obecně jsou tyto rozdíly dány bohatstvím jednotlivých ministerstev.

### 7. Vzdělávání a rozvoj úředníků

Jen kvalifikovaní úředníci mohou aplikovat EU principy a tím modernizovat VS. Důležité jsou proto školící instituce a programy tak, aby byla zajištěna možnost zlepšovat kvalitu zaměstnanců a tím i fungování celého systému.

V Polsku je tréninková politika v kompetenci Odboru pro veřejnou správu při kanceláři premiéra. Od r. 2008 se měla vrátit zpátky pod Úřad veřejné správy. Důležitou součástí vzdělávacího systému je Národní škola pro veřejnou správu, založená v r. 1991. Její studijní programy jsou specializovány přesně na výkon veřejné správy a zároveň je hlavním poskytovatelem školících kurzů. V Maďarsku se vzdělávací politika změnila v r. 2006: přípravu a koordinaci školení má na starost Národní institut pro veřejnou správu, samotnou realizaci pak Vládní personální centrum. Na vzdělávání se zde podílejí i soukromé firmy. Na Slovensku měl vzdělávání na starost Úřad pro veřejnou správu. Po zrušení v r. 2006 byla odpovědnost delegována na ministerstva a Institut pro veřejnou správu. V ČR neexistuje autonomní instituce, která by byla zodpovědná za obecné principy školení a jeho koordinaci. Školení vykonává Min. vnitra a jeho Institut pro veřejnou správu.<sup>191</sup>

V Polsku a v Maďarsku, částečně na Slovensku, je snaha provádět pravidelné vzdělávací programy v rámci kompaktního systému. V těchto zemích tedy pozorujeme pozitivní aplikaci evropských principů. Slabé

---

<sup>191</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 58–59.

hodnocení se týká ČR, a to zejména kvůli neexistenci centrální instituce zodpovědné za koordinaci vzdělávání.

## 8. Systém práv a povinností

Omezení práv úředníků bývá ve srovnání se soukromým sektorem charakteristickým znakem VS a podporuje její profesionalitu. Omezení politických práv přispívá k politické neutralitě. Restrikce v oblasti ekonomických aktivit či alternativních příjmů ze soukromého sektoru zajišťuje nestrannost.

Co se týče regulace politických aktivit, nejpřísnější pravidla nastavilo Polsko: úředník by měl být nestranný a politicky neutrální. Může působit v politické straně, ale nesmí se podílet na práci strany a nesmí manifestovat její hodnoty na veřejnosti. Ve všech zemích také zaznamenáváme regulaci ekonomických aktivit, hlavně zaměstnání v soukromých společnostech. Na Slovensku se úředník nesmí stát zaměstnancem soukromé firmy min. tři další roky po skončení aktivity ve veřejné správě. V Polsku, Maďarsku a ČR nejsou omezení nastavena tak přísně.<sup>192</sup>

## 9. Celkové hodnocení

Hodnocení ČR je nejslabší ve všech posuzovaných doménách veřejné správy. Příčinu hledejme v nefunkčním zákonu o státní službě. Neexistují zde právní normy, které by zajistily odpovědnou a předvídatelnou veřejnou správu a vytvořily homogenní standardy a procedury společné všem institucím. Projevuje se zde vysoký stupeň neformálnosti. Absence koordinovaného reformního programu, zrušení Generálního ředitelství ještě před tím, než začalo fungovat, zrušení institucí zajišťující systematické vzdělávání znamená výrazný odklon od evropských principů.

Slovensko a Polsko je k EU principům blíže než ČR. Na Slovensku funguje veřejná správa na základě platného služebního zákona. Ten zajišťuje zejména otevřenou soutěž, kvalifikační zkoušky a hodnocení výkonu. Nicméně zde se objevuje rozpor mezi tím, co je psáno, a co je skutečně realizováno.

---

<sup>192</sup> MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 62.

Odklon od evropských principů vyvrcholil zrušením Úřadu pro veřejnou správu v r. 2006.<sup>193</sup>

Polsko se nejednoznačnou aplikací např. kvalifikačních zkoušek podobá Slovensku. Na druhou stranu zde funguje pilíř vzdělávací politiky - Národní škola pro veřejnou správu. Absolventi této instituce se stávají základem pro profesionální veřejnou správu. Obstojně zde funguje systém otevřené soutěže a systém práv a povinností. Na druhou stranu došlo v r. 2006 zrušením Úřadu pro veřejnou správu k usnadnění průniku politických zájmů do veřejné správy. Stejně tak jako opětovné začlenění nejvyšších úředníků do politicky jmenovaných pozic. Reforma provedena Millerovým kabinetem v r. 2001 otevřela dveře opětovné politizaci, a novela z r. 2006 politizaci formálně zakotvila. Poslední reformní kroky z r. 2007, jejichž součástí je např. reintegrace ředitelských pozic opět do úřednických postů či obnova ústředního orgánu pro veřejnou správu, posouvá Polsko opět blíže k evropským principům.<sup>194</sup>

Nejvíce rozporuplné hodnocení vzhledem k naplňování evropských principů je přisouzeno Maďarsku. Na jednu stranu zde pozorujeme nízkou kompatibilitu s evropskými principy v doméně politizace nejvyšších úředníků a nízké ochraně jejich práce. Na druhou stranu je silný v oblastech systému práv a povinností, otevřené soutěže a hodnocení výkonu.<sup>195</sup>

Tabulka č. 8: Celkové hodnocení zemí V4

Kategorie hodnocení	Maďarsko	Polsko	Slovensko	ČR
Úřad VS	Ano	Ano	X	X
Otevřená soutěž – zveřejňování pozic	Ano	Ano	Ano	Ano
Otevřená soutěž – kval. zkoušky	Ano	Ano	Ano	X
Vzdělávání úředníků	Ano	Ano	Ano	X
Nezávislost nejvyšších úředníků	X	Ano	X	X
Ochrana zaměstnanců VS	X	X	X	X
Systém hodnocení	Ano	X	X	X
Mzdový systém	Ano	X	Ano	Ano

<sup>193</sup> Tamtéž, s. 73.

<sup>194</sup> MAYER-SÄHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. S. 73–74.

<sup>195</sup> Tamtéž, s. 74.

System práv a povinností

Ano

Ano

Ano

Ano

Zdroj: autorka na základě zprávy OECD

## 4. Stranická ideologie vládnoucích koalic

V předchozí kapitole došlo na základě analýzy jednotlivých novel ve zkoumaných zemích k vyhodnocení jejich dopadu na fungování veřejné správy. Následující kapitola se zaměří na složení vládních koalic, které jednotlivé normy během svého funkčního období schválily. Cílem bude na základě programové a ideologické analýzy jednotlivých stran vládní koalice vymežit její ideologickou podstatu a umístit ji na pravo-levou škálu politického spektra.

Všechny části kapitoly zabývající se zkoumanými zeměmi se vyznačují shodnou strukturou – v úvodu dojde k vyhodnocení dopadu konkrétní normy na veřejnou správu v zemi, a to zejména z hlediska dynamiky jejího vývoje. Následně bude v krátkosti představena situace před konkrétními volbami v zemi, jejich výsledky, a složení vládních koalic z nich vycházejících.

### 4.1 Typologie

Stejně jako ostatní aspekty režimů s komunistickou minulostí, i stranický systém se vývojově liší od západní Evropy. Při jeho klasifikaci si musíme být vědomi specifčnosti geopolitické oblasti. Vzhledem k tomu, že v komunistickém zřízení byla občanská společnost pohlcena činností komunistické strany, nemohlo dojít k přirozenému vzniku podhoubí, které by později dalo vyrůst politickým stranám s jasně vyhraněným ideologickým rámcem. Pro proto je stranický systém v zemích s komunistickou zkušeností hlavně ve svých začátcích typický programovou nevyhraněností a nedostatečnou stranickou strukturou.<sup>196</sup>

Z důvodu specifčnosti oblasti postkomunistické Evropy byla pro tuto práci vybrána klasifikace autorského kolektivu kolem Petra Fialy. Ten ve své práci *Politické strany ve střední a východní Evropě: ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích* bere na vědomí rizika klasifikace politických stran v postkomunistickém prostoru. Na základě ideově-programové analýzy navrhuje členění do základních devíti stranických

---

<sup>196</sup>ROSE, Richard – MUNRO, Neil: *Parties and elections in New European democracies*. Colchester, ECPR Press 200, s. 22–25.

skupin. Vychází z Beymeho konceptu stranických rodin, které lze s opatrností aplikovat i na země střední a východní Evropy.<sup>197</sup>

Levicovou část politického spektra tvoří strany *komunistické a sociálně-demokratické*. Skupina tvoří relativně koherentní rodinu, což je v tomto regionu vcelku atypické. Je to dáno procesem demokratizace komunistických stran, ze kterých se následně stali dominantní hráči na levici.<sup>198</sup> Ve středu politického spektra se pohybují strany *liberální a radikální*, které se svým vztahem k ekonomické problematice odlišují na spíše sociální a spíše pravicové liberály.<sup>199</sup> Na pravici působí strany *křesťansko-demokratické, konzervativní a extrémně pravicové*. Ty na rozdíl od levicové rodiny nevykazují tak výraznou míru stejnorodosti. Souvisí to s podobou soupeření napravo od středu středoevropských stranických spekter a vlivu historického dědictví.<sup>200</sup> Poslední skupinu nelze jednoznačně umístit na pravo-levou škálu. Při jejich případné kategorizaci bude kladen větší důraz na program a postoje strany. Patří mezi ně strany *rolnické, ekologické a regionální/etnické*. Je zřejmé, že v postkomunistických režimech nemusí být všechny stranické rodiny zastoupeny. Na druhou stranu je členění dostatečně široké k tomu, aby pokrylo případnou rozmanitost politických stran.

## 4.2 Maďarsko

Parlamentní volby se v Maďarsku odehrály v letech 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 a 2010. U Maďarska se zaměříme na volby 1990, 1998 a 2006, neboť ty vyprodukovaly vládní koalice, které měly co do činění s přijímáním služebního zákona.

### 4.2.1 Volby 1990

Co se týče přijetí prvního zákona z r. 1992 (1992. évi XXIII Törvény ), první vláda se snažila vymanit veřejnou správu z područí politického vlivu. Nicméně nutností politických kompromisů nedošlo k faktickému oddělení

---

<sup>197</sup> FIALA, Petr a kol.: *Politické strany ve střední a východní Evropě: ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*. Brno, Masarykova univerzita 2002, s. 10–11.

<sup>198</sup> HLOUŠEK, Vít – KOPEČEK, Lubomír: *Politické strany - původ, ideologie a transformace politických stran v západní a střední Evropě*. Praha, Grada 2010, s. 40.

<sup>199</sup> Tamtéž, s. 253.

<sup>200</sup> Např. v Maďarsku a Polsku jsou konzervativní formace více rezervované k ekonomickému liberalismu, což je vzdaluje od typického průměru. Tamtéž, s. 253.

veřejné správy a politiky, neboť původně úřednická funkce administrativního tajemníka se stala v podstatě politickou pozicí. S tím souvisela nemožnost zajistit nezávislost úředníků v nejvyšších pozicích, jejichž výkon je pro kvalitní fungování státní správy stěžejní. Stejně tak pokulhával systém kvalifikačních zkoušek, které se nestaly podmínkou pro nástup do funkce. Kritérium podpory individuální odpovědnosti úředníka bylo naplněno jen z části (neexistence restrikce ekonomických aktivit). K zajištění ochrany pracovníků nebyly uzpůsobeny ani nezávislé mzdy, ani stanovena přesná pravidla pro odvolávání zaměstnanců.

Pokud zůstaneme jen u hodnocení jednotlivých kritérií, zákon z r. 1992 není možné hodnotit pozitivně. Na druhou stranu je nutné vnímat kontext: je to první norma, která odstartovala proces transformace veřejné správy, a to nejdříve ze všech pozorovaných zemí. Nastavila koncept, od kterého se v budoucnu odvíjely další reformy. Zejména z tohoto důvodu lze hodnotit zákon z r. 1992 jako pozitivní počín směrem k přiblížení se evropským principům EAS.

Volby v r. 1990 se poprvé konaly podle nové demokratické ústavy přijaté v r. 1989. Uskutečnily se 25. března 1990 a kandidovalo přes 50 politických subjektů. 12 z nich se dostalo do Národního shromáždění. Za nejdůležitější můžeme označit Maďarské demokratické fórum MDF, Alianci svobodných demokratů (SZDSZ), Nezávislou malorolnickou stranu (FKGP) a Maďarskou socialistickou stranu (MSZP). Kampaň se věnovala ekonomické transformaci. Otázka ekonomického směřování štěpila pravicová uskupení: SZDSZ se stavěla za radikální privatizaci, kdežto MDF byla v této otázce obezřetnější. Stejně tak se umírněnost MDF projevila i v zahraniční politice, když vyjádřila zdrženlivost v otázce zapojení se do evropských a transatlantických struktur. Typickým znakem kampaně téměř všech stran se stalo zdůrazňování maďarských národních zájmů. Volby vyhrála MDF se 164 křesly, a 16. 5. 1990 se stal předseda strany Jozsef Antall premiérem. Vládnoucí koalici utvořil s FKGP a KDNP.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> V r. 1993 Antala vystřídal jeho stranický kolega Péter Boross.  
[http://www.ipu.org/parline/reports/arc/2141\\_90.htm](http://www.ipu.org/parline/reports/arc/2141_90.htm) (27.3.2013)

Tabulka č. 9: Volby 1990 v Maďarsku - počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Maďarské demokratické fórum (MDF)</b>	<b>164</b>
Svaz svobodných demokratů (SZDSZ)	92
<b>Nezávislá malorolnická strana (FKGP)</b>	<b>44</b>
Maďarská socialistická strana (MSZP)	33
Svaz mladých demokratů (FIDESZ)	21
<b>Křesťanská demokratická strana lidová (KDNP)</b>	<b>21</b>
Ostatní	11
Zisk koalice	226 z 386

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/hungary2.html>.

### Kategorizace vládních stran

Hlavním tahounem vládní koalice se stalo MDF - Maďarské demokratické fórum. Vzniklo na základě volného sdružení národně zaměřených odpůrců socialismu. Jeho hlavním cílem bylo prosadit svobodné volby. Již v r. 1989 však přijalo podobu politické strany a stalo se hlavním subjektem maďarské tranzice. Od r. 1990 do r. 1993 stál v čele premiér József Antall.<sup>202</sup> Během organizačního vývoje uskupení došlo i k názorové krystalizaci a do popředí se dostal konzervativní proud. I když se v oblasti ekonomiky stavělo za tržní hospodářství, v oblasti společenských hodnot se projevoval konzervatismus: zdůrazňovalo důležitou roli křesťanské morálky ve společnosti a význam klasické rodiny. Akcentovalo nezbytnost pořádku a vnitřní bezpečnosti. Samo sebe označovalo za „národně-občanskou stranu středu“ a „klidnou sílu.“<sup>203</sup> Na základě těchto poznatků ho lze zařadit do skupiny křesťansko-demokratických stran,<sup>204</sup> tedy na pravou část politického spektra.

Druhým subjektem tvořící koaliční vládu se stala FKGP - Nezávislá malorolnická strana. Vznikla jako následnice historické Malorolnické strany z r. 1908, od níž převzala motto „Bůh – vlast – rodina,“ v němž je jasně patrný konzervativní postoj ke společenským otázkám. V r. 1988 obnovila svou činnost. Ústředním tématem strany se stal boj o navrácení půdy těm, kterým

<sup>202</sup> STRMISKA, Maxmilián a spol.: *Politické strany moderní Evropy*. Praha, Portál 2005, s. 489.

<sup>203</sup> FIALA P. a kol.: c. d., s. 235.

<sup>204</sup> Tamtéž, s. 236.

byla zabavena v rámci kolektivizace.<sup>205</sup> Zdůrazňovala nedotknutelnost soukromého vlastnictví. Klíčovým bodem strany se stal rozvoj venkova a zemědělství, neboť „zemědělské obyvatelstvo je hlavním nositelem národní identity a kultury.“<sup>206</sup> Dalšími silnými tématy se stala podpora rodiny a církevní restituce atd. Její působení ukončily v r. 2002 korupční skandály.<sup>207</sup>

FKGP lze zařadit do skupiny rolnických stran.<sup>208</sup> Dlouhodobě akcentovala tradiční význam zemědělství v maďarské ekonomice. Zdůrazňováním role církví ve společnosti a důležitosti soukromého vlastnictví naplňuje znaky pravicového subjektu.

Třetím nejmenším koaličním partnerem se stala KDNP - Křesťanská demokratická strana lidová. Program strany naplňoval standardy klasické křesťansko-demokratického subjektu. Klasickým důrazem na křesťanské hodnoty ve společnosti, stěžejní role rodiny a preferencí sociálně-tržní ekonomiky se nevymykal běžným křesťansko-demokratickým stranám v regionu. Kladla větší důraz na národní problematiku<sup>209</sup>, což je ale typické u všech maďarských stran. V tomto ohledu je možné ji zařadit do konzervativní skupiny stran a zároveň do pravicové části spektra. V r. 2006 se spojila s dalším pravicovým subjektem - FIDESZ.<sup>210</sup>

Celkové hodnocení koalice je poměrně jednoznačné – MDF, FKGP i KDNP naplňují znaky křesťansko-demokratických, rolnických či konzervativních uskupení a celou koalici lze označit za pravicovou.

#### 4.2.2 Volby 1998

Reforma z roku 2001 (2001. évi XXXVI. Törvény) ovlivnila veřejnou správu pozitivně. Došlo k posílení principu oddělení politiky od administrativy, a to přesnou kategorizací úředníků a aplikací zkoušek pro dosažení jednotlivé úřednické kategorie. K posílení individuální odpovědnosti došlo skrze zavedení povinného vzdělávání zaměstnanců a zavedením ekonomických restrikcí v rámci práv a povinností úředníků. Pozitivním krokem v prohloubení ochrany úředníků se stala specifikace výpočtu základní mzdy. Jako výrazný posun

---

<sup>205</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 148.

<sup>206</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 243.

<sup>207</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 148

<sup>208</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 241.

<sup>209</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 493.

<sup>210</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 148.

můžeme hodnotit zavedení hodnocení, které se mělo stát podkladem pro výplatu bonusů a postup na vyšší pozice. Na druhou stranu zákon stále nezavedl žádnou centrální instituci, která by dohlížela na výkon veřejné správy a dbala na nezávislost a ochranu nejen nejvyšších úředníků. I přes tyto nedostatky se z hlediska vývoje dá hodnotit tato norma pozitivně, neboť její dopad přiblížil veřejnou správu více k evropským principům.

V parlamentních volbách 1998 čelila vládnoucí Maďarská sociální demokracie (MSZP), vedená premiérem Gyulou Hornem, opozici v čele s šéfem Maďarské občanské strany (FIDESZ-MPP) Viktorem Orbánem. Premiér Horn se v kampani snažil obhajovat úspěchy, které dosáhla jeho vláda ve funkčním období 1994–1998: posílení ekonomického růstu, zastavení inflace, přiblížení se NATO a EU. FIDESZ kontrovala zdůrazňováním práva a pořádku, bojem proti korupci, na ekonomickém poli akcentovala potřebu snížení nezaměstnanosti.

První kolo voleb se konalo 10. května, a i přes v průzkumech favorizované socialisty se výsledek rozhodoval až ve II. kole 24. května. Levice utrpěla výraznou porážku, což lze demonstrovat vstupem krajně pravicového uskupení Maďarské strany spravedlnosti a života (MIEP) do parlamentu. S ní překročilo hranici dalších šest subjektů. FIDESZ obsadil nejvíce křesel – 148. V červnu pověřil prezident republiky Árpád Göncz Orbána sestavením nové vlády. Do koalice přizval FKgP a MDF. Vláda byla jmenována 8. července, a Orbán se stal ve věku 35 let nejmladším maďarským premiérem 20. století.<sup>211</sup> Po volbách 1998 došlo k příklonu k bipolárnímu chápání stranické soutěže a zároveň posílení socioekonomické konfliktní linie. Póly stranické soutěže se staly na pravici FIDESZ – MPP, na levici MSZP.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> *Election 1998 in Hungary.*

[http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_98.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_98.htm) (27.3.2013)

<sup>212</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 488.

Tabulka č. 10: Volby 1998 v Maďarsku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Svaz mladých demokratů - Maďarská občanská strana (FIDESZ MPP)</b>	<b>148</b>
Maďarská socialistická strana	134
<b>Nezávislá maloroľnícká strana (FKgP)</b>	<b>48</b>
Svaz svobodných demokratů (SZDSZ)	24
<b>Maďarské demokratické fórum (MDF)</b>	<b>17</b>
Maďarská strana spravedlnosti a života (MIEP)	14
Ostatní	1
Zisk koalice	213 z 386

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/hungary2.html>.

### Kategorizace vládních stran

Vítěznou stranou se stalo uskupení kolem Viktora Orbána – FIDESZ–MPP - Svaz mladých demokratů - Maďarská občanská strana.<sup>213</sup> Byla založena v březnu 1988 jako hnutí studentů a mladých intelektuálů. Ve stranu se transformovala v r. 1993, takže při vyjednávání u kulatého stolu působila již jako rovnocenný partner. Původně liberální až kosmopolitní hodnoty vzaly za své zvolením Viktora Orbána do čela strany, kdy se nadužíváním nacionalistické rétoriky posunula z politického středu více napravo. Kladla důraz na rodinu a její rozvoj, k čemuž měla být uzpůsobená fiskální politika státu. Liberální hodnoty byly patrné zejména v ekonomické koncepci strany, kde bojovala za snížení celkové daňové zátěže či za podporu podnikání. Určitý populismus byl viditelný v záležitosti garance výše penzí, bezplatném školství atd. Nacionalismus se projevoval v kulturně-společenské oblasti, kde strana zdůrazňovala ochranu maďarského jazyka a kultury. Konzervatismu se odrážel v klíčové potřebě silné role církví. Mezi další stěžejní témata patřilo zachování právního řádu, omezení korupce či vymýcení byrokracie.<sup>214</sup> Zejména svým důrazem na roli církve a národní rétorikou, je možno stranu zařadit do kategorie konzervativních pravicových subjektů<sup>215</sup>

<sup>213</sup> V r. 1995 připojila Maďarskou občanskou stranou MPP do svého názvu.

ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 148.

<sup>214</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 492.

<sup>215</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 238.

FIDESZ-MPP spolu s agrární FKGP a konzervativní MDF vytvořily vládnoucí koalici, která se dá umístit na pravicovou část spektra, a to na její vzdálenější část.

#### 4.2.3 Volby 2006

Zákon z r. 2006 (2006. évi LXXII. Törvény) se vzhledem k hodnocení vybraných kritérií projevil nejpozitivněji. K posílení oddělení politiky od administrativy došlo vytvořením Vládního personálního centra, které sice zůstávalo pod premiéřskou kanceláří, na druhou stranu mělo v kompetenci zavádění principů NPM a tím i více soutěživosti a transparentnosti. Setrvání u systému hodnocení, který podmiňoval povyšování, přispělo k celkovému zkvalitnění veřejné správy.

První volby po vstupu Maďarska do Evropské unie se konaly 9. a 23. dubna 2006. Proti sobě nastoupily dva hlavní bloky: Maďarská socialistická strana MSZP se Svazem svobodných demokratů SZDSZ, proti konzervativnímu spojení FIDESZ a křesťanských demokratů KDNP. Maďarští socialisté MSZP obhájili vítězství z voleb 2002.

Hlavním tématem těchto voleb byl dialog o tom, jak začít ekonomické reformy, které podmiňovaly vstup Maďarska do EU. Největší obavou byl 8% schodek státního rozpočtu. Premiér Gyurcsány, původně podnikatel, preferoval větší provázanost a partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, Orbán obhájoval protekcionismus národní ekonomiky. Obě strany se shodly na tom, že stát by měl být tím, kdo hraje centrální úlohu v ekonomických reformách. Finální výsledky potvrdily vítězství vládnoucí koalice MSZP – SZDSZ se ziskem 210 křesel. Jednalo se o první koalici od pádu komunistického režimu, která obhájila svůj post.<sup>216</sup> Byla to právě tato koalice, která implementovala změny ve veřejné správě prosazením novely 2006.

---

<sup>216</sup> V r. 2009 Ferenc Gyurcsány odstoupil z premiéřského postu a nahradil ho Gordon Bajnai z MSZP. [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_06.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_06.htm) (27.3.2013)

Tabulka č. 11: Volby 2006 v Maďarsku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Maďarská socialistická strana (MSZP)</b>	<b>190</b>
Svaz mladých demokratů - Maďarská občanská strana (FIDESZ MPP)	164
<b>Svaz svobodných demokratů (SZDSZ)</b>	<b>20</b>
Maďarské demokratické fórum (MDF)	11
Zisk koalice	210 z 386

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/hungary1.html>.

### Kategorizace vládních stran

Jednoznačným vítězem voleb se stala MSZP – Maďarská socialistická strana. Jako další subjekty této stranické skupiny v regionu je nástupnickou stranou původní komunistické strany. Byla založena v říjnu 1989 a přihlásila se k modernímu pojetí sociální politiky. Zastávala pozitivní postoj k tržní ekonomice, nicméně fungování společnosti nechtěla ponechávat jen na působení trhu. Je nutno vyvažovat její dopady společenskou solidaritou a aktivní rolí státu. Ten má zajistit nejen sociální péči, ale měl by se postarat o celkovou modernizaci infrastruktury země.<sup>217</sup> Cílem by mělo být vytvoření fungující občanské společnosti, kde bude zajištěna rovnost šancí a odstraněna nerovnost.<sup>218</sup> Ve srovnání s ostatními sociálně-demokratickými stranami v rámci regionu více akcentovala národnostní otázku.<sup>219</sup> Do voleb 2006 ji vedl Ferenc Gyurcsány, který ji spojil s kandidáty SZDSZ v deseti soutěživých obvodech.<sup>220</sup> V současnosti tvoří jeden ze dvou hlavních pólů stranického systému Maďarska. MSZP je typickou představitelkou sociálně-demokratické skupiny stran,<sup>221</sup> a hlavním pólem levice v zemi.

Spojení se MSZP uzavřel SZDSZ – Svaz svobodných demokratů. Původně fungoval jen jako volné opoziční hnutí liberálně orientovaných intelektuálů. Jako strana vznikl v r. 1988 z popudu Arpáda Goncze, (prezident Maďarska mezi lety 1990–2000).<sup>222</sup> Podporovala liberální hodnoty v kombinaci

<sup>217</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 491.

<sup>218</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 231.

<sup>219</sup> HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: c. d., s. 50.

<sup>220</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 491.

<sup>221</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 231.

<sup>222</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 147.

se sociální solidaritou (viz motto volby 2002 Šance pro každého). Kladla důraz na vládu práva a adaptaci na západní hodnotový systém a multikulturalismus.

Snažila se o komplexní politický program, ve kterém kombinovala pravicové i levicové prvky tak, „*harmonizoval hodnoty osobní svobody se sociální solidaritou*“.<sup>223</sup> Díky liberální hodnotové orientaci strany ji lze zařadit do liberální a radikální skupiny stran, a to spíše nalevo do středu. Strana se profiluje spíše sociálně.<sup>224</sup>

Spojenectvím MSZP a SZDSZ došlo k vytvoření kompaktní koalice, kde převažoval spíše levicový étos, a to i s přihlédnutím liberálního směřování SZDSZ, který ovšem nepostrádal levicové prvky.

### 4.3 Polsko

V Polsku se konaly parlamentní volby v letech 1991, 1993, 1997, 2001, 2005, 2007, 2011. Pro účely práce se zaměříme na volby, které ovlivnily složení vládnoucí koalice v době přijímání zákonů: předčasné volby 1993, 1997, 2005 a předčasné volby 2007.

#### 4.3.1 Volby 1993

Zákon o veřejné správě z r. 1996 (Ustawa o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 roku, Dz.U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402) lze hodnotit jako solidní pokus o standardizaci poměrů ve veřejné správě. Pro oddělení administrativy od politiky mluví zavedení Rady pro veřejnou správu resp. jejího šéfa. Fungováním Rady měla být zajištěna jak nezávislost nejvyšších úředníků, tak zavedení zkušebního systému jako podmínky ke vstupu do veřejné správy. Zákon posílil princip odpovědnosti úředníků vytvořením vzdělávacího systému a definováním politických povinností zaměstnance. Norma částečně řešila také ochranu úředníků, neboť zavedla přesné podmínky, za kterých docházelo k uvolnění zaměstnance z pracovního poměru. I přes pozdější problémy s implementací je schválená norma poznamenána úsilím o úspěšnou transformaci veřejné správy, a proto je hodnocena pozitivně.

Volby se konaly v září 1993 jako předčasné. Sejm nebyl schopen fungovat a skončit v regulérním termínu v roce 1995. Důvodem byla vysoká

---

<sup>223</sup> STRMISKA, M. a spol.: s. 491.

<sup>224</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 233.

fragmentace, která neumožnila vytvořit stabilní vládní koalice.<sup>225</sup> Sejm byl po vyslovení nedůvěry vládě rozpuštěn v květnu 1993 prezidentem Lechem Wałęsą. Nový termín voleb byl nastaven na 12. září 1993. Měly se odehrávat již podle jiných pravidel – nový volební zákon zavedl volební klauzuli tak, aby zamezil tvorbě fragmentace a usnadnil tak vytvoření stabilní vlády. Mezi hlavní témata debatovaná v kampani patřila ekonomická transformace, sociální politika a vztah Polska k evropské integraci.

Volby vyhrál Svaz demokratické levice SLD - vedený Alexanderem Kwasniewskim. Pravicová vláda prohrála hlavně kvůli tvrdým důsledkům ekonomických reforem, které se staly průvodním jevem přechodu z plánovaného na tržní hospodářství. SLD v kampani bodovala zdůrazňováním zvýšení výdajů v sociální oblasti, které mělo kompenzovat důsledky ekonomické transformace.

Vládnoucí koalici utvořilo SLD, PSL a BBWR. Waldemar Pawlak (PSL) byl jmenován premiérem 26. října 1993.<sup>226</sup>

Tabulka č. 12: Volby 1993 v Polsku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Svaz demokratické levice (SLD)</b>	<b>171</b>
<b>Polská lidová strana (PSL)</b>	<b>132</b>
Demokratická unie (UD)	74
Unie práce (UP)	41
Konfederace za nezávislé Polsko (KDN)	22
<b>Nestranický blok pro podporu reforem (BBWR)</b>	<b>16</b>
Německá menšina	4
Zisk koalice	319 z 460

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/poland1.html>.

### Kategorizace vládních stran

S výrazným náskokem vyhrál volby SLD – Svaz demokratické levice. Uskupení vzniklo v r. 1991 jako platforma pro sjednocení přes 30 subjektů

<sup>225</sup> KUBÁT, Michal: *Demokracie v Polsku*. Praha, SLON 2005, s. 32.

<sup>226</sup> Vláda v tomto složení a s tímto premiérem fungovala do r. 1995. Po zbytek volebního období, do r. 1997, fungovala koalice ve složení SLD a PSL. Od r. 1995 do r. 1996 stál v čele vlády Józef Oleksy (SLD), 1996 – 1997 Włodzimierz Cimoszewicz (SLD). [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255\\_93.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255_93.htm) (27.3.2013)

levicového zaměření. Jako samostatná strana funguje od r. 1999 – sjednotila 27 organizací, z nichž nejvýznamnější byla Sociální demokracie Polské republiky (SDRP) - nástupnická organizace komunistické strany.<sup>227</sup> V r. 2001 se spojila s kandidátkou Unie práce (UP), v roce 2005 kandidovala nezávisle, a v roce 2007 se stala součástí volební aliance Levice a demokraté. Jejím členem byl prezident Alexandr Kvasniewski (1995–2005).

Programově zastává zásady Socialistické internacionály. Distancovala se od marxisticko-leninské identity a vyslovila se pro tržní hospodářství, ovšem se silným zachováním regulační role státu. V systémové otázce podpořila oslabení pravomocí prezidenta a přímou demokracii.<sup>228</sup> Přihlásila se k odkazu hesla „svoboda – rovnost – bratrství“. Svobodu v pohybu osob a svobodné činnosti a podnikání, rovnost v rámci sociální solidarity, bratrství v budování společnosti, kde bude vždy brán ohled na ty, kterým je třeba pomoci.<sup>229</sup> Ve srovnání s ostatními socialistickými stranami je zde patrný silnější antiklerikalismus.<sup>230</sup> SLD zastává typické postoje sociálně-demokratické strany a definuje charakter levicové části politického spektra Polska.<sup>231</sup>

Součástí vládnoucí koalice se stal druhý nejsilnější subjekt po volbách PSL - Polská lidová strana. Vznikla v r. 1990 na slučovacím kongresu post-komunistické Polské lidové strany Obrození a původní Polské lidové strany, která před r. 1989 fungovala jako satelit komunistické strany. Těžiště programu tvořil agrarismus s důrazem na nezpochybnitelné právo na soukromé vlastnictví půdy.<sup>232</sup> Odmítl marxistický kolektivismus i neoliberalismus, a přihlásil se k tržní ekonomice. Na druhou stranu se vyslovuje pro aktivní roli státu v ekonomice, který by měl zajistit podporu solidarity a snižování společenských rozdílů.<sup>233</sup> Stát by měl hlavně dbát na státní pomoc rolníkům podporou garance výkupních cen zemědělských produktů.<sup>234</sup>

---

<sup>227</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 196.

<sup>228</sup> STRMISKA, M. a spol.: s. 518.

<sup>229</sup> *Jutro bez obaw – Program dla Polski*. S. 9–11.

[http://www.sld.org.pl/public/ckfinder/userfiles/files/program\\_sld.pdf](http://www.sld.org.pl/public/ckfinder/userfiles/files/program_sld.pdf) (4.4.2013)

<sup>230</sup> HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: c. d., s. 50.

<sup>231</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 292.

<sup>232</sup> Tamtéž, s. 307.

<sup>233</sup> *Deklaracja ideowa Polskiego stronnictwa ludowego*. S. 3.

[http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja\\_1\\_.pdf](http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja_1_.pdf) (4.4.2013)

<sup>234</sup> STRMISKA, M. a spol.: s. 519.

Není pochyb o tom, že PSL je představitelem skupiny rolnických stran.<sup>235</sup> Co se týče zařazení PSL na pravo-levé škále, situace se komplikuje. Strana se vyslovuje pro volný trh s důrazem na soukromé vlastnictví, na druhou stranu hodnotí roli silného státu jako stěžejní pro spravedlivé fungování státu. Z tohoto důvodu se řadí od středu spíše doleva.<sup>236</sup>

Třetím a nejmenším vládním uskupením se stal BBWR - Nestraničný blok pro podporu reforem. Vznikl před volbami 1993 jako podpůrná báze prezidenta Lecha Wałęsy, který si tak chtěl zajistit silnější pozici před prezidentskými volbami v roce 1995. Nedisponovala žádným konkrétnějším programem. Po neúspěchu Wałęsy v prezidentských volbách 1995 se formace začala rozpadat a v r. 1997 se stala součástí AWS.<sup>237</sup>

Koalici SLD, PSL a BBWR můžeme označit za levicovou. I přes původní nejasnost se zařazením PSL na pravo-levou škálu se více projevuje její sociální charakter, než liberální hodnoty. Účelový projekt Lecha Wałęsy, který v koalici tvořil nejmenšího partnera, levicovost koalice nenarušuje.

#### **4.3.2 Volby 1997**

Zákon z r. 1998 (Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.o służbie cywilnej, Dz. U. 1999 r. Nr. 49, pozn. 483) byl reakcí na nerespektování předešlé normy. Je zde evidentní snaha ještě více posílit oddělení politiky od administrativy, a to zavedením zveřejňování volných pozic. K posílení nezávislosti veřejné správy došlo také díky nastavení funkčního období šéfa veřejné správy, které se míjelo s funkčním obdobím parlamentu. Unifikace úřednického personálu jen zpřehlednila situaci v systému jako celku a standardizovala postavení úředníků skrze všechny zahrnuté instituce. I přes přervávající míru politizace došlo k posunu směrem k evropským principům, proto je norma hodnocena pozitivně.

Volby se odehrály jako souboj dvou bloků – Svazu demokratické levice SLD vedené postkomunistickou sociálně demokratickou stranou SDRP Jozefa Oleksy, a Volební akcí Solidarity AWS – pravicovým blokem 36 stran soustředěné kolem Solidarity. Tyto dvě skupiny měly podobné názory na tržní ekonomiku a zahraniční politiku (podpora integrace do EU a NATO). AWS se

---

<sup>235</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 307.

<sup>236</sup> HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: c. d., s. 182.

<sup>237</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 196.

stylizovala do role ochránce tradičních křesťanských hodnot, což se nejviditelněji projevovalo rétorikou proti potratům. Třetí významnější silou byla Unie svobody UW vedená Leszkiem Balcerowiczem, známým architektem polských ekonomických reforem z 90. let. Volby vyhrála AWS, a předseda AWS Jerzy Buzek nahradil 17. října 1997 Włodzimierza Cimoszewicze (SLD). Vládnoucí koalice byla vytvořena z AWS a UW.<sup>238</sup>

Tabulka č. 13: Volby 1997 v Polsku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Volební akce Solidarita (AWS)</b>	<b>201</b>
Svaz demokratické levice (SLD)	164
<b>Unie svobody (UW)</b>	<b>60</b>
Polská lidová strana (PSL)	27
Hnutí za obnovu Polska (ROP)	6
Německá menšina	2
Zisk koalice	261 z 460

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/poland2.html>.

### Kategorizace vládní koalice

Jednoznačným vítězem voleb se stalo uskupení AWS – Volební akce Solidarita. Byla založena v r. 1996 jako sjednocovací platforma mezi Nezávislým samosprávným odborovým svazem Solidarita a dalšími 35 pravicovými uskupeními. Zformovala se na několika ideových pilířích, z nichž nejvýznamnější byl křesťansko-národní a liberální. Definiujícím momentem se stal antikomunistický postoj strany.<sup>239</sup> Hlavním cílem uskupení byl vstup do Sejmu. Programově nebyla zcela vyhraněná, a to především kvůli vysoké vnitřní heterogenitě. Nicméně podstatná část programu se věnovala sociální solidaritě, s národem definovaným jako rodina rodin. Kladla důraz na soukromé vlastnictví a právo na svobodu jako základ společnosti. Svým programem se řadí do pravicové konzervativní skupiny stran.<sup>240</sup>

<sup>238</sup> *Elections 1997 in Poland.*

[http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255\\_97.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255_97.htm) (27.3.2013)

<sup>239</sup> ROJČÍK, Ondřej: *Volební akce Solidarita – pokus o sjednocení polské pravice.* Central European Political Studies Review, 5, 2003, č. 1.

<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=16> (5.4.2013).

<sup>240</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 304.

Koaličním partnerem AWS se stala UW – Unie svobody (Unia Wolności). Vznikla na slučovacím kongresu Demokratické unie a Liberálně–demokratického kongresu v dubnu 1994. Zaměřila se na reformu státu, decentralizaci a potřebu privatizace. Kladla důraz na vyrovnání vzdělanosti v rámci populace, zasazovala se o bezpečnost obyvatelstva a boj s korupcí.<sup>241</sup> V lednu 2001 ji opustil Donald Tusk a založil Občanskou platformu. V r. 2007 se už jako Demokratická strana (PD) spojila s Levicí a demokraty.<sup>242</sup> Ve srovnání s ostatními liberálními stranami v regionu měla netypicky pozitivní vztah ke katolické církvi, což bylo ovlivněno úzkou vazbou Solidarity na katolickou církev před r. 1989.<sup>243</sup> Lze ji poměrně jednoznačně zařadit do skupiny liberálních a radikálních stran.<sup>244</sup> Co se týče pozice na pravo-levém spektru, spíše se jedná o pravicovější subjekt, a to díky svému vřelému vztahu k církvi a liberálním postojům v oblasti ekonomických otázek.<sup>245</sup>

Celkově lze vládní koalici složenou z heterogenního, ale konzervativního uskupení AWS a středo-pravicové UW umístit na pravici politického spektra, i vzhledem k dominantní pozici AWS jako sjednotitele pravicových subjektů.

### 4.3.3 Volby 2005

Zákon z r. 2006 (Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1218) znamenal celkově negativní posun ve vývoji veřejné správy. Zrušením centrálního koordinačního úřadu došlo k narušení rovnováhy mezi politikou a administrativou, a ta se skrze nejvyšší úředníky opět dostala pod větší politický vliv. S tím souvisí i faktické zrušení povinnosti vykonat zkoušku pro vstup a postup ve veřejné správě. Narušením nezávislosti veřejné správy došlo k narušení ochrany úředníků, kteří neměli garantované podmínky odchodu ani transparentní mzdový systém. Novelu lze hodnotit jako krok vzad. Celkově se prohloubila politizace, což výrazně vzdaluje systém od evropských principů.

---

<sup>241</sup> *Deklaracja programowa V. Kongresu Unii Wolności.*

<http://www.uw.org.pl/archiwum/program.php?id=69> (3.4.2013)

<sup>242</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 196.

<sup>243</sup> HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: c. d., s. 138.

<sup>244</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 304.

<sup>245</sup> HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: c. d., s. 182.

Velkým tématem předvolební kampaně se staly dlouhodobé korupční skandály hlavního představitele vládní koalice z r. 2001 – SLD. V r. 2004 musel kvůli korupci rezignovat předseda strany a premiér Leszek Miller. Jeho nástupce Marek Belka se snažil situaci zvrátit, zaměřil se na povzbuzení ekonomického růstu. Stále ovšem přetrvávala vysoká nezaměstnanost, v červnu 2005 dosahovala 18 %, nejvyšší míry v celé EU. Hlavními rivaly SLD se stala Občanská platforma (PO) Donalda Tuska a konzervativní Právo a spravedlnost (PiS), vedená Jaroslawem Kaczynskim.

Volby se konaly 25. září 2005 a konečné výsledky potvrdily nástup PiS a OP, kteří získali 155, resp. 133 křesel v Sejmu. SLD prohrálo, když získalo pouze 55 křesel, a levice si zapsala největší porážku od ustavení reformovaných levicových stran po r. 1990. J. Kaczynski odmítl post premiéra, aby neohrozil kandidaturu svého bratra – dvojčete na post prezidenta. 19. října 2005 prezident Alexandr Kwasniewski pověřil Kazimierza Marcinkiewiczze z PiS sestavením vlády.<sup>246</sup>

I přes relativní ideovou blízkost nebyly PiS a OP schopné vytvořit vládnoucí koalici. Marcinkiewicz utvořil jednostranickou menšinovou vládu. Toto řešení ovšem nestabilizovalo polskou politickou scénu, proto byla později vytvořena koalice mezi PiS, populistickou Sebeobranou a ultrakatolickou Ligou, a na postu premiéra vystřídal Marcinkiewiczze v r. 2006 předseda PiS Jaroslav Kaczynski.<sup>247</sup>

Tabulka č. 14: Volby 2005 v Polsku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Právo a spravedlnost (PiS)</b>	<b>155</b>
Občanská platforma (PO)	133
<b>Sebeobrana (S)</b>	<b>56</b>
Svaz demokratické levice (SDL)	55
<b>Liga polských rodin (LPR)</b>	<b>34</b>
Polská lidová strana (PSL)	25

<sup>246</sup> *Election 2005 in Poland.*

[http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255\\_05.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255_05.htm) (3.4.2013)

<sup>247</sup> BIJELJANINOVA, Nela: *Parlamentní volby v Polsku 2007*. European Electoral Studies, 3, 2008, č. 1, s. 87.

[http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/005/EVS\\_3\\_1\\_4.pdf](http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/005/EVS_3_1_4.pdf) (25.3.2013)

Německá menšina	2
Zisk koalice	245 z 460

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/poland2.html>.

### Kategorizace vládní koalice

Dominantním subjektem se stalo po volbách uskupení bratrů Kaczyńských PiS – Právo a spravedlnost. Na počátku svého působení se jednalo o silně monotematickou stranu – zaměřovala se hlavně na naplňování svého názvu: očista politiky, boj proti korupci a kriminality, znovuzavedení trestu smrti. Úspěch této agendy umožnily i aféry vládní SLD.<sup>248</sup> Bezpečnost a spravedlnost zůstávaly stále důležitými tématy, postupně si ale vytvořila portfolio dalších, jako zajištění zdraví populace, podpora rodiny a důchodců atd. Využívala národnostní a antikomunistickou rétoriku.<sup>249</sup> Na základě těchto charakteristik je možno spolehlivě zařadit PiS mezi konzervativní strany na pravicové části spektra.

Druhým nejsilnějším subjektem koalice se stala Sebeobrana. Vznikla v r. 1992 jako odnož Odborového svazu rolníků Sebeobrana. Na počátku svého působení se jednalo spíše o protestní hnutí než politickou stranu. Její činnost se omezovala zejména na organizování protestních akcí na podporu zemědělců. Tím se však dostala do povědomí voličů a v r. 2000 vznikla strana, která se profilovala jako národně-lidová, proekologická a prosociální.<sup>250</sup> Vymezovala se proti liberalismu i socialismu, liberální tržní ekonomiku označovala za satanskou.<sup>251</sup> Vedle orientace na agrární problematiku usilovala o morální a ekonomickou obrodu Polska. Zdůrazňovala křesťanské morální principy, zejména úctu k rodinným hodnotám a nutnost zajištění důstojného života pro všechny. V ekonomické oblasti v sobě soustřeďovala soukromé podnikání na straně jedné, zestátnění významných státních podniků (bank) na straně druhé. Volala po odstranění společenských rozdílů.<sup>252</sup> Tento subjekt je představitelem

<sup>248</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 510.

<sup>249</sup> *Sprawiedliwość dla wszystkich*. S. 12–15.

<http://www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=3> (3.4.2013)

<sup>250</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 309.

<sup>251</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 521.

<sup>252</sup> BREINDL, Jan: *Sebeobrana a Liga polských rodin – protestní strany v polském parlamentu*. Central European Political Study Review, 5, 2003, č. 4. <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=182> (3.4.2013).

rolnické strany.<sup>253</sup> Zařazení na pravo-levé škále může být díky značnému populismu komplikovanější. Sebeobrana na jednu stranu podporuje zestátnění, na druhou stranu vyzdvihuje křesťanské hodnoty a soukromé podnikání. Nicméně levicovost v jejím programu převažuje, proto je umístěna na levé části politického spektra, a to zejména kvůli odmítání tržní ekonomiky.<sup>254</sup>

Nejmenším členem koalice se stala LRP – Liga polských rodin. Vznikla v květnu 2001 jako ortodoxní národně-katolické uskupení spřízněné s rádiem Maryja, které straně dělalo propagandu. Kampaň založila na kritice privatizace, požadavku omezení zahraničního vlivu v médiích, bankách atd. Důraz kladla na zachování státního vlastnictví v řadě odvětví. Ve vztahu k zemědělství se projevovala protekcionářky a odmítala vstup do EU. Program byl prodchnut populismem – na jedné straně chápala soukromé vlastnictví jako základ hospodářství a slibovala snížení daní a administrativní zátěže, na druhé straně měla v úmyslu poskytovat široké sociální služby včetně bezplatného školství a zdravotnictví.<sup>255</sup> Požadovala zásadní ústavní reformu, která by posílila katolické a národní základy Polska (např. preambule polské ústavy se měla odvolávat přímo k Bohu).<sup>256</sup> Stranu je složité kategorizovat: „*odmítavým postojem k potratům, eutanazii a svazkům homosexuálů i balancováním mezi pravicovou rétorikou a silným sociálním citěním se příliš neliší třeba od tuzemské KDU-ČSL. Politický styl však dělá z LPR nepřijatelného partnera pro kteroukoli z umírněných stran. V polském prostředí, je LPR považována za extrémní pravici.*“<sup>257</sup>

Z voleb 2005 vzešla koalice složená z konzervativní a extrémní pravice v případě PiS a LRP, doplněná subjektem Sebeobranu, který vychází z agrárního prostředí, nicméně jeho umístění je spíše nalevo. Vznik této na první pohled nesourodé koalice byl podmíněn zejména aritmetickou situací vzniklou po volbách, kdy byla PiS v rámci zachování stability nucena vytvořit koaliční vládu, a nenašla jiné partnery. Na druhou stranu strany nachází společnou řeč zejména v oblasti ochrany polských zájmů a zemědělství, důrazem na tradiční hodnoty a katolicismus a stavěním se do role reformátorů polské společnosti

---

<sup>253</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 304.

<sup>254</sup> BREINDL, J.: *Sebeobrana a Liga polských rodin – protestní strany v polském parlamentu.*

<sup>255</sup> BREINDL, J.: *Sebeobrana a Liga polských rodin – protestní strany v polském parlamentu.*

<sup>256</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 522.

<sup>257</sup> BREINDL, J.: *Sebeobrana a Liga polských rodin – protestní strany v polském parlamentu.*

pokřivené korupcí. I přes účast radikálního levicového subjektu lze hodnotit celkovou koalici jako konzervativní až populistické spojení.

#### 4.3.4 Volby 2007

Zákon z r. 2008 (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505) je pokusem o návrat stavu z let před novelou z r. 2006. Dochází k opětovnému zavedení koordinačního úřadu, což spolu se znovuzavedením kvalifikačních zkoušek posiluje nezávislost nejvyšších úředníků a tím podtrhuje oddělení administrativy od politiky. Nedošlo sice k obnovení pravidel zajišťující ochranu úředníků, nicméně z hlediska vývoje měla tato novela jednoznačně pozitivní vliv na fungování veřejné správy.

Parlamentní volby se uskutečnily 21. října 2007 jako předčasné. Lze je označit za výjimečné, a to hned z několika pohledů – od r. 1989 byla zaznamenána nejvyšší volební účast (53,8 %), do Sejmu se dostalo rekordně málo politických subjektů (4 + zástupce německé menšiny) a nikdy natolik nedominovaly dvě nejsilnější strany PO a PiS.<sup>258</sup> Předcházela jim vleklá politická krize. Na začátku léta 2007 byl odvolán místopředseda vlády Andrzej Lepper, šéf uskupení Sebeobrana. K jeho odvolání došlo z důvodu podezření na účast v korupční aféře.<sup>259</sup> V souvislosti s těmito událostmi se začaly množit hlasy volající po rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb, což si Sejm odhlasoval 7. září 2007 (za odporu vládní Sebeobran a Ligy polských rodin).<sup>260</sup>

Do volebního boje vstupovaly jako největší favorité dvě strany – dosud vládní Právo a Spravedlnost (PiS) a opoziční Občanská platforma (PO). Lídři těchto dvou stran, Jaroslaw Kaczyński (PiS) a Donald Tusk (PO) také během kampaně upoutávali největší pozornost médií a voličů. „*Celá kampaň byla plná podpásových úderů a nesla se ve znamení bilancování úspěchů a neúspěchů vlády Práva a Spravedlnosti v uplynulých dvou letech.*“<sup>261</sup> Volby vyhrálo opoziční uskupení Občanská platforma, která porazila vládnoucí stranu Právo a

---

<sup>258</sup> KOUBEK, Jiří: *Analýza polských parlamentních voleb 2007 a jejich konsekvencí pro stranický systém*. Časopis pro humanitní a společenské vědy. 15.12.2007. S. 2. [http://clovek.ff.cuni.cz/pdf/koubek\\_studie\\_9.pdf](http://clovek.ff.cuni.cz/pdf/koubek_studie_9.pdf) (24.3.2013)

<sup>259</sup> BIJELJANINOVA, N.: c. d., s. 87.

<sup>260</sup> *Polsko je bez parlamentu i vlády*. MF Dnes, 8. 9. 2007.

<sup>261</sup> Tamtéž, s. 88.

Spravedlnost.<sup>262</sup> Vládnoucí koalici utvořily PO a PSL.

Tabulka č. 15: Volby 2007 v Polsku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
<b>Občanská platforma (PO)</b>	<b>209</b>
Právo a spravedlnost (PiS)	166
Levice a demokracie (LiD)	53
<b>Polská lidová strana (PSL)</b>	<b>31</b>
Německá menšina	1
Zisk koalice	240 z 460

Zdroj: <http://www.parties-and-elections.eu/poland2.html>.

### Kategorizace vládnoucí koalice

Volby jednoznačně vyhrálo uskupení kolem Donalda Tuska - PO – Občanská platforma. Impulzem k založení PO se stal rozpad AWS a krize UW v r. 2001. Původně fungovala na bázi volné organizace bez stranické struktury. Jako strana se registrovala v r. 2002. Odmítla stranické pojetí politiky, stylizovala se do role platformy, kterou D. Tusk charakterizoval jako prostor pro „*setkání svobody a solidarity pod řádem práva. Stali jsme se Novým středem.*“<sup>263</sup> V ekonomických otázkách se soustředila na liberální cíle: podporu malého a středního podnikání, zavedení jednotné sazby daně z příjmu. Stavěla se do opozice proti protekcionářské politice v zemědělství.<sup>264</sup> Hodlala zavést alespoň částečnou spoluúčasť ve zdravotnictví či vysokém školství. V ekonomické oblasti se jasně vyprofilovala jako typická liberální strana. Proto je možné ji řadit mezi pravicové liberální strany.<sup>265</sup>

Koalice doplnilo PSL, kterou lze pozičně zařadit spíše nalevo od středu. Koalice PO a PSL našla styčné body v hodnotové orientaci, kdy obě zdůrazňovaly spíše konzervativnější hodnoty. Lišily se postoji na ochranu polského zemědělství či v ekonomické politice. Vzhledem k faktu, že PO je v této koalici dominantním partnerem, lze celkově hodnotit uskupení spíše jako

<sup>262</sup> STANĚK, Roman: *Volby v Polsku: opozice porazila Kaczyńské na hlavu*. 22.10.2007.

<http://aktualne.centrum.cz/zahranici/evropa/clanek.phtml?id=511633> (4.4.2013)

<sup>263</sup> *Następný krok. Razem zrobimy więcej.*

<http://wybory.platforma.org/program/index.php> (2.4.2013)

<sup>264</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 520.

<sup>265</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 304.

liberálně-pravicové.

## **4.4 Slovensko**

Na Slovensku se volby do Národní rady konaly v letech 1990, 1992, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 a 2012. Pro účely práce se zaměříme na volby v letech 1998 a 2002, tedy na ty, díky jejichž výsledkům se udály nejdůležitější změny služebního zákona.

### **4.4.1 Volby 1998**

Zákon z r. 2001 (č. 312/2001) lze hodnotit jako na první pokus dobře vydařenou normu. V oblasti oddělení politiky od administrativy zavedl ústřední nezávislý orgán, který se staral o potřebnou kvalifikaci zaměstnanců a zajišťoval jejich nezávislost. Pamatovalo se také na individuální odpovědnost zaměstnance zřízením pravidelného vzdělávání. I přes mezery v oblasti ochrany úředníků je norma jako celek hodnocena pozitivně.

Volby v tomto roce se dají charakterizovat jako plebiscit o vládě premiéra Vladimíra Mečiara, jehož styl vládnutí naplňoval charakteristiky autoritářství. Docházelo k opakovanému porušování platných právních předpisů včetně ústavy. Posty ve státní správě a státních podnicích byly obsazovány na základě koaličního klíče, stejně tak jako dělení zisků z privatizovaného majetku. Vytvořila se konfliktní linie mezi mečiarismem a antimečiarismem.<sup>266</sup> Není možné opomenout ani zahraniční směřování země a přístupové rozhovory do NATO a EU: pod vedením premiéra Mečiara by šance na vstup SR do NATO a EU pravděpodobně zanikla.

Parlamentní volby se konaly 25. a 26. 9. 1998 a zúčastnilo se jich 84,2 % oprávněných voličů. K vysoké účasti občanů přispěla silná mobilizace veřejnosti opozicí a mimovládními organizacemi. Volbám předcházela volební kampaň, kde opozice upozorňovala na autoritářské vedení státu a důsledky znovuzvolení Mečiara. Po celou dobu kampaně se musela potýkat s narušováním mediálního prostředí ve prospěch vládní koalice.

Do slovenského zákonodárského sboru se dostalo šest politických subjektů. Zvítězilo HZDS – Hnutí za demokratické Slovensko. Hlavní opoziční

---

<sup>266</sup> STRMISKA, M. a spol.: c. d., s. 464.

subjekt SDK se umístila těsně druhá. Stejně jako ve volbách v roce 1994 se do Národního shromáždění dostaly také SNS – Slovenská národní strana a SMK – Strana maďarské koalice. Zcela novým subjektem, který získal mandáty, se stala SOP – Strana občanského porozumění. Ve volbách dále uspěla SDL – Strana demokratické levice, která kandidovala, oproti předešlým volbám (součást koalice Společná volba), samostatně. HZDS sice získalo největší počet hlasů, nicméně při povolebním vyjednávání nenalezlo koaliční partnery. Reálným vítězem voleb se tak stala SDK, a premiérem předseda SDK Mikuláš Dzurinda. Do koalice přizvala SDL, SOP a SMK. Vznikla tak protimečiarovská koalice.<sup>267</sup>

Tabulka č. 16: Volby 1998 na Slovensku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS)	43
<b>Slovenská demokratická koalice (SDK)</b>	<b>42</b>
<b>Strana demokratické levice (SDL)</b>	<b>23</b>
<b>Strana maďarské koalice (SMK-MKP)</b>	<b>15</b>
Slovenská národní strana (SNS)	14
<b>Strana občanského porozumění (SOP)</b>	<b>13</b>
Zisk koalice	93 ze 150

Zdroj: <http://app.statistics.sk/volby98/results/tab4.jsp>.

### Kategorizace vládní koalice

Nejsilnějším subjektem heterogenní koalice se stala po volbách SDK – Slovenská demokratická koalice. Vznikla jako alternativa k HDZS před volbami do Národní Rady v r. 1998. Zformovala se v reakci na nový volební zákon diskriminující klasické volební koalice (zákon mj. stanovil nutnost překonat 5% bariéru každému subjektu koalice).<sup>268</sup> Koalice zahrnovala menší subjekty liberálního, křesťansko-demokratického i sociálně-demokratického směřování,<sup>269</sup> což se projevilo v nemožnosti vytvořit homogenní program.

<sup>267</sup> NOVÁKOVÁ, Martina. *Slovenská republika - Analýza parlamentních voleb*. 22. září 2009. <http://www.e-polis.cz/komparace/399-slovenska-republika-analyza-parlamentnich-voleb-1998.html> (1.4.2013)

<sup>268</sup> SVOBODA, Jindřich: *Slovenská vládní koalice: její typová charakteristika*. *Central European Political Studies Review*, 2, 2000, č. 2. <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=127> (3.4.2013)

<sup>269</sup> KDH – Křesťansko-demokratické hnutí, DU – Demokratická unie, DS – Demokratická strana, SZS – Strana zelených Slovenska a SDSS – Sociálnědemokratická strana Slovenska.

Nicméně prioritami uskupení se stalo oddělení státní správy od samosprávy přijetím služebního zákona, posílení nezávislosti soudnictví a decentralizace veřejných financí.<sup>270</sup> Zejména kvůli vnitřní nestabilitě se začala rozpadat a lídr SDK a zároveň předseda vlády Mikuláš Dzurinda (1998 – 2006) vytvořil v r. 2000 SDKU - Slovenskou demokratickou a křesťanskou unii.<sup>271</sup>

Vzhledem k povaze SDK jako účelového projektu pro překonání volební klauzule se nejednalo o ideologicky vyhraněný subjekt. V rámci SDK působily strany z celého politického spektra – pravicové KDĽ, DU, DS, přes SZS až po levicovou SDSS. Kategorizace musí s tímto faktem počítat. Na druhou stranu v SDK převažovali poslanci právě pravicových uskupení, což se projevilo na programových prioritách. SDK tedy není možné zahrnout do žádné kategorie, jedná se o stranu s příliš širokým ideovým profilem,<sup>272</sup> na druhou stranu i početní převahou a programovými prioritami převažuje spíše pravicovost.<sup>273</sup>

Druhým nejsilnějším koaličním partnerem se stala SDL – Strana demokratické levice. Vznikla v prosinci 1991 jako výsledek demokratizačního procesu v komunistické straně. Prosazovala standardní sociálně demokratický program – demokratický, sociální a právní stát s důrazem na zajištění sociální, právní a ekonomické spravedlnosti. Jejím cílem se stala ochrana sociálních jistot, snížení nezaměstnanosti, zvýšení reálných mezd. Upozorňovala na nutnost ochrany přírody a kontroly přírodních a energetických zdrojů.<sup>274</sup> V r. 2005 se spojila se Smerem – Sociální demokracií.<sup>275</sup> SDL se řadí mezi typické představitele sociálně-demokratických stran na levé části politického spektra.<sup>276</sup>

Třetí subjekt vládní koalice vytvořila SMK-MKP – Strana maďarské koalice. Vznikla v červnu 1998 jako koalice stran zastupujících maďarskou menšinu. Starala se o obhajobu jejích zájmů žádostí o zrovnoprávnění příslušníků menšin. Jejím dalším velkým tématem se stala decentralizace státu a vymezení působnosti samosprávy. V tomto duchu požadovala novelizaci

---

ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 116–117.

<sup>270</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 375.

<sup>271</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 116.

<sup>272</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 372.

<sup>273</sup> SVOBODA, J.: *Slovenská vládní koalice: její typová charakteristika.*

<sup>274</sup> *Naša vízia.*

<http://www.mojasdl.sk/c/222/sk/Nasa-vizia.html> (5.4.2013)

<sup>275</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 116.

<sup>276</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 362.

Ústavy, aby „prostřednictvím ní byla jednoznačně rozdělena působnost státních orgánů.“<sup>277</sup> V ekonomické oblasti se přihlásila k vytvoření sociálně-tržního hospodářství, podpoře malého a středního podnikání, privatizaci, zastavení zadlužování veřejného sektoru a vstupu zahraničního kapitálu do ekonomiky.<sup>278</sup> SMK lze zařadit do skupiny regionálních a etnických stran. Co se týče s její profilace na pravo-levém spektru, důrazem na křesťanské a liberální hodnoty se prezentuje jako pravicová.<sup>279</sup>

Nejmenším koaličním partnerem se stala SOP - Strana občanského porozumění. Strana byla založena před volbami v r. 1998 Rudolfem Schusterem v rámci protimečiarovské koalice. Od počátku se snažila působit jako neideologické uskupení, jejímž hlavním cílem se stalo dosažení „občanského porozumění“.<sup>280</sup> Měla zájem na rozvoji občanské společnosti tak, aby došlo k „prosazování občanského principu při zachování jazykové a kulturní identity národnostních menšin.“<sup>281</sup> Ekonomicky se stavěla za budování tržního hospodářství a omezení zasahování státu do ekonomiky.<sup>282</sup> Vzhledem k účelovosti projektu, který měl zajistit podporu vládní koalice pro Rudolfa Schustera v prezidentských volbách 1999, nedisponovala SOP uceleným programem, a proto je těžké ho ideologicky zařadit.<sup>283</sup>

Jasně zhodnotit koalici ve složení SDK, SDL, SMK-MKP a SOP je problematické již z toho důvodu, že SDK a SOP nelze uspokojivě umístit na pravo-levé spektru. Zahrnuje v sobě typicky levicovou SDL, spíše pravicovou SMK-MKP a SDK, v jejímž rámci fungují subjekty zahrnující celé politické spektrum. Nevyhraněnost SOP jen podtrhuje, že vznikem této koalice nebyla programová blízkost, ale spíše blokování HDZS. Koalici tvoří strany skrz pravé i levé křídlo, proto je definovaná jako koalice celonárodního sjednocení.<sup>284</sup>

---

<sup>277</sup> Volebný program Strany maďarskej koalície 1998. S. 2.

<http://sk.scribd.com/doc/51975858/Volebny-program-SMK-z-roku-1998> (5. 4. 2013)

<sup>278</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>279</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 377.

<sup>280</sup> KOPEČEK, Lubomír: *Strana občanského porozumění – strana „na jedno použití“*. Central European Political Studies Review, 4, 2002, č. 2–3.

<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=44> (6.4.2013)

<sup>281</sup> Volebný program SOP z roku 1998. S. 2.

<http://sk.scribd.com/doc/51976015/Volebny-program-SOP-z-roku-1998> (6.4.2013)

<sup>282</sup> KOPEČEK, L.: *Strana občanského porozumění – strana „na jedno použití“*.

<sup>283</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 376.

<sup>284</sup> SVOBODA, J.: *Slovenská vládní koalice: její typová charakteristika*.

#### 4.4.2 Volby 2002

V tomto volebním období byly přijaty hned dvě významnější novely. První z roku 2003 (zákon č. 551/2003) pocházela z pera koordinačního orgánu veřejné správy – Úřadu pro státní službu, což se pozitivně projevilo na její kvalitě. Ještě více potvrdila oddělení politiky od státní správy a i v dalších kritériích se přiblížila evropským principům. Byla posílena jak ochrana zaměstnance, tak jeho individuální odpovědnost. Směrem k profesionalizaci přispělo zavedení pravidelného hodnocení úředníků či stanovení norem pro ukončení pracovního poměru.

O to větší posun zpět přišel se zákonem z r. 2006 (č. 231/2006). Tuto právní úpravu lze hodnotit čistě jako účelový krok ze strany vlády k zajištění lepší výchozí pozice do nadcházejících voleb. Pro účelovost nahrává i termín přijetí na přelomu května/června, což bylo jen tři měsíce před volbami. Došlo ke zrušení Úřadu pro veřejnou správu, které narušilo hranice mezi politikou a administrativou, prohloubilo politizace a oslabilo ochranu úředníků.

Oficiální argumenty zrušení Úřadu se týkaly především jeho neschopnosti maximalizovat své kompetence a flexibilně odpovídat na aktuální události ve veřejné správě. Pravý důvod se skrýval v nepohodlnosti aktivit Úřadu, které nekorespondovaly se zájmy politiků. „*Slovensko se chystá na parlamentní volby a politické strany potřebují namotivovat své členy tím, že jim slíbí posty ve veřejné správě.*“<sup>285</sup> Zatímco normu z r. 2003 můžeme hodnotit jako maximální pokus o naplnění evropských principů, v r. 2006 došlo k výraznému odklonu a z pohledu vývoje veřejné správy se ubrala negativním směrem.

Od ustavení vlády vyšlé z voleb 1998 panovalo na slovenské politické scéně napětí, způsobené nesourodostí jak vládní koalice, tak samotné SDK. Ta vygradovala rozpadem SDK v r. 2000 a vytvoření nového subjektu SDKÚ v čele s Mikulášem Dzurindou. Spory okolo SDK ale poškodily identitu všech původních zakladatelských stran SDK, které se začaly postupně štěpit. Vlivem této nestability se v r. 2000 stala součástí vládní koalice také KDH –

---

<sup>285</sup> CZIRIA, L.: *Civil Service Office abolished.*

Křesťanskodemokratická unie. Nestabilita politické situace a zhoršená ekonomická situace způsobily nespokojenost u občanů země.

Parlamentní volby 2002 se uskutečnily 20. a 21. září 2002 a přinesly několik překvapení: tím největším byl slabý volební zisk favorita volebních průzkumů HZDS a formálního vítěze voleb, které obdrželo pouze 36 mandátů. Slabý zisk zaznamenalo i uskupení SMER kolem charismatického Roberta Fica. Neočekávaně vysoký volební výsledek SDKÚ a vstup komunistické strany do Národního shromáždění uzavře výčet překvapení těchto voleb.<sup>286</sup>

Výsledky voleb znamenaly možnost vytvořit homogenní vládní koalici. President Rudolf Schuster pověřil sestavením vlády 23. září 2002 předsedu vítězné HDZS Vladimíra Mečiara. Ten však nenašel partnera, který by s ním byl ochoten jít do koalice. Povinnost přešla na Mikuláše Dzurindu, který sestavil vládní koalici. Vláda byla prezidentem Schusterem jmenována 23. října 2002. SDKÚ přizvala ke spolupráci SMK, KDH a ANO.<sup>287</sup>

Tabulka č. 17: Volby 2002 na Slovensku – počet mandátů

Strana	Počet mandátů
Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS)	36
<b>Slovenská demokratická a křesťanská unie (SDKÚ)</b>	<b>28</b>
SMER	25
<b>Strana maďarskej koalície (SMK)</b>	<b>20</b>
<b>Křesťanskodemokratické hnutí (KDH)</b>	<b>15</b>
<b>Aliance nového občana (ANO)</b>	<b>15</b>
Komunistická strana Slovenska (KKS)	11
Zisk koalice	78 z 150

Zdroj: <http://app.statistics.sk/volby2002/webdata/slov/tab/tab4.html>.

### **Kategorizace vládní koalice**

Centrálním subjektem koalice se stala SDKÚ – Slovenská demokratická a křesťanská unie. Vznikla v průběhu roku 2000 kolem Mikuláše Dzurindy na

<sup>286</sup> BALÍK, Stanislav – KOPEČEK, Lubomír: *Slovenské volby 2002 – Překročení Rubikonu?* Central European Political Studies Review, 4, 2002, č. 4.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=27> (6. 4. 2013)

<sup>287</sup> ČERMÁK, Jindřich: *Volby do Národní rady Slovenské republiky 2002*. 2.5.2005.  
<http://www.e-polis.cz/komparace/86-volby-do-narodni-rady-slovenske-republiky-2002.html> (6. 4. 2013)

základech pravicových subjektů SDK. Ve straně se vytvořily dvě programové platformy – křesťansko-demokratická a liberální.<sup>288</sup> Sama sebe označila za nositele centristicko-pravicové politiky, neboť *„je to politika, která prosazuje společnosti samostatných a svobodných lidí a štíhlého, spolehlivého státu. Státu, který nechce stále jen rozdělovat to, co nevytvoří. Státu, který poskytne především bezpečný a spravedlivý rámec k samostatnému rozhodování pro své občany.“*<sup>289</sup> Subjekt můžeme zařadit do kategorie křesťansko-demokratických stran s liberálním přesahem. Jednoznačně lze ale SKDÚ umístit do pravé části politického spektra.

Třetím subjektem koalice po SMK se stalo KDH – Křesťanskodemokratické hnutí. V r. 1990 ho založil Ján Čarnogurský, disident a premiér země v letech 1991–1992. Ve volbách v r. 1998 byla součástí SKD.<sup>290</sup> Základní témata programu vycházela *„z obsahu a ovoce křesťanské víry, etiky a kultury. Je politickým hnutím, které se nebojí převzít odpovědnost za sebe, svou rodinu, za obec a za stát, i za společnou Evropu.“*<sup>291</sup> Kladla důraz na křesťanskou západní tradici, která je v protikladu s komunistickou minulostí země a přihlásila se k integraci v rámci EU. Podporovala sociální tržní hospodářství citlivé k ochraně slabších jedinců a podporu rodin. Neboť *„podpora zdravé rodiny je jedním ze základních pilířů politiky hnutí a nejlepším předpokladem pro zvládnutí morální krize společnosti. Jen zdravé rodiny mohou vytvořit zdravý stát.“*<sup>292</sup> Zdůrazňováním důležitosti křesťanských hodnot ve společnosti a vyzdvihováním sociálního aspektu státu se KDH řadí k představiteli křesťansko-demokratických stran<sup>293</sup>, jejichž místo je v pravé části politického spektra.

Vládu dotvořil čtvrtý subjekt – ANO – Aliance nového občana. Vznikla v r. 2002 na základě podnětu Pavola Ruska, který jí zajistil dostatečný mediální prostor a finanční zázemí. Subjekt nikdy nefungoval jako politická strana, spíše jako uskupení kolem jedné osobnosti, která uplatňovala centrální manažerské

<sup>288</sup> BALÍK, S. – KOPEČEK, L.: *Slovenské volby 2002 – Překročení Rubikonu?*

<sup>289</sup> *Príležitosť pre lepší život. Volebný manifest SDKÚ 2002. S. 2.*

<http://sk.scribd.com/doc/50773234/Predvolebn%C3%BD-program-SDKU-z-roku-2002> (3.4.2013)

<sup>290</sup> ROSE, R. – MUNRO, N.: c. d., s. 116–117.

<sup>291</sup> *Cesta pre Slovensko 2012. S. 4.*

[http://www.kdh.sk/sites/default/files/upload/dokumenty/volebny\\_program.pdf](http://www.kdh.sk/sites/default/files/upload/dokumenty/volebny_program.pdf) ( 6. 4. 2013)

<sup>292</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>293</sup> FIALA, P. a kol.: c. d., s. 366.

řízení.<sup>294</sup> V ekonomické oblasti zastávala spíše liberální hodnoty, volala po zastavení zadlužování země, zaručení rovných příležitostí či obnovení morálních hodnot v politice. Lze ji charakterizovat jako populistickou stranu, kterou je přes liberální přístup k ekonomice obtížné zařadit na pravo-levém spektru, neboť se jedná o stranu protestní.<sup>295</sup>

Vládní koalice vzešlá z voleb 2002 působí ucelenějším dojmem než její předchůdkyně. Pravicové SKDÚ, KDH a SMK představují kompaktní útvar, který se programově překrývá. I přes to, že ANO nelze přesně zařadit, z celkového pohledu můžeme označit tuto koalici za pravicové uskupení.

## 4.5 Výstup

Tabulka č. 18: Celkové hodnocení

Přijetí zákon a o státní službě	Hodnocení	
	zákona o státní službě	Kategorizace vládnoucí koalice na pravo-levém spektru
Maďarsko		
1992	pozitivní	<b>pravicová – konzervativní</b> (MDF, FKGP, KDNP)
2001	pozitivní	<b>pravicová – konzervativní</b> (FIDESZ-MPP, FKGP, MDF)
2006	pozitivní	levicová (MSZP, SZDSZ)
Polsko		
1996	pozitivní	levicová (SLD, PSL, BBWR)
1998	pozitivní	<b>pravicová – konzervativní</b> (AWS, UW)
2006	negativní	<b>pravicová – konzervativní</b> (PiS, S, LPR)
2008	pozitivní	středo-pravicová (PO, PSL)
Slovensko		
2001	pozitivní	celonárodní (SDK, SDL, SMK-MKP, SOP)
2003	pozitivní	pravicová (SDKÚ, KDH, SMK)
2006	negativní	

Zdroj: autorka na základě provedené analýzy.

<sup>294</sup> KOPEČEK, Lubomír: *Analýza působení Aliance nového občana ve slovenské politice*. Central European Political Studies Review, 8, 2006, č. 4.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=284> (4.4.2013)

<sup>295</sup> DOČKAL, Vít: *Aliance nového občana - populistická či protestní strana?* Central European Political Studies Review, 4, 2002, č. 4.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=30> (4. 4. 2013)

Kapitola ověřovala předpoklad, zda pravicové konzervativní koalice tendují k blokování přijetí zákona o státní službě a tím zpomalují celý proces transformace veřejné správy. Pokud se podíváme do přehledové tabulky, je zřejmé, že hypotéza práce musí být upřesněna. Evidentní jsou dva závěry:

- a) předpoklad, že konzervativní strany v pravicových koalicích způsobují zpomalení transformačního procesu, je platný pouze v českém prostředí.
- b) všechny pozorované levicové koalice přispěly k pozitivnímu směřování transformace veřejné správy.

Pokud se zaměříme na roli konzervativních koalic v procesu přijímání služebního zákona odpovídajícího evropským standardům, obě pravicové konzervativní koalice v Maďarsku, fungující během posuzovaných let 1992 a 2001, se zasloužily o pozitivní posun ve vývoji veřejné správy. I když se „formální politizace“ v systému veřejné správy nevytratila, demonstrace zájmu o přiblížení se evropským standardům je zjevná. Nicméně u vládní koalice vzniklé z prvních demokratických voleb v r. 1990 je nutné upřesnit kategorizaci. Štěpící linie v prvních volbách po pádu komunistického režimu vznikala ne na socio-ekonomické cleavage, ale na základě vymezení se vůči bývalému režimu. Koalici v uskupení MDF, FKGP a KDNP můžeme označit zejména za antikomunistické uskupení, i když s převažujícím prvkem pravicových témat. S tím souvisí i vysvětlení přijetí zákona o státní službě. Ten vyplynul z dlouhodobějšího reformního snažení, které mělo kořeny již v 80. letech. Po změně režimu se vládní koalice zaměřila na obnovu demokratického zřízení státu, jehož nedílnou součástí byla transformace veřejné správy. Zákon tedy nebyl přijat primárně na základě pravicového směřování koalice jako celku (i když ideologicky čerpala z pravicových principů), ale v reakci na vyrovnání se s komunistickým dědictvím ve veřejné správě. Z důvodů zde zmíněných nelze s určitostí hypotézu práce vyvrátit. Bez veškerých pochyb je ale zařazení koalice FIDESZ-MPP, FKGP, MDF vládnoucí v r. 2001 na pravici. Vzhledem k tomu, že její součástí se staly konzervativní subjekty, které přijaly služební zákon posouvající veřejnou správu blíže evropským principům, hypotéza není platná.

V Polsku vládly v době přijímání zákona o státní službě dvě pravicové konzervativní vlády. V případě první ve složení AWS a UW, která měla na svědomí přijetí novely z r. 1998, se jednalo o jednoznačně pozitivní posun k naplnění evropských principů veřejné správy. Přijetí novely v r. 1998, jen dva roky po zákonu z r. 1996 jen podtrhuje, jakou důležitost kladla vláda na úspěšnou transformaci veřejné správy. Postoj vládní koalice AWS – UW neodpovídá předpokladu této práce, na rozdíl od postoje koalice vzešlé z voleb 2005. Ta se skládala z konzervativní PiS a do značné míry populistických S a LRP. Přijetí zákona z r. 2006 dramaticky zvýšilo míru politizace a zastavilo tak pozitivní směřování transformace veřejné správy. Tato koalice jako jediná potvrzuje předpoklad této práce.

Za druhé, z analýzy vyplývá, že ve všech případech, kdy přijímaly zákon o státní službě či jeho novely levicové koalice, to znamenalo vždy pozitivní posun k evropským ideálům. V Maďarsku v r. 2006 koalice ve složení MSZP a SZSDZ přijala novelu služebního zákona, který se ze všech přijatých norem v zemi přiblížil evropským principům nejvíc. V případě Polska se v r. 1996 koalice SLD a PSL postarala o přijetí první normy upravující veřejnou správu. Ta úspěšně nastavila základní principy fungování systému, na který pak navázaly další reformy. Předpoklad potvrzuje také situace v ČR, kdy zákon iniciovala a následně ho pomohla prosadit ČSSD, tedy typický představitel moderní levicové strany.

Z analýzy je patrné, že vliv ideologie vládních koalic kategorizované podle pravo-levé škály se projevuje jednoznačně u levicových koalic. Ty se ve všech pozorovaných případech zasadily o přijetí takové právní normy, která posunula celý systém pozitivním směrem. Potvrzuje se také to, že pravice je natolik heterogenní uskupení, že nelze jednoznačně tvrdit, že pravicové strany se stavějí k transformaci veřejné správy zdrženlivě. Je to patrné nejen na koalicích, jejichž součástí se staly konzervativní strany, ale také na těch, které konzervativní subjekt postrádaly (viz Polsko a přijetí novely v r. 2008, kterou přijalo středo-pravicové uskupení PO – PSL, či příklad účelovosti v podání slovenské pravicové vlády SDKÚ-KDH-SMK). Hypotéza práce je tedy vyvrácena, na druhou stranu je možno ji upřesnit:

- dělení na pravo-levou škálu se projevuje u levice,

- pokud je hypotéza práce platná jen v ČR, bude zajímavé pozorovat další postoj konzervativního pravicového subjektu – TOP 09 k dalšímu vývoji přijímání služebního zákona v ČR.

## Závěr

Úspěšná transformace veřejné správy je stěžejním předpokladem pro kvalitní fungování demokratického systému jako celku. Nejen, že se od ní odvíjí výkon veřejné správy jako takový, ale ve vztahu k vnějším aktérům jako je např. EU podmiňuje vyplácení dotací ze strukturálních fondů. I z těchto důvodů je nutné zabývat se jejími příčinami, obzvláště ve vztahu k České republice, která zůstává jedinou zemí v EU, kde doposud žádný zákon upravující poměry ve veřejné správě není aktivní. Dokladem důležitosti tohoto tématu v ČR jsou jak priority současné vlády, kde je formalizace veřejné správy jedním ze stěžejních bodů v boji proti korupci, tak apel ze strany občanských iniciativ a veřejnosti, která výkon veřejné správy pocítuje nejintenzivněji. V českém stranickém systému nicméně existuje subjekt, který se v celé historii ani jednou nevyjádřil pozitivně k přijetí zákona o státní službě. ODS za celou dobu jednání o zákonu o státní službě od jeho přijetí v r. 2002 do současnosti nikdy většinově nepodpořila pozitivní směr, kterým se mohl ubírat. Ať už jako opoziční strana či jako součást vládní koalice - aktivně nebo pasivně – nikdy nezabránila jeho odsunutí či neiniciovala jeho schválení.

Služební zákon je přitom považován nejen EU, ale také OECD za stěžejní k dotažení úspěšné transformace veřejné správy. Jeho úkolem se stalo vytvoření takového prostředí, kde bude snazší vymýtit neduhy zděděné z komunistického režimu. Tam struktura veřejné správy splývala se strukturami vedoucí strany a hlavním principem fungování nebyla nezávislost a profesionalita, ale loajalita režimu a straně. Vysoká míra provázanosti politiky a administrativy, doprovázena klientelistickými praktikami a nepotismem, poznamenala charakter veřejné správy na dlouhá léta dopředu. Jednou z výzev pro státy východní Evropy bylo v rámci tranzice postavit se aktivně i při řešení transformace veřejné správy.

Na rozdíl od ČR se v zemích Visegrádské čtyřky, které jsou ve východní Evropě Česku nejbližší, postavili k reformě veřejné správy čelem. Ve všech zkoumaných zemích vládní koalice přijaly zákony o státní službě a jejich novely. Ty nastavily s větší či menší úspěšností systém veřejné správy, jehož záměrem mělo být dosažení principů fungování European Administration Space. Oddělení administrativy od politiky, vytvoření individuální

odpovědnosti úředníků, dostatečná ochrana úředníků před ztrátou zaměstnání či platu a konečně přijetí a povyšování aplikované na základě zásluh a výkonu jsou ideální cíle, o jejichž dosažení by se země v rámci transformace měly snažit.

Je nasnadě, že ne všechny novely ve všech zemích se těmto cílům blížily se stejným úspěchem. Co se týče Maďarska, jednoznačně pozitivní je fakt, že s reformou veřejné správy začalo nejdříve ze všech zemí ve visegrádském prostoru. V roce 1992 přijala zákon, jehož cílem se stalo vypořádání se s politizací pomocí nastavení pravidel pro transparentnější fungování systému jako celku. Od 90. let si prošlo dalšími dvěma novelizacemi, jejichž vývojová linie směřovala ke stále kvalitnějšímu naplňování evropských principů veřejné správy. Na Maďarsko volně navázalo Polsko, které svou první normu upravující chod administrativy přijalo v r. 1996. Jednalo se o velmi vhodně definovanou normu, která hned napoprvé nastavila poměrně kvalitní výchozí pozici dalšímu směřování k evropským principům. Pokud Maďarsko byla země ve visegrádském prostoru, která byla první v procesu transformace veřejné správy, Polsko se může chlubit prvenstvím v počtu doposud přijatých novel služebního zákona. Od r. 1996 byly přijaty další čtyři, a na rozdíl od Maďarska ne všechny se držely pozitivního směřování směrem k naplnění evropských ideálů. K zastavení příznivého vývoje transformace došlo s přijetím předposlední novely v r. 2006, která navrátila veřejnou správu zpět do období klientelismu a politizace. Na Maďarsko a Polsko navázalo v r. 2001 Slovensko. Přijalo taktéž velmi povedený zákon, který vytvářel vzorné podmínky pro další směřování veřejné správy. Pozitivní vývoj byl podpořen normou z r. 2003, která jako vůbec jediná ze všech posuzovaných naplnila všechny hodnotící kritéria a zformovala ideální vzor pro znění normy upravující veřejnou správu. Nicméně obdobně jako v Polsku byl pozitivní vývoj přerušen novelou z r. 2006. ČR zůstává na časové ose poslední zemí, neboť zákon přijala v r. 2002. Dodnes ale není aktivní.

Jakýkoliv zákon má v rámci politického systému největší šanci prosadit vládní koalice (popř. strana s většinou v parlamentu). Ta je prosazuje zejména podle svého ideologického zaměření. S ohledem na tuto skutečnost a postoj české ODS k transformaci veřejné správy práce měla za úkol ověřit

předpoklad, že *pravice vládní koalice, jejichž součástí jsou zejména konzervativní strany, budou tendovat k blokování zákona o státní službě, a přispívat ke zpomalování transformace veřejné správy.* Na základě vyhodnocení jednotlivých norem podle toho, jak se vývojově odkláněly či přibližovaly evropským principům, a na pravo-levé škále zařazených koalic, které je přijaly, práce stanovenou hypotézu v zemích V 4 až na ČR nepotvrdila.

Pozorované konzervativní pravice koalice zajistily kladný posun, a to v případě jak obou pravice maďarských koalic v roce 1992 a 2001, tak pravice koalice v Polsku z r. 1998. Naopak konzervativní pravice vláda se v Polsku v r. 2006 postarala o jednu z nejvýraznějších brzd ve vývoji veřejné správy v celém visehrádském prostoru. Pokud se podíváme na ostatní zkoumané koalice zařazené na pravici, jednotný trend taktéž nelze vypožorovat. Rozmanitost v přístupu pravice koalic k zákonu o státní službě charakterizuje slovenská koalice SKDÚ, KDĽ a SMK, která v jednom volebním období mohla přijmout normu, která naplňovala všechny evropské principy (2003), aby si za tři roky těsně před volbami jejím omezením vytvořila prostor pro vytoužené volební vítězství.

Co se týče pravice obecně, to, že různé pravice koalice, ať už s konzervativní stranou nebo bez ní, zaujímají tak nestabilní a ve slovenském případě až účelový postoj k transformaci veřejné správy, souvisí s rozmanitostí subjektů pohybující se na pravém politickém spektru. Od stran konzervativních přes křesťansko-demokratické až po liberální vytváří heterogenní skupinu, která v otázce přijetí služebního zákona nemá vyhraněný názor. Nelze tedy tvrdit, že a priori pravice svým negativním přístupem k přijetí služebního zákona má zájem na zachování politizace a patronáže. Na druhou stranu faktem zůstává, že v případě české ODS hypotéza platí. Pro posílení platnosti hypotézy v českém prostředí bude nutné pozorovat, jak se k této otázce postaví TOP 09, tedy subjekt, který tvoří současnou vládní koalici, a který ideologicky jednoznačně patří do rodiny konzervativních stran.

Na první pohled by se tedy zdálo, že ideologické rozřazení vládních koalic na pravo-levém spektru nemá žádný vliv. Nicméně při pohledu na levou část spektra můžeme konstatovat, že koalice, které lze charakterizovat jako levicové, ve všech pozorovaných případech prosadily novelu, která buď nastavila nová pravidla fungování veřejné správy (r. 2002 v ČR), nebo

prosadila takovou novelu stávajícího zákona, která posunula veřejnou správu blíže k naplnění evropských principů (r. 2006 v Maďarsku, r. 1996 v Polsku). Vysvětlením názorové shody může být fakt, že levicové koalice jsou ze své podstaty programově bližší. Skládají se hlavně ze sociálně-demokratických subjektů či levicově zaměřených liberálů. Na otázku, zda je téma veřejné správy charakteristické spíše pro pravicové či levicové koalice, lze na základě pozorovaných případů konstatovat, že služební zákon je prioritní pro levicově zaměřené vládní koalice. Nicméně je zřejmé, že počet případů je natolik nízký, že nemůžeme tvořit obecná východiska. Na druhou stranu tento závěr může sloužit jako startovní čára pro další výzkum.

Práce se měla pokusit objasnit, proč v ČR zákon o státní službě stále nefunguje. Vyvracením stanovené hypotézy dospívá k závěru, že ideologická podstata politických stran popř. vládních koalic nebude stěžejní proměnou při vysvětlení příčin u stále neimplementovaného zákona. I přes pozitivnější přístup levice je právě nejednotný postoj pravice důkazem, že při odpolitizování veřejné správy budou hrát roli jiné faktory, např. mezinárodní tlak či struktura stranického systému. Je nutné si totiž uvědomit, že přijetím služebního zákona si sama politická reprezentace nastavuje mantinely svého vlivu, což je v protikladu se samotnou podstatou politiky, tedy soustředit ve svých rukou moc. Musí to být buď vnější impuls (pozastavení dotací z EU) či vnitřní ohrožení, na základě kterého si vláda dobrovolně nastaví zeď svému působení. Takovouto zdí je pro politoložku Annu Grzymalu-Busse robustní stranická soutěž, vyjádřená jasně čitelnou opozicí. Popisuje tak stav, kdy stále hrozí riziko, že současnou vládní koalici v příštích volbách vystřídají strany opozice. Obava z aktivit opozice motivuje vládní koalici nastavit bariéry, které na jednu stranu omezí i ji, na druhou stranu si ale pojistí to, že budoucí opozice ve vládním angažmá nebude moci překročit určité limity. Faktem zůstává, na rozdíl od ostatních zemí V 4 robustní stranická soutěž v ČR nemůže fungovat, a to kvůli nereformovatelnosti KSČM. Zůstává jedinou komunistickou stranou v Evropě, která se fakticky nedistancovala od své předchůdkyně – státostrany, a kvůli své přítomnosti v Poslanecké sněmovně ČR a neustálé ostrakizaci ze strany ostatních politických subjektů blokuje mandáty a znemožňuje tak kompaktnost levice. Ta pak není schopna vytvořit silnou alternativu vůči pravicovým či středovým subjektům, které ví, že v dalších volbách nejsou až

tak ohroženy. Otvírá se nám potenciál pro další výzkum, tentokrát zaměřený to, zda by takto omezená stranická soutěž mohla mít v ČR vliv na zpoždování transformace veřejné správy.

Nicméně otázkou zůstává, zda je schopen systém veřejné správy poznamenaný permanentní nedemokratickou zkušeností fungovat, aniž by musel vynakládat energii na odolávání náporu politiků a jejich vlivu. Pokud se podíváme na hodnocení OECD ve zkoumaných zemích, v tomto ohledu nemůžeme zatím čekat zásadnější průlom. I přes veskrze pozitivní vývoj ve kvalitě přijímaných norem (kromě Slovenska) zaostávají země stále v mnoha ukazatelích. Největším problémem zůstává nedostatečné nastavení pravidel pro odvolávání zejména nejvyšších úředníků, kteří hrají stěžejní roli v celém procesu transformace. Pokud bude jejich činnost závislá na vůli politické reprezentace, jejich výkon bude omezen obavou o zaměstnání, což se podepíše na kvalitě rozhodování a posílení politizace. Logicky pak takový úředník nemůže jednat nezávisle, ale jeho aktivita se snadno stane nástrojem k plnění politických cílů. Přetrvává nedotažená povinnost skládat kvalifikační zkoušky či aplikovat systém hodnocení jako podklad pro povyšování pracovníků. Zde se pak otvírá prostor pro patronáž a hrozbu nekompetentnosti jednotlivců na vysokých pozicích veřejné správy.

Veřejná správa, která zahrnuje územní i státní správu, má v demokratickém státu nezbytnou úlohu. Nadneseně ji můžeme charakterizovat jako nervovou soustavu, skrze kterou proudí od vlády impulzy, na základě kterých může stát efektivně fungovat. Je zřejmé, že přijetím zákona o státní službě se veřejná správa automaticky nestane dokonalejší. V zemích V 4, které si prošly komunistickou zkušeností, by bylo očekávání stoprocentní proměny jen na základě přijetí právní normy neadekvátní. Nicméně přijetí zákona upravujícího fungování veřejné správy je nepochybně vyjádřením postoje k transformaci systému a znamená nastavení pravidel, od kterých se jeho fungování může odpíchnout. Profesionalizace veřejné správy bude běh na dlouhou trať, nicméně je nutné mu nastavit alespoň startovní čáru, aby se mohl uskutečnit, což se v kontextu české situace jeví dost neurčitě.

Co se týče literatury a jejího přispění při dosažení cíle práce, jedná se o spornou záležitost, zejména v souvislosti s nedostatkem české relevantní literatury, která by se na problematiku veřejné správy dívala jiným prizmatem

než právnickým. V České republice se autoři zaměřují zejména na výklad paragrafového znění zákona a literatura nabízející pohled na veřejnou správu ve vztahu s fungováním demokratického režimu chybí. Na druhou stranu je v zahraniční literatuře veřejná správa zkoumána dlouhodobě, takže použité zahraniční zdroje tematiku kvalitně obsáhly. Tato práce považuje za zásadní zejména analýzy OECD, bez nichž by nebylo možno zpracovat analýzu vývoje přijímání novelizací zákonů o státní službě ve zkoumaných zemích a porovnat je. Nicméně čeští autoři se stali stěžejními pro kategorizaci politických stran v postkomunistickém prostoru a vytvořili tím rámec, na základě něhož mohla být ověřována hypotéza práce.

V souvislosti s dalším výzkumem a absencí české literatury se otvírá otázka zkoumat její dopad ne z pozice analýzy paragrafů, ale dopadů na fungování demokratického systému. Téma veřejné správy je velmi obsáhlé, ale i proto je možné se zaměřit na její dílčí aspekty, např. postavení nejvyšších úředníků a jejich roli při transformaci veřejné správy. V podstatě všechny zde uvedené hodnotící kritéria mohou být předmětem samostatných výzkumů. V obecnější rovině je možné se zaměřit na roli vlivu fungování stranické soutěže při přijímání zákona o státní službě a rozpracovat například teorii Grzymaly-Busse ve vztahu k fungování KSČM v českém stranickém systému.

## Abstrakt

Zákon o státní službě je považován za základní nástroj v úspěšném dokončení transformace veřejné správy. Práce reflektuje situaci v ČR, kdy byl služební zákon formálně přijat v r. 2002, nicméně dodnes není implementován. Při bližším pohledu na postoj jednotlivých českých politických stran k postupnému odkládání aktivity služebního zákona, je evidentní dlouhodobě odmítavý postoj Občanské demokratické strany, která jako jediná demokratická strana konzervativního charakteru fungující v Poslanecké sněmovně ČR déle než jedno volební období zaujímá k této normě negativní postoj. Práce se zabývá otázkou, zda ideologický profil stran souvisí s jejich postojem ke služebnímu zákonu.

Práce je rozdělena do čtyř základních kapitol, přičemž první osvětluje koncept veřejné správy a potvrzuje jeho relevanci v politologickém výzkumu. Zároveň zdůrazňuje specifika, která jsou typická pro veřejnou správu v postkomunistických zemích. Druhá kapitola podává přehled o situaci v ČR s důrazem na vývoj odkládání zákona o státní službě. Zde se zaměřuje na postoje jednotlivých politických stran, speciálně na postoj ODS. Třetí kapitola se věnuje rozboru verzí služebních zákonů v zemích V 4 s cílem vyhodnotit, kdy se jaká norma více či méně přiblížila evropským principům definovaných v rámci European Administration Space. Závěrečná kapitola se pomocí kategorizace těch politických stran, které tvořily vládní koalice v momentě přijetí služebního zákona nebo jeho novel, snaží zjistit, zda má umístění na pravo-levé škále vliv na kvalitu přijímaného zákona.

Ač práce předpokládala, že pravicové vlády s konzervativní stranou budou a priori proti transformaci veřejné správy, na základě pozorovaných koalic se to nepotvrdilo. Naopak levicové koalice se vždy zasloužily o pozitivní posun. Z práce zároveň vyplývá, že pravo-levá škála pro vysvětlení transformace veřejné správy nebude stěžejní proměnnou, ale je třeba se zaměřit na jiné aspekty stranického systému, např. na jeho soutěživost.

Civil service law is basic instrument for successful transformation of civil service system. This diploma thesis is focused on situation in the Czech republic: Civil Service Law was formally adopted in 2002, but it is not

implemented until now. If we analyze attitudes of Czech political parties towards the process of postponement of Law, we will find out ODS is the only democratic conservative political party, which never supported positive development of Law. There is a question in the thesis – is there relationship between party ideology and the acceptance of Civil Service Law?

Thesis is divided into four chapters. The first one refers to the concept of civil service system and emphasizes importance of political science in civil service research. It also stresses the specific situation of civil service systems in post-communists countries. Second chapter brings some facts about the situation in the Czech Republic and development of Civil Service Law. It is focussing on the opinions of political parties in the Czech republic, especially on ODS attitudes towards the development of Civil Service Law. The third one analyzes particular versions of Civil Service Law in Visegrad group countries to evaluate their positive or negative course towards to European Administrative Space principles. The last chapter deals with categorisation of political parties, which created winning coalition at the time of acceptance of Civil Service Law or its amendments in Visegrad group countries to find out if their position on right-left scale is related to quality of Civil Service Law.

This thesis expected that right-wing coalition with conservative party will be a priori against to transformation of civil service system. However, this presumption was not confirmed. On the other hand, activities of left-wing coalitions were always connected with positive development of Civil Service Law in all Visegrad group countries. To sum it up, right-left scale of party ideology does not seem to be the most important variable for explanation of transformation of civil service system. It is necessary to analyze others aspects of party system, such as its competitiveness.

## Literatura

### Literatura

APPLEBY, Paul: *Policy and Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama Press 1949, 173 s.

BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, 346 s.

PETERS, B.G.: *Theory and Methodology*. In: BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, s. 13–41.

RAADSCHELDERS, Jos – RUTGERS, Mark: *The Evolution of Civil Service Systems*. In: BEKKE, Hans A. – PERRY, James L. – TOONEN, Theo A.J. (Edd.): *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. Bloomington 1996, s. 67–99.

BEKKE, Hans A. - MEER, Frits M.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Leiden, Leiden University Press 2000, 320 s.

CABADA, Ladislav – ŠANC, David: *Český stranický systém ve 20. století*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2005, 224 s.

ELLWOOD, John W: *Political science*. In: KETTL, Donald F. – MILWARD, Brinton H. (Edd.): *The State of Public Management*. Baltimore 1996, s. 51–74.

FIALA, Petr a kol.: *Politické strany ve střední a východní Evropě: ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*. Brno, Masarykova univerzita 2002, 472 s.

GOODNOW, Frank: *Politics and Administration: A Study in Government*. New York, Transaction Publishers 1900, 270 s.

HALLIGAN, John: *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Northampton, Edward Elgar Publishing, 2003, 225 s.

HEADY, Ferrel: *Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges*. *Public Administration Review*, 58, 1998, č. 1, s. 32–39.

HEADY, Ferrel: *Public Administration in Comparative Perspective*. New York, Marcel Dekker 1995, 497 s.

HLOUŠEK, Vít – KOPEČEK, Lubomír: *Politické strany - původ, ideologie a transformace politických stran v západní a střední Evropě* Praha, Grada 2010, 310 s.

HUGHES, Owen E.: *Public Management and Administration An Introduction*. New York, Palgrave Macmillan 2003, 303 s.

KARKLINS, Rasma: *Typology of Post-Communist Corruption*. Problems of Post-Communism, 49, 2002, č. 4, s. 22–32.

KOTCHEGURA, Alexander: *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*. Leiden, Leiden University Press 2008, 285 s.

KUBÁT, Michal: *Demokracie v Polsku*. Praha, SLON 2005, 181 s.

MAJCHERKIEWICZ, Tatiana: *Continuity and Discontinuity: Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*. In: PETERS, Guy – NEMEC, Juraj: *State and administration in a changing world: selected papers from the 17<sup>th</sup> NISPACEE Annual Conference*. Bratislava 2010, s. 49–73.

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: *Getting on track: Civil service reform in post-communist Hungary*. Journal of European Public Policy, 8, 2001, č. 6, s. 960–979.

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: *Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation*. West European Politics, 27, 2004, č. 1, s. 71–103.

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik – VEEN, Tim: *Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe*. East European Politics, 28, 2012, č. 1, s. 4–22.

MIKULE, Vladimír: *Potíže se státní službou (poznámka jen mírně ironická)*. Právní zpravodaj 2, 2005, č. 2, s. 12–24.

MONTJOY, Robert – DOUGLAS, Watson: *Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government*. Public Administration Review, 55, 1995, č. 3, s. 231–239.

OLSON, Johan: *The Many Faces of Europeanization*. Journal of Common Market Studies, 40, 2002, č. 5, s. 921–952.

PETERS, Guy – PIERRE, Jon: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*. London, Routledge 2004, 300 s.

POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York, Oxford University Press 2000, 367 s.

RAADSCHELDERS, Jos – TOONEN, Theo – MEER, Fritz: *Civil Service in the 21st Century Comparative Perspectives*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 319 s.

ROSE, Richard – MUNRO, Neil: *Parties and elections in New European democracies*. Colchester, ECPR Press 2009, 292 s.

ROSENBLOOM, David: *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law*. Boston, McGraw-Hill 1998, 596 s.

SAJO, Andras: *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*. *East European Constitutional Review*, 7, 1998, č. 2, s. 37–46.

STRMISKA, Maxmilián a spol.: *Politické strany moderní Evropy*. Praha, Portál 2005, 727 s.

TAHMASEBI Reza – MUSAVI, Seyyed: *Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate*. *Administration and Public Management*, 17, 2011, č. 4, s. 130–143.

VAN RIPER, Paul: *The politics-administration dichotomy: Concept or reality?* In: RABIN, Jack – BOWMAN, James (Edd.): *Politics and administration: Woodrow Wilson and American public administrative*. New York: 1984, s. 54–83.

VIGODA, Eran: *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York, CRC Press 2002, 416 s.

WELCH, Eric – WONG, Wilson: *Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations*. *Public Administration Review*, 58, 1998, č. 1, s. 40–49.

WILSON, Woodrow: *The Study of Administration*. In: SHAFRITZ, Jay – HYDE, Albert (Edd.): *Classics of public administration*. Philadelphia 1997, s. 12–37.

YANG, Kaifeng – HOLZER, Marc: *Re-approaching the politics-administrative dichotomy and its impact on administrative ethics*. *Public Integrity*, 7, 2005, č. 2, s. 111–127.

## **Prameny**

BALÍK, Stanislav: *KSČM a její vztah k vlastní minulosti*. *Central European Political Studies Review*, 6, 2004, č. 2–3.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=200> (28.3.2013)

BALÍK, Stanislav – KOPEČEK, Lubomír: *Slovenské volby 2002 – Překročení Rubikonu?* Central European Political Studies Review, 4, 2002, č. 4.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=27> (6. 4. 2013)

BAROSOVÁ, Margita – MUNKOVÁ, Mariana: *New employment framework for public employees*. RILSAF Bratislava 2002.  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/06/feature/sk0206102f.htm> (10.3.2013)

BEBLAVÝ, Miroslav: *Management of Civil Service Reform in Central Europe. Mastering decentralization and public administration reform in central and eastern Europe*. S. 55–72.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>  
(4.2.2013)

BIJELJANINOVÁ, Nela: *Parlamentní volby v Polsku 2007*. European Electoral Studies, 3, 2008, č. 1, s. 86–95.  
[http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/005/EVS\\_3\\_1\\_4.pdf](http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/005/EVS_3_1_4.pdf) (25.3.2013)

BURNETKO, Krzysztof: *Služba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*. 75 s.  
[http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba\\_cywilna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf)  
(3.3.2013)

CZIRIA, Ludovít: *Civil Service Office abolished*. Institute for Labour and Family Research, 2006.  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/05/articles/sk0605019i.htm> (10.3.2013)

ČERMÁK, Jindřich: *Volby do Národní rady Slovenské republiky 2002*. 2.5. 2005.  
<http://www.e-polis.cz/komparace/86-volby-do-narodni-rady-slovenske-republiky-2002.html> (6. 4. 2013)

DEMMKE, Christoph: *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPASCOPE 2010, 7 s.  
[http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf)  
(21.2.2013)

DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administrative*. European Institute of Public Administration, 2012, 122 s.  
[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/the\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/the_future_of_public_employment.pdf)  
(9.2.2013)

DOČKAL, Vít: *Aliance nového občana - populistická či protestní strana?* Central European Political Studies Review, 4, 2002, č. 4.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=30> (4. 4. 2013)

HEIDBREder, Eva: *Structuring the European Administrative Space*. KFG Working Paper 2009, č. 5., s. 12–13.

[http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_5.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_5.pdf)  
(18.2.2013)

KLAUS, Václav: *Evropská unie, zákon o státní službě a moc byrokracie*. 22.11.2001.

<http://www.klaus.cz/clanky/2374> (5.4.2013)

KOPEČEK, Lubomír: *Strana občanského porozumění – strana „na jedno použití“*. Central European Political Studies Review, 4, 2002, č. 2–3.

<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=44> (6.4.2013)

KOPEČEK, Lubomír: *Analýza působení Aliance nového občana ve slovenské politice*. Central European Political Studies Review, 8, 2006, č. 4.

<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=284> (4.4.2013)

KOUBEK, Jiří: *Analýza polských parlamentních voleb 2007 a jejich konsekvencí pro stranický systém*. Časopis pro humanitní a společenské vědy. 15.12.2007. 49 s.

[http://clovek.ff.cuni.cz/pdf/koubek\\_studie\\_9.pdf](http://clovek.ff.cuni.cz/pdf/koubek_studie_9.pdf) (24.3.2013)

MAYER-SAHLING, Jan – Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Sigma Papers, OECD Publishing 2009, č. 44, 92 s.

<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en> (18.1.2013)

MUNKOVÁ, Mariana – CZÍRIA, Ludovít: *New employment conditions introduced in public sector*. Bratislava, Centre for Work and Family Studies 2004.

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/05/feature/sk0405102f.htm> (10.3.2013)

NOVÁKOVÁ, Martina. *Slovenská republika - Analýza parlamentních voleb*. 22.9.2009.

<http://www.e-polis.cz/komparace/399-slovenska-republika-analyza-parlamentnich-voleb-1998.html> (1.4.2013)

O'CONNOR, Thomas: *Theories of Bureaucracy*. MegaLinks in Criminal Justice 2012. <http://www.drtoconnor.com/4090/4090lect02.htm> (4.2.2013)

ROJČÍK, Ondřej: *Volební akce Solidarita – pokus o sjednocení polské pravice*. Central European Political Studies Review, 5, 2003, č. 1.

<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=16> (5.4.2013).

STANĚK, Roman: *Volby v Polsku: opozice porazila Kaczyńské na hlavu*. 22.10.2007.

<http://aktualne.centrum.cz/zahranici/evropa/clanek.phtml?id=511633> (4.4.2013)

SVOBODA, Jindřich: *Slovenská vládní koalice: její typová charakteristika*. Central European Political Studies Review, 2, 2000, č. 2.  
<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=127> (3.4.2013)

*Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, Washington, D.C. 2000, 133 s.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf> (25.1.2013)

*Brusel kritizuje české politiky. Prý se snaží ovládat státní správu*. 14.11.2012.  
[http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskezalezitosti/\\_zprava/brusel-kritizuje-ceske-politiky-pry-se-snazi-ovladat-statni-spravu--1136612](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskezalezitosti/_zprava/brusel-kritizuje-ceske-politiky-pry-se-snazi-ovladat-statni-spravu--1136612) (15.3.2013)

*Cesta pre Slovensko 2012*. 79 s.  
[http://www.kdh.sk/sites/default/files/upload/dokumenty/volebny\\_program.pdf](http://www.kdh.sk/sites/default/files/upload/dokumenty/volebny_program.pdf) ( 6. 4. 2013)

*Corruption Risks in the Visegrad Countries: Visegrad Integrity System Study*. Transparency International. Hungary 2012, 74 s.  
[http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2012/07/visegrad\\_net.pdf](http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2012/07/visegrad_net.pdf) (22.2.2013)

*Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery?* World Bank 2001, 4 s.  
<http://iaconference.org/documents/cs28a.pdf> (25.2.2013)

*Deklaracja programowa V. Kongresu Unii Wolności*.  
<http://www.uw.org.pl/archiwum/program.php?id=69> (3.4.2013)

*Deklaracja ideowa Polskiego stronnictwa ludowego*. 4 s.  
[http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja\\_1\\_.pdf](http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja_1_.pdf) (4.4.2013)

*Inter-Parliamentary Union*.  
<http://www.ipu.org/>

*Jutro bez obaw – Program dla Polski*. 228 s.  
[http://www.sld.org.pl/public/ckfinder/userfiles/files/program\\_sld.pdf](http://www.sld.org.pl/public/ckfinder/userfiles/files/program_sld.pdf) (4.4.2013)

*Następny krok. Razem zrobimy więcej*.  
<http://wybory.platforma.org/program/index.php> (2.4.2013)

*Naša vizia*.  
<http://www.mojasdl.sk/c/222/sk/Nasa-vizia.html> (5.4.2013)

*Návrh tezí zákona o úřednicích veřejné správy*. S. 1.  
<http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7174> (2.3.2013)

*ODS si myslí, že služební zákon dá úředníkům více práv než jiným.* 13.3.2002.  
<http://www.epravo.cz/top/clanky/ods-si-mysli-ze-sluzebni-zakon-da-urednikum-vice-prav-nez-jinym-16037.html?mail> (5.4.2013)

*Parties & Elections.*  
<http://www.parties-and-elections.eu/>

*Polsko je bez parlamentu i vlády.* MF Dnes, 8. 9. 2007.

*Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky – hlasování.*  
<http://www.psp.cz/sqw/hlasovani.sqw?o=4>

*Prezident Klaus podepsal odklad účinnosti služebního zákona.* 14.12.2011.  
<http://domaci.eurozpravy.cz/politika/39908-prezident-klaus-podepsal-odklad-ucinnosti-sluzebniho-zakona/> (24.3.2013)

*Príležitosť pre lepší život. Volebný manifest SDKÚ 2002. S. 2.*  
<http://sk.scribd.com/doc/50773234/Predvolebn%C3%BD-program-SDKU-z-roku-2002> (3.4.2013)

*Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících.* Transarency International, Praha 2012. 34 s.  
[http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Profesionalizace\\_statni\\_spravy\\_a\\_zakon\\_o\\_urednicich\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich_www.pdf) (14.2.2013)

*Programové prohlášení vlády.* 4. 8. 2010.  
<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/> (15.3.2013)

*Příprava zákona o úřednících veřejné správy.* Ministerstvo vnitra 2012. 15 s.

*Raport o służbie cywilnej.* Rzeczpospolita, 1998. 42 s.

*Rekonstrukce státu.*  
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs> (4.4.2013)

*Republic of Poland: Public Administration Country Profile.* Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2004, 18 s.

*SIGMA: European Principles for Public Administration.* SIGMA PAPERS, 1999, č. 27, 28 s.

*SIGMA: Hungary – Public Service and the Administrative Framework Assessment.* SIGMA Assessment 2002, 15 s.

- Sprawiedliwość dla wszystkich.* 24 s.  
<http://www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=3> (3.4.2013)
- Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU: Řešení témat vznesených členy vlády při projednávání věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.* 21 s.  
[www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7175](http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7175) (9.3.2013)
- Stanovisko protikorupčních organizací k návrhu zákona o úřednících.*  
14.11.2012. <http://www.nfpk.cz/cz/tiskove-zpravy/1001180> (15.3.2013)
- Stanovy Občanské demokratické strany.*  
<https://moje.ods.cz/stanovy> (6.4.2013)
- Špidla: Zákon o státní službě vytvoří profesionální úředníky.* 2.11.2000.  
<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/schuze-snemovny-309.html?mail> (5.4.2013)
- Usnesení Vlády České republiky č. 647.* 31. srpna 2011.  
[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/\\$FILE/647%20uv110831.0647.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3C49F37A002BD5DBC12579040032E2F3/$FILE/647%20uv110831.0647.pdf) (18.3.2013)
- Vládní návrh č. 253.* Parlament ČR 2003.  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=253&CT1=0> (29.3.2013)
- Vládní návrh č. 680.* Parlament ČR 2004.  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=680&CT1=0> (29.3.2013)
- Vládní návrh č. 37.* Parlament ČR 2006.  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=37&CT1=0> (29.3.2013)
- Vládní návrh č. 521.* Parlament ČR 2008.  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=521&CT1=0> (6. 4. 2013)
- Vládní návrh č. 457.* Parlament ČR 2011.  
<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=73385> (6.4.2013)
- Volby 1998 na Slovensku.*  
<http://app.statistics.sk/volby98/results/tab4.jsp> (25.2.2013)
- Volební program 2010–2014.* 54 s.  
<http://kdu.ecpaper.cz/> (23.3.2013)
- Volební program ČSSD 2002.* 12 s.  
[http://www.cssd.cz/data/files/volebni\\_program\\_cssd\\_2002.pdf](http://www.cssd.cz/data/files/volebni_program_cssd_2002.pdf) (6.4.2013)
- Volební desatero – ODS 2002.* 22 s.  
[http://www.ods.cz/docs/programy/program\\_2002.pdf](http://www.ods.cz/docs/programy/program_2002.pdf) (4.4.2013)

*Volebný program SOP z roku 1998. 27 s.*  
<http://sk.scribd.com/doc/51976015/Volebny-program-SOP-z-roku-1998> (6.4.2013)

*Volebný program Strany maďarskej koalície 1998. 26 s.*  
<http://sk.scribd.com/doc/51975858/Volebny-program-SMK-z-roku-1998> (5.4.2013)

*Společně pro lepší život – volební program 2006. 69 s.*  
[http://www.ods.cz/docs/programy/program\\_2006.pdf](http://www.ods.cz/docs/programy/program_2006.pdf) (6.4.2013)

*Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. 56 s.*  
<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=32E37EFBB6766BA528641395AAC55D05?pid=RACK8ETFSH1M> (14.3.2013)

*Worldwide Governance Indicators.*  
[http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp) (12.2.2013)

*Zrušme lustrační zákon, než bude pozdě. 9.12.2005.*  
<http://www.kscm.cz/uvodni-stranka/28595/zrusme-lustracni-zakon-nez-bude-pozde?previev=archiv> (28.3.2013)

## Anotace

<b>Jméno a příjmení autora:</b>	Veronika Gorylová
<b>Název katedry a fakulty:</b>	Katedra politologie a evropských studií Filozofická fakulta
<b>Vedoucí práce:</b>	Doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D.
<b>Rok obhajoby</b>	2013

<b>Název práce:</b>	Vliv stranické ideologie na transformaci veřejné správy – přijímání zákona o státní službě v zemích V 4
<b>Název práce Aj:</b>	Impact of partisan ideology on civil service transformation - Civil Service Law in Visegrad countries
<b>Anotace práce:</b>	<p>Práce se zabývá transforací veřejné správy, jejíž úspěšné dokončení podmiňuje efektivní fungování celého demokratického státu. EU či OECD považují za stěžejní nástroj k modernizaci veřejné správy přijetí služebního zákona. ČR jako jediná země EU stále nemá implementovanu žádnou normu upravující veřejnou správu, i když k formálnímu schválení služebního zákona došlo v r 2002. Otázkou zůstává, proč tomu tak je.</p> <p>Práce vychází z reflexe domácí situace na politické scéně v okamžicích prosazování služebního zákona a postojů hlavních politických stran, kde se jasně ukazuje, že pravicová ODS se jako jediná demokratická strana dlouhodobě staví proti přijetí zákona. Na základě tohoto faktu práce zkoumá, zda i v jiných zemích existuje závislost mezi ideologickým původem strany a přístupem k tvorbě služebního zákona. Pro analýzu jsou vybrány ČR podobné země - země V 4, které jsou dle institucionálního přístupu vhodné ke komparaci systémů veřejné správy. Na základě vyhodnocení jednotlivých norem v každé zemi a jejich diachronní komparaci se bude práce snažit vypořádat, zda jsou to pravicové či levicové vládní koalice, které jsou nakloněny transformaci veřejné správy více.</p>
<b>Klíčová slova:</b>	Veřejná správa, postkomunistický prostor, stranická ideologie, služební zákon, partonáž, politizace
<b>Rozsah</b>	
<b>Počet lit.</b>	97
<b>Jazyk:</b>	čestina