

# ÚVOD: EUROPEIZACE ČESKÉ STÁTNÍ SPRÁVY

*Ivo Šlosarčík  
Tomáš Weiss*

Tato kniha se pokouší zmapovat, jak evropská integrace změnila státní správu České republiky. Vycházíme z předpokladu, že české členství v Evropské unii výrazně přispělo k transformaci české státní správy. Europeizace české státní správy se zároveň prolíná s ostatními transformačními procesy, kterými česká státní správa za poslední dekády prošla a které zahrnují její internacionalizaci, modernizaci i posílení demokratické kontroly nad její činností. Vstup do EU tak např. vedl k posílení jazykových kompetencí českých úředníků a k intenzivnějšímu využívání moderních komunikačních nástrojů při jejich rozhodování.<sup>1</sup> Samotná existence demokratických institucí byla jednou z podmínek vstupu České republiky do Evropské unie. Rovněž přijetí služebního zákona bylo minimálně nepřímým důsledkem českého členství v EU. Zároveň ale byla europeizace státní správy využita jako argument proti její kontrole ze strany parlamentu nebo veřejnosti – s odkazem, že pravidla navrhovaná a prosazovaná státní správou nemají alternativu, protože jsou vynucena unijním členstvím České republiky.

Europeizace české státní správy je podrobněji zkoumána na čtveřici institucí: Úřadu vlády České republiky (ÚV), Ministerstvu zahraničních věcí České republiky (MZV), Ministerstvu obrany České republiky (MO) a Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (MŠMT). Očekáváme, že členství v EU představuje pro každou ze zkoumaných institucí odlišnou výzvu, a navíc se jejich europeizace odlišuje (kvůli jejich institucionální pozici uvnitř České republiky i specifickým jejich unijní agendy) od europeizačních změn na většině jiných složek české státní správy jako např. na Ministerstvu životního prostředí, zemědělství nebo průmyslu a obchodu, kde se nová unijní složka relativně snadno přidává k domácí agendě spadající

---

<sup>1</sup> Spíše anekdotická je např. vzpomínka rakouských úředníků na první unijní předsednictví Rakouské republiky, jehož organizační náročnost definitivně prolomila neochotu rakouské státní správy využívat v interní komunikaci e-mailů.

pod příslušné ministerstvo v předunijním období.<sup>2</sup> U zkoumaných institucí jsme si pokládali zejména těchto pět otázek:

1. Jaká unijní agenda je v gesci instituce, a to včetně oblastí, kde je role instituce z perspektivy domácího fungování české státní správy kontra-intuitivní?
2. Jak vypadá koordinace unijní agendy uvnitř české instituce, a to včetně případného rozdělení rolí mezi „strategické“, „procesní“ nebo „operativní“ odbory či sekce?
3. Jak vypadá koordinace s jinými českými institucemi?
4. Jaké události na české nebo unijní úrovni byly pro europeizaci instituce klíčové?
5. Jaký byl charakter europeizace (zda šlo o změnu vnitřní struktury, vnějšího prostředí a vztahů s ostatními českými aktéry, anebo zejména změnu přístupu pracovníků instituce) a jak byla europeizace intenzivní (zda šlo o radikální reformu, o doplněk k již probíhající internacionalizaci, anebo o něco zcela marginálního)?

## **Česká státní správa: Struktura, kontinuita a flexibilita**

Jádro české státní správy tvoří prezident republiky (a jeho podpůrný aparát), vláda, ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy (definované kompetenčním zákonem a navazující legislativou); zvláštní postavení pak zastává Úřad vlády České republiky. Jak již bylo zmíněno, z mnoha složek české správy se následující kapitoly této knihy věnují zejména europeizaci tří ministerstev a Úřadu vlády coby podpůrného aparátu vlády České republiky.

Ve srovnání s vymezením ústavní role prezidenta republiky se Ústava České republiky věnuje složení a fungování vlády, označené ústavním článkem 67 za „vrcholný orgán výkonné moci,“ a ministerstev relativně stručně. Na rozdíl od podrobného katalogu prezidentských pravomocí např. Ústava nevymezuje pravomoci vlády. Důvodem je „zbytkovost“ pravomocí vlády a ministerstev vykonávajících veškerou činnost státní výkonné moci, které nejsou Ústavou nebo zákony svěřeny hlavě státu nebo jiné autonomní insti-

---

<sup>2</sup> Další příklad zvláštní europeizace jiné složky české státní správy představuje prezident republiky. Jeho europeizací se zabýval jeden z autorů této kolektivní monografie ve svém starším textu, Šlosarčík, I. (2016) Europeizace ústavního postavení prezidenta České republiky. *Jurisprudence*, Vol. 25, No. 2, s. 18–29.

tuci.<sup>3</sup> Rozsah aktivit vlády je proto z ústavního hlediska mnohem proměnlivější než činnost prezidenta republiky a více odráží aktuální politickou a socio-ekonomickou situaci v České republice, pochopitelně při respektování ústavního principu zákonnosti činnosti státní moci (ústavní čl. 2 odst. 3) a soudní kontroly jejího chování (ústavní čl. 4 a čl. 36 odst. 2 Listiny).

Podle kompetenčního zákona<sup>4</sup> má vláda „řídít, kontrolovat a sjednocovat činnost ministerstev“. Ústava vládě přiznává možnost vydávat nařízení s podzákonnou právní silou. Normotvorná činnost vlády je doplněna o možnost přijímat usnesení vlády zavazující ministry a jejich prostřednictvím ovlivňovat chod jim podřízených ministerstev. Z hlediska europeizace státní správy je přitom zajímavé, že právě pomocí vládních usnesení byl např. ustaven Výbor pro EU a mnohé ostatní složky českého koordinačního mechanismu pro unijní záležitosti, dále byla zajištěna organizace českého předsednictví v Evropské radě a Radě EU v roce 2009 nebo ošetřen mechanismus vzdělávání českých úředníků v souvislosti se vstupem ČR do EU.

Pro schopnost vlády adaptovat se na potřeby evropské integrace je důležité, že ústava nesvazuje strukturu vlády příliš mnoha požadavky. Ústava pouze požaduje, aby se vláda skládala z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů (ústavní čl. 67 odst. 2) a aby vláda při svém rozhodování respektovala rovnost hlasů svých členů (ústavní čl. 76). Nestanoví ale maximální ani minimální počet členů kabinetu ani vnitřní strukturu vlády (tj. např. počty místopředsedů). Stejně tak není nutné, aby každý ze členů vlády byl odpovědný za některé ministerstvo; vylučuje pouze, aby v čele ministerstva stál někdo jiný než člen vlády. Ministr ale může vést i několik ministerstev zároveň.<sup>5</sup> Velikost vlády i alokace vedení konkrétních ministerstev je proto z velké části výsledkem koaličních povolebních jednání. Přesto je velikost vlády v České republice relativně stabilní a nedošlo zde k radikálním změnám, jaké např. zažilo Maďarsko po volebním vítězství Viktora Orbána v roce 2010 nebo při

<sup>3</sup> Srov. Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. (2016) *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání (Praha: C. H. Beck), s. 667–668.

<sup>4</sup> Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb. ze dne 8 ledna 1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění novel.

<sup>5</sup> Někdy tyto ministerské dvojrole slouží k překlenutí období po rezignaci některého člena vlády, jindy mají hlubší strukturální základ. Jako příklad může posloužit kariéra Ivana Langera, který mezi zářím 2006 a červnem 2007 působil jako ministr pověřený současně vedením Ministerstva vnitra a Ministerstva informatiky poté, co došlo k politické dohodě o zániku Ministerstva informatiky. Langerova dvojrole skončila až v okamžiku, když Ministerstvo informatiky v červnu roku 2007 novelou kompetenčního zákona zaniklo a jeho úkoly si rozdělilo Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo pro místní rozvoj.

experimentech se státními tajemníky coby de facto juniorními ministry na Slovensku.<sup>6</sup>

Vláda může některé činnosti delegovat na osoby nebo instituce, jako je Rada vlády pro národnostní menšiny, Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, Vládní výbor pro personální nominace, zmocněnec vlády pro lidská práva nebo Legislativní rada vlády. Pro účely europeizace je důležité, že do této skupiny institucí lze zařadit rovněž Výbor pro Evropskou unii, který hraje při koordinaci chování české exekutivy ve vztahu k EU klíčovou roli, a členové vlády jsou v něm zastoupeni, ale který funguje podle pravidel odlišných od pravidel řídicích vnitřní rozhodování vlády.

Pro zajištění expertní i administrativní podpory vlády je zřízen Úřad vlády. Jak bude demonstrováno níže, Úřad vlády se stal jedním z klíčových institucionálních aktérů v řízení unijní agendy v České republice. I když jsou úkoly Úřadu vlády stanoveny relativně vágně coby zabezpečování činnosti vlády ČR po odborné, organizační a technické stránce, o jeho institucionálním významu svědčí i skutečnost, že jeho vedoucího jmenuje a odvolává přímo vláda ČR.

Zatímco velikost vlády je výsledkem politického rozhodnutí vládních stran, struktura ministerstev a ostatních orgánů státní správy je ponechána běžné legislativě. Na počátku roku 2020 působilo v České republice 14 ministerstev,<sup>7</sup> 16 jiných ústředních orgánů státní správy<sup>8</sup> a již zmíněný Úřad vlády se zvláštním právním režimem. Pro rozdělení sektorové agendy mezi ministerstva je klíčový již zmíněný (a opakovaně novelizovaný) kompetenční zákon přijatý před více než padesáti lety.

---

<sup>6</sup> Nejde o obdobu státních tajemníků působících na českých ministerstvech. V ČR je státní tajemník úředník fungující podle českého služebního zákona, zatímco režim slovenských státních tajemníků upravuje přímo slovenský kompetenční zákon č. 575/2001 Z. z.

<sup>7</sup> Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí (v pořadí podle kompetenčního zákona).

<sup>8</sup> Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost a Národní sportovní agentura.

# ÚŘAD VLÁDY: TEKUTÁ UNIJNÍ AGENDA A ALTERNATIVNÍ EXPERTNÍ PLATFORMA

Ivo Šlosarčík

## Úřad vlády v systému české veřejné správy

Předseda vlády České republiky stojí – z titulu své funkce předsedy Výboru pro EU i z titulu svého obecného ústavního postavení – v čele mechanismu koordinujícího chování české výkonné moci v Evropské unii. Není proto překvapivé, že Úřad vlády – coby instituce svázaná s premiérem zvláštní loajalitou – hraje v českém koordinačním mechanismu pro EU významnou roli. Tato role je nicméně ovlivněna specifiky postavení Úřadu vlády v rámci české státní správy.

Úřad vlády se totiž zejména nemůže vyhnout konfliktu dvou loajalit. Již název této instituce – nejde o ministerstvo řízené ministrem, ale o „Úřad vlády České republiky“ – odkazuje na servisní roli, kterou má poskytovat celému kolektivu vlády České republiky. Zároveň má ale Úřad vlády nevyhnutelně silnější vztah k premiérovi a ministrům bez „vlastního“ ministerstva, pro které se stává Úřad vlády hlavním institucionálním zázemím. Tuto dvojí roli Úřadu vlády odráží i kompetenční zákon, když stanoví, že Úřad vlády plní „úkolů spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda.“<sup>51</sup> Tato dualita rolí – obecný servis vládě a zvláštní podpora premiéra a ministrů bez portfeje – se naplno projevila rovněž v chování Úřadu vlády týkajícího se agendy evropské integrace.

## Agenda Úřadu vlády v evropských záležitostech

Absence vlastní nerozporné sektorové agendy je pro postavení Úřadu vlády v institucionální struktuře České republiky klíčová. U ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy je jejich působnost nastavena kompetenčním zákonem, sektorovou legislativou či vyplývá z intuitivního chápání struktury veřejné správy. Kompetenční zákon ani občané tak například

<sup>51</sup> Zákon České národní rady ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (ve znění novel), § 28 odst. 2.

ne očekávají, že by bylo Ministerstvo kultury pověřeno výběrem daní nebo organizací voleb. Úřad vlády tuto intuitivně nebo legislativně definovanou (hmotněprávní) agendu postrádá.

Záběr působnosti Úřadu vlády proto mnohem více než u jiných českých institucí závisí na rozložení politických sil v konkrétní vládě. Zejména u koaličních vlád může premiér projevovat tendenci využít Úřadu vlády jako alternativního expertního a organizačního centra spravující agendu, kterou se rovněž zabývá ministerstvo vedené politikem z jiné politické strany, anebo dokonce tuto agendu konkurenčnímu ministerstvu odejmout a přesunout její řízení výlučně na Úřad vlády. Předvídatelnost agendy Úřadu vlády snižuje také institut ministrů, kteří nejsou pověřeni vedením ministerstva, ale přesto dostávají (z politických nebo organizačních důvodů) na starost vlastní agendu, často se navíc překrývající se sektorovou agendou ministerstev. Příkladem může být situace, kdy se ve výzkumné politice střetnou kompetence Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy<sup>52</sup> a místopředsedy vlády pro vědu, výzkum a inovace zastávajícího rovněž funkci předsedy Rady pro výzkum, vývoj a inovace.

Na ÚV se často přesouvala rovněž agenda, kde existuje mimořádně velká potřeba mezirezortní koordinace (a související tenze mezi sektorovými ministry), anebo naopak agenda k žádnému sektorovému ministerstvu jasně nepřisluší. Úřad vlády tak zaštil např. obecnou koordinaci zapojení exekutivy do legislativního procesu, lidskoprávní a menšinovou agendu, anebo protikorupční nebo drogovou problematiku. Tato „tekutost“ agendy Úřadu vlády se projevila také při vývoji jeho role při řízení záležitostí spojených s evropskou integrací, které mají obecnou tendenci nerespektovat sektorové rozdělení pravomocí uvnitř členského státu<sup>53</sup> a formální a neformální hierarchie zde panující.

Nikoliv překvapivě proto zajišťuje Úřad vlády organizaci jednání Výboru pro EU coby hlavní koordináční platformy pro evropské záležitosti; větší flexibilita ale mohla panovat v rozhodnutí, kdo bude předsedat pracovní (nemisterské) úrovni jednání tohoto výboru. Méně samozřejmá byla role Úřadu vlády při koordinaci českého předsednictví Evropské rady a Rady v první

---

<sup>52</sup> Podle čl. 7 odst. 1 kompetenčního zákona Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je „ústředním orgánem státní správy... pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti...“.

<sup>53</sup> Tento fenomén je na unijní úrovni zřejmý např. při zastupování států v jednotlivých formacích Rady. Srov. Šlosarčík, I. (2020) *Právní a politický rámec Evropské unie*, 5. vyd. (Praha: Wolters Kluwer), s. 84–85.

polovině roku 2009, kde se ústřední role Úřadu vlády vyjasnila až s koaličním formátem druhé Topolánkovy vlády sestavené v lednu 2007, ve které byl zřízen zcela nový post vicepremiéra pro evropské záležitosti s primárním úkolem zajistit prvnímu českému předsednictví hladký průběh.

Také agenda informování o evropských záležitostech migrovala z Ministerstva zahraničních věcí (které např. koordinovalo informační kampaň před referendem o vstupu ČR do EU) na Úřad vlády, následně na Ministerstvo pro místní rozvoj, aby se opět vrátila na Úřad vlády.

Nikoli zcela automatická a nerozporná byla rovněž role Úřadu vlády při rozhodování o unijních záležitostech „ústavního“ charakteru spojené zejména s Lisabonskou smlouvou, jako byl konečný formát složení Evropské komise nebo české výjimky z Listiny základních práv Unie. Zde musel Úřad vlády prosadit svůj vliv zejména vůči konkurenci Ministerstva zahraničních věcí, které mělo na rozdíl od Úřadu vlády přímé zastoupení na Konventu o budoucnosti Evropy připravující první návrh reforem unijního smluvního rámce. Svou koordinační roli musel Úřad vlády obhajovat rovněž při rozhodování o strategických otázkách unijní hospodářské politiky, kde se zejména během krize eurozóny objevila řada nových iniciativ, které si z české strany vyžadovaly nejen uvádění nových pravidel do praxe (např. v rámci evropského semestru), ale často také politické rozhodnutí, zda se Česká republika (coby stát mimo eurozónu) do nových unijních mechanismů vůbec zapojí.

Mezi klíčové oblasti evropské integrace koordinované Úřadem vlády v roce 2020 patří proto značně heterogenní skupina aktivit:

1. Logistická i odborná podpora fungování ústředních koordinačních struktur pro unijní záležitosti, zejména Výboru pro EU na ministeruské i pracovní úrovni, jednání Evropské rady i Rady pro všeobecné záležitosti. Ze srovnávacího pohledu je tak koordinační role Úřadu vlády velmi silná, protože ve většině unijních zemí je tato odpovědnost rozdělena mezi několik institucí. Koordinační role Úřadu vlády nicméně nezahrnuje všechny centralizované koordinační mechanismy pro EU v České republice – nikoliv na Úřadu vlády, ale na Ministerstvu zahraničních věcí tak např. sídlí vládní zmocněnec pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU.
2. Ústavně-strategická agenda spojená např. s revizí unijních zřizovacích smluv nebo personálními otázkami v unijních institucích, a to včetně prosazování českých občanů v unijních institucích. Tato role Úřadu vlády nejnověji zahrnuje i agendu Brexitu nebo formulaci českého postoje k ekonomickým sankcím vůči Ruské federaci po anexi Krymu.

3. Ekonomická agenda spojená s unijní koordinací hospodářských politik, jako je „evropský semestr“, nebo národním programem reforem. V rámci této pravomoci má Úřad vlády potenciál přímo ovlivňovat i detailnější pravidla spadající pod konkrétní ministerstva, pokud má tato sektorová agenda vliv na celkovou hospodářskou kondici České republiky, jako jsou strategické prvky využívání unijní kohezní politiky nebo nový rozpočtový rámec EU.
4. Spíše nahodilá sektorová agenda, o kterou nemá výraznější zájem žádná jiná česká instituce. Příkladem může být Dunajská strategie (EU Strategy for the Danube Region) z roku 2010 nebo integrovaná námořní politika Evropské unie. Do této zbytkové sektorové kategorie lze zařadit i koordinaci digitální agendy, kde se zvláštní oddělení pro digitální agendu v rámci unijní sekce Úřadu vlády ustavilo v podstatě jen v důsledku skutečnosti, že se státní tajemník pro evropské záležitosti Tomáš Prouza stal v roce 2016 rovněž vládním koordinátorem pro digitální agendu.
5. Informační kampaň týkající se evropské integrace. Informační agendu spojenou s EU mělo původně v gesci Ministerstvo zahraničních věcí (které např. koordinovalo vládní informační kampaň spojenou s referendem o vstupu ČR do EU), později byla přenesena koordinace informování o EU na Úřad vlády, pak krátce na Ministerstvo pro místní rozvoj a v dubnu roku 2007 zpět nad Úřad vlády. Pod Úřad vlády tedy patří jak ad hoc akce nebo informační kampaně, tak koordinace aktivit eurocenter nebo portálu euroskep. Na informování o evropské integraci nicméně nemá Úřad vlády monopol; např. v debatě o přistoupení k eurozóně nebo vstupu do schengenského prostoru se tak překrývala informační kampaň vedená Úřadem vlády s informačními aktivitami ministerstev financí nebo vnitra.
6. Legislativní záležitosti spojené zejména s transpozicí unijního práva do českého právního pořádku a posuzováním kompatibility mezi českými domácími právními normami a unijním právem. Zvláštností této agendy je zejména její vyčlenění z obecné sekce pro evropské záležitosti a napojení na ministra odpovědného za legislativní činnost a na Legislativní radu vlády.

Unijní dimenzi má rovněž vládní intervence do výzkumu a vědy koordinovaná místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace. Tato agenda se ale od obecné koordinační role Úřadu vlády v evropských záležitostech značně liší a tato kapitola se jí podrobněji nezabývá.



## MZV a specifika unijní agendy

Protože je Evropská unie nepochybně „*mezinárodní organizací nebo integračním uskupením*“ ve smyslu čl. 6 kompetenčního zákona, mohlo by si MZV (na první pohled) nárokovat klíčovou koordinační roli v řízení unijní agendy. Samotná Evropská unie je nicméně v seznamu pravomocí MZV v kompetenčním zákoně přímo zmíněna pouze okrajově v souvislosti s rolí MZV při organizaci voleb do EP.<sup>84</sup> Paradoxně je EU naopak výslovně zmíněna při výčtu pravomocí Ministerstva financí ČR (ve vztahu k „*zajišťování členství v mezinárodních finančních institucích a finančních orgánech... Evropské unie*“),<sup>85</sup> Ministerstva vnitra ČR (ohledně role ministerstva při organizaci voleb do EP)<sup>86</sup> a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR (ohledně uznávání odborné kvalifikace podle unijního práva).<sup>87</sup> Pro formální hranice možného omezení vlivu MVZ na unijní agendu je pak ještě důležitější skutečnost, že česká ústava ani kompetenční zákon neupravují počet nebo pravomoci místopředsedů vlády a rovněž role Úřadu vlády je v české legislativě spíše jen lehce načrtnuta. Tato absence rigidních pravidel otevírá možnost vytvoření funkce vicepremiéra, ministra nebo seniorního úředníka s kvazi-ministerskou rolí s pravomocemi koordinovat unijní agendu a opírajícího se o odborný aparát Úřadu vlády. Jak bude popsáno dále v této kapitole, tento scénář se v České republice naplnil a autonomně jednající místopředseda vlády a později státní tajemník pro evropské záležitosti se stal jedním z hlavních důvodů oslabení role MZV v unijní agendě.

Legitimitu MZV nárokovat si hlavní koordinační roli v agendě evropské integrace dále oslabuje skutečnost, že v unijní agendě je hranice mezi její vnější a vnitrostátní dimenzí rozvolněnější než v tradiční zahraniční politice. Dopad unijních pravidel na český právní pořádek je komplexnější a přímější než u obecných mezinárodních právních norem. Rovněž jejich vyjednávání vyžaduje rychlejší formulaci českého stanoviska, než je tomu u vyjednávání v rámci běžných mezinárodních organizací nebo u bilaterálních smluv.

Z obecné agendy Evropské unie se vymykají některé unijní politiky, které primárně směřují nikoliv do vnitřního prostoru EU, ale vůči neunijním aktérům. Patří mezi ně např. společná zahraniční a obranná politika, společná obchodní politika nebo unijní rozvojová politika. Zejména u SZBP si

<sup>84</sup> Kompetenční zákon 2/1969 Sb., čl. 6 odst. 3 písm. k.

<sup>85</sup> Kompetenční zákon 2/1969 Sb., čl. 4 odst. 3.

<sup>86</sup> Kompetenční zákon 2/1969 Sb., čl. 12 odst. 1 písm. l.

<sup>87</sup> Kompetenční zákon 2/1969 Sb., čl. 7 odst. 2.

pak může MZV nárokovat klíčovou koordinační roli založenou na argumentaci, že jde vlastně o „pokračování (české) zahraniční politiky jinými prostředky“. Jak bude demonstrováno dále v této kapitole, v koordinaci agendy SZBP hraje MZV v České republice skutečně výraznější roli než v jiných oblastech evropské integrace. Pro MZV to ale znamená rovněž nutnost zohlednit ve své koordinační roli specifika SZBP odlišující tuto politiku od jiných unijních agend, jako je absence legislativní činnosti, specifická role Evropské služby pro vnější činnost, postlisabonský formát stálého předsednictví Rady pro vnější vztahy (na rozdíl od rotujícího předsednictví ve zbytku formací Rady) nebo komplikovaný vztah mezi požadavky SZBP a členstvím České republiky v NATO.

Vymezení role MZV dále komplikuje obecná dualita vztahů mezi unijními zeměmi, kde členské státy EU mezi sebou komunikují o záležitostech evropské integrace nejen na platformě unijních institucí, ale skrze bilaterální diplomatické kanály s ostatními unijními zeměmi, anebo ve zvláštních formátech typu visegrádské spolupráce. Z této duality vyplývá rovněž nutnost vzájemně koordinovat jednání o unijní agendě v multilaterálním a bilaterálním formátu (a např. skutečnost, že ambasády v unijních státech má na starosti MZV, zatímco v unijních institucích jednají přímo zástupci sektorových ministerstev) a rovněž zohlednit existenci obou forem vyjednávání ve vnitřních strukturách MZV.

Poslední specifikum unijní agendy ve srovnání s obecnou zahraniční politikou se týká personálního režimu. MZV je velmi specifickým úřadem státní správy, protože celá zahraniční služba je založena na rotaci mezi ústředím a zastupitelskými úřady či stálými misemi v zahraničí. V tomto ohledu by se dalo očekávat, že bude mít vytvořený systém, který zohledňuje nasbírané zkušenosti v zahraničí při kariérním postupu zaměstnanců a dokáže jednoduše zahrnout i téma evropské integrace. Tento cíl by naplněn jen částečně.

Zákon o státní službě, účinný od roku 2015, na jednu stranu posílil postavení a jistoty státních úředníků, ale současně zkomplikoval flexibilitu zaměstnávání na ministerstvech. Pro MZV to představovalo zásadní problém, protože charakter služby na úřadě, především systém rotace, nebyl v novém zákoně dostatečně zohledněn. Proto ministerstvo prosadilo v roce 2017 vznik nového zákona o zahraniční službě.<sup>88</sup> Zákon upravuje kariérní postup zaměstnanců Ministerstva zahraničí, ale jen relativně vágně stanovuje, jest-

---

<sup>88</sup> Zákon č. 150/2017 Sb. o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě). Srov. Smolek M. (2018) Význam a dopady nového zákona o zahraniční službě. *Správní právo* 51(3), s.155–187.

li a do jaké míry má být zohledněna i zkušenost s evropskou agendou, ať v rámci MZV nebo unijních institucí.<sup>89</sup> Návrhy na obsazení konkrétních pozic na ministerstvu a na zastupitelských úřadech předkládá zákonem zřízená personální rada ministerstva a rozhoduje o nich státní tajemník MZV po dohodě s bezprostředním nadřízeným. Zaměstnanci ministerstva se musejí aktivně hlásit na uvolňované pozice v ústředí i v zahraničí a je na nich, jestli se evropské agendě chtějí ve své práci vyhnout, anebo ji naopak vyhledávají. S délkou členství ČR v EU a stoupajícím počtem rotací se stává stále obtížnější nepřijít s evropskou agendou do styku,<sup>90</sup> nicméně dělení stále zůstává a některé evropské odbory, jako např. odbor evropských politik a strukturálních fondů, jsou nepopulární z prozaického důvodu, „že mají pověst, že se tam musí hodně pracovat“.<sup>91</sup> Ani zákon o státní službě pochopitelně nevyloučil politické zásahy do personální struktury ministerstva, stačí jen zmínit existenci politických náměstků nebo ústavou předpokládanou spolupráci mezi ministrem zahraničí (resp. vládou) a prezidentem republiky při jmenování vedoucích českých zastupitelských misí.

## Unijní agenda řešená MZV

Unijní agendu řešenou MZV lze rozdělit do tří až čtyř skupin:

1. Obecná koordinace evropských záležitostí v České republice,
2. Koordinace SZBP a dalších vnějších unijních politik,
3. Spolurozhodování o českém zapojení do unijních aktivit s přesahem do zahraniční politiky a
4. Zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie (SDEU) a Soudem Evropského sdružení volného obchodu (Soudem ESVO).

Obecná koordinační role MZV v evropské agendě se vyvíjela podobně, jako se měnil vztah České republiky k evropské integraci. Zatímco v devadesátých letech a na začátku tisíciletí šlo o klíčové téma české zahraniční politiky, po vstupu se evropská agenda internalizovala a s tradičně chápanou zahraniční politikou zůstala spojena pouze částečně.

---

<sup>89</sup> Například při jmenování na služební místo náměstka pro řízení sekce nebo na služební místo ředitele odboru, se mohou výběrového řízení v první kole zúčastnit mj. „vedoucí úředníci Evropské unie, kteří řídili jiné vedoucí úředníky Evropské unie“ (par. 57 odst. 3 písm. f + g ZZS).

<sup>90</sup> Rozhovor s pracovníkem SBM MZV.

<sup>91</sup> Rozhovor s pracovníkem SEV MZV.

Ministerstvo zahraničních věcí vedlo jménem České republiky po řadu let rozhovory o přidružení a později i přistoupení. Šlo totiž o jednu ze zahraničněpolitických priorit ČR a vcelku pochopitelně za ni převzalo odpovědnost právě Ministerstvo zahraničí. Odborné podklady pro české diplomaty připravovala sektorová ministerstva, ale samotná jednání koordinovali a vedli zaměstnanci MZV. Na MZV působil i hlavní vyjednaváč pro české přistoupení k EU, Pavel Telička, který byl zároveň náměstkem ministra zahraničí. Dominance MZV v unijní agendě byla taková, že ministerstvem byla dokonce řízena i informační kampaň před referendem o vstupu ČR do Evropské unie. K počáteční dominanci MZV při koordinaci unijní agendy přispěla rovněž skutečnost, že během přístupových jednání nevzniklo alternativní koordinační centrum např. při Úřadu vlády. Ve vládě Miloše Zemana (1998–2002) sice existovala funkce místopředsedy vlády odpovědného za koordinaci aktivit resortů zahraničí, vnitra a obrany, ale její držitel, Egon Lánský, ještě v roce 1999 rezignoval a příslušný post následně bez náhrady zanikl.

I v prvních letech po vstupu do EU zůstala MZV výrazná všeobecná koordinační role. Například na Konventu o budoucnosti EU (2002–2004) bylo zastoupeno MZV (prostřednictvím náměstka ministra Jana Kohouta), ale nikoliv Úřad vlády. Se silnou koordinační rolí MZV při zajišťování českého předsednictví v Radě obdobně počítala první, jednobarevná, menšinová vláda vedená Mirkem Topolánkem. Až do současnosti je pak z MZV (spolu)řízeno bruselské Stálé zastoupení ČR při Evropské unii.

Dlouhodobým trendem se nicméně po českém vstupu do EU stalo oslabování obecné koordinační role MZV na úkor Úřadu vlády. Důvodem byla zejména rostoucí obeznámenost s evropskou integrací v celé české státní správě a především nutnost posílit autoritu orgánu pro řešení případných mezirezortních sporů. Koordinace evropských záležitostí a řízení Výboru pro Evropskou unii, který je centrem vytváření českých pozic, se tak postupně přesunuly na Úřad vlády. MZV se rovněž nakonec nestalo institucionálním centrem koordinace českého předsednictví v Evropské radě a Radě, neboť ve druhé Topolánkově vládě se ustavila funkce místopředsedy vlády pro evropské záležitosti, který získal hlavní institucionální podporu v evropské sekci Úřadu vlády. Svou klíčovou koordinační roli už Úřad vlády přes opakované vnitřní reformy (podrobněji v kapitole této knihy věnované europeizaci Úřadu vlády) neopustil.

Nikoliv překvapivě zůstalo MZV sektorovým ministerstvem odpovědným za oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie a za politiku rozšíření EU. Pro chápání role MZV v oblasti SZBP je důležité zmínit,

# MINISTERSTVO OBRANY: EUROPEIZACE VE STÍNU INTERNACIONALIZACE

*Tomáš Weiss*

Ministerstvo obrany (MO) je podle kompetenčního zákona odpovědné za „zabezpečování obrany České republiky, řízení Armády České republiky [a] správu vojenských újezdů“.<sup>119</sup> Přes krátké flirtování s myšlenkou neutrality v prvních letech po rozpadu východního bloku se česká politická reprezentace rychle většinou shodla na tom, že obranu země bude zapotřebí zabezpečovat v rámci mezinárodní spolupráce. V rámci definice kompetencí a úkolů nově vzniknuvšího Ministerstva obrany České republiky se tak do příslušného paragrafu dostalo i zadání mezinárodních úkolů resortu: „Ministerstvo obrany v rámci evropských bezpečnostních struktur organizuje součinnost s armádami jiných států.“<sup>120</sup>

Pro Česko byly v devadesátých letech relevantní především tři evropské bezpečnostní struktury – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) a Západoevropská unie (ZEU), přičemž OBSE postupně ztrácela na významu a ZEU se přes určité pokusy o zmrtvýchvstání v prvních letech po konci studené války významnou nikdy nestala. Evropská unie svoje vlastní bezpečnostní a obranné struktury začala budovat až na přelomu tisíciletí. Klíčovou organizací se tak z české bezpečnostní perspektivy stalo NATO, k němuž se ČR začala rychle přibližovat – nejprve jako člen programu Partnerství pro mír a od roku 1999 jako plnoprávný člen aliance. Po vzniku evropské bezpečnostní a obranné politiky se sice Česká republika od počátku do jejích aktivit a operací zapojila, z pohledu většiny politiků i úředníků šlo ale o sekundární činnosti zcela zastíněné spoluprací v NATO. I když se Češi postupem času naučili docenovat význam unijní spolupráce, o čemž svědčí zejména zapojení českých vojáků do vojenské operace EU v Mali od roku 2013, tedy regionu bez významnější vazby na specificky české zájmy, a aktivní vystupování v diskusi o nové podobě evropské obranné spolupráce od roku 2016, NATO stále zůstává pro

---

<sup>119</sup> § 16 odst. 1 zák. č. 2/1969 Sb. v platném znění.

<sup>120</sup> § 16 odst. 3 zák. č. 2/1969 Sb. v platném znění; vloženo novelou č. 21/1993 Sb., přijatou 21. prosince 1992.

Českou republiku hlavním referenčním rámcem vnějších bezpečnostních a obranných aktivit.<sup>121</sup>

## Evropská agenda v gesci Ministerstva obrany

Agenda Ministerstva obrany v evropských záležitostech vychází z kompetenčního zákona, jde tedy o agendu související s obranou České republiky a aktivitami Armády České republiky (AČR). Ministerstvo se proto při svých evropských aktivitách pohybuje primárně v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, respektive především bezpečnostní a obranné politiky, s drobnějšími přesahy na politiku vnitřní bezpečnosti (typicky například v poslední době téma migrace) a na regulaci vnitřního trhu související s obranným průmyslem. Klíčovou pro porozumění postavení evropských záležitostí v resortu je skutečnost, že téměř veškerá unijní gescie Ministerstva obrany se týká nelegislativních dokumentů, což je přímým důsledkem unijního pravidla vylučujícího přijímání legislativních norem v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP).<sup>122</sup>

Obsahově se Ministerstvo obrany primárně podílí na formulaci české pozice k otázkám společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP). Kromě koncepčních a strategických dokumentů s přesahem do oblasti obrany a vojenské spolupráce je to především problematika vojenských operací. Je to právě Ministerstvo obrany, které vypracovává mandát pro české vojáky, kteří se mají takové operace účastnit. V obou těchto tématech jde nicméně o agendu natolik citlivou a přesahující do oblasti zahraniční politiky, že na formulaci ministerstvo vždy spolupracuje s Ministerstvem zahraničních věcí.

Druhým velkým evropským tématem, které spadá pod Ministerstvo obrany, je česká účast na projektech Evropské obranné agentury (EDA; European Defence Agency), tedy problematika vyzbrojování a obranného výzkumu a vývoje. EDA propojuje nejrůznější aspekty vyzbrojování od politického rámce přes samotné akvizice obranného materiálu a vytváření schopností (chápaných coby formování, vybavení a výcvik jednotek schopných plnit sta-

<sup>121</sup> Kromě citovaných dokumentů a literatury staví tato kapitola také na deseti polostrukturovaných rozhovorech se zaměstnanci Ministerstva obrany ČR a Generálního štábu Armády ČR.

<sup>122</sup> Jednou z mála výjimek bylo v roce 2016 sdělení Komise k hybridním hrozbám, za které Ministerstvo obrany přijalo gesci. Evropská komise a Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, „Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě: Společný rámec pro boj proti hybridním hrozbám. Reakce Evropské unie“ (Brusel, 6. duben 2016).

nové úkoly) až po spolupráci s průmyslem a vytváření evropského trhu s obranným vybavením (EDEM; European Defence Equipment Market). Na ministerstvu jde proto o agendu, která prochází třemi sekcemi (sekce obranné politiky a strategie, sekce vyzbrojování a akvizic a sekce průmyslové spolupráce a řízení organizací) a zasahuje i do působnosti Generálního štábu AČR (oblast vytváření schopností).

Ministr obrany je nicméně člen vlády (a proto i ministerské úrovni Výboru pro Evropskou unii, VEU). Z této pozice se potřebuje vyjadřovat i k agendám přímo nesouvisejícím s obranou České republiky, tedy nad rámec toho, co ministerstvo podle kompetenčního zákona vykonává. Podporu v této oblasti zajišťuje v obecných legislativních záležitostech sekce právní a ve specifických evropských tématech oddělení meziresortní koordinace obranné politiky a analýz bezpečnostního prostředí v rámci sekce obranné politiky a strategie. Oddělení je odpovědné za přípravu VEU, jeho zástupce se účastní práce VEU na pracovní úrovni, spravuje na straně ministerstva databázi evropských politik (DAP) a je kontaktním místem pro ISAP (databáze evropské legislativy a její implementace v ČR). Toto oddělení také v posledních letech komunikovalo s Ministerstvem vnitra, odpovědným v evropské politice za otázky migrace, kde se prolínají aspekty vnitřní a vnější bezpečnosti.<sup>123</sup>

## Struktura Ministerstva obrany a její změny

Struktura Ministerstva obrany se sice v posledních letech výrazně proměňovala, šlo ale především o změny vyvolané nástupem nového vedení a jeho představami o podobě resortu a potřebě umístit své spolupracovníky do vedoucích pozic (jednalo se o dobu před platností zákona o státní službě, kdy bylo relativně jednoduché takové změny, strukturální i personální, z pozice nového ministra nebo ministryně činit). Základní složení odborů a jejich zaměření zůstalo a zůstává bez větších změn. Maximálně se kosmeticky obměňovaly názvy jednotlivých sekcí a odborů a jejich podřízenost jednotlivým náměstkům ministra, resp. náměstkům pro řízení sekce.

Klíčovým místem pro vytváření politiky je sekce obranné politiky a strategie (SOPS), která je odpovědná za obsah bezpečnostní a obranné politiky České republiky. Současně pod ni spadá veškerá mezinárodní politika resortu po obsahové, tj. strategické stránce. Je to právě tato sekce, která se vyjadřu-

---

<sup>123</sup> Pro debatu o splývání vnitřní a vnější bezpečnosti srov. Weiss, T. (2014) *Role policie a armády v Evropské unii: analýza evropské a národní úrovně s využitím případové studie České republiky* (Praha: Karolinum).

je k obsahu klíčových strategických dokumentů mezinárodních organizací, jichž je ČR členem, a přizpůsobuje jim dokumenty české. V rámci této sekce také působí politický ředitel MO, přesněji ředitel pro obrannou politiku (Defence Policy Director), kterým je ředitel odboru obranné politiky SOPS. Sekce existovala v nějaké podobě vždy, ačkoli bývala označována jinými názvy, jako například sekce strategického plánování v organigramu z roku 2003.<sup>124</sup>

Součástí této sekce je také odbor zahraničních pracovišť, který zastřešuje pracovníky resortu obrany působící v zahraničí při klíčových mezinárodních organizacích. Těmi jsou pro Ministerstvo obrany OBSE ve Vídni a samozřejmě NATO a EU v Bruselu. Do tohoto odboru jsou přeřazeni všichni pracovníci ministerstva, kteří v těchto třech lokacích působí. Neznamená to ovšem, že původně nepřicházejí z jiných sekcí, do nichž se po ukončení svého pobytu v zahraničí (trvajícím obvykle tři roky s případným ročním prodloužením) zase nevracejí. Odbor zahraničních pracovišť MO je v českém systému raritou. Ostatní ministerstva sice také vysílají své pracovníky do Bruselu na Stálé zastoupení ČR při EU, ti se ale stávají součástí struktury Ministerstva zahraničí. Obsahově spolupracují se svými původními institucemi (zástupce ČR ve Výboru pro obchodní politiku, který obvykle přichází do Bruselu z MPO, komunikuje v Radě politiku formulovanou na MPO), ale administrativně jsou součástí stálého zastoupení a podřízeni Ministerstvu zahraničí. Ministerstvo obrany si nicméně vymínilo, že jeho zaměstnanci vysílání do zahraničí (včetně SZ Brusel) zůstanou administrativně podřízeni resortu obrany (a tedy také placení z jeho rozpočtu). Dochází tak k relativně nepřehledné situaci, kdy jsou tito úředníci sice začlenění do sekce COPS stálého zastoupení a řídí se instrukcemi jeho vedoucího, mají funkční e-mailové adresy MZV, ale dovolenou nebo služební cestu jim formálně musí schválit ředitel odboru zahraničních pracovišť MO, který působí na stálé delegaci při NATO.<sup>125</sup> Podobná je i situace vojáků vysílaných na stálé zastoupení do vojenského úseku stejné sekce, kteří jsou formálně začlenění pod Ředitelství zahraničních aktivit Generálního štábu.<sup>126</sup>

Druhou stálící struktury ministerstva je sekce pro vyzbrojování a akvizice, která má na starosti nákup vojenské výzbroje a vybavení. V průběhu času se její označení lišilo – jednou to byla sekce, jindy Národní úřad pro vyzbrojo-

<sup>124</sup> Ministerstvo obrany ČR (2004) *Ročenka 2003* (Praha: Ministerstvo obrany ČR – AVIS), s. 32.

<sup>125</sup> Rozhovor s pracovníkem SOPS MO.

<sup>126</sup> Rozhovor s pracovníkem GŠ AČR.



# MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY: SOFT-LAW A UNIJNÍ PENÍZE

*Mitchell Young*

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) představuje pro studium europeizace státní správy zajímavý oříšek. Europeizace zde proběhla z velké části dříve než u jiných součástí české veřejné správy, a to již v polovině 90. let v důsledku ustavení struktur umožňujících čerpání unijních předvstupních fondů. Zároveň ale MŠMT patří k nejméně europeizovaným ministerstvům z hlediska europeizace klíčových struktur příslušné instituce. Agenda spravovaná MŠMT totiž patří k oblastem, kde EU disponuje pouze podpůrnými a koordinačními pravomocemi. Ministerstvo samotné proto zůstává primárně zaměřeno na domácí agendu. Paradoxem europeizace MŠMT je rovněž skutečnost, že jeho vysoce europeizovaná sekce věnující se projektům financovaným z rozpočtu Evropské unie je největší složkou ministerstva co do počtu zaměstnanců. Na klíčové aktivity ministerstva má ale tato nejvíce europeizovaná sekce jen okrajový vliv, což je jen zdůrazněno odloučeností jejího sídla od hlavní budovy ministerstva.

MŠMT proto představuje nikoliv jednoduchý příklad europeizace, ale případ víceúrovňové a fragmentované europeizace veřejné správy členského státu. Důsledkem této situace je existence tří oddělených forem europeizace, které je možné v rámci MŠMT nalézt: zprvė vznik centralizované sekce specializované na záležitosti EU a mající aktivní roli v rozhodovacím procesu uvnitř ministerstva, zadruhé decentralizovaná struktura pro rozhodování o záležitostech vědy a školství zabývající se zároveň unijní i vnitrostátní dimenzí rozhodovacího procesu, která ale ponechává implementaci svých rozhodnutí na externí agentuře. Zatřetí pak v rámci MŠMT existuje také vnitřní de facto agentura zabývající se strukturálními a kohezními fondy, která má přímé a intenzivní vazby na Evropskou komisi.

## **Evropská agenda spadající pod MŠMT**

Již název MŠMT naznačuje rozmanitost unijní agendy, která pod ministerstvo spadá. Následující sekce této kapitoly se nejdříve věnuje obecné agendě

MŠMT a následně otázce, jak tato agenda odpovídá aktivitám Evropské unie. Pro účely této sekce se za hlavní kritérium agendy ministerstva považuje logická provázanost aktivit a řešených problémů, a nikoliv jejich formální zařazení do struktur unijních institucí (např. v rámci generálních ředitelství) nebo ministerstva (např. v rámci sekcí, odborů a oddělení).

MŠMT hraje roli v devíti oddělených agendách Evropské unie zahrnujících: primární a sekundární vzdělávání, terciální (univerzitní) vzdělávání, výzkum a technologie, mládí, sport, celoživotní vzdělávání, odborné vzdělávání, jazyky a místní rozvoj. Podle kompetenčního zákona je MŠMT výslovně odpovědné za první čtveřici agend. Zároveň MŠMT slouží jako koordinační orgán pro uznávání kvalifikací, což je pro účely této kapitoly relevantní pro agendu celoživotního a odborného vzdělávání. Místní rozvoj se MŠMT týká prostřednictvím specifických unijních operačních programů, které jsou ministerstvem spravovány, MŠMT zde ale není obecně klíčovým aktérem. Otázku jazykové politiky český kompetenční zákon výslovně neřeší. Až do zřízení Národní sportovní agentury<sup>154</sup> bylo MŠMT odpovědné rovněž za sportovní politiku. V současném znění kompetenčního zákona je již jen výslovná zmínka o „tělesné výchově.“<sup>155</sup>

Z unijní perspektivy existuje výrazný překryv mezi agendou spadající pod české MŠMT a generálním ředitelstvím pro vzdělávání a kulturu (GŘ EAC) působícím v rámci Evropské komise. S výjimkou kulturní politiky se MŠMT zabývá veškerou agendou spadající pod výše zmíněné generální ředitelství. Nad rámec agendy řešené generálním ředitelstvím pro vzdělávání a kulturu je MŠMT odpovědné za problematiku spadající pod dvě další generální ředitelství Evropské komise, a to GŘ pro výzkum a inovace (GŘ RTD) a GŘ pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO).

Omezený rozsah této kapitoly neumožňuje dopodrobna se zabývat všemi devíti oblastmi evropské integrace spadajícími pod MŠMT. Kapitola proto poskytne pouze jejich stručný přehled následovaný analýzou vazby příslušné politiky na evropskou dimenzi rozhodovacího procesu.

Téměř ve všech oblastech regulace spadajících pod MŠMT disponuje EU pouze podpůrnými, koordinačními nebo doplňkovými pravomocemi. Vý-

<sup>154</sup> Zákon ze dne 18. června 2019, kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>155</sup> Podle kompetenčního zákona „Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež a tělesnou výchovu.“

jminkou je několik agend spadajících mezi sdílené politiky EU, jako je vnitřní trh (pohyb osob, uznávání profesních kvalifikací, služby v oblasti vzdělávání, ochrana duševního vlastnictví), výzkum, inovace, výzkum vesmíru a kohezní politika. Samotná vzdělávací politika byla mezi pravomoci EU výslovně začleněna až Maastrichtskou smlouvou v 90. letech. Lisabonská smlouva rozšířila text zřizovacích smluv o výslovnou zmínku o sportu, ale jinak unijní pravomoci ve vzdělávací politice ponechala netknuté, a to zejména ohledně jejich podpůrného charakteru. Článek 165 SFEU tudíž stanoví, že: „*Unie přispívá k rozvoji kvalitního vzdělávání podporou spolupráce mezi členskými státy, a je-li to nezbytné, podporováním a doplňováním činnosti členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykové rozmanitosti.*“ Z institucionálního hlediska umožňuje Lisabonská smlouva Evropské komisi přijímat doporučení, stejně jako dovoluje Evropskému parlamentu společně s Radou řádným legislativním postupem přijímat podpůrná opatření, nicméně vždy „*s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.*“<sup>156</sup>

Většina aktivit EU v oblasti vzdělávání je proto realizována prostřednictvím různých forem „měkkého“ unijního práva, a to včetně otevřené metody koordinace. Limitujícím faktorem unijního vlivu je rovněž nutnost respektovat princip subsidiarity a proporcionality.<sup>157</sup> Přes toto omezení ale v některých aspektech vzdělávací politiky, jako je např. mobilita osob nebo podpora výzkumu, má unijní vliv dlouhou tradici. Pro účely posouzení míry europeizace národních institucí pak lze dokonce tvrdit, že právě dobrovolnost respektování unijních pravidel, formulovaných v podobě unijního soft-law, posiluje autenticitu celého europeizačního procesu.

Význam unijní agendy spadající pod MŠMT byl dále posílen přijetím Lisabonské strategie a na ni navazující Strategie 2020. Strategie 2020 obsahuje pětici hlavních cílů, z nichž dva spadají do kompetence MŠMT. Prvním je cíl 3 % HDP směřující do výzkumu a inovací. Druhým je cíl snížit míru předčasného ukončení školní docházky pod 10 % a dosažení terciálního vzdělání alespoň u 40 % osob ve věkové skupině 30–34 let. Při detailnějším pohledu do Strategie 2020 lze nalézt také další agendu spadající pod české MŠMT, jako

---

<sup>156</sup> Malý rozsah agendy spojené s harmonizací národní legislativy v oblasti vzdělávací politiky se odráží ve skutečnosti, že v celém MŠMT působil tradičně pouze jeden právník přímo odpovědný za přípravu a kontrolu kompatibility české legislativy s unijním právem.

<sup>157</sup> Lange, B., – Alexiadou, N. (2007). New forms of European Union governance in the education sector? A preliminary analysis of the Open Method of Coordination. *European Educational Research Journal*, 6(4), s. 321–335.

je trojice z celkového počtu sedmi hlavních (v angličtině označovaných jako „flagship“) iniciativ realizovaných v rámci Strategie 2020, konkrétně „Innovative Union“, „Youth on the Move“ a „Agenda for new skills and jobs“. Čtvrtá iniciativa, „European platform against poverty“, pak zasahuje do agendy MŠMT prostřednictvím programů posilujících inkluzi ve školství.

Nad rámec Lisabonské strategie a Strategie 2020 existuje na unijní úrovni další dvojice významných iniciativ zasahujících do agendy MŠMT: Evropský prostor pro vyšší vzdělávání (European High Education Area/EHEA) a Evropský prostor pro výzkum (European Research Area/ERA). Cílem obou iniciativ je zajištění mobility v oblasti vzdělávání a výzkumu obdobné volnému pohybu osob v rámci vnitřního trhu. EHEA tak např. rozvinula mechanismy ustavené původně v rámci Boloňského procesu (vzniklého mimo rámec EU), jako je převoditelnost kurzů a jejich snadnější porovnatelnost pomocí kreditového systému ECTS nebo rozdělení univerzitních programů na tři úrovně (bakalářské, magisterské a doktorské).

## **Institucionální dimenze pravomocí MŠMT**

Pravomoci MŠMT je možné rovněž analyzovat prostřednictvím institucí, které spravují odpovídající agendu na unijní úrovni, a to zejména v rámci Evropské komise a Rady. Jak již bylo výše zmíněno, uvnitř Evropské komise se agendou spadající v České republice pod MŠMT zabývá zejména generální ředitelství pro vzdělávání a kulturu, pod nějž spadá rovněž agenda mládeže a sportu. Kromě generálního ředitelství pro vzdělávání a kulturu se agendou českého MŠMT zabývá rovněž generální ředitelství pro výzkum a inovace (GŘ RTD). V této souvislosti je vhodné zmínit opakovaně debaty o vhodnosti zřízení zvláštního ministerstva pro vědu, výzkum a inovace probíhající v České republice, kterým bude věnováno více prostoru níže v této kapitole. Několik generálních ředitelství v rámci EK pak ovlivňuje agendu MŠMT méně intenzivním způsobem. Příkladem je generální ředitelství pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO), neboť MŠMT spravuje operační programy Evropského sociálního fondu pro výzkum a vzdělávání. Hlavním koordinačním orgánem v České republice je zde nicméně i nadále české Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální politiku a sociální začleňování (GŘ EMPL) a generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl a podnikání (GŘ GROW) agendu MŠMT také ovlivňují, byť převážně skrze neformální komunikaci mezi pracovníky EK a českým ministerstvem.