

# Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah?

Vojtěch Kadlubiec\*

## 1 Slovo úvodem

Již od dob dávno minulých se vedou v odborných kruzích na různých místech světa spory ohledně ideálního institucionálního uspořádání veřejné správy, které by umožnilo dosáhnout nezávislé, stabilní, efektivní a erudované administrace veřejných záležitostí ve státě. Zcela principiální v tomto sporu je přitom otázka, zda je služební poměr, jakožto základní zaměstnanecký vztah ve sféře veřejné správy svou povahou vztahem veřejnoprávním nebo soukromoprávním. Příklon k té či oné odpovědi totiž ve velké míře determinuje samotný základ relace mezi „zaměstnancem“ (policistou, úředníkem...) a „zaměstnavatelem“ (státem, samosprávným celkem...). Příklon k veřejnoprávnímu pojetí služebního poměru se sebou nese vertikální (mocenské) uspořádání vztahu, administrativní rozhodování formou přezkoumatelných individuálních správních aktů a pravomoc správního soudnictví rozhodovat o právech a povinnostech se služebním poměrem souvisejících. Pokud naopak přijmeme za správnou tézi o soukromoprávní povaze státně-zaměstnaneckého vztahu, úkony zaměstnavatele vůči zaměstnanci nebudou muset dostát materiálním a formálním náležitostem aktů veřejné moci, služební poměr bude dynamičtější a neformálnější, přičemž pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech ze služebních poměrů bude dána soudům civilním. Výběr jediné správné varianty, která by byla akceptována všemi odborníky, není dle mého názoru v dnešní době možný. Ostatně služební poměr (stejně jako poměr pracovní) je svou právní povahou relací natolik komplexní a socioekonomicky důležitou, že vždy bude stát z hlediska institutů užitých při jeho úpravě někde na pomezí práva soukromého a veřejného. V konečném důsledku však musí pojetí veřejnoprávní nebo soukromoprávní převážet a je velmi důležité, aby se tak nestalo ukvapeně, ale po svědomité a objektivní úvaze. Tento příspěvek si klade za cíl kriticky rozebrat argumenty uváděné pro podporu v dnešní době převládajícího tvrzení o veřejnoprávní povaze služebního poměru.

## 2 Služební poměr

Z důvodu ucelenosti a pochopitelnosti následného výkladu je třeba v první řadě uvést, které zaměstnanecké právní vztahy můžeme podřadit pod skupinu

poměrů služebních a vymezit tak předmět analýzy tohoto příspěvku. Na výkonu veřejné správy, jakožto určitého konstantního souhrnu činností orgánů nadaných působnosti a pravomoci řešit veřejné úkoly, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví<sup>1</sup> se podílejí na různých stupních řízení různé kategorie fyzických osob: profesionálové a laici, civilní zaměstnanci a příslušníci ozbrojených sborů, politici, úředníci a pomocný či obslužný personál aj. Zaměstnanci veřejné správy tvoří výšeč širší kategorie veřejných zaměstnanců, jejichž zaměstnanecký (služební) poměr se vyznačuje tím, že na jeho jedné straně vždy figuruje stát nebo jiný zaměstnavatelský subjekt veřejné správy, je trvalý, což spočívá v odborném zajišťování veřejných úkolů a je také placen z veřejných prostředků. Veřejná služba je ve smyslu sociologickém označením pro zaměstnance veřejné správy, ve smyslu právním pak označením pro právní režim těchto zaměstnanců.<sup>2</sup>

Služební poměry tvoří určitou výšeč kategorie zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě (veřejné službě). Na straně zaměstnavatele zde může vystupovat pouze stát (služebním poměrem nebude tedy např. zaměstnanecký vztah úředníka samosprávného celku atd.) a jejich charakteristickými znaky jsou:

- způsob vzniku jednostranným jmenovacím aktem,
- stabilita zaměstnaneckého vztahu – definitíva a jiná kompenzační opatření,
- povaha práv a povinností – kogentnost úpravy,
- právně garantovaný služební a platový postup,
- charakter kázeňské odpovědnosti,
- úprava služebního poměru ve formě samostatného a autonomního zákona
- a způsob řešení sporů.<sup>3</sup>

\* Mgr. Vojtěch Kadlubiec, doktorand na Katedře pracovního práva a sociálního zabezpečení, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 6-7.

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 469.

<sup>3</sup> KURIL, Jozef. *Základné teoretické otázky služobného pomeru príslušníkov PZ*, V Bratislavě: Akadémia policajného zboru SR, 2000, 131 s. ISBN 978-80-8054-137-8. s. 40.

„Služební poměr je poměrem mezi státem a jím ustanoveným zaměstnancem, kterému stát ukládá závazné povinnosti a omezení nutná pro řádný výkon veřejné správy a současně zvyšuje míru jeho odpovědnosti. Na druhou stranu jsou tyto zvýšené povinnosti a odpovědnost kompenzovány zvláštními právy, která by měla motivovat státní zaměstnance ke kvalitnímu vykonávání stanovené činnosti.“<sup>4</sup> V dnešní době jako poměry služební označujeme vztahy příslušníků ozbrojených sil podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o vojácích“) a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o příslušnících BS“) a také nově vztahy státních zaměstnanců vykonávajících službu<sup>5</sup> podle zákona č. 434/2014 Sb., o státní službě (dále také jen „služební zákon“).<sup>6</sup>

### 3 Právní úprava

Z hlediska právní úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů jsou, jak již bylo výše uvedeno, rozhodné dva právní předpisy. Prvním je zákon o vojácích, druhým pak zákon o příslušnících BS, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Zákon o vojácích, jak již naznačuje jeho samotný název, se vztahuje pouze na příslušníky armády České republiky, kteří vykonávají vojenskou činnou službu jako své povolání.<sup>7</sup> Druhý ze zmíněných předpisů se vztahuje na širší okruh příslušníků bezpečnostních sborů, a to konkrétně na Policii České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správu České republiky, Bezpečnostní a informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace.<sup>8</sup> Zákon o příslušnících BS je koncipován jako svébytný předpis s charakterem kodexu, který nepočítá s užitím zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Zákon o vojácích sice v několika málo místech na zákoník práce odkazuje (např. v rámci úpravy mateřské a rodičovské dovolené vojákyň)<sup>9</sup>, jedná se však spíše o sporadické legislativně-ekonomické delegační odkazy, které mají zřejmě za cíl pouze šetřit místo v zá-

koně a předejít zbytečnému kopírování ustanovení zákoníku práce. Oba zákony jsou tedy koncipovány jako samostatné a autonomní právní předpisy, v rámci nichž se zákoník práce použije jen velmi sporadicky nebo vůbec.

Služební zákon upravuje práva a povinnosti vztahující se k výkonu služby státních zaměstnanců. Službou se rozumí obecně výkon státní správy ve správních úřadech,<sup>10</sup> státním zaměstnancem je přitom fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru, zařazena na služební místo a složila služební slib bez výhrad.<sup>11</sup> Vyňati z úpravy jsou nositelé politických funkcí (členové vlády, jejich náměstkové atd.), osoby, jejichž služební poměry upravují zvláštní zákony a zaměstnanci vykonávající pouze pomocné a obslužné práce.<sup>12</sup> Pokud se jedná o vztah služebního zákona k zákoníku práce, není stanoveno žádné generální pravidlo, služební zákon však v několika místech pomocí delegace na zákoník práce odkazuje. Jedná se například o právní úpravu rovného zacházení a zákazu diskriminace, služební doby a doby odpočinku, služebního volna, dovolené, odměňování atd. Tyto odkazy jsou podobně jako u zákonů o vojácích zdůvodňovány legislativní ekonomikou, nelze si však nevšimnout, že je jich relativně mnoho.

Státní zaměstnanci dosud vykonávali svou činnost na správních úřadech v pracovním poměru. Služební zákon však povahu těchto vztahů změnil a od 1. 7. 2015 vykonávají již veřejnoprávní „státní službu.“<sup>13</sup> Tato transformace sice neproběhla ex lege, dosavadní zaměstnanci však měli na přijetí do služebního poměru nárok na základě systematizace dle § 184 odst. 1 služebního zákona, pokud splnili stanovené podmínky.<sup>14</sup> Celkem jako absurdní se přitom jeví fakt, že přijetím jednoho zákona normotvůrce fakticky změnil povahu asi 65 tisíc vztahů ze soukromoprávních na veřejnoprávní se všemi důsledky, které z toho plynou.

Jak je patrné z výše uvedeného, pro vztah předpisů upravujících služební poměry k zákoníku práce platí obecně princip delegace. Použijí se tedy jen taková ustanovení zákoníku práce, na které předpisy přímo odkazují. Zákonodárce přitom, až na výjimky (odměňování podle služebního zákona...), uvádí v jednotlivých hlavách předpisů přímo výčet ustanovení zákoníku práce podle čísel, jež se mají v té které

<sup>4</sup> TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2008, 170 s. ISBN 978-80-87212-05-9. S. 13.

<sup>5</sup> Služba jako terminus technicus, kterým je označován souhrn činností spadajících do působnosti zákona č. 434/2014 Sb., o státní službě.

<sup>6</sup> BĚLINA, Miroslav. *Pracovní právo*. 6., dopl. a podstatně přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, 464 s. ISBN 978-80-7400-283-0. S. 322.

<sup>7</sup> § 2 odst. 1 zákona o vojácích.

<sup>8</sup> § 1 odst. 1 o příslušnících BS.

<sup>9</sup> § 41 odst. 4 zákona o vojácích.

<sup>10</sup> Podrobný výčet činností spadajících pod pojem „služba“ je uveden v § 5 služebního zákona.

<sup>11</sup> Srov. § 6 ve spojení s § 32 odst. 5 služebního zákona.

<sup>12</sup> Srov. § 2 služebního zákona.

<sup>13</sup> „Je potřebné zdůraznit, že služební vztahy státních zaměstnanců jsou veřejnoprávními vztahy a že se nejedná o pracovníprávní vztahy, které se jen jinak nazývají.“ KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB a Helena ÚLEHLOVÁ. *Služební zákon*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002, 335 s. ISBN 80-7208-337-6. S. 27.

<sup>14</sup> Srov. § 190 služebního zákona.

situaci použít. To se může jevit jako značně nepraktické, neboť pokaždé, když se změní čísla paragrafů v zákoníku práce, bude nutno novelizovat i předpisy o služebním poměru.

Ještě více problematické než technické provedení delegačních odkazů je dle mého názoru však již samotné užití delegace při úpravě vztahu mezi zákoníkem práce a příslušným služebními předpisy. Zákoník práce totiž působí jako svého druhu *lex generalis* pro všechny vztahy, jejichž předmětem je výkon závislé práce. Proto, pokud v úpravě určitého zvláštního vztahu účasti na práci chybí příslušná použitelná právní pravidla, má se užít pravidel obsažených v zákoníku práce jako obecném pracovněprávním předpise (v souladu s principem subsidiarity). Zákodárce však v případě služebních poměrů vytvořil zvláštní veřejnoprávní kategorii vztahů účasti na práci, pro niž není zákoník práce obecným předpisem, ale užije se pouze tehdy, pokud na něj příslušný služební předpis odkáže, a to pouze v rozsahu toho kterého konkrétního odkazu. Nejenom tedy, že zde dochází k nepřehlednému mísení veřejnoprávních a soukromoprávních pravidel (veřejnoprávní norma odkazuje separovaně na jednotlivá ustanovení zákoníku práce bez respektování jejich kontextových vazeb), což samo o sobě vnímám jako nepatřičné, ještě zde ve světle nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06 pravděpodobně dochází k rozporu s Ústavním pořádkem České republiky (tímto rozhodnutím byl zrušen princip delegace ve vztahu mezi zákoníkem práce a občanským zákoníkem a nahrazen principem subsidiarity právě s poukazem na charakter občanského zákoníku jako obecného předpisu soukromého práva). Bude rozhodně zajímavé sledovat, jaké stanovisko zaujme k dané problematice Ústavní soud ve svém případném budoucím rozhodnutí.

#### 4 Služební poměr – veřejnoprávní vztah

Po prostudování vědeckých publikací a soudních rozhodnutí za posledních 20 let je zřejmé, že se v poslední době odborníci téměř bezvýjimečně kloní k pojímání služebních poměrů jako vztahů svou povahou veřejnoprávních.<sup>15</sup> Tato veřejnoprávní koncepce má přitom svoje kořeny již v meziválečném období, kdy se někteří autoři v tomto duchu vyjadřovali také.<sup>16</sup> Zákon o státní službě nabyt účinnosti 1. 1. 2015, a tak je logické, že se soudy ve svých rozhodnutích zabývaly do té doby pouze posuzováním právní povahy služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů. Argumenty užití stran veřejnoprávní povahy

<sup>15</sup> Viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 58/94, Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 2 Cdon 949/97 a Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 16 Co 304/95.

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 472.

těchto poměrů lze však vztáhnout i na vztahy státních zaměstnanců podle služebního zákona.

Nejvyšší správní soud České republiky (dále také jen „NSS“) se k problematice právní povahy služebních poměrů vyjádřil mimo jiné ve svém modelovém rozhodnutí sp. zn. 6 As 29/2003 ze dne 30. 10. 2003, kde naznal, že „*věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky (...) nejsou věcmi pracovními, ani je nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký.*“<sup>17</sup> Hlavní důvody pro podporu výše popsaného tvrzení jsou spatřovány v tom, že **služební poměr vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře**, po celou dobu svého trvání **se výrazně odlišuje od poměru pracovního, jehož účastníci mají rovné postavení**. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, **možností ukládat kázeňské odměny a tresty**, omezené možnosti propuštění, úpravě služební volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Dále jsou důvody veřejnoprávního pojmání služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v tomto případě policistů) spatřovány ve „*zvláštní povaze „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebě začlenění příslušníka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorba vůle státu.*“<sup>18</sup> NSS přitom označil potřebu začlenění „zaměstnance“ do organizační struktury veřejné správy v některých případech služebních poměrů za tak silnou, že již nelze mluvit o modifikaci soukromoprávních pracovních poměrů, ale je třeba tyto vztahy vnímat jako „*specifické státně zaměstnanecké poměry veřejného práva.*“<sup>19</sup> Vodítkem podle NSS může být i **charakter právní úpravy**, přičemž je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce úplně nebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní.<sup>20</sup> Argumentem, kterému soudy a odborníci přikládají největší váhu, je veřejnoprávní povaha činnosti „zaměstnance“, kdy ten navenek vykonává vůči adresátům správně-právního působení orgánu, jež zastupuje, veřejnou moc a proto musí být organizačně do administrativy úzce začleněn. Uvedené závěry judikatury přejímá ve velké míře také odborná literatura.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 29/2003 ze dne 30. 10. 2003.

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> Tamtéž.

<sup>20</sup> BRUS, Martin. Judikatura Nejvyššího správního soudu: služební poměr I. *Soudní rozhledy*, 2009, č. 1, s. 1. ISSN 1210-6410.

<sup>21</sup> Srov. např. KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB a Helena ÚLEHLOVÁ. 2002, op. cit., s. 27, TRYKAR, Lu-

## 5 Kritika veřejnoprávní argumentace

Názor ohledně veřejnoprávní povahy služebních poměrů je v dnešní době přijímán téměř bezvýjimečně. Přesto se v poslední době někteří ojedinělí autoři pokusili toto pojetí podrobit kritice a uvést důvody svědčící o sblížení služebních poměrů s poměry pracovními. Mezi tyto jednotlivce patří mezi jinými Petr Machálek<sup>22</sup> a Jaroslav Stránský.<sup>23</sup>

### 5.1 Jednostranné x dvoustranné konstituování právního vztahu

Předně tito autoři uvádějí, že je chybné a značně formalistické považovat za přímý důsledek vzniku služebního poměru pouze jednostranný mocenský akt služebního orgánu.<sup>24</sup> Je tomu tak z toho důvodu, že vždy musí samotnému aktu přijetí předcházet žádost jako předpoklad rozhodnutí či zahájení procesu výběru uchazeče.<sup>25</sup> Mohli bychom tedy celý proces vnímat spíše jako dvoustranný postup, kdy žádost představuje ofertu (návrh na uzavření smlouvy) a rozhodnutí akceptaci (přijetí návrhu). Tvzení ohledně jednostranného mocenského vzniku služebního poměru přitom zpochybnil již v meziválečném období František Weyr, jenž tvrdil, že důvodem vzniku služebního poměru je spíše z povahy věci veřejnoprávní smlouva než jednostranný jmenovací akt. „*Smluvní prvek zde vskutku není nepřítomen. Zaměstnanec nelze jmenovat do služby proti jeho vůli, která je vyjádřena tím, že se o vstup do služebního poměru uchází a rovněž svým projevem vůle může způsobit, že služební poměr nevznikne (v důsled-*

děk. 2008, op. cit., s. 14, TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 403 s. ISBN 80-86898-71-7. s. 21, HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 473, BĚLINA, Miroslav. 2014, op. cit., s. 321, DOSTÁL, Filip. Stručný úvod do problematiky služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů In: *ASPI verze 2015* [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 10. 3. 2015].

<sup>22</sup> MACHÁLEK, Petr. Služební poměry. In: GALVAS, Milan. *Pracovní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 752 s. ISBN 978-80-210-5852-1. S. 135.

<sup>23</sup> STRÁNSKÝ, Jaroslav. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 234 s. ISBN 978-80-210-7500-9. S. 63-69.

<sup>24</sup> Rozhodnutí o přijetí podle § 23 služebního zákona, rozhodnutí podle § 17 zákona o příslušnících BS, povolání podle § 5 zákona o vojácích.

<sup>25</sup> Žádost o povolání podle § 4 odst. 1 zákona o vojácích, žádost o přijetí podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o příslušnících BS, žádost o zařazení na služební místo a žádost o přijetí do služebního poměru podle § 24 služebního zákona.

*ku toho, že odepře složit služební slib nebo proto, že se přestane ucházet o jmenování, což může učinit kdykoliv do okamžiku, kdy složí služební slib).*“<sup>26</sup> Ke vzniku služebního poměru je tedy vždy potřeba konsensu dvou stran a nemůže nikdy dojít ke konstituování předmětného vztahu pouze a jenom jednostranným jmenovacím aktem. Proces vzniku státně zaměstnaneckého poměru by šlo přitom dle mého názoru přirovnat ke jmenování podle zákoníku práce,<sup>27</sup> které je taky v některých publikacích označováno za jednostranný způsob vzniku pracovního poměru. I zde však vždy musí být přítomen souhlas jmenovaného, a tudíž se sensu stricto o jednostranný způsob konstituování právního poměru nejedná. Nelze také než souhlasit s argumentem Jaroslava Stránského, který uvádí, že zaměstnavatel v soukromoprávním pracovním vztahu taky z hlediska věcné podstaty rozhoduje, zda určitého uchazeče o zaměstnání přijme nebo odmítne, jen se tento jeho „jednostranný akt“ navenek neprojeví jako rozhodnutí ve formálním smyslu.<sup>28</sup>

### 5.2 Nerovnost x rovnost

Jako odlišovací kritérium nemůže platit v obecné rovině ani tvrzení stran soukromoprávní rovnosti pracovních poměrů a veřejnoprávní nerovnosti poměrů služebních. Pracovněprávní vztahy totiž při pohledu na právní úpravu obsaženou v zákoníku práce a také při vnímání všech sociálních, psychologických a ekonomických aspektů souvisejících s výkonem závislé práce můžeme taktéž považovat za vztahy fakticky nerovné. V poslední době je přitom některými autory prosazováno tvrzení, že pracovní právo je v zásadě soukromoprávní materií upravenou pomocí veřejnoprávní metody regulace.

Rovnost zaměstnance a zaměstnavatele mnohdy fakticky končí podpisem pracovní smlouvy jako dvoustranného aktu, a někdy dokonce již předtím. Zaměstnanci bývají totiž nezřídka donuceni vzhledem k nutnosti zajištění obživy rodině podepsat adhezní pracovní smlouvu bez možnosti ovlivnění jejího obsahu. V průběhu trvání pracovního poměru je také teoretická rovnost stran notně vychýlená ve prospěch zaměstnavatele, který sice nevykonává své řídicí pravomoci prostřednictvím jednostranných aktů veřejné moci, to však nic nemění na tom, že je ve vztahu k zaměstnanci subjektem nadřazeným (v mezích nastavených pracovní smlouvou organizuje práci, dává závazné pokyny, rozvrhuje pracovní dobu atd.)

<sup>26</sup> WEYR, František. *Československé právo správní*. V Brně: Český akademický spolek Právník, 1922, 148 s., s. 45.

<sup>27</sup> § 33 odst. 3 zákoníku práce.

<sup>28</sup> STRÁNSKÝ, Jaroslav. 2014, op. cit., s. 66.

### 5.3 Kázeňská odpovědnost příslušníků

Mezi charakteristické znaky služebního poměru patří také právní zakotvení tzv. kázeňské (kárné) odpovědnosti, na základě které může zaměstnavatel (služební funkcionář, kárná komise) jednostranně zaměstnanci pro porušení služební kázně<sup>29</sup> uložit kázeňský trest (pisemné napomenutí, zákaz činnosti, propadnutí věci, snížení platu, propuštění ze služby...)<sup>30</sup> „Jedná se o projev zvláštní povahy těchto vztahů, v nichž musí stát kvůli těsné vazbě na veřejné zájmy prolínající se s činností příslušníků disponovat účinnými nástroji k vynucení jejich disciplíny a kázně.“<sup>31</sup> Kázeňská odpovědnost, tak jak je upravena v příslušných zákonech, představuje jednoznačně veřejnoprávní prvek ve služebních poměrech. Kázeňské delikty náležejí do skupiny správních disciplinárních deliktů, které jsou plnohodnotnou součástí správních deliktů,<sup>32</sup> projednávaných a sankcionovaných v rámci striktně veřejnoprávního správního trestání, „tedy rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání.“<sup>33</sup> Zaměstnavatel v tomto případě vystupuje z pozice subjektu nadaného mocenskými pravomocemi, který jednostranně rozhoduje pomocí individuálního správně právního aktu o vině a trestu zaměstnance. V rámci předmětné úpravy dochází k odvrácení od typicky soukromoprávního principu „nemo iudex in causa sua“ (nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci), neboť je sám zaměstnavatel jako strana právního vztahu nadán pravomocí rozhodnout o porušení povinnosti a uložit sankci (rozhodnout o vině a trestu zaměstnance). Stává se tak prakticky soudcem ve vlastní věci, i když je samozřejmě jeho rozhodnutí možné přezkoumat v rámci odvolání a posléze i v rámci správního soudnictví. Je otázkou, zda může být takové jednostranné mocenské trestání zaměstnance zaměstnavatelem vůbec objektivní a spravedlivé, to je však na delší zamyšlení přesahující rozsah tohoto příspěvku. Bezesporu však zůstává to, že úprava kázeňské odpovědnosti spolu s jinými řízeními ve věcech služebního poměru (na něž se subsidiárně použije správní řád!!!)<sup>34</sup> představuje veřejnoprávní prvek v právní úpravě služebních poměrů, který však dle mého názoru nemůže sám o sobě determinovat veřejnoprávní povahu předmětných vztahů jako takových.

<sup>29</sup> § 46 zákona o příslušnicích BS: „Služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.“

<sup>30</sup> § 51 odst. 1 zákona o příslušnicích BS, § 89 odst. 2 služebního zákona.

<sup>31</sup> STRÁNSKÝ, Jaroslav. 2014, op. cit., s. 67.

<sup>32</sup> HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 455.

<sup>33</sup> HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 417.

<sup>34</sup> Viz § 160 služebního zákona.

### 5.4 Zvláštní úprava některých práv a povinností

Pokud se jedná o to, že jsou v rámci služebního poměru určité práva a povinnosti upraveny odlišně (omezení možnosti propuštění, úprava služebního volna, nároky na dovolenou, zvláštní nároky při skončení služebního poměru atd.), ani tato skutečnost nemůže determinovat veřejnoprávní povahu předmětných vztahů. Jak totiž správně uvádí Jaroslav Stránský, nejedná se o nic jiného, než o práva související s výkonem činnosti, resp. podmínky ukončení závazkového vztahu, které jsou sice upraveny odlišně, než je tomu v zákoníku práce, pojmově se však nijak nevymykají z rámce úpravy soukromoprávních závazkových vztahů.<sup>35</sup> Odlišnosti v úpravě konkrétních práv a povinností nebo podmínek jsou bezesporu způsobeny zvýšeným veřejným zájmem na striktnější právní regulaci služebních poměrů, nelze je však bez dalšího pojímat za kritérium odlišující právní povahu posuzovaných vztahů.

### 5.5 Zvláštní povaha zaměstnavatele (státu), jako primárního nositele veřejné moci

Domnívám se spolu s autory, kteří podrobili kritice tvrzení o veřejnoprávní povaze služebního poměru, že taktéž povaha zaměstnavatele nemá vliv na právní režim služebního poměru. Stát se totiž běžně v soukromoprávních vztazích považuje za právnickou osobu, na kterou se vztahují ustanovení soukromého práva a může také prostřednictvím svých organizačních složek vystupovat jako zaměstnavatel v soukromoprávním pracovním poměru.<sup>36</sup> Jak uvádí Petr Machálek, již prvorepubliková literatura stála na straně názoru, že povaha zaměstnavatele neurčuje povahu právního poměru.<sup>37</sup> Ve Slovníku veřejného práva československého je k tomu uvedeno, že „jest zavržen názor, jakoby o příslušnosti určitého poměru k veřejnému nebo soukromému právu rozhodovala již skutečnost, je-li na tomto poměru účasten stát a jiné veřejnoprávní subjekty.“<sup>38</sup> Také Dušan Hendrych k této problematice uvádí, že se v dnešní době ve velké míře uplatňuje v případě rozlišení práva veřejného a soukromého tzv. modifikovaná organická teorie zvláštního práva, podle níž „je právem obecným právo soukromé, které upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů, včetně nositelů veřejné moci. Právo veřejné je naproti tomu právem zvláštním, které je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí.“<sup>39</sup> Mám za to, že stát v žádném případě nevystu-

<sup>35</sup> STRÁNSKÝ, Jaroslav. 2014, op. cit., s. 66.

<sup>36</sup> Viz § 9 zákoníku práce.

<sup>37</sup> MACHÁLEK, Petr. 2012, op. cit., s. 135.

<sup>38</sup> Slovník veřejného práva československého. Brno, 1929. Svazek I. Str. 496.

<sup>39</sup> HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 24.

puje ve služebním poměru z titulu své vrchnostenské pravomoci jako autoritativní orgán rozhodující jednostranně o právech a povinnostech adresátů správně právního působení. To je totiž dle mého názoru pojmově vyloučeno již z důvodu samotné podstaty zaměstnaneckého poměru, který má povahu nájmu pracovní činnosti za úplatu.<sup>40</sup>

## 5.6 Participace na tvorbě vůle státu

Autoři v dnešní době nejčastěji používají pro podporu tvrzení o veřejnoprávnosti služebního poměru argument stran participace státního zaměstnance na rozhodování v rámci veřejné moci (tvorbě státní vůle). Tvrdí, že se jedná o obecně přijaté differentia specifica veřejné služby odůvodňující veřejnoprávní povahu předmětných státně zaměstnaneckých vztahů, neboť se zaměstnanec podílí na vrchnostenském rozhodování, výkonu zahraniční politiky, bezpečnosti a obraně státu, strategickém rozhodování atd.<sup>41</sup> Nejedná se tedy o pouhou modifikaci soukromoprávního pracovního vztahu, nýbrž je nutné pro postavení těchto zaměstnanců vytvořit služební poměr upravený speciálními předpisy, který by odpovídal potřebám výkonu státní správy a současně zohledňoval osobní potřeby zaměstnance.<sup>42</sup>

Domnívám se však, že i tento argument je lichý, neboť je dle mého názoru třeba důsledně odlišovat povahu základního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem od povahy jednání zaměstnance navenek tohoto vztahu vůči třetím osobám. Pravdou je, že zaměstnanec v rámci práce vykonává veřejnou moc, to však nic nemění na tom, že vztah mezi ním a státem je svojí povahou velmi podobný vztahu pracovnímu, přičemž oba vychází ze stejných základů. Předně je u obou vztahů zakotvena podmínka výlučně osobního výkonu práce a podřízenosti příkazům a pokynům zaměstnavatele (služebního funkcionáře) – v obou případech se jedná o práci závislou.<sup>43</sup> „*Předmětem regulace pracovního práva je lidská činnost vykonávaná za účelem dosažení výdělků v podmínkách podřízenosti a nadřízenosti, tj. pod vedením a k prospěchu jednoho subjektu, který ji organizuje, vytváří podmínky k výkonu práce a nese riziko spojené s výkonem této práce.*“<sup>44</sup> Stejně tak „*u služebních poměrů je předmětem regulace*

*výkon služby za odměnu pod vedením a k prospěchu bezpečnostního sboru. Zaměstnavatelským subjektem však není bezpečnostní sbor, ale stát, reprezentován bezpečnostním sborem.*“<sup>45</sup> Oba právní vztahy, jak pracovní poměr, tak poměr služební jsou založeny na principu rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zaměstnanec jak pracovním tak ve služebním poměru vykonává práci v pracovní době rozvrhované zaměstnavatelem, přičemž obě právní úpravy znají různé atypické a variabilní možnosti rozvrhování pracovní doby (např. tzv. „pružná služba,“ upravena v § 56 zákona o příslušnících BS).<sup>46</sup>

## 6 Slovo závěrem

Tak by se dalo pokračovat ve výčtu společných znaků právní úpravy služebního a pracovního poměru ještě poměrně dlouho. O to však dle mého názoru nejde. Jak již bylo uvedeno výše, oba komparované poměry jsou natolik komplexní a sociálně důležité, že se jejich úprava bude vždy pohybovat na hraně veřejného a soukromého práva. Co víc, všechny argumenty ze strany soudu, mající svědčit o veřejnoprávnosti služebního poměru jde ve větší či menší míře použít i na pracovní poměr.<sup>47</sup> Jak pracovní tak služební předpisy obsahují mnohé hraniční instituty. Jako příklad by šlo uvést Inspekci práce, která v dnešní době prakticky supluje soukromoprávní nástroje ochrany práv a povinnosti v pracovníprávních vztazích. Zaměstnanci totiž často dávají přednost udání Inspekci práce o protiprávním jednání zaměstnavatele, než aby se sami složitější cestou domáhali ochrany svých práv u soudu. To samozřejmě nic nemění na tom, že je pozitivní právní úpravou daná možnost domoci se svých práv cestou žaloby, výše popsaná fakticita však poněkud nabourává soukromoprávní povahu pracovního poměru.<sup>48</sup> I úprava služebního poměru samozřejmě obsahuje veřejnoprávní instituty, jako např. úprava kázeňské odpovědnosti nebo řízení ve věcech služebních poměrů. Ptám se tak spolu s Peterem Machálkem, komu a čemu je ku prospěchu provést v tomto případě (u forem závislé práce), a to i s ohledem na čl. 26 Listiny základních práv a svobod<sup>49</sup> (právo na práci) dělení na veřejnoprávní a soukromoprávní charakter vztahu,<sup>50</sup> pokud uvážíme

<sup>40</sup> „*Pracovní poměr je smluvní a závazkový vztah, v jehož rámci se jeden účastník (zaměstnanec) zavazuje pro druhého účastníka (zaměstnavatele) vykonávat práci za mzdu.*“ GALVAS, Milan. *Pracovní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 752 s. ISBN 978-80-210-5852-1. S. 227.

<sup>41</sup> HENDRYCH, Dušan. 2012, op. cit., s. 472.

<sup>42</sup> TRYKAR, Luděk. 2008, op. cit., s. 14.

<sup>43</sup> MACHÁLEK, Petr. 2012, op. cit., s. 135.

<sup>44</sup> TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. 2006, op. cit., s. 17.

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> § 56 zákona o příslušnících BS.

<sup>47</sup> MACHÁLEK, Petr. 2012, op. cit., s. 137.

<sup>48</sup> STRÁNSKÝ, Jaroslav. 2014, op. cit., s. 60-61.

<sup>49</sup> Česká republika. Listina základních práv a svobod. In Sbírká zákonů, Česká republika. 1992, roč. 1993, částka 1, usnesení předsednictva České národní rady č. 2, s. 17-23. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22426>. ISSN 1211-1244.

<sup>50</sup> MACHÁLEK, Petr. 2012, op. cit., s. 137.

i fakt, že v případě prosazení téze o veřejnoprávní povaze služebního poměru budou muset všechna rozhodnutí zaměstnavatele splňovat jak po formální, tak i materiální stránce nároky kladené na veřejnoprávní akty a uplatnit se budou muset v tomto případě i další zásady rozhodné pro výkon veřejné moci (princip zákazu libovůle, princip veřejnoprávní legality a zákaz neodůvodněného nerovného zacházení).

## Summary

This paper analyzes the legal nature of service of members of armed forces and civil servants under the Civil Service Act. Introductory chapter contains definition of the term “service” and a brief description of relevant legislation. Second and most comprehensive chapter includes a critical analysis of arguments for public legal nature of the service and expression of the author’s opinion on the question whether the service is by its nature a relationship private or public.

## Nadace jako subjekt ochrany veřejného zájmu v právu životního prostředí

Tomáš Svoboda\*

### I Úvod

Navzdory tomu, že nadace jsou právníckými osobami dnes už tradičními<sup>1</sup>, nezdá se, že by česká společnost jejich potenciál zcela využívala. Jak v této souvislosti uvádí K. Ronovská, „[z]atímco se nadační sektor v západní části evropského kontinentu dynamicky rozvíjí, v České republice (a i v dalších zemích bývalého „východního bloku“) nadace stále hledají své místo ve společnosti i v právu.“<sup>2</sup> Důvodem rostoucího zájmu o nadační institut v moderní evropské společnosti pak dle této autorky je mimo jiné kumulace majetkových hodnot v soukromé sféře a současně také sílící uvědomování si odpovědnosti za udržitelný rozvoj „světa“.<sup>3</sup> Lze mít jistě za to, že za jeden (a to jistě zcela neopomenutelný) rozměr

této pocíťované odpovědnosti lze považovat také odpovědnost za (příznivé) životní prostředí.

Cílem tohoto textu je jednak naznačit možnosti uplatnění nadací (nadačního institutu) jakožto možných subjektů ochrany životního prostředí, zejména v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, a jednak na půdorysu nadačního institutu upozornit na některé související obecnější aspekty zapojení environmentálních<sup>4</sup> organizací v ochraně veřejného zájmu v právu životního prostředí, a to zejména v souvislosti s novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

V České republice sice s ohledem na historické souvislosti nelze očekávat stejně intenzivní rozvoj nadačního sektoru jako v západní Evropě<sup>5</sup>, na vzoru Polska, kde jsou nadace v kontextu ochrany život-

\* Mgr. Tomáš Svoboda, doktorand na Katedře správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> K tradicím nadačního institutu v Československu a později viz např. RONOVSKÁ, Kateřina. K historickému vývoji nadací ve střední Evropě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 2, s. 124-131.

<sup>2</sup> RONOVSKÁ, Kateřina. In: RONOVSKÁ, Kateřina a kol. *Metamorfózy nadačního práva v Evropě a České republice na počátku 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47. ISBN 978-80-210-7747-8.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 46-47.

<sup>4</sup> Text pro určité zjednodušení nerozlišuje přívlasky „environmentální“ a „ekologický“, ačkoli to není zcela přesné. Je-li uváděna environmentální organizace, je jí myšlena nevládní a nezisková environmentální organizace.

<sup>5</sup> Nemusí přitom jít jen o souvislosti ekonomické. K. Ronovská poukazuje na nepříznivé důsledky kusé a nedokonalé právní úpravy nadačního institutu z počátku 90. let: „*Přílišný liberalismus této právní úpravy vedl k častému zneužívání nadačního institutu a tím ke ztrátě důvěry veřejnosti v poctivost nadačních subjektů a naplňování jejich obecně prospěšného poslání. Nutno podotknout, že tato skepse přetrvává až do současnos-*