

MALÁ ÚVAHA NAD ÚČELEM ZÁKONA O CIVILNÍ SLUŽBĚ A JEHO NAPLŇOVÁNÍM

SOŇA SKULOVÁ

Když byl na jaře roku 1990 přijat tzv. „první“ zákon o civilní službě¹, byl obecně chápán jako jeden z podstatných příspěvků k celkovému procesu posílení ochrany lidských práv a svobod, jakož i humanizace, zde v oblasti výkonu branné povinnosti, resp. oblasti s ní související. Zákon byl vskutku koncipován, nebo spíše po přijetí pozměňovacích návrhů schválen, jako značně liberální, a to zejména v tom směru, že umožňoval podat písemné prohlášení o odmítnutí výkonu vojenské povinnosti v podstatě v kterémkoliv stádiu po odvodu, a to i v průběhu již vykonávané vojenské činné služby². Zkušenost s jeho aplikací vedla po určité době k závěru, že v řadě případů takto učiněných prohlášení skutečná motivace neodpovídala taxativně stanoveným zákonným důvodům, a docházelo ke zneužívání zákona³.

V uvedených skutečnostech lze pak spatřovat důvod, proč byl přijat „druhý“ zákon o civilní službě, č. 18 z roku 1992, který byl ještě dílčím způsobem pozměněn zákonem č. 135/1993 Sb. Není v této souvislosti nevýznamné, že s přijetím „prvního“ zákona byla začleněna do našeho právního řádu také nová trestněprávní ustanovení, a to v §§ 12–15 zákona o civilní službě, která upravovala trestné činy osob vykonávajících civilní službu (nenastoupení civilní služby, vyhýbání se výkonu civilní služby). Tato ustanovení byla zrušena až novelou trestního zákona, který zařazuje trestné činy proti civilní službě jako oddíl druhý hlavy jedenácté trestního zákona⁴.

Není cílem této úvahy podávat podrobný výklad zákona o civilní službě, roze-

¹ Zákon č. 73/1990 Sb.

² Srov. § 2 cit. zákona.

³ Blíže viz v tématice příloze týdeníku Státní správa a samospráva, č. 43/1997, str. I–III.

⁴ §§ 272a–272d z.č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších změn a doplnění.

bírat značně specifický režim odepření výkonu vojenské základní (náhradní) služby nebo vojenských cvičení a vzniku povinnosti vykonat službu civilní⁵. Záměrem je připomenout důvody a okolnosti zařazení úpravy civilní služby do našeho právního řádu, a vlastní smysl a účel tohoto pro nás poměrně nového právního institutu, a zároveň významného společenského jevu, a to v souvislosti s určitou praxí, která se v poslední době v souvislosti s výkonem civilní služby vyskytuje, a některými reakcemi na tuto praxi.

Současná právní úprava umožňuje občanům, podléhajícím služební povinnosti podle branného zákona, odmítnout z důvodů svědomí nebo náboženského vyznání vykonávat základní vojenskou základní nebo náhradní službu nebo vojenská cvičení. Tato úprava reflektuje pro danou oblast základní právo svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, a k němu přímo ve svém § 1 odkazuje, když výslovně a taxativně zmíněné důvody uvádí. Vychází z čl. 15 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „Nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním“, přičemž v podrobnostech odkazuje na zákon, jímž je zákon o civilní službě.

Na druhé straně je však nutno zajistit naplnění ústavní zásady rovnosti ve vztahu k těm jednotlivcům, u nichž nejsou naplněny důvody pro odmítnutí a nevykonání vojenské služby, nebo tuto službu neodmítají vykonat, a neměli by být „znevýhodněni“ tím, že vojenskou službu vykonají. Odpovídajícím řešením je pak institut civilní služby a stanovení jeho právního režimu.

Civilní službu řadíme do kategorie tzv. nucených prací a služeb, pro kterou se však neuplatní jejich obecný zákaz, neboť Listina z něj vyjímá m.j. službu stanovenou zákonem namísto povinné vojenské služby⁶, a to zároveň se službou vojenskou.

Zákon o civilní službě v tomto směru obecně stanoví, že civilní služba je o polovinu delší než služba vojenská, místo níž je civilní služba vykonávána⁷. Pokud jde o režim civilní služby, zákon výslovně uvádí⁸, že výkonem civilní služby nesmějí občan, který ji vykonává, vzniknout neodůvodněné výhody proti těm občanům, kteří vykonávají vojenskou službu.

Zákonodárce také stanovil obsah a zaměření výkonu civilní služby, a to tak, že se vykonává „formou pomocných činností v organizacích státu, obcí a u nevýdě-

⁵ K tomu blíže S. Skulová in Správní právo (zvláštní část), Masarykova univerzita, Brno 1996, str. 83 a n., a příslušná ust. z.č. 18/1992 Sb., o civilní službě, ve znění z.č. 135/1993 Sb., a nař.vl. č. 372/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnosti výkonu civilní služby.

⁶ Čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny.

⁷ Srov. § 1 odst. 3 z.č. 18/1992 Sb., v platném znění.

⁸ Srov. § 1 odst. 5 cit. zák.

lečných nestátních právnických osob (dále jen „organizací“), zejména ve zdravotnictví, v sociálních službách, při ochraně životního prostředí, při likvidaci následků živelních pohrom a v jiných obecně prospěšných činnostech (zdůraz. – aut.)⁹. Jde zde o kombinaci generálního rámcového vymezení zaměření, resp. povahy těchto činností – „obecně prospěšných“, s příkladným výčtem oblastí, ve kterých tyto činnosti lze vykonávat – „zdravotnictví, sociální služby, ochrana životního prostředí...“, přičemž onen generálně stanovený rámec „obecně prospěšnosti“ nelze překročit.

Pro stanovení obsahu výkonu civilní služby je významným také ust. § 5, který poměrně podrobně upravuje práva a povinnosti občana při výkonu civilní služby, a to konkrétně odstavce čtvrtého, který říká, že občan vykonávající civilní službu nesmí být výdělečně činný, ani být členem orgánů společností vykonávajících podnikatelskou činnost.

Z dosud uvedeného je tedy zřetelně patrný účel zákona o civilní službě¹⁰, a to chránit jednotlivce, jejichž svědomí nebo náboženské vyznání je v rozporu s výkonem vojenské služby, před tím, aby byli k takové službě nuceni, avšak zároveň jim uložit z toho důvodu, aby nebyli neodůvodněně zvýhodněni, určitou jinou „povinnost služby“ (civilní služby), a to služby povahy obecně prospěšné, nepřinášející výdělek.

Pro pochopení povahy civilní služby a pro srovnání se službou vojenskou stojí za připomínku také skutečnost, že odlišnosti od úpravy vojenské služby nacházíme logicky i ve stránce kompetenční a organizační, kdy působnost ve věcech civilní služby je svěřena okresním úřadům, jako správním orgánům s tzv. všeobecnou působností¹¹. Vyšším správním orgánem, a zároveň ústředním orgánem pro civilní službu, je pak ministerstvo práce a sociálních věcí¹². Přicházejí tedy osoby povinné civilní službu do kontaktu s „civilními“ úřady a s jejich pracovníky, nikoliv s úřady vojenské správy, resp. vojskem a vojáky, nacházejícími se ve služebním poměru, do služebního poměru nevstupují a nejsou podrobováni systému jednotného vojenského velení a vojenské disciplině.

Z jakého důvodu tyto skutečnosti připomínám? Souvisí to s již výše zmíněnou buď relativní novostí institutu civilní služby a jeho nezažitostí v životě právním a společenském, anebo naopak pověstnou hbitostí určitých osob ve vy-

⁹ § 1 odst. 2 z.č. 18/1992 Sb., v platném znění.

¹⁰ „Právní norma je vždy vydávána k dosažení nějakého účelu a v určitém společenském (obecném) zájmu, jenž konečkonců determinuje jeho účel.“ V. Knapp, Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995, str. 46

¹¹ Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹² Srov. § 9 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., v platném znění.

užívání až zneužívání všech možností, mezírek a nedůsledností zejména novějších právních úprav? Ať už je tomu tak, či onak, konkrétním impulsem byl článek v denním tisku¹³ nazvaný na první pohled slibně „Zákon o civilní službě lze bez větších problémů obejít“. Jsou v něm zmíněny existující případy osob určených sice okresním úřadem k výkonu civilní služby u určité nadace, avšak „vyslaných“ touto nadací ke „spřátelené“ soukromé firmě, kde už se věnují činností samotou, ve firmě vlastním (zmíněn byl příklad soukromého rádia a činnosti moderátorů, redaktorů a pomocných techniků), přičemž však je těmto osobám poskytováno hmotné zabezpečení od nadace, a to ve výši stanovené zákonem a prováděcí vyhláškou, tedy m.j. příjem ve výši služného. Zajímavá byla také reakce, zřejmě bezprostřední, některých oslovených odborníků, kdy zazněl také názor, označující takovouto situaci za „zdařilý způsob, jak obejít zákon“.

Zákon o civilní službě tuto problematiku upravuje v již citovaném § 1 odst. 2, kde bych znovu zdůraznila formulaci „pomocných činností“, „v organizacích státu, obcí a u nevýdělečných nestátních právnických osob“ a „v jiných obecně prospěšných činnostech“, dále pak zejména ust. § 3 odst. 4, který stanoví, že: „Povinnost občana nastoupit a vykonávat civilní službu v příslušné organizaci vzniká dnem, kterým příslušný (okresní – pozn.aut.) úřad přidělil povolávacím příkazem občana k výkonu služby v této organizaci, a končí dnem uvedeným v rozhodnutí příslušného úřadu o ukončení tohoto přidělení.“ Povinností občana je pak „dostavit se v určeném termínu na stanovené místo v určené organizaci a plnit řádně úkoly s výkonem služby spojené.“ – § 3 odst. 2 in fine. Dle ust. § 5 odst. 2 zákona je občan „povinen podle pokynů organizace osobně vykonávat v organizaci všechny činnosti v souladu s tímto zákonem, ...“. Setkáváme se tedy v zákoně o civilní službě s formulacemi zcela jednoznačnými, které nezakládají možnosti, resp. důvody pro jiný než přesný a doslovný výklad.

Domnívám se proto, že s názorem prezentovaným ve zmíněném článku souhlasit nelze, neboť nepostihuje správně hranici mezi obcházením zákona a porušením zákona. Uvedený názor by mohl nezalým zainteresovaným osobám přinést značné problémy, pokud by se jím řídily, a našly, event.okresní úřad by pro ně určil, nějakou „nadaci“, která by uvedeným způsobem postupovala, a příslušný okresní úřad by v dané době proti takovému postupu nezasáhl. Nejde totiž pouze o to, že by ministerstvo nebo okresní úřady měly či neměly možnost dosáhnout nápravy nebo uložit sankce, resp. je nedokázaly uplatnit¹⁴, jak někteří jejich zástupci v uvedeném článku naznačují.

¹³ Mladá fronta Dnes dne 23.4. 1998.

¹⁴ Tato otázka je mnohem strukturovanější a její podrobný rozbor by značně překročil rámec této úvahy.

Jde o povahu samotného výkonu civilní služby, tedy *co ještě je možno považovat za výkon civilní služby*, a co už tuto povahu ztrácí, a to se všemi možnými negativními důsledky pro osobu, která by takovou *domnělou civilní službu* vykonávala, či spíše přesněji civilní službu *nevykonávala*.

Tolik tedy v rovině ryze pozitivněprávní. Je tu však ještě další rovina, a to právě naplňování účelu zákona o civilní službě ve společnosti. V té se výše uvedené postupy při aplikaci zákona o civilní službě a názory na ně jeví ve velmi negativním světle, neboť tento účel porušují a v očích společnosti degradují. Důsledkem pak může, a možná již v současné době je, vytváření a formulování účelu dalšího, a to zpřísnit, resp. redukovat možnosti přístupu k výkonu civilní služby, případně odejmout civilní službě povahu činností obecně prospěšných, a učinit z nich, zřejmě lépe kontrolovatelné, „pomocné, obslužné činnosti“ v rámci *Armády České republiky*. S takovými názory se lze setkat¹⁵. Z těchto důvodů není pak podle mého mínění na místě různé nepodložené informace a články ponechávat bez povšimnutí.

¹⁵ Srov. např. článek „Armáda chce vojáky zbavit škrabání brambor“, zn. kes, Lidové noviny, 23.4.1998.