

## Současná právní úprava institutu státní služby v České republice

Monika Veselá

Současný právní stav lze zhodnotit několika stručnými větami. Pojmy státní služba, státní zaměstnanec a pracovník státního aparátu nejsou právně definovány. Užívají se pouze podpůrně pro označování již existující situace a právního stavu. V současnosti se jedná o pracovníky státních rozpočtových organizací, kteří při plnění svých pracovních úkolů vystupují jménem státu a vykonávají daný úsek státní správy, protože zaměstnávající organizace má postavení státního orgánu.

Prozatím je možné pouze přibližně rozlišovat pracovníky spadající pod režim státní služby. Vznik a skončení služebního poměru je upraveno obecným způsobem v zákoníku práce. Sociální zabezpečení tvoří jednotný systém, koaliční svoboda je zaručena i ve státní službě, pouze je částečně omezena. Celkový stav orgánů státní správy (správních úřadů) je v neuspokojivém stavu díky silnému politickému ovlivňování, hrozí i korupce, boj proti těmto negativním jevům je však obtížný a často vzbuzuje obecnou nedůvěru k celé státní službě. Všechny tyto negativní projevy a místa potenciálních konfliktů by měla překonat připravovaná nová úprava státní služby.<sup>1</sup>

Některé výše zmíněné instituty a pojmy je nutné podrobněji rozvést a rozebrat.

### 1. Ústavněprávní východiska zakotvení institutu státní služby v našem právním řádu s důrazem na postavení státních zaměstnanců

České ústavní právo se problematiky státní služby dotýká velmi sporadicky. Obecně vzato, Ústava České republiky ve svých úvodních ustanoveních<sup>2</sup> stanoví, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Postavení osob, které vykonávají moc zákonodárnou a soudní je v současnosti vymezeno Ústavou a specializovanými zákony.<sup>3</sup> V případě vy-

<sup>1</sup> Kostečka, J., *Reforma st. služby...*, str. 663, Právník č. 8/1992

<sup>2</sup> čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>3</sup> např. z. č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a např. z. č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích

konné moci je blíže upraveno jen postavení prezidenta republiky a představitelů ústředních správních úřadů. Zvláštními předpisy jsou dále upraveny služební poměry v ozbrojených silách. Ústava ČR však výslovně počítá s tím, že zvláštním zákonem budou upraveny právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech.<sup>4</sup> Institucionální záruka existence státní služby u nás je tak zakotvena přímo v Ústavě.

Ústavní předpisy se jinak zmiňují o státních zaměstnancích jen výjimečně. Článek 21 odstavec první Listiny základních práv a svobod zaručuje občanům právo podílet se na správě veřejných záležitostí přímo anebo prostřednictvím svobodně zvolených zástupců, přičemž odstavec čtvrtý téhož článku Listiny zakotvuje rovný přístup občanů k voleným a jiným veřejným funkcím.<sup>5</sup> Článek 44 Listiny též umožňuje omezit státním zaměstnancům právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo na stávkou.

### 2. Přehled právní úpravy tzv. zvláštní služby

Východiskem úpravy právního postavení státních zaměstnanců je Zákoník práce.<sup>6</sup> I v tomto pojetí jednotných pracovněprávních vztahů byla připuštěna diferenciací tam, kde to bylo společensky žádoucí. Zákoník práce tedy problém řeší svou delegovanou nebo subsidiární působností na pracovní vztahy, vymezené v §§ 2–6. Tato skutečnost má význam zejména pro služební poměry v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech<sup>7</sup> (zvláštní služba), kde i po vydání Zákoníku práce v roce 1965 existovala zvláštní právní úprava. Vztah těchto specializovaných zákonů k Zákoníku práce byl řešen již zmíněnými principy delegace a subsidiarity. Mezi výše zmiňované zákony patří zákon č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších změn a doplnění, jenž obsahuje ustanovení o podmínkách vzniku, změn a zániku služebního poměru, kázeňské právo a řadu procesních ustanovení. Na stejném principu jsou stavěny i zákon č. 100/1979 Sb. o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění příslušných změn a doplnění a zákon č. 76/1959 Sb. o některých služebních poměrech vojáků... ve znění pozdějších změn a doplnění. Rovněž zákon č. 555/1992 Sb.<sup>8</sup> zakotvuje služební poměr příslušníků Vězeňské služby a Justiční stráže a zároveň stanoví, že právě tento jejich poměr se řídí ustanoveními zákona č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie ČR. Služební poměr příslušníků Bezpeč-

<sup>4</sup> čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR

<sup>5</sup> Filip, J., *Ústavní právo II.* díl, MU Brno, str. 196

<sup>6</sup> Zákoník práce, ve znění pozdějších změn a doplnění

<sup>7</sup> jedná se o tzv. zvláštní státní službu, na rozdíl od státní služby obecné

<sup>8</sup> z. č. 555/1992 Sb. o vězeňské službě a justiční stráži

nostní informační služby (BIS) je upraven samostatně, a to ve druhé části zákonu č. 527/1992 Sb. o BIS ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Pro všechny výše uvedené právní předpisy platí, že buď zcela nahrazují anebo částečně modifikují působnost Zákoníku práce v otázkách vzniku, průběhu a zániku služebního vztahu, přičemž Zákoník práce pak nelze použít ani subsidiárně.

Zvláštními zákony je upraveno i právní postavení soudců, státních zástupců a justičních a právních čekatelů.<sup>9</sup>

Mezi tzv. zvláštní službu je možné zařadit i na základě právní úpravy v celním zákoně<sup>10</sup> i právní postavení celníků a obdobně lze uvažovat i o postavení hasičů.<sup>11</sup>

### 3. Právní úprava postavení veřejných zaměstnanců dle zákoníku práce

Další diferenciacie pracovněprávních vztahů byla prováděna formou zakotvení odchylek v konkrétní úpravě jednotlivých institutů. Žádná z těchto odchylek však nepostihla výkon státní správy.

První průlom do absolutně shodného postavení veřejných a ostatních zaměstnanců vnesla novela Zákoníku práce č. 231/1992 Sb., kdy doplnila znění § 73 zákona, který se týkal základního postavení zaměstnanců, o další povinnosti pro některé skupiny zaměstnanců.<sup>12</sup>

Výčet těchto zaměstnanců je uveden ve druhém odstavci výše zmíněného § 73 a zahrnuje zaměstnance orgánů státní správy, soudů a státních zastupitelství, Policie ČR, BIS, Vězeňské služby, Kanceláře Prezidenta republiky, Kanceláře Parlamentu, Úřadu vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, Úřadu pro legislativu a veřejnou správu, České národní banky a státních fondů, zaměstnance chráněných krajinných oblastí a Národních parků. Novela použila takového výčtu, ne souhrnného označení. Pro tento druh zaměstnanců z novely plynou povinnosti a omezení.

1. Veřejní zaměstnanci jsou povinni jednat a rozhodovat nestranně a při výkonu své práce se musejí zdržet všeho, co by mohlo důvěru v jejich nestrannost ohrozit.
2. Veřejní zaměstnanci jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu svého zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám. Této povinnosti mohou být zproštěni statutárním orgánem zaměstnavatele či případně pověřeným vedoucím zaměstnancem.

<sup>9</sup> zajišťuje právní postavení soudců, státních zástupců a justičních čekatelů ...apod.

<sup>10</sup> z. č. 13/1993 Sb. – celní zákon, ve znění pozdějších změn a doplnění

<sup>11</sup> z. č. 133/1985 Sb. o požární ochraně, ve znění pozdějších novel a doplnění

<sup>12</sup> S 73 Zákoníku práce, byl dále pozměňován, naposledy novelou č. 47/1995 Sb.

3. Veřejní zaměstnanci mají zakázáno, v souvislosti s výkonem povolání, přijímat dary nebo jiné výhody. Výjimku tvoří dary poskytnuté zaměstnavatelem nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv.

4. Veřejní zaměstnanci jsou povinni zdržet se takového jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními. Nesmí především dojít ke zneužití informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání pro získání vlastního prospěchu či prospěchu jiné osoby.

5. Veřejní zaměstnanci se rovněž nesmějí stát členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Tento zákaz neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni svým zaměstnavatelem a v souvislosti s tímto svým členstvím nepobírají od příslušné právnické osoby odměnu.

6. Veřejní zaměstnanci jsou výrazně omezeni ve výkonu vlastní podnikatelské činnosti. Jsou vázáni na předchozí písemný souhlas zaměstnavatele. Toto omezení se však nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou a na správu vlastního majetku.

### 4. Právní úprava platových poměrů veřejných zaměstnanců

Odchylně jsou u státních zaměstnanců upraveny pouze otázky platové.

Základním „stavebním kamenem“ na tomto úseku je zákon č. 143/1992 Sb. o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších změn a doplnění. Tento zákon upravuje poskytování platu a odměny za pracovní pohotovost zaměstnancům zaměstnavatele, který je

- a) rozpočtovou organizací
- b) příspěvkovou organizací, jejíž výdaje na platy a odměny za pracovní pohotovost jsou zabezpečovány jejím finančním vztahem k rozpočtu zřizovatele nebo z úhrad podle zvláštních zákonů
- c) orgánem nebo organizací, které jsou financovány jako rozpočtové organizace, nestanoví-li zvláštní zákon jinak
- d) okresním nebo obvodním úřadem
- e) obcí<sup>13</sup>

Na základě tohoto zákona jsou zaměstnanci rozděleni do platových tříd v souladu s charakteristikami platových tříd uvedených v příloze zákona. Je upraveno

<sup>13</sup> výčet dle § 1 z. č. 143/1992 Sb. v platném znění

poskytování platu, dalšího platu a odměny za pracovní pohotovost, jsou stanoveny minimální platové tarify pro jednotlivé platové třídy a rovněž podmínky pro výplatu příplatku za vedení, zastupování, noční práci, hodnostního, zvláštního a osobního příplatku.

Tento zákon rovněž obsahuje zmocnění, aby vláda konkretizovala skutečnosti taxativně vymezené v § 23, či je případně provedla svým nařízením. V praxi využíváno především nařízením vlády ČR č. 251/1992 Sb. o platových poměrech zaměstnanců rozpočtových a některých dalších organizací, ve znění pozdějších změn a doplnění. Toto nařízení stanoví katalog prací, kvalifikační předpoklady a způsob zařazování do platových tříd. Dále stanoví příplatky za vedení, podmínky pro poskytování zvláštního a osobního příplatku, dalších platů a odměn a způsob poskytování platu v jiné než české měně. Podle tohoto nařízení je zaměstnanec zařazen na základě druhu práce, sjednaného v pracovní smlouvě a v jeho rámci na něm požadovaných nejnáročnějších prací a kvalifikačních předpokladů do platové třídy podle katalogu prací. Zároveň je zaměstnanec zařazen do jednoho z dvanácti platových stupňů v závislosti na délce praxe. Zaměstnanci potom přísluší platový tarif pro platovou třídu a platový stupeň, do kterého je zařazen.

Na základě § 23 zákona č. 143/1992 Sb. .... vláda vydala i nařízení č. 253/1992 Sb. o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí. Odlišnost spatřujeme především v okruhu zaměstnanců, na které nařízení vztahuje. Jde tedy o zaměstnance orgánů, kterým je zvláštním zákonem svěřen výkon státní správy, zaměstnance obcí, zaměstnance, kteří zajišťují správu Ústavního soudu a soudů obecných, státních zastupitelství a Rejstříku trestů zaměstnanců Kanceláře Prezidenta ČR, Nejvyššího kontrolního úřadu, Úřadu vlády, Úřadu pro legislativu a veřejnou správu a Útvaru hlavního architekta hlavního města Prahy. I toto nařízení rozděluje zaměstnance do platových tříd a stupňů a stanoví platové tarify.

Dalším nařízením vlády, vydaným na základě §§ 21 a 23 zák. č. 143/1992 Sb. je tzv. Služební platový řád.<sup>14</sup> Toto nařízení je v mnohém shodné s nařízením výše popsanými, odlišným je vymezení osobního rozsahu působnosti. Vztahuje se totiž na zaměstnance ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, orgánů celní správy a zaměstnanců dalších organizací, jež jsou taxativně vymezeny v paragrafu prvním.

Všechna uvedená nařízení<sup>15</sup> obsahují jako své přílohy katalogy prací, kvalifikační předpoklady a stupnice platových tarifů podle platových tříd a platových

<sup>14</sup> nař. vl. č. 79/1994 Sb. o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a služeb, orgánů celní správy, příslušníků Sboru požární ochrany ČR

<sup>15</sup> patří sem i nařízení vlády č. 255/1992 Sb. o platových poměrech příslušníků Sboru požární ochrany ČR

stupňů.

Hovoříme-li o současném právním statu státního zaměstnance, nelze opomenout tzv. lustrační zákon.<sup>16</sup> Podle tohoto zákona je občan, který vykonává funkci v orgánech státní správy, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním povinen předložit prohlášení, že nebyl členem, příslušníkem nebo spolupracovníkem taxativně v zákoně vymezených institucí. Rovněž je nutné předložit před nástupem do této funkce prohlášení, kde je uvedeno, že nebyl a není spolupracovníkem žádné zahraniční zpravodajské nebo výzvědné služby.

Výše zmíněné předpisy jsou směrodatné pro vymezení statu státního zaměstnance, samy o sobě však neoznačují a netvoří celý rámec úpravy. Je totiž nutné přihlídnout k dalším okolnostem, např. k společenskopolitické situaci, k procesu demokratizace, k právnímu a kulturnímu vědomí občanů, jež pouze při souhrnném posouzení a zpracování mohou pomoci zakotvit a vymezit nový statut státního zaměstnance.

#### *Východiska pro připravovanou zákonnou úpravu státní služby v České republice*

Demokratický stát potřebuje nestranný profesionální aparát, jehož jediným zájmem bude realizace ústavy a zákonů a jediným cílem naplnění práv a svobod občanů.<sup>17</sup> Tomuto cíli nemohl vyhovovat dosavadní komunistický model, který sloužil zájmům jedné strany, s vysokým stupněm personální unie vedení státní správy s vedením komunistické strany.

Komunistický režim s sebou přinesl kritiku a stálé kádrování státního aparátu. Úřednictvo bylo zdevastováno čistkami na základě politického prověřování. Úředníci samotní byli považováni za neužitečný a neúspěchy způsobující element. Výsledkem tohoto vývoje byla neuspokojivá profesionální úroveň úřednictva, platové nedocenení a celkový nezájem odborníků o tuto práci.

Současný vývoj zvýšil nároky na úroveň a kvalitu úřednické práce z hlediska intenzity výkonu a především odbornosti a kvalifikace a následkem toho se ve zvýšené míře projevila nepřipravenost státního aparátu a absence politické kultury úředníků.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> z. č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích

<sup>17</sup> Jakubka a kol., Zákoník práce s komentářem

<sup>18</sup> Zářecký, P., Úvahy o reformě veřejné správy, Správní právo č. 6/1992, str. 18–19

Státní aparát totalitního systému sice disponoval jistou odborností, důraz však ležel spíše na hledisku politickém. Po roce 1989 personální obsazení státní správy doznalo velkých změn. Podle principu politické odpovědnosti odešla řada pracovníků spjatých s minulým režimem a nadále vedle sebe působí pracovníci, kterých můžeme zařadit do dvou základních skupin. První skupina je tvořena pracovníky s delší praxí, kteří jsou politicky a mravně přijatelní a jsou dostatečně odborně kvalifikovaní, či naopak jim příslušná kvalifikace chybí. U osob s vysokými kvalifikačními předpoklady často můžeme sledovat častější odchody ze státní správy do soukromého sektoru. Do druhé skupiny můžeme zařadit nové pracovníky, u kterých je hodnocen jejich morální kredit a politická zachovalost výše než odborná způsobilost. Tito úředníci si chtějí novou kvalifikací zajistit novou kariéru, anebo posléze odcházejí, protože práce ve státní správě jim nepřináší to, co bylo předmětem očekávání.

Hlavním cílem je tedy zajistit kvalitní úřednictvo, třeba i kompletním zajištěním výchovy a vzdělávání těchto i budoucích zaměstnanců.

Systém vzdělávání a školení patří ve všech vyspělých zemích k nejdůležitějším sférám personální služby. Vzdělávání ve veřejné správě se nemůže orientovat pouze na přeškolení a doškolení již zaměstnaných úředníků, ale i studenti se zájmem o práci na úřadech by měli být připravováni už na středních a vysokých školách. U nás, ke škodě, neexistuje velká vzdělávací instituce typu francouzské ENA nebo vysoké školy správní ve Švýcarsku.

Velmi důležitým úkolem je především výchova vyšších úředníků a zejména tzv. generalistů, tedy lidí profesionálně zaměřených na výkon veřejné správy, narozdíl od specialistů zaměřených např. pouze na stavební, vodohospodářskou matriční a správu, tedy lidí s dostatečně širokým vzděláním, umožňujícím řídit a koordinovat činnost odborníků různých profesí a podílet se na rozhodování na pomezí odborné a politické oblasti.<sup>19</sup>

V této souvislosti bych se zmínila o prvním případě ověřování odborné způsobilosti v našich podmínkách. Jde o získávání tzv. zvláštní odborné způsobilosti, která je zakotvena vyhláškou ministerstva vnitra.<sup>20</sup> K získání této způsobilosti je třeba složit zkoušku, aby byla jistota, že funkce ve státní správě jsou vykonávány kvalifikovanými úředníky.

Jak již bylo řečeno, jedním z hlavních úkolů reformy státní služby je zajištění kvalitního úřednictva, což by pomohlo demokratickému vývoji společnosti. Pouze tím, že úřednictvo si získá společenskou a politickou důvěru, lze podnit

<sup>19</sup> Čebišová, T., *Člověk zvaný úředník*, S 93, č. 21

<sup>20</sup> vyhláška byla vydána na základě zákona č. 367/1990 Sb. o obcích, ve znění pozdějších změn a doplnění, a zákona č. 425/1990 Sb. o okresních úřadech, ve znění pozdějších změn a doplň

příliv nových, perspektivních státních zaměstnanců a upevnit jistotu a sebedůvěru současného úřednictva. Obtížné ovšem bude dosáhnout stavu nezbytné právní ochrany před politickými výkyvy, zajišťující řádný výkon služby. Právě tato zmiňovaná právní ochrana a existenční nezávislost úředníka na politické moci povede ke kvalifikované a kvalitní službě veřejnosti.

Náš stát potřebuje byrokracii. Ovšem „byrokracii osvícenou, objektivní, bezpodmínečně nadstranickou, ke státu a ke každé vládě jako dočasnému režimu sice plně loyální, ale dovedoucí rozlišovat mezi trvalými úkoly a zájmy státu a přechodnými zájmy a potřebami dočasného režimu, byrokracii statečnou, mající smysl pro vlastní odpovědnost, charakterní, poctivou, úspěšnou a výkonnou, iniciativní a odpovědnost za rozhodování beroucí, skutečně demokraticky lidu sloužící – byrokracii novou“<sup>21</sup>

Tohoto samozřejmě nebude dosaženo během několika let, jde o dlouhodobý, generační proces. Je ovšem třeba stanovit východiska tohoto procesu. A to jak ve výchově a vzdělávání státních zaměstnanců, tak ve znovuvytvoření právního statu státní služby, kterým se tato služba jasně odlišuje od obecného pracovního poměru.

V době diskusí o záměru znovu vybudovat státní službu se objevila na jednáních dvě základní stanoviska k problému.

V rámci prvního názorového seskupení bylo požadováno dlouhodobější, postupné vytváření předpokladů pro transformační proces cestou zvláštních úprav, které by stanovily pro státní službu pouze nezbytné nebo potřebné odchylky od obecné úpravy v Zákoníku práce,<sup>22</sup> zvláštních úprav platových poměrů a sociálního zabezpečení státních zaměstnanců, až ke konečnému oddělení služebních vztahů od jiných zaměstnaneckých vztahů při budoucí rekodifikaci pracovního práva. Praktická odezva těchto názorů se projevila v novele Zákoníku práce,<sup>23</sup> která zachovala jednotné pojetí pracovníprávních vztahů a též v tzv. platovém zákoně č. 143/1992 Sb., který byl zcela odlišný od zákona č. 1/1992 Sb. (mzdového zákona).

Zastáncem tohoto názoru byl např. Igor Tomeš, který v roce 1991 navrhol rozdělil proces přeměny státní služby do následujících fází:<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Beneš, E., *Demokracie dnes a zítra*, S 91, č. 44

<sup>22</sup> Zákoník práce

<sup>23</sup> z.č. 231/1992 Sb.

<sup>24</sup> Tomeš, I., *Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců veřejné správy*, Právo a zákonnost č. 4/1991

1. fáze: přijmout zákon o zvláštní úpravě služebních poměrů státních zaměstnanců, kterým by se přechodně upravovaly odchýlně od Zákoníku práce otázky vzniku, změn a skončení služebního poměru, předpoklady a požadavky pro výkon zaměstnání, povinnosti státních zaměstnanců, podmínky služby a nároky zaměstnanců, disciplinární řízení
2. fáze: provést mzdovou úpravu, zcela nově pojatou
3. fáze: nově vyřešit otázku sociálního zabezpečení státních zaměstnanců
4. fáze: v souvislosti s novým Zákoníkem práce oddělit služebněprávní vztahy od jiných zaměstnaneckých vztahů tak, jak je běžné v právních řádech demokratických států

Druhá skupina názorů potom vychází z kvalitativního rozdílu mezi veřejnými právními služebními a soukromoprávními pracovními poměry a požaduje jejich legislativní rozlišení a vzájemné oddělení v rámci celkové reformy právního řádu. Tyto názory se objevily v programovém prohlášení vlády ČR vydaném v červenci 1992. V prohlášení je předvídána existence zvláštního zákona, který by měl být nezávislý na Zákoníku práce. Tento názor má i ústavní oporu.<sup>25</sup>

O podobě budoucího zákona v nedávné době probíhaly četné diskuse. Jádrem těchto diskusí a sporů byla většinou otázka osobního rozsahu působnosti zákona. Zda bude zákon o státní službě koncipován jako zákon všeobecný, lex generalis, který by byl subsidiárně použitelný pro všechny druhy státní služby, anebo zda by měl být osobní rozsah působnosti zákona omezen jen na tzv. obecnou, civilní státní službu. Zákon by tedy upravoval postavení úředníků ústředních, územních a místních orgánů státní správy, úředníků kanceláří hlavy státu, vlády, parlamentu, soudů, státních zastupitelství a jiných správních orgánů (správních úřadů). Tato varianta byla úspěšnější a tak návrh zákona obsahuje nejužší možné vymezení státní služby, má se tedy vztahovat pouze na úředníky státní správy a dalších taxativně stanovených správních úřadů.

Do budoucna lze ovšem předpokládat, že bude vytvořen obecný zákon, kterým se bude vztahovat na všechny druhy státní služby, zřejmě však jen subsidiárně. Pro zvláštní úpravu postavení zaměstnanců veřejného sektoru (školský, zdravotnický, atp.) nejsou důvody. Počítá se ale s vydáním speciálního zákona, který bude upravovat postavení úředníků místní samosprávy.

Věcný rozsah působnosti zákona by měl zahrnout všechny instituty, které se vztahují ke služebnímu poměru bez ohledu na to, že jsou již upraveny jinými

<sup>25</sup> čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR: „právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech stanoví zákon.“

zákony.<sup>26</sup> Nově vytvořený zákon by měl obsahovat výše zmíněné instituty v obecné formě a pro podrobnější úpravu bude odkazovat na jiný, specializovaný zákon.

Služební poměr je vztah veřejnoprávní, je to vztah mezi úředníkem a státem. Jménem státu tedy na základě zákonného oprávnění bude vystupovat státní orgán, v němž je úředník zařazen, tzn. služební úřad, ale i orgán pověřený správou osobních věcí určitého okruhu státních úředníků, tzv. osobní úřad. Tímto orgánem pro personální politiku a zároveň nejvyšší rozhodovací instancí v personálních věcech bývá útvar, organizačně přiřazený k jednotlivým rezortům nebo přímo k vládě.

Nejdiskutovanějším problémem byla však otázka tzv. definitivy. Definitiva je trvalé a nezrušitelné přijetí do státní služby, je zpravidla doživotní. Je základním znakem kariérního systému, kde zajišťuje nezávislost a neutralitu státní správy. Propuštění „definitivního“ úředníka je možné jen ze závažných důvodů, především se týkajících osoby samotného úředníka. Odpůrci tohoto systému právem poukazují na rigidnost a požadují alespoň částečnou modifikaci, kdy by byla umožněna větší pružnost a otevřenost a rovněž možnost většího obohacování odborníky z jiných oblastí a o absolventy speciálního studia pro vyšší úředníky. Podle znění návrhu zákona je možné nanejvýš suspendování státního zaměstnance a je rovněž stanovena praktická nesaditelnost představených.

Rovněž platové poměry zvýhodňují v návrhu zákona starší věkové kategorie. Hrozí tak klasické „neduhy“: málo stimulů, podnětů a iniciativy pro vyšší výkonnost a obsazení vedoucích míst úředníky v předpenzijním věku. Tyto zmíněné problémy by mohly být částečně řešeny otevřenými konkurzy na určená funkční místa. Častý je rovněž názor, že s definitivou by se mělo počkat, až dojde k obměně stávajícího personálního obsazení státní správy.<sup>27</sup> Tato myšlenka však, dle mého názoru, ztrácí na aktuálnosti. Personální složení úředníků ve správních úřadech je již stabilizováno a pokud nedošlo k radikálnějším výměnám dříve, je to nyní již bezpředmětné. K zásadní obměně personálního složení úřednictva zřejmě nedojde. Ovšem tím, že zákon stále nebyl přijat a státní sféra nekompensuje žádným způsobem zvyšující se nároky na zaměstnance a rovněž nevyrovnává platové podmínky, které jsou velmi rozdílné od soukromého sektoru, brání se vstupu mladých a iniciativních odborníků do státní služby. Vidina definitivy by mohla názory těchto odborníků ovlivnit v souvislosti s rostoucím procentem nezaměstnanosti v kontrastu s určitou mírou danosti, trvalosti a sociální jistoty poskytované v rámci státní služby. Přijetí zákona by rovněž mohlo zvýšit efektivitu výkonu státní služby.

<sup>26</sup> např. Zákoník práce

<sup>27</sup> Čebišová, T., Poznámky k připravované právní úpravě státní služby, Právo a zákonnost č. 7/1994

Na potřebu přijetí zákona o státní službě bylo poukazováno již od roku 1990. V programovém prohlášení vlády, předneseném dne 13. července 1992 České národní radě se kalkulovalo s tím, že vláda urychleně připraví návrh zákona o právním postavení pracovníků státní správy. Vláda tedy vytvořila Úřad pro legislativu a veřejnou správu a pověřila ministerstvo práce a sociálních věcí přípravou tohoto zákona. Ministerstvo v průběhu roku 1993 předložilo návrh zásad tzv. služebního zákona, který v srpnu 1993 projednala vláda ČR a následně byly tyto zásady schváleny Parlamentem České republiky. V lednu 1995 pověřené ministerstvo předložilo paragrafové znění zákona.<sup>28</sup>

Navrhovaný zákon se nemá vztahovat na všechny státní zaměstnance. Nebude se týkat zaměstnanců soudů, státních zastupitelství nebo příslušníků ozbrojených složek, jejich postavení je upraveno zvláštními služebními zákony. Rovněž se nebude vztahovat na pracovníky v zařízeních státní správy, např. na učitele, na zdravotnické pracovníky ve státních zdravotnických zařízeních, nebo na pracovníky státních drah. Z osobní působnosti jsou vyjmuti též pracovníci obcí, i když podle zvláštních zákonů na základě přenesené působnosti vykonávají státní správu.

Návrh zákona je tedy koncipován pouze jako statut „malé“ státní služby a jeho působnost obsáhne asi 60 000 úředníků.<sup>29</sup> Návrh představuje komplexní a ucelenou úpravu právního postavení vybraného okruhu státních zaměstnanců kromě úpravy jejich dalšího vzdělávání a odpovědnosti služebního úřadu za služební úraz a nemoci z povolání, kde se předpokládá speciální právní úprava.

Nový zákon by měl přinést především stabilizaci kvalitních odborníků a příliv mladých lidí do státní správy. Získání definitivy se bude řídit přísnými pravidly. Uchazeč by kromě vzdělání a občanské bezúhonnosti dokazoval svou způsobilost v tzv. přípravné státní službě, trvající po dobu tří let a definitivu by získal až po složení předepsaných zkoušek. Úředník s udělenou definitivou by nemohl vykonávat další výdělečnou činnost kromě činnosti publikační, vědecké a pedagogické.

Návrh paragrafového znění zákona o státní službě na jaře roku 1995 projednala na svém zasedání vláda a neschválila jej, přičemž šlo především o rozdílné názory na otázky a nejasnosti spojené s institutem definitivy, které jsou zmíněny výše v textu

Legislativní proces od jara roku 1995 nijak nepokročil.

<sup>28</sup> byl použit princip „zásady zákona, poté paragrafové znění“, v současnosti se používá systém tzv. trojího čtení

<sup>29</sup> Zákoník práce

## 1. Základní rysy navrhované právní úpravy státní služby s náhledem na systematiku návrhu zákona o státní službě

Příprava služebního zákona, která je prezentována jako velmi naléhavý legislativní úkol v sobě nese odraz stávající situace v personálním obsazení státních orgánů.

Obecně, v rámci široké veřejnosti panuje názor, že „úředníci nic nedělají, moc toho neumějí a může to dělat skoro každý“. Práce státních úředníků je tedy spíše podceňována a znevažována.

Stát tedy musí včas a na potřebné úrovni konstituovat právní poměry státních zaměstnanců, protože opomen-li toto provést, může postupem času v rámci nejasné úpravy dojít ke kolapsu těch státních činností, které zabezpečují státní zaměstnanci.

Nová právní úprava státní služby by měla být budována na takových principech, kdy dominantní postavení bude mít věrnost státního zaměstnance ke státu a odborný výkon státní služby, protože bezchybné fungování státní správy a ostatních státních orgánů je základním předpokladem příkladného fungování státního mechanismu. Jde ovšem také o to, vytvořit státním zaměstnancům optimální podmínky pro řádný výkon služby. Znamená to tedy zajistit vedle materiálně technického vybavení, které by mělo být samozřejmostí, snížení závislosti státních zaměstnanců na politické moci, tzn. preferovat odborný výkon státní služby před politickým. V praxi by se tyto snahy měly projevit oddělením funkcí politických a odborných státně zaměstnaneckých.

V České republice přestala specifická právní úprava státní služby jako samostatného právního oboru existovat před zhruba 45 lety. V 50. letech byla postupně nastolena obecně platná pracovněprávní koncepce. Vývoj právní úpravy státní služby byl přerušen. Nyní je nutné na tuto přerušovanou vývojovou linii navázat. Je zřejmé, že to nebude návaznost do všech detailů, ale vývoj prokázal, že státní služba je oborem natolik specifickým, že jej nemůžeme zahrnout pod všeobecnou kategorii pracovního poměru. Pracovní poměr vzniká na základě pracovní smlouvy, dvoustranného právního úkonu, který můžeme včlenit do práva soukromého. Nelze navodit situaci, kdy právní poměr státního zaměstnance ke státu by byl stejný jako např. poměr dělníka v pracovním poměru ke státnímu podniku nebo obchodní společnosti. Už z povahy činnosti státního zaměstnance, který je zaměstnán v pracovním poměru podle Zákoníku práce, plynou specifika, která jej odlišují od pracovních poměrů pracovníků působících v jiných odvětvích a oborech hospodářství. Není proto možné upravit poměry pracovníků státní správy pouze na principu odchylek od Zákoníku práce při zachování samotné smluvní koncepce, doplnění

§ 73 tedy bylo pouze provizorním řešením do té doby, než bude přijata nová právní úprava, která upraví právní poměry státních zaměstnanců na nových právních základech a ne jako smluvní právní vztah, ale jako vztah fyzické osoby ke státu, kdy předpokladem jeho vzniku bude jmenování do odpovídající zaměstnanecké funkce.

Z uvedeného tedy plyne, že pracovněprávní úprava není pro právní poměry státních zaměstnanců vhodná. Právní vztah státního zaměstnance je konstituován ke státu, ne jen k právnické osobě, nemůže tedy být založen na základě smlouvy, ale pouze jmenováním fyzické osoby státem. Obsah služebního vztahu je odrazem značných povinností státního zaměstnance, které převyšují jeho práva. Státní zaměstnanec má být povinen dodržovat služební disciplínu a též v svém soukromém životě se chovat tak, aby nezavdal příčinu ke znevážení postavení státního zaměstnance. Za porušení svých povinností by měl být disciplinárně odpovědný.

V této souvislosti je rovněž třeba poukázat na zákonná omezení základních politických, občanských a hospodářských práv státních zaměstnanců, která jsou všem občanům přiznána Listinou základních práv a svobod. Na druhé straně je toto vyváжено přiměřenými kompenzačními opatřeními; mezi kterými by nejdůležitějším měla být definitivita neboli jistota zaměstnání.<sup>30</sup>

Navrhovaná právní úprava by měla obsahovat právní řešení všech rozhodujících otázek, týkajících se státně zaměstnaneckého poměru.

## 2. Systematika návrhu zákona o státní službě

Navrhovaná právní úprava má být úpravou komplexní.

Služební zákon se má členit do desíti částí:

1. část: Všeobecná ustanovení
2. část: Vznik, skončení a změna státní služby
3. část: Základní práva a povinnosti státního zaměstnance, omezení výdělečné činnosti, práva na stávku a činnosti odborových organizací
4. část: Disciplinární odpovědnost ve státní službě
5. část: Podmínky výkonu státní služby
6. část: Státně zaměstnanecké tituly státních zaměstnanců, platové poměry státních zaměstnanců, příplatek za služební pohotovost ve státní službě a hmotné výhody některých představených
7. část: Všeobecné zdravotní pojištění a sociální zabezpečení státních zaměstnanců

<sup>30</sup> kompilace názorů T. Čebišové, I. Tomeše a J. Jakubky

8. část: Náhrady škody
9. část: Společná ustanovení
10. část: Přejícná a závěrečná ustanovení

## 3. Shrnující poznámky k základním podmínkám zakotvení institutu státní služby do našeho právního řádu

Zakotvení institutu státní služby do právního řádu České republiky by konečně překonalo dosud platný systém úpravy vztahů zaměstnanců ke státu, řídicí se zákoníkem práce a specializovanými zákony, v nynější době mající již provizorní charakter.

Koncepce jednotných pracovněprávních vztahů, kdy odlišnosti civilní státní služby byly upraveny formou odchylek od obecné právní úpravy, je již překonaná. Vyjímku v této souvislosti představuje dosavadní právní úprava tzv. státní služby ozbrojené, realizovaná specializovanými zákony.

Zcela novým je ústavní zakotvení státní služby, jež nalezneme v čl. 79. Ale ani zde se nehovoří o institutu ve zcela konkrétní formě, můžeme zde najít pouze vymezení okruhu státních zaměstnanců, jejichž právní poměry upraví zvláštní zákon, který je již nyní připravován.

Nový zákon o státní službě bude vycházet z historických tradic právní úpravy institutu v českých zemích s přihlédnutím k vývoji v klasických evropských demokratických zemích. Je však nutné dbát zvláštností zdejšího vývoje a také jim návrh zákona o státní službě přizpůsobit.

Institut státní služby musí být kvalitně právně zakotven, aby mohla být řádně uskutečňována výkonná moc ve státě. Základem státní služby je veřejnoprávní služební poměr mezi státem a státním zaměstnancem, založený na jmenování zaměstnance státem do funkčně vymezeného místa. S tímto místem souvisí stanovený okruh úkolů vyplývajících z výkonu státní správy, které bude státní zaměstnanec plnit. Místa tvoří hierarchizovaný systém. V rámci výkonu státní služby jsou státním zaměstnancům uloženy mimořádné povinnosti, které jsou následně kompenzovány jinými právy a zakotvenými výhodami. Tomuto principu odpovídá zakotvení disciplinární odpovědnosti s podrobně propracovaným systémem sankcí a podrobně upravenými procesními předpisy.

Služební zákon bude založen na tzv. kariérním systému se zakotvením institutu tzv. definitivy ve formě státní služby stálé. Konkrétní podmínky trvání služby a služebního postupu musí zabezpečit co nejvyšší stupeň stability státní služby, její vysoké odbornosti a politické nezávislosti.

Vyřešení otázek bezprostředně souvisejících s institutem státní služby se stane jedním ze základních kamenů celkové reformy veřejné správy.

## RESUME

The institution of civil service has not been determined and regulated quite precisely in the existing law and order of the Czech Republic. For the time being we may only speak about so called special civil service, armed, within the framework of which the status of soldiers, policemen and prison ward officers is determined. The status of civil administrative service is completely missing.

A general public administration reform is often discussed. One of its basic steps may be seen in adopting the Civil Service Act as predicted in the Constitution of the Czech Republic. This Act will, at an appropriate level, determine the employment of civil servants and establish optimum terms for proper exercise of general administrative service, while the special service will remain subject to regulation under specialized laws.

A basis for general civil service will be thus created by a public law official relationship between a state and a civil servant established by the appointment for a function. The civil servant will be, within the exercise of his service, imposed special duties on which will be compensated by other rights and advantages. The principle of disciplinary liability will also be determined. The whole Act will be based upon a career system establishing the institution of definitiveness.

The institution of civil service has to be established under the law properly in order that the executive power within the state might be appropriately exercised.