

Kapitola 7

STÁTNÍ SLUŽBA

Literatura: Hendrych, D.: *Správní právo - obecná část*, C. H. Beck - SEVI, 1993, Hoetzel, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich, Praha 1934, Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy*, Praha, 1938, Průcha, P.: *Základy správního práva a veřejné správy, obecná část*, MU Brno, 1993, Průcha, P., Skalová, S., Mrkvýška, P.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, MU Brno 1993, Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno, Rovnost 1946, Veselá, M.: *Státní služba*, Brno, MU 1997.

7.1 Úvodem 7.2 Státní služba 7.3 Systémy státní služby a vývojové tendence v Evropě 7.4 Současná právní úprava institutu státní služby v České republice 7.5 Východiska pro připravovanou zákonnou úpravu státní služby v České republice

7.1 Úvodem

Každý stát, pokud chce nést přívzvisko demokratický, by měl pro faktickou realizaci ústavy a zákonů zbudovat nestraný, profesionální aparát. Jakousi byrokracií, ovšem bez onoho hanlivého obsahu, který tomuto slovu tak často přisuzujeme.

Faktické postavení byrokracie, její právní a společenský status právě tvoří jádro vymezení tzv. státní služby, institutu tolik nutného a potřebného pro výkon veřejné správy.

Pro výkon veřejné správy je tedy nutné vytvořit optimální organizační strukturu, v rámci níž je realizovaná veškerá činnost.

Organizace veřejné správy je tvořena systémem soustav subjektů veřejné správy. Ide o systém vnitřně strukturovaný a poměrně rozsáhlý. Základními subjekty jsou stát a veřejnoprávní korporace, které vystupují jako představitelé veřejné moci ve státě. Své postavení navenek realizují prostřednictvím správních orgánů. Organizace veřejné správy je tedy představována orgány státní správy, veřejnoprávními korporacemi a jejich orgány.

Jako celek je organizace veřejné správy výrazem uplatnění organizačních principů. Pomocí těchto principů je řešena řada organizačně technických otázek a problémů.

Jednou ze stěžejních otázek je uplatnění principů centralizace a decentralizace. V této souvislosti lze odkázat na názor P. Průchy, který uvádí, že v centralizovaných systémech je pravomoc soustředěna u nejvyššího organizačního článku a pracovníkům nižšího stupně je delegována pouze velmi omezená část moci. Uvedený systém lze kladně hodnotit z hlediska jednoty rozhodování a vedení, vysoké administrativní integrace a kumulace pracovních sil a prostředků, což umožňuje řešit i takové úkoly, které nemohou řešit malé organizační jednotky samostatně. Nevýhodou je např. delší čas potřebný k přenášení informací, menší operativnost při rozhodování aj. Krajní centralizace nastává, jestliže rozhodnutí jsou přijímána pouze na nejvyšší úrovni řízení (v centru), a ostatní organizační stupně jen přenášejí rozhodnutí a příkazy.

Princip decentralizace je opakem centralizace. To platí jak pro decentralizaci pravomoci, kdy je postoupena trvale část pravomoci organizační složky vyšší složce nižší, tak decentralizace činností, kdy vyšší organizační složka svěřá nižší organizační složce jen výkon určité činnosti.

Optimální organizační strukturu je tedy nutno hledat kompromisem ve vztahu k decentralizaci a centralizaci.

Souvisejícími principy jsou principy koncentrace a dekoncentrace, které se v rámci organizace mohou projevovat jak ve vertikálním, tak i v horizontálním smyslu. Uplatnění uvedených principů potom umožňuje rozlišovat systémy centralizované, decentralizované a dekoncentrované správy, respektive jejich kombinace. Princip centralizace je výrazem soustředění převážného rozsahu výkonu veřejné správy u ústředních orgánů státní správy. Decentralizace spíše směřuje k výkonu veřejné správy samosprávnými korporacemi a dekoncentrace předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci hierarchicky uspořádaného organizačního systému.

Dále můžeme vysledovat používání systémů územního, rezortního a funkčního, to v závislosti na preferencích členění z hlediska vztahu správních orgánů k určitému území, z hlediska jednotlivých oborů správy a z hlediska štábních útvarů a funkčních vazeb¹.

Dalšími používanými principy jsou principy monokratický a kolegiální. Princip monokratický vyjadřuje, že správní orgán je navenek zastupován jednou osobou, systémem kolegiální, že správní orgán je tvořen více osobami a pro rozhodnutí je potřeba souhlasné společné vile.

Systémy volební a jmenovací vyjadřují rozdílné způsoby ustanovování správních orgánů. V případě systému volebního jde o volbu, v případě systému jmenovacího o jmenování.

Pro konkrétní organizační uspořádání veřejné správy není charakteristické uplatnění organizačních systémů v jejich obecné ideální podobě, ale vždy jejich vzájemná kombinace.

Veřejná správa je systémem, který se řadí k systémům „vytvořeným člověkem“, má především sociální poslání a plní funkce společenského charakteru. Ide o funkce mocenské, kdy toto jejich určení je dáno postavením a posláním veřejné správy ve společnosti².

Funkce jsou tedy koncipovány tak, aby zabezpečovaly naplnění stanovených cílů. Cílem, z nejobecnějšího hlediska, je realizace funkcí státu prostřednictvím funkcí veřejné správy.

Cíle ani úkoly si nestanoví veřejná správa sama, vyplývají totiž přímo ze zákonů, jakožto aktů moci zákonodárné.

Cíle a úkoly potom určují obsah činnosti veřejné správy, která je bezprostředně realizována pracovníky veřejné správy.

Sebelepší organizační struktura, přesné vytyčení cílů, stanovení úkolů a používání optimálních metod práce nemohou přinést úspěch, pokud v institucích veřejné správy nebudou lidé dostatečně vzděláni, odborně připraveni pro výkon veřejné správy, bezúhonní a odpovědní³.

7.2 Státní služba

Státní služba je pojem sloužící k označení právních, státně služebních poměrů zaměstnanců působících ve státní správě. Rovněž může pojem státní služby znamenat okruh těchto osob, zaměstnanců nebo jejich činnost⁴. Může tak být zdůrazněn lidský činitel jako profesionální aparát v institucích státní správy. Činnost bývá vymezována úkoly státní správy v rámci služební činnosti osob ve státně služebních poměrech mezi státem a jimi⁵.

² Průcha, P., tamtéž, str. 31

³ Hendrych, D., Základy správní vědy, Aleko 1992, str. 86

⁴ Čechová, T., Veřejná služba, Praha, str. 204

⁵ Průcha, Skutová, Mlýnskýka: Vybrané kapitoly ze správní vědy, Brno MU 1993, str. 65

Státní zaměstnanec je svým ustanovením do služebního poměru povolán k aktivní účasti na výkonu státní správy. Někdy tak může být pověřen tvorbou státní vůle.

Toto je asi hlavním důvodem, proč není možné použít soukromoprávního pracovního poměru mezi státem a jeho zaměstnancem, a proto byl vytvořen služební poměr upravený speciálními předpisy, který odpovídá potřebám výkonu státní správy a současně zohledňuje osobní potřeby státního zaměstnance⁶. Tento služební poměr je poměrem veřejnoprávním.

Státní služba tedy představuje veřejnoprávní služební poměr mezi státem a jím ustanoveným zaměstnancem, kterému poskytuje nejen práva, ale ukládá závazné povinnosti a omezení nutná pro řádný výkon státní správy. Zároveň je zvýšena míra odpovědnosti zaměstnance a je spojena s disciplinární odpovědností při nedodržení stanovených povinností.

7.2.1 Služební poměr

Základem obecné charakteristiky služebního poměru je poznatek, že státní služba vychází z veřejnoprávní povahy vztahů, které z ní plynou a tím je vlastně oddělena od soukromoprávních pracovněprávních vztahů vznikajících na trhu práce. Veřejnoprávní služební poměr vzniká současně s právním aktem, tj. rozhodnutím o jmenování a zatřazení státního úředníka na určité služební místo, které zahrnuje přesně stanovenou pravomoc vykonávat určitý úsek státní správy, nebo se na tomto výkonu podílet. Je nutno zdůraznit, že nezniká smluvně na trhu práce⁷.

V rámci služebního vztahu se jedná vždy o vztah mezi úředníkem a státem, jménem státu nemusí vystupovat jen ten státní orgán, v němž je úředník zatřazen, tzv. „služební úřad“, ale může zde vystupovat státní orgán pověřený správou osobních věcí určitého okruhu státních úředníků, tzv. „osobní úřad“. Jednotné zaměstnavatelské subjektivitě státu odpovídá vybudování hierarchie osobních úřadů. Na vrcholu stojí samostatný ústřední orgán státní personální správy podřízený přímo vládě nebo včleněný do některého vládního resortu. Často bývá podřízen přímo předsedovi vlády. Ústřední orgán státní personální správy je tedy výlučným představitelem státu, který svou pravomoc deleguje na níže postavené osobní úřady. Je tak zabezpečena jednotka systému státní služby.

To, že státní orgány budou obsazeny zaměstnanci ve služebních poměrech státní služby, nevyplývá ze zaměstnávání občanů pouze na smluvním základe. Ti budou obstarávat činnosti nesusouvisející s výkonem státní správy. Jejich pracovní vztahy jsou upraveny klasickými soukromoprávními předpisy. Bokem těchto poměrů stojí i zaměstnanci místní samosprávy, protože i když je na ně přenesena část výkonu státní správy, zůstávají zaměstnanci obce. Proto jsou jejich pracovní vztahy upraveny jinými právními předpisy.

Z veřejnoprávní povahy služebního poměru státních úředníků rovněž vyplývá administrativně - právní metoda právní úpravy. Podmínky výkonu státní služby jsou vymezeny zákonem a případně prováděcími předpisy, stejně jako služebními předpisy státních úřadů. Služební právo má být plně uskutečňováno správním rozhodováním, bez potřeby sjednávat dohody nebo činit jednosměrné právní úkony v soukromoprávním smyslu⁸.

Otázky průběhu služebního poměru lze plně pokrýt rozhodnutími, která vyhovují příslušné žádosti anebo jsou činěna v dohodě s úředníkem, pokud takováto rozhodnutí zůstávají administrativně právními a nestávají se

⁶ Čebišová, T., Veřejná služba, str. 205

⁷ Kostěčka, J., K přípravě zákona o státní službě, Právní praxe č. 6 a 7 /1993, str. 316-317

⁸ Kostěčka, J., tamtéž, str. 318

dvoustannými právními úkony. Hmotná odpovědnost je vymezena jako služební povinnost vyúčtovat svěřené hodnoty a to je stanoveno buď ve vnitřním služebním předpisu, anebo přímo, obecnou formulací v zákoně, kde se ovšem předpokládá další podrobné rozvedení podzákoným předpisem

Diležitou se jeví otázka ústavního zakotvení státní služby. Ustanovení o státní službě lze nalézt ve většině ústav evropských zemí. Co je odlišujícím faktorem? Je to rozsah a obsah jednotlivých úprav, které, začleněny do jednotlivých ústav, stanoví základní principy státní služby⁹.

Ve většině ústav je zakotveno právo na svobodný přístup k veřejným úřadům. Častá jsou rovněž ustanovení o jmenování státních úředníků panovníkem, prezidentem, vládou a pod. Co se týče odpovědnosti, některé ústavy uvádějí možnost stíhání úředníků pro jejich úřední výkony bez zvláštního souhlasu, jinde je zdůrazněna spolupodpovědnost státu za výkon pravomoci jednotlivých úředníků. Většina ústav stanoví, že státní službu upravuje zvláštní zákon. Je tak zdůrazněn veřejnoprávní prvek těchto vztahů. Často bývá zvyrazňována neutralita státní služby a její věrnost ústavě.

Při srovnání textů ústav bývá zřejmé, že země překonávající dědictví totalitních, fašistických či vojenských režimů mají státní službu upravenou dosti podrobně, tato ústavní úprava často zabíhá až do podrobnosti prováděcího zákona. Tyto ústavy zdůrazňují nutnost nestrannosti státní služby a základní povinnost věrnosti platné ústavě. Ve své snaze překonat totalitní státní správu tak nevyšťací s běžným zákonodárcstvím a jeho zásady vytyčují ústavní cestou. Proto lze hodnotit českou ústavní úpravu státní služby jako příliš stručnou a neodpovídající naší současné situaci.

Dále lze v souvislosti s výkladem pojmu státní služba hovořit o obsahu a účelu právní úpravy státní služby. Právní úprava spočívá v zákoně anebo zákonech o státní službě, podrobnější vymezení v odvozených právních předpisech a další ukládání povinností je možné služebními pokyny. V principu zde jde o sřet veřejných zájmů a potřeb se zájmy zaměstnanců, proto je prvotním účelem právní úpravy státní služby zavázat státní zaměstnance k náležitému plnění služebních povinností a současně jim poskytnout právní záruky ve služebním, hmotném a sociálním postavení. Vhodné uspořádání je tak podmínkou efektivnosti a odpovědnosti státní správy. Současně je tak poskytnuta ochrana jak správě státu, tak i jeho zaměstnancům proti neodborným a neoprávněným zásahům¹⁰.

7.2.2 Státní zaměstnanec

Státní zaměstnanec je zaměstnancem orgánu státní správy, je úředníkem a podle doby jeho služebního poměru lze rozlišit službu ve zkušební době, tzv. čekatelství, státní službu na dobu určitou, tzv. dočasnou, službu absolventů škol procházejících státní službou, tzv. praktikantství a konečně definitivní, tj. stálou státní službu, celoživotní¹¹.

Státní zaměstnanci se také dělí do různých kategorií profesních nebo hodnostních. Úředníci jsou jádrem státní služby s přiznaným statutem. V rámci služebních tříd a služebních a platových stupňů lze provést jejich klasifikaci podle kvalifikačních předpokladů.

¹⁰ Čebišová, T., Veřejná služba, str. 207

¹¹ Průcha, Skallová, Mrtkývka, viz 8, str. 64-65

⁹ Kostečka, J., Reforma státní služby a její ústavní zakotvení, Právník č. 8/1992, str. 669

Zvláštní třídou jsou tzv. „vyšší úředníci“. Jsou to úředníci na nejvyšších stupních, kteří zajišťují vazby mezi politickou mocí a vykonávanou správou. Zaručují autonomii státní služby a nezávislost na politické moci. Jsou na ně kladeny náročnější požadavky v souvislosti s úkolem být „hnacím motorem“ státní služby. I proto není výhodné aplikovat na ně obecný statut státní služby. Jejich výběru před přijetím do služebního poměru předchází konkurz, který zohledňuje potřeby státní správy i osobní předpoklady budoucího zaměstnance.¹²

V odborné literatuře lze ovšem nalézt pojmovou nejednotnost při rozlišování státního a veřejného zaměstnance. Právní řád České republiky v současné době rozeznává služební poměr upravený zvláštními předpisy pouze u tří složek ozbrojené státní služby. Ide o služební poměry vojáků, policistů a příslušníků Vězeňské služby. Vedle nich jsou v běžném pracovním poměru podle zákonníku práce zaměstnáváni tzv. „občanští pracovníci“, vykonávající práci mimo výkon služby. V budoucnu bude okruh státních zaměstnanců rozšířen o civilní službu v ústavním znění. Tedy o zaměstnance ministerstev a jiných správních úřadů zatazených do státní služby. Vedle budou opět stát tzv. občanští pracovníci vykonávající pomocné a obslužné práce. Tato teorie potvrzuje funkční základ postavení státního zaměstnance. Protože je tato problematika v České republice stále nedorážena, byvají tito budoucí zaměstnanci civilní služby označováni jako veřejní zaměstnanci. Tímto jsou odlišeni od dosavadních státních zaměstnanců ozbrojené služby. Tito veřejní zaměstnanci ale samozřejmě budou státními zaměstnanci, což vyplyne z jejich jmenování do státní služby státem a jejich služebního poměru ke státu. Nyní lze proto považovat oba pojmy za totožné, vyjadřující stejný význam. Dle mého názoru však není vhodné označovat pojmem veřejného zaměstnance kategorií zaměstnanců účelových veřejnoprávních

zařízení státní správy¹³. Pro jejich ustavení je rozhodující soukromoprávní pracovní poměr. Jedná se o zaměstnance veřejného sektoru, nejsou však zařazeni do státní služby. Proto by výše zmíněné označení bylo pouze zavádějící. Narozdíl od současné úpravy „veřejného“ činitele v trestním zákoně¹⁴.

Státní službu, kromě práv a povinností, charakterizují i nejrůznější omezení, která odlišují služební poměr od smluvního poměru pracovního. Z řeceného vyplývá, aby se státní úředník vyvaroval všeho, co by mohlo být na újmu vážnosti jemu svěřenému úřadu i jeho nestranného a nezávislého výkonu státní správy¹⁵.

Je obvyklým jevem, že zákon určí, pro které zaměstnance státní správy bude omezeno vedle práva na podnikání a jinou hospodářskou činnost, práva zakládat politické strany a politická hnutí a sfružovat se v nich také právo na stávkou.

Důležitým je rovněž problém neslučitelnosti, tzv. „inkompatibility“ výkonu státní služby s jinými veřejnými funkcemi. Inkompabilita bývá stanovena výslovně v obecné formulaci a dále pak i úpravou dísledků, nastane - li. V daném případě bývá přerušen výkon služby „prozatímně“, než je dotčenou osobou složen příslušný slib, a poté trvale. U obecné státní služby zpravidla nebývá omezeno právo petiční, shromažďovací, ani právo koaliční svobody.

Vnitrostátní právní normy samy určují, do jaké míry se mají vztahovat občanská a lidská práva na příslušníky státní služby, k omezení tak většinou dochází jen u příslušníků ozbrojené státní služby.

¹² Čebišová, T., Veřejná služba, str. 209 a Kostocká, Reforma státní služby, Právník č. 8/1992, str. 670

¹³ Tomeš, J., Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců státní správy, Právní praxe č. 4/1991, str. 188

¹⁴ Trestní zákon, tj. z. č. 140/1969 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění, § 89 odst. 9

¹⁵ Kostocká, J., K přípravě zákona ..., Právní praxe č. 6, 7/1993, str. 389-394

7.3 Systémy státní služby a vývojové tendence v Evropě

Instituce státní služby vykazuje v jednotlivých zemích řadu odlišností, danych zvláštnostmi historického vývoje, tradicemi, sociálními a kulturními podmínkami, politickými poměry a úrovní obecné a právní kultury.

Podle podstatných znaků se však všeobecně vymezují dva základní systémy státní služby. Je tedy možné rozlišit systém kariérní, jehož podstatu spočívá v celoživotní profesionální dráze ve státní službě a systém merit, založený na odborných předpokladech pro zastávání určitého funkčního místa, přičemž tato místa nejsou blokována pouze pro profesionální státní úředníky.¹⁶

7.3.1 Kariérní systém (career system, de la carrière)

Základem tohoto systému je právnem chráněný služební poměr, který je:

1. trvalý a nezrušitelný poté, co byl státní úředník jmenován do definitivního, zpravidla doživotního služebního poměru, dokud splňuje předepsané požadavky a nedopustí se deliktu, s nímž je spojeno propuštění ze státní služby¹⁷.
2. služební postup je zajištěn na základě plynutí služebních let, a postup do vyšších služebních tříd se podmínuje pracovním hodnocením, atestacemi nebo jinými kvalifikačními ukazateli.

V tomto systému se zaměstnání ve státní službě stává celoživotní profesí, která trvá i po odchodu do výslužby (podobně jako u vojáků z povolání po přechodu do zálohy). Systém je užíván ve většině evropských zemí, např.

v jedinci z patnácti zemí Evropských společenství¹⁸.

7.3.2 Systém merit

Pro tento systém je charakteristickou klasifikace míst ve státní službě. Funkční místa v systému se obsazují podle kvalifikace a pracovních výsledků uchazečů bez ohledu na to, zda dosud působili ve veřejném nebo soukromém sektoru. Registr míst je zpravidla rozsáhlý a popisy prací jsou detailně vypracovány pro každé funkční místo.

V tomto systému je běžná fluktuace mezi veřejným a soukromým sektorem. Samotný státněslužební poměr trvá jen po dobu, po kterou úředník zastává některé funkční místo ve veřejné správě¹⁹. Tento typ služebního poměru je rovněž ukončen penzionováním.

Systém merit je typický americkým systémem, užívají ho však i severské země v Evropě, jako např. Dánsko a Nizozemsko.

Při srovnávání obou systémů je zdůrazňováno, že systém kariérní poskytuje větší právní jistotu z hlediska trvalosti zaměstnání a jistoty služebního postupu, podporuje stabilitu služebních poměrů a profesionální vazby k veřejné správě, nabádá ke snaze o zvyšování kvalifikace. Nebezpečím je ovšem vznikající kastovníctví, které plyne z přeceňování stavovské prestiže, menší dynamičnost a rigidnost, strnulost. Postupem podle služebních let v „klasické“ státní službě se na vedoucí místa dostávají úředníci vyššího, předpenzijního věku.

Systém merit je dynamičtější, umožňuje pružnější postup při přijímání zaměstnanců a jejich výběru a při obsazování jednotlivých funkčních míst. Tento

¹⁶ Viz příloha I Informační zprávy o systémech státní služby v západních demokraciích

¹⁷ V CSR to byla do r. 1950 tzv. definitiva

¹⁸ Viz příloha I Informační zprávy...

¹⁹ Nutně je přihlížet ke členění veřejné správy na státní správu a samosprávu

systém nahradil tzv. systém spoils²⁰, který spočíval v tom, že po volbách, v nichž vítězná strana vystřídala u moci druhou, docházelo k celkové výměně personálního složení státního aparátu odshora dolů. Tento systém byl neefektivní a ve vysoké míře nestabilní. I u systému merit je stavěna do popředí jistá menší stabilita státního aparátu a téžkopádnost a obtížná měnitelnost v souvislosti s katalogizací a popisy míst.

V současné době můžeme v odborné literatuře vyzorovat snahu o kombinaci předností obou systémů, tedy v zemích, kde je využíván systém merit, jsou hledány možnosti jak zajistit větší stabilitu, trvalost služebního poměru. V zemích kariérního systému panuje snaha uvolnit cestu rychlejšímu služebnímu postupu pro schopné a výkonné úředníky i na vedoucí místa ve vyšších kategoriích. Místa jsou často obsazována veřejnými, otevřenými konkurzy, kdy část těchto míst mohou obsadit i osoby mimo stav kmenových úředníků. Konkurence zvenčí tak vytváří tlak na zvyšování kvalifikace a výkonnosti. Aby byly úřady doplnovány špičkovými odborníky, připadně některé funkce obsazovány s přihlédnutím k politické situaci, používá se v těchto případech institutu jmenování do funkce či smluvního poměru, často na určitou, omezenou dobu²¹.

7.3.3 Socialistická státní služba

V tomto systému státní služby pracovníci státního aparátu netvoří zvláštní sociální vrstvu, nemají žádné výsady v porovnání s ostatními pracujícími (nemají ani definitivu), jsou zásadně odvolatelní.

Úřednické povolání se mělo stát povoláním otevřeným pro široké vrstvy pracujících a mělo podléhat společenské kontrole. Státní zaměstnanci byli

²⁰ Používaný pouze v USA

²¹ Kompiace názorů a úvah T. Čebišové, D. Hendrycha, I. Tomeše a P. Zářeckého

podřízeni zastupitelským orgánům, které rovněž určovaly jejich úkoly. Právní postavení bylo upraveno především normami pracovního či správního práva²². Státní služba v socialismu též odrážela i jednotnou politickou příslušnost státních zaměstnanců, často vyzvyšovanou nad jejich odborné a pracovní schopnosti²³.

7.3.4 Obecná charakteristika státní služby v evropských zemích

A: Zákonodárství

Obecná zmínka o státní službě bývá zakotvena v ústavách, čímž je zvýrazněna veřejnoprávní povaha služebních poměrů státních úředníků či obecně státních zaměstnanců.

Zákony, které upravují institut státní služby, mají různý osobní rozsah působnosti. Vždy se ale vztahují na ty zaměstnance státu, kteří vykonávají jeho mocenské a správní funkce. Do svých úřadů jsou jmenováni a mývají i zvláštní označení - v německé „beamten“, ve francouzštině „fonctionnaires“, v angličtině „civil servants“, které vyjadřuje toto pověření. V češtině tomuto koresponduje výraz „úředník“. Ostatní veřejní zaměstnanci, tj. zaměstnanci veřejných služeb (škol, zdravotnictví, sociálního zabezpečení...), státních podniků (železnic, letecká doprava...) a také zaměstnanci obecních (územních) samospráv bývají přijímáni va velké většině na základě smlouvy²⁴.

²² Z. č. 65/1965 Sb., Zákoník práce, ve znění pozdějších změn a doplnění a např. z. č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků... ve znění pozdějších změn a doplnění a z. č. 100/1970 Sb. o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších změn a doplnění

²³ Čebišová, T., Socialistická státní služba, Praha, UK 1981

²⁴ Toto rozlišení znala i právní úprava v ČSR před rokem 1950 (pragmatikální úředníky srovná se smluvními)

Zákony o státní službě též obsahují ustanovení, která upravují jejich vztah k jiným právním předpisům tak, že:

- odkazují na jiné zákony, např. na zákony práce či procesní předpisy
- stanoví vlastní, subsidiární platnost vůči zvláštním zákonům o státní službě, např. vůči platovému zákonu, zákonu o služebním poměru vojáků z povolání...ap.

Vlastní obsah zákonů tvoří služební věci, které se týkají:

a) vzniku a průběhu služebního poměru, např. požadavky pro přijetí, jmenování na služební místa, povyšování, suspendování, penzionování, přechod do výslužby, ukončení služebního poměru

b) základních povinností úředníků:

- povinnost věrnosti (státu, demokratickému zřízení, ústavě)
- povinnost vykonávat službu řádně, osobně a svědomitě
- povinnost jednat a rozhodovat nestranně a spravedlivě
- povinnost zachovávat zákon, ostatní právní předpisy a služební příkazy
- povinnost mlčenlivosti
- povinnost složit služební slib

V zájmu nestranného výkonu veřejné správy se stanoví další povinnosti či zákazy omezující vedlejší výdělečnou činnost, zákaz přijímání darů a výhod a omezení týkající se politické činnosti - většinou je stanovena inkompatibilita, neslučitelnost některých služebních míst a funkcí, jako např. úředníka a zároveň soudce.

c) základních služebních práv:

právo na služební postup, zvyšování kvalifikace, na plat a doplňkové odměny, účast při vydávání služebních předpisů a individuálních rozhodnutí v personálních záležitostech.

Základní občanská práva a svobody jsou dnes státním úředníkům přiznávána v nejnižším rozsahu. Zákazy, které platily v minulosti, tzn. zákaz účasti na stávkách, odborového sdružování, členství v politických stranách, se dnes omezují např. na zákaz stávek pro nejvyšší úředníky či pro určitý druh služby. Rovněž platí právo na „rovný přístup ke všem hodnostem, službám i úřadům, pouze podle čnosti a talentu, bez jakéhokoli rozlišování“²⁵.

Zákonodárství týkající se státní služby je tvořeno jak zákonem o služebním poměru státních či veřejných zaměstnanců, tak i zákony, které doplňkově upravují věci, u nichž se předvídají častější změny, např. zákony platové či penzijní, nebo které vyžadují rozvedení dalšími předpisy pro jednotlivé druhy státní služby (disciplinární odpovědnost, služební postup aj.), anebo se týkají jen určitého druhu služby - ozbrojené síly....

Státní služba v západních demokratických státech je založena na profesionalitě, na odbornosti a kvalifikaci. Při přijímání do služebního poměru, hodnocení a povyšování rozhoduje odborná kvalifikace a pracovní výkon. Požadavky, které se týkají politické nestrannosti se dají shrnout do dvou pojmů: neutrality, tj. nestrannosti při výkonu úřední činnosti a rezervovanosti, tj. zdržení se výrazné politické aktivity. Vnější zásady do profesionálního výkonu veřejné správy a do poměru státních úředníků nad hranici, pevně stanovenou zákonem, se nepřipouštějí. Z tohoto hlediska by mohla jako vzor sloužit Velká Británie, kdy právě celková koncepce státní služby zde má výrazně neutrální charakter²⁶.

²⁵ Deklarace práv člověka a občana ze 28. srpna 1789

²⁶ Příloha I Informační zprávy...

B:

Rřízení státní služby: Odpovědnost za řízení státní služby bývá svěřena premiérovi, příslušným ministerům (vnitřní, financí) či státně - zaměstnanecké komisi složené z představiteli nejvýznamnějších resortů. V současné době však panuje snaha o co největší decentralizaci řízení.

C:

Současné vývojové tendence v Evropě

Jako základní vývojovou tendenci lze spatřovat změnu „profesionální tváře“ státní služby. Stále rostoucí úloha prognostická a rozhodovací klade čím dál vyšší nároky na kvalifikaci úředníků. Ta má většinou charakter středního všeobecného či odborného stupně vzdělání či klasického právnického vzdělání. Je nutné ji prohlubovat směrem k vyšší odbornosti, k čemuž dochází zejména přijímáním odborníků z daných oblastí, kteří přicházejí vykonávat činnosti ve státní službě.

Další významnou tendencí je prosazování jednotného systému řízení personální práce. Vývoj směřuje k vytvoření jednotných center obecného řízení personální práce ve státní službě, z čehož plyne, že bude jednotně uskutečňována personální politika týkající se vzniku služebního poměru, služebního postupu, skončení služebního poměru včetně odchodu do výslužby, odměňování apod.

S tímto vývojovým pramenem nepřimo souvisí i otázka procesu feminizace státní služby, započatým v 50. letech. Do budoucna je tedy nutné přizpůsobit právní podmínky služby, které byly dosud koncipovány především pro mužské státní zaměstnance.

Evropské státy rovněž hledají řešení, jak přizpůsobit státní službu rychle se měnícím podmínkám tržního hospodářství a snížit tak relativní zastávání tohoto institutu oproti rychlému rozvoji v soukromé sféře. Během se v této souvislosti stává institut tzv. defintivity, který často přetrvává ve své podobě z 19.

století a neumožňuje rychlé obměňování a omlazování v řadách vedoucích pracovníků nebo vytvoření soutěžního prostředí pro větší stimulaci úředníků. Prozatím je tento stav řešen např. větší otevřeností konkurzů na vyšší místa ve státní službě.

7.4 Současná právní úprava institutu státní služby v České republice

Současný právní stav lze zhodnotit několika stručnými větami: Pojmy státní služba, státní zaměstnanec a pracovník státního aparátu nejsou právně definovány. Užívají se pouze podřídně 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 zaměšnávatelci 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 zákonku 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 služby²⁷.

²⁷ Kostečka, J., Reforma st. služby..., str. 663, Právník č. 8/1992

7.4.1 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 ustanoveních²⁸ 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 zákony²⁹. V případě výkonné 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 úřadech³⁰. Institucionální záruka existence státní služby u nás je tak zakotvena přímo Ústavou.

Ústavní předpisy se jinak zmiňují o státních zaměstnancích jen výjimečně. Článek 21 odstavce první Listiny základních práv a svobod zaručuje občanům právo podílet se na správě veřejných záležitostí přímo anebo prostřednictvím svobodně zvolených zástupců, přičemž odstavce čtvrtý téhož článku Listiny zakotvuje rovný přístup občanů k voleným a jiným veřejným funkcím³¹. Článek 44 Listiny též umožňuje omezit státním zaměstnancům právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo na stávkou.

²⁸ Čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR

²⁹ Např. z. č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a např. z. č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích

³⁰ Čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR

³¹ Filip, J., Ústavní právo II, díl, MU Brno, str. 196

7.4.2 Přehled právní úpravy tzv. zvláštní služby

Východiskem úpravy právního postavení státních zaměstnanců je Zákoník práce³². I v tomto pojetí jednotných pracovněprávních vztahů byla připuštěna diferenciace tam, kde to bylo společensky žádoucí. Zákoník práce tedy problém řeší svou delegovanou nebo subsidiární působností na pracovní vztahy, vymezené v paragrafech č. 2 - 6. Tato skutečnost má význam zejména pro služební poměry v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech³³ (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 zmínované 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, změny a zániku služebního poměru, kázeňské právo a řádu 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.³⁴ 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 Bezpečnostní informační služby (BIS) je upraven samostatně, a to ve čtvrté části zákona č. 154/1994 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

³² Zákoník práce, ve znění pozdějších změn a doplnění

³³ Jedná se o tzv. zvláštní státní službu, na rozdíl od státní služby obecné

³⁴ Z. č. 555/1992 Sb. o vězeňské službě a justiční stráž

a zánku služebního vztahu, přičemž Zákoník práce pak nelze použít ani subsidiárně.

Zvláštními zákony je upraveno i právní postavení soudců, státních zástupců a justičních a právních čekatelů³⁵.

Mezi tzv. zvláštní službu je možné zařadit i na základě právní úpravy v celním zákoně³⁶ i právní postavení celníků a obdobně lze uvažovat i o postavení hasičů³⁷.

7.4.3 Právní úprava postavení veřejných zaměstnanců dle zákoníku práce

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

První přílohou do absolutně shodného postavení veřejných a ostatních zaměstnanců vnesla novela Zákoníku práce č. 231/1992 Sb., kdy doplnila znění paragrafu 73 zákona, který se týkal základního postavení zaměstnanců, o další povinnosti pro některé skupiny zaměstnanců³⁸.

Výčet těchto zaměstnanců je uveden ve druhém odstavci výše zmíněného paragrafu 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

³⁵ Zajišťuje právní postavení soudců, státních zástupců a justičních čekatelů ... apod.

³⁶ Z. č. 13/1993 Sb. - celní zákon, ve znění pozdějších změn a doplnění

³⁷ Z. č. 133/1985 Sb. o požární ochraně, ve znění pozdějších novel a doplnění

³⁸ § 73 Zákoníku práce, byl dále pozměňován, naposledy novelou č. 47/1995 Sb.

takovéhoo výčtu, ne soulhmného označení, je však možné tyto zaměstnance opravdu označit jako veřejné. 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.
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 dojíti 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.

Odhýlné 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 obdobným úřadem
- e) obcí

Na základě tohoto zákona jsou zaměstnanci rozděleni do platových tříd v souladu s charakteristikami platových tříd uvedených v příloze zákona. Je upraveno 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 paragrafu 23, či je případně provedla svým nařízením. V praxi je 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 paragrafu 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 spočíváme především v okruhu zaměstnanců, na které se 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 Úřadu 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 paragrafů 21 a 23 zákona č. 143/1992 Sb., je tzv. Služební platový řád³⁹. Toto nařízení je v mnohém shodné s nařízením výše popsanými, odlišným je vymezení osobního rozsahu působnosti. Vztahuje se totiž na zaměstnance ozbrojených sil, bezpečnostních

³⁹ Nař. vl. č. 79/1994 Sb. o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a služeb, orgánů celní správy, příslušníků Sboru požární ochrany ČR

sborů, orgánů celní správy a zaměstnanců dalších organizací, jež jsou taxativně vymezeny v paragrafů prvním.

Všechna uvedená nařízení/ obsahují jako své přílohy katalogy prací, kvalifikační předpoklady a stupnice platových tarifů podle platových tříd a platových stupňů.

Hovoříme - li o současném právním statutu státního zaměstnance, nelze opomenout tzv. lustrací zákon⁴⁰. 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 směřované pro vymezení statutu 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 směřovatně vymezit nový statut státního zaměstnance.

7.5 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. Tomuto cíli nemohl vyhovovat dosavadní komunistický model, který

sloužil zájmem jedné strany, s vysokým stupněm personální unie vedení státní správy s vedením komunistické strany.

Komunistický režim s sebou přinesl kritiku a stále kádrování státního aparátu. Úřednictvo bylo zdevastováno čistkami na základě politického prověřování. Úředníci samotní byli považováni za neúčinný a neúspěšný způsobující element. Výsledkem tohoto vývoje byla neuspokojivá profesionální úroveň úřednictva, platové nedocnění 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 úředníků⁴¹.

Státní aparát totálního 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, které můžeme zařadit do dvou základních skupin. První skupina je tvořena pracovníky s delší praxí, kteří jsou politicky a mravně přijatelní a jsou dostatečně odborně kvalifikováni, 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 kvalifikaci získat novou kariéru, anebo posleze odcházejí, protože práce ve státní správě jim nepřináší to, co bylo předemětem očekávání.

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

⁴⁰ Z. č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích

⁴¹ Jakubka a kol., Zákoník práce s komentářem

System vzdělávání a školení patří ve všech vyspělých zemích k nejdůležitějším sférám personální služby. Vzdělávání ve veřejné správě se nemůže orientovat pouze na přeskolování a doškolování již zaměstnaných úředníků, ale i studentů 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 Špýru.

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 a matiční aj. 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 oblasti⁴².

V této souvislosti bych se zmínila o prvním případě ověřování odborné způsobilosti v našich podmínkách. Ide o získávání tzv. zvláštní odborné způsobilosti, která je zakotvena vyhláškou ministerstva vnitra⁴³. 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 podnítit 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.

⁴² Čebišová, T., Člověk zvaný úředník, S 93, č. 21

⁴³ 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 doplnění

Právě tato zmiňovaná právní ochrana a existenci nezávislost úředníka na politické moci povede ke kvalitkování a kvalitní službě veřejnosti.

Náš stát potřebuje byrokracii. Ovšem „byrokracii osvícenou, objektivní, bezpodmínečně nadstraníckou, ke státu a ke každé vládě jako dočasnému režimu sice plně loajální, 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“⁴⁴.

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 jednaních dvě základní stanoviska k problému.

V rámci prvního názorového seskupení bylo požadováno dlouhodobější, postupné vytváření předpokladů pro transformační proces zvláštních úprav, které by stanovily pro státní službu pouze nezbytné nebo potřebné odchylky od obecné úpravy v Zákonu práce/, zvláštních úprav platových poměrů a sociálního zabezpečení státních zaměstnanců, až ke konečnému oddělení služebních vztahů od jiných zaměstnaneckých vztahů při budoucí rekonstrukci pracovního práva. Praktická odezva těchto názorů se projevila v novele Zákonu práce/, 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).

⁴⁴ Beneš, E., Demokracie dnes a zítřa, S 91, č. 44

Zastáncem tohoto názoru byl např. Igor Tomeš, který v roce 1991 navrhoval rozdělit proces přeměny státní služby do následujících fází:⁴⁵

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 Zákonem 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 veřejnoprávními 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.

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 kancelářů 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, který se bude vztahovat na všechny druhy státní služby, zřejmě však jen subsidiárně. Pro zvláštní úpravu postavení zaměstnanců veřejného sektoru (školství, zdravotnictví 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 zákony. 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 úřad, organizačně přičleněný 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 týkajících se osoby samotného úředníka. Odpůrci tohoto

⁴⁵ Tomeš, I., Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců veřejné správy, Právo

systemu 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 absolvování speciálního studia pro vyšší úředníky. Podle znění návrhu zákona je možné naneyš suspendování státního zaměstnance a je rovněž stanovena praktická nesesaditelnost představených.

Rovněž platové poměry zvýhodňují v návrhu zákona starší věkové kategorie. Hrozí tak klasické „neduhý“, málo stimulu, 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. 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 bezpředemné. K zásadní obměně personálního složení úřednictva zřejmě nedojde. Ovšem tím, že zákon stále nebyl přijat a státní stěra nekompenzuje žádým 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 daností, trvalostí a sociální jistotou poskytované v rámci státní služby. Přijetí zákona by rovněž mohlo zvýšit efektivitu výkonu státní služby.

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.

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. 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 nemoc z povolání, kde se předpokládá speciální právní úprava.

Nový zákon by měl přimést 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, trávající po dobu tří let a definitivu by získal až po složení předepsaných zkoušek. Úředník s udělenou definitivou by nemohl vykonávat další výdělečnou činnost kromě činností publikacemi, 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 zmíněné výše v textu.

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. Výjimku 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 zdejšního vývoje a také jim návrh zákona o státní službě přizpůsobit.

Institut státní služby musí být kvalitně právně zakotven, aby mohla být řádně uskutečňována výkoná 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. kariéřním 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.