

## VEŘEJNÁ SLUŽBA NA PRAHU 21. STOLETÍ

TAISIA ČEBIŠOVÁ

*„Úředník si má uvědomovat, že jeho úkolem je představovat obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí.“<sup>1)</sup>*

### 1. ÚVODEM

1.1 Služba společenství, dodržování právních a mravních povinností při výkonu veřejného úřadu – požadavky formulované v Ciceronových *De officiis* neztratily časem nic ze své platnosti a naléhavosti. Z řazení pojmů a vyústění definice je zřejmé, že právní a etické prvky se zde navzájem podporují a svorník tvoří svědomí (nikoli snad slepá poslušnost, pouhá přísná disciplína nebo neosobní výkon pravidel, které také tvořily ideál veřejného úředníka v některých údobích a konceptech). Jak vyplývá z dalšího, právě na počátku třetího milénia mezinárodní i vnitrostátní instituce odpovědné za veřejnou správu vynakládají mnoho úsilí na to, aby posílily význam právních a etických norem v této oblasti a podpořily jejich zachovávání.

Dostáváme se tak k jádru problému, považovaného za nejobtížněji řešitelný deficit posttotalitní veřejné správy, tj. k potřebě změnit myšlení, postoje, chování a jednání jejich vykonavatelů. Předchozí schematicko-dogmatická výchova a jí ovlivněná ustálená rutina, jakož i absence jasných, pevně zakotvených pravidel podporují spíše alibismus, snahu schovat se za předpis nebo vyšší autoritu než ochotu převzít osobní odpovědnost za výkon svého pověření. Právě v tomto směru lze očekávat významnou podporu změny od zákonné úpravy, která má poskytnout veřejným zaměstnancům záruky nezbytné k odpovědnému profesionálnímu výkonu úkolů veřejné správy.

1.2 Tento článek se zabývá veřejnou službou v prvé řadě z právního hlediska, jako právním institutem, vztahujícím se k právnímu postavení zaměstnanců veřejné správy. Byl napsán na jaře 2001, v době, kdy Parlament ČR začal projednávat vládní návrh zákona o státní službě<sup>2)</sup> (dále: služební zákon). Vyjadřuje se zejména v 5. kapitole k některým problémům připravované regulace; předřazuje stručný úvod do pojmových a terminologických otázek a charakteristiku veřejné služby v demokratických státech (stav, vývojové trendy, evropské principy).

<sup>1)</sup> Cicero, M.T., *O povinnostech*, Svoboda, Praha 1970, s. 73.

<sup>2)</sup> Vládní návrh: Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Článek tohoto rozsahu nemůže být systematickým pojednáním, zaplňujícím mezeru, která se vytvořila v české odborné literatuře k tomuto tématu od 2. světové války; jde spíše o úvahy a poznámky, jejichž účelem je jednak informovat, jednak vyvracet předsudky a nedorozumění. V pouňorové éře se u nás psalo jen o státní službě, a to okrajově<sup>3)</sup>, protože tento právní institut byl z právního řádu prakticky odstraněn. V polistopadovém období vznikla řada studií, statí a dokumentů<sup>4)</sup> (zejména v rámci programů Phare), které provázely úsilí zaměřené na reformu veřejné (v první řadě státní) služby v rámci celkové reformy veřejné správy.

1.3 Veřejná služba prodělává v posledních dekadách ve světovém měřítku podstatné změny, které nacházejí odezvu v právní teorii. Již delší dobu se objevují názory, zpochybňující opodstatněnost duálního uspořádání zaměstnaneckých poměrů, které vzniklo v důsledku autonomní veřejnoprávní úpravy postavení veřejných zaměstnanců v převážně většině novodobých evropských států (a států dalších kontinentů, pokud tento model přejaly).<sup>5)</sup> Klade se otázka: patří veřejná služba – jako specifická úprava právních poměrů veřejných zaměstnanců – k těm právním institutům 19. století, které se přežily a nemají být nadále udržovány, nebo – jako v našem případě – kříšeny? Článek se snaží přispět k odpovědi na tuto otázku tím, že naznačuje cesty, kterými se ubírá řešení právních problémů, spojených s nároky, kladenými v moderní správě na kvalitu a výkonnost personelu veřejné správy.

<sup>3)</sup> Kalenská, M., Problematika pracovního poměru státních zaměstnanců, Právník 6/1969.

Kalenská, M., Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků, AUC, Iuridica 4/1972.

Čebišová, T., Právní postavení pracovníků státní správy, Správní právo 8/1976.

Čebišová, T., Socialistická státní služba, UK Praha, AUC, Iuridica monographia XXXVI 1981.

<sup>4)</sup> Prvá, nepublikovaná studie pro vládu ČR: Čebišová, T., Kostečka, J., Reforma státní služby, únor 1992.

Analýza veřejné správy v ČR, NVF, Praha 1998.

Návrh strategie reformy veřejné správy v ČR, NVF, Praha 1998. Anglický překlad: Proposals for a strategy of public administration reform in the Czech republic, NVF, Prague 1998.

Hesse, J. J., Venna, Y., Verheijen, T., Strategy Options for Public Administration Reform in Central and Eastern European Countries, EIPA, Maastricht 1997.

Venna, Y. J., Von Bethlenfalvy, D., Kourilová, J., Outlines for a Human Resources Development Strategy in Central Administration of Czech Republic, EIPA 1998.

Kostečka, J., Reforma státní služby a její ústavní zakotvení, Právník 8/1992.

Kostečka, J., K přípravě zákona o státní službě, Právní praxe 6 a 7/1993.

Zářecký, P., Úvahy o reformě veřejné správy, Správní právo 6/1992. Týž autor v časopise Státní správa a samospráva (např. v č. 3/1993, 43/1993, 37/1994).

Čebišová, T., Poznámky k připravované právní úpravě státní služby, Právní praxe 7/1994.

Čebišová, T., Systém státní služby pro ČR, NVF, Praha 1999.

Čebišová, T., Státní služba: jaká a proč?, Parlamentní zpravodaj 2/2000.

Veselá, M., Státní služba, Acta Universitatis Brunensis, Iuridica No. 188, Brno 1997.

<sup>5)</sup> Timsit, G., Letowski, J. a kol., Les fonctions publiques en Europe de l'Est et de l'Ouest, Éditions CNRS, Paris 1986.

Velmi přesvědčivý obraz tohoto vývoje, hutný přehled legislativních změn a praxe podává stať Meininger, M.-Ch., The Impact of Public Service Reforms on Civil Service in Europe, in: Public Service Reform, IASIA 1998.

## 2. POJMOVÉ A TERMINOLOGICKÉ PROBLÉMY

2.1 Po půlstoletí, v kterém byl u nás i v této oblasti přirozený vývoj přetržen, neobejdeme se bez některých vstupních vysvětlení. Namnoze chybí i základní pojmy a terminologie. Pokud se vrátíme k naší původní pojmové a názvoslovné výbavě, vtahujeme někdy do hry slova, jejichž obsah byl v prostředí, kde se jich v mezidobí používalo, podstatně pozměněn. Toho si musíme být vědomi, když mluvíme například o definitivě. Definitiva neboli zásadní nevypověditelnost zaměstnance, jmenovaného do veřejnoprávního zaměstnaneckého poměru, byla u nás (resp. ve střední Evropě) považována za natolik dominantní znak, že dala pojmenování celému systému. Pokud pak systém, označovaný ve světě jako „kariérní“ ztotožňujeme v současnosti s někdejší definitivou, chybujeme hned v dvou směru: a) klademe přehnaný důraz na jeden znak systému a b) opomíjíme, že dnes v řadě zemí zaměstnavatel může trvalý služební vztah ukončit nejen klasicky (v důsledku uložení nejvyšší disciplinární sankce), nýbrž též pro neschopnost, prokázanou opakovaným služebním hodnocením.

2.2 Sémantické potíže nastávají již v okamžiku, kdy se nepracuje korektně s termínem „služba“. V kontextu veřejné správy se termín služba používá jako označení pro:

- úlohu, poslání veřejné správy; služba veřejnosti se v soudobých demokraciích stává principem a pojmovým znakem veřejné správy
- předmět, náplň její činnosti – poskytuje (zajišťuje) veřejné služby
- některé úřady nebo úseky veřejné správy (státní meteorologická služba, Bezpečnostní informační služba)
- zaměstnance veřejné správy (sociální skupinu) a pro jejich právní postavení. V právním smyslu je tedy *veřejná služba* (v singuláru)<sup>6)</sup> termín, užívaný v novodobých státech pro označení *právního režimu veřejných zaměstnanců*. – *Státní služba* je užší pojem, týká se zaměstnanců státu, který zde vystupuje (předešlým v klasickém kontinentálním modelu) v roli zaměstnavatele.

Služba ve smyslu určitého závazku vůči tomu, komu se poskytuje (státu, veřejnosti, monarchovi), je společná všem uvedeným významovým spojením. Nelze ji však prezentovat v podobě ustanovení § 1 návrhu služebního zákona: „*Tento zákon upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti (dále jen „státní zaměstnanec“), organizační věci služby (dále jen „služba“), přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li právní předpis jinak, řízení ve věci služby, odměňování ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, jakož i organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců.*“

Definice je ukázkou nepochopení základních pojmů, týkajících se státu, státní

<sup>6)</sup> Angl. public service, civil service (státní služba), public (civil) servants, public officials (dnes nejčastější označení veřejných zaměstnanců). Franc. Fonction publique, agents publiques (veřejní zaměstnanci), fonctionnaires (zaměstnanci ve státní službě).

správy a státní služby. Nelze přece tvrdit, že ČR (myslí se zde sociální entita, organizovaná ve státním útvaru, nebo snad jen orgány státní moci?) poskytuje veřejnosti státní správu. Na rozdíl od monarchy, který mohl obdarovat svůj lid dobrými úřady, v demokratickém republikánském zřízení si lid svými volenými zástupci veřejnou správu formuje a platí. Přitom jde již o druhý pokus – v návrhu zákona pro předchozí připomínkové řízení stát obdarovával veřejnost nikoli „státní správou jako službou“, ale přímo státní službou, tedy úřednictvem.

Tato hra se slovy má ovšem i svou druhou stránku. Tím, že návrh nevymezuje státní službu, nýbrž pouze upravuje „organizační věci státní služby“ a ty navazuje na právní poměry zaměstnanců, vykonávajících „státní správu jako službu veřejnosti“, vytváří jakýsi můstek pro ztotožnění organizace státní služby s vnitřní organizací státní správy. Takto se předmět právní úpravy podstatně rozšiřuje nad rámec obsahu státní služby, jak je běžně chápán a upravován. Jak rozvedu dále (kap. 5), i takové řešení je možné, pokud je zákonodárce přijme, avšak nemělo by se tak stát pomocí nesrozumitelných a neprůhledných právních konstrukcí.

*2.3 Differentia specifica* veřejné služby lze vázat v zásadě na příslušnost k institucím nebo na výkon pracovních funkcí, spojených s plněním veřejných úkolů (veřejných zájmů). „Zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele“ byly znaky, které podle Nejvyššího správního soudu vyvolaly nutnost regulace odlišné od „předpisů všeobecného zákoníku občanského o smlouvě služební“ a daly vznik samostatnému institutu práva veřejného.<sup>7)</sup> Podobně Long: „Francouzi nechápou stát jako jeden z podniků, určených k zajišťování služeb“, ale uznávají, že „jeho úlohou a posláním je hájit obecný zájem“.<sup>8)</sup>

Míra autonomie dalších zaměstnavatelských subjektů, především územních veřejnoprávních korporací, které spolu s „kusem státní moci“ přebírají i některé jeho další rysy, určuje, zda postavení zaměstnanců územní správy je – alespoň rámcově – upraveno spolu s poměry zaměstnanců státu nebo zvláštními zákony.

Taková kritéria, jako podíl na *zajišťování veřejných úkolů, veřejných služeb, veřejných zájmů* apod. se postupem času ve stále větším počtu zemí začala jevit jako příliš široká a neposkytující dostatečné zdůvodnění pro specifické (natož zcela autonomní) právní postavení rozsáhlé sociální vrstvy veřejných zaměstnanců (včetně zaměstnanců veřejných služeb, příp. i veřejných podniků). Výkon veřejných úkolů je dnes mnohdy delegován na subjekty veřejného nebo soukromého sektoru (případně smíšené povahy) s určitou mírou autonomie, vůči nimž si stát (veřejnoprávní korporace aj.) zachovává některé kontrolní a finanční vazby. Také v rámci správních úřadů se skutečná potřeba specifického právního režimu spojuje s výkonem státní správy ve vlastním smyslu („public administration propre“)<sup>9)</sup>, nevztahuje se tedy na pomocné, obslužné, technické práce.

<sup>7)</sup> Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 25, Boh. 1920, dodatek II., s. 783.

<sup>8)</sup> Long, M., *La fonction publique en France*, in: *La fonction publique*, Institut international des sciences administratives, UNESCO 1966, s. 73.

<sup>9)</sup> Definice, užívaná EU v souvislosti s výkladem čl. 48 (volný pohyb osob) Úmluvy o založení EU.

Často používaným, praktickým východiskem pro vymezení veřejné služby, je odměňování jejich zaměstnanců z *veřejných rozpočtů*. (Takto i Doporučení Rady Evropy, dále: RE, viz kap. 4). V rámci tohoto vymezení se potom definují skupiny zaměstnanců, jejichž poměry se ve větší nebo menší míře odchyľují od obecné regulace zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů.

Evropský soud pro lidská práva se ve svých rozsudcích z poslední doby<sup>10)</sup> zabýval otázkou, na které zaměstnance se nevztahuje působnost čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, protože jejich zaměstnání je charakterizováno specifickými činnostmi veřejné správy, spočívajícími „v ochraně obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství“. Konstatoval, že šlo o právo „civil par nature/civil by its nature“, týkající se pře mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem o ukončení zaměstnání. I když soud řešil problém, zda se dané právo vymyká povaze práv „de caractere civil/civil“ s ohledem na skutečnost, že šlo o zaměstnance pracujícího pro veřejnou správu, tedy pouze pro účel rozhodnutí o aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy, argumentace je pro současné chápání státní služby natolik výstižná, že si zaslouží rozsáhlejší citaci:

„Je pravdou, že v některých státech smluvní zaměstnanci podléhají soukromému právu, na rozdíl od titulárních zaměstnanců, na něž se vztahuje veřejné právo. Soud nicméně konstatuje, že v současné praxi smluvních států titulární zaměstnanci a smluvní zaměstnanci často vykonávají rovnocenné nebo podobné funkce. Skutečnost, zda aplikovaná zákonná ustanovení jsou ve vnitrostátním právu součástí veřejného nebo soukromého práva, nemůže, podle pevně zakotvené judikatury Soudu, být sama o sobě rozhodující, a v každém případě by to vedlo k nerovnému zacházení, stát od státu, mezi osobami ve státních službách, vykonávajícími rovnocenné funkce.“ A dále: „Soud vyslovil názor, že je vhodné přijmout funkční kritérium, založené na povaze funkcí a odpovědnosti, jaké zaměstnanec vykonává...Na úřadech státní správy některá pracovní místa zahrnují poslání obecného zájmu nebo účast na výkonu veřejné moci a jejich držitelé tedy drží v rukou část suverenity státu, který proto má legitimní zájem vyžadovat od těchto zaměstnanců zvláštní pouto důvěry a loajality.“

Z uvedeného plyne pro vymezení veřejné služby několik závěrů:

- určujícími hledisky pro zvláštní, zpravidla veřejnoprávní reglementaci veřejné služby sensu stricto jsou podíl na výkonu státní moci a pověření hájit veřejný zájem
- pro bližší rozlišení se uplatňuje funkční kritérium, vyjadřující povahu pracovní funkce a povahu a stupeň odpovědnosti
- uvedená kritéria mají relativní platnost. Nelze je považovat za absolutní měřítko, přikazující zvolit ten či onen systém. Dokonce v rámci jednotlivých států dochází, jak vyplývá z upozornění soudu, k situaci, že rovnocenné nebo podobné funkce jsou vykonávány jak smluvními, tak „titulárními“ (jmenovanými do státní služby) zaměstnanci.

<sup>10)</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ve věci Frydlander proti Francii, a rozsudek ve věci Pellegrin proti Francii. Český překlad cit. podle: Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI Publishing, s.r.o., pod č. 133, III. roč., 1/2000 a pod č. 97, III. roč., 5/2000.

2.4 *Teoretická hlediska* hrají při vymezování obsahu a rozsahu veřejné služby v praxi spíše jen podpůrnou úlohu. Ostatně „v žádné zemi nebyl režim veřejné služby výsledkem do důsledků provedeného teoretického plánu. Je plodem dlouhého vývoje, na němž se institucionální změny podílejí méně než změny veřejného citění a sociálního chování“.<sup>11)</sup> Snad každé pojednání o veřejné službě zdůrazňuje, že se v ní silně promítají tradice, historický vývoj, kultura, národní temperament atd. Tato složka veřejné správy se právě pro svou „lidskou“ podstatu nejobtížněji poddává reformám a také se svým přirozeným konzervatismem (změna přináší pro zaběhané byrokratické soukolí námahu a rizika) nejvíce podílí na skutečnosti, že reforma veřejné správy se opožďuje za změnami ekonomickými a politickými. Situaci dokreslují anekdotické výroky s reálným podtextem, jako: britský správní systém nelze přenést do zahraničí, neboť vyžaduje anglický smysl pro humor; nebo odpověď na námitku, že téze v dokumentu nemá logiku – ale jakou logiku chcete hledat ve státní službě? ... Přední francouzský odborník na státní službu věděl, o čem mluví. Francouzská veřejná služba (cca 3, podle j. pramenů přes 4 miliony zaměstnanců) zachovala spletitou síť „grands corps“, které jsou pozůstatkem feudální stavovské organizace; příslušnost ke „corps“, kterých je množství i v rámci jednoho resortu, hraje určující roli v postavení a odměňování zaměstnanců. „Francouzská situace je unikátní v několika směrech: předně, protože státní služba disponuje reálnou politickou mocí“<sup>11a)</sup> (kariéři úředníci tvoří více než 1/3 vysokých pozic v nejvyšší hierarchii politických stran a působí ve státní politice). Mimořádnou situaci podle citované autorky zaujímá ENA (postgraduální vysoká škola pro nejvyšší úředníky) a rovněž odborové hnutí a prosazování požadavků stávkami. Poznamenejme, že mezinárodně a rovněž v češtině užívaný pojem „*esprit de corps*“ (stavovská etika, duch státní služby) pochází právě z této kohesní sociální vrstvy (statistiky prokazují, že ve Francii, podobně jako v Německu, se udržuje silná tradice úřednických rodin, v nichž se po generace zachovává příslušnost k tomuto prestižnímu a jistoty zaručujícímu povolání). Jak tomu často bývá i u jiných společenských jevů, *esprit de corps* je střídavě zatracován jako součást byrokratické stavovské organizace, nepatřící do moderního světa, nebo – jako právě nyní – opět vyzvedáván, zejména po zkušenostech s „*new public management*“ (tedy v podstatě převádění veřejné správy do systému převážně podnikového řízení), zvláště pak vzhledem k hrozbám, spojeným s narůstající a s organizovaným zločinem propojenou korupcí.

2.5 Tento exkurs nebyl míněn jako podpora vědeckému nihilismu. Měl by pouze napomoci k pochopení myšlenky, že za vznikem a vývojem veřejné služby není třeba hledat více teorie a (příp. z ní vyrůstající) ucelené koncepce, než do ní bylo skutečně vloženo.

Uspořádání veřejné správy, záležitosti veskrze praktických zájmů a potřeb, bylo a je převážně výsledkem pragmatické politiky. Také důvody pro specifickou právní regulaci postavení veřejných zaměstnanců a pro její změny nutno hledat spíše

<sup>11)</sup> Grégoire, R., *La fonction publique*, Paris, Colin, 1954, s. 24.

<sup>11a)</sup> De Montricher, N., *The career public service in France: problems and prospects*, in: *Public service reform*, IASIA 1998, s. 373-384.

v této rovině. Teorie zde má své místo pro vysvětlení, systematizaci jevů a nepochybně také s rozvojem relevantních disciplín (teorie řízení, informatika, politologie, sociologie, psychologie, správní vědy atd.) nabízí cesty k dosažení cílů, které sleduje správní politika.

2.6 S postupem internacionalizace a posléze globalizace dochází rovněž ve veřejné správě, jež zůstává i v nadnárodním společenství, jakým je EU, doménou suverénního uspořádání jednotlivých států, k procesu výrazného *sblížení*. Ten se odehrává nepřímou, tím, že je nutno přizpůsobovat fungování a do jisté míry i organizaci veřejné správy úkolům, které vyplývají ze stále intenzivnějších a hlubších mezinárodních a nadnárodních závazků. Četné mezinárodní organizace, výzkumné instituce aj. produkují srovnávací studie, doporučení, směrnice, smlouvy atd. za účelem podpory standardizace nebo unifikace v této oblasti.

Za reformami veřejné služby (probíhajícími jako součást širších reforem veřejné správy, zaměřených na zvýšení efektivnosti) stojí především, jak se obecně píše, tlak na snižování veřejných výdajů, který se vehementně prosazuje od tzv. naftové krize v 70. letech. Vedle ekonomických důvodů je však třeba vidět i proměny veřejné správy a jejího postavení ve společnosti. Z někdejší diskrétní správy, uskučňované do značné míry za zavřenými dveřmi, se stává otevřený, transparentní systém, podléhající široké škále prostředků veřejné kontroly. Rozšiřuje se oblast vztahů, v nichž správní orgány vystupují vůči soukromým osobám na partnerské bázi, využívají prostředků, dříve vyhrazených soukromoprávní oblasti (dohody, mediační služby). Přístup k informacím, právně garantovaný a podporovaný novými informačními technologiemi, mění nejen způsob komunikace, ale ovlivňuje i samotné postavení soukromých osob ve styku s úřady. Rysy určité výlučnosti zaměstnání „u státu“ jsou pak společností reflektovány se zmenšující se intenzitou.

2.7 Veřejná služba je předmětem bádání a výuky celé řady společenských věd. Jako předmět právního studia tvoří součást ústavního, správního a pracovního práva. Právní poměry některých skupin veřejných funkcionářů, ústavních činitelů, soudců, státních zástupců, příslušníků ozbrojených sborů aj., jsou dnes zpravidla regulovány zvláštními zákony, autonomně, aniž by byly „zastřešeny“ spolu s právními poměry zaměstnanců veřejné správy nějakým společným rámcovým zákonem. Veřejná služba vymezená jako právní institut, vztahující se na zaměstnance veřejné správy, je v první řadě doménou správního práva. Záleží ovšem na tom, zda a v jakém rozsahu je příslušná úprava veřejnoprávní.

Pokud učebnice správního práva (učebnice typu naší obecné části) zařazují partii o veřejné službě, potom je to o ústavních základech, principech a institutech zákonů o veřejné službě. „Komplexní“ výklad, zahrnující například i trestněprávní odpovědnost státních zaměstnanců, byl podáván spíše v minulých dobách tam, kde specifická úprava veřejné služby téměř vymizela a byla snaha prezentovat alespoň nějaký obraz právního uchopení problému. Odkaz na interdisciplinární souvislosti je potřebný, zařazovat celé partie z jiných oborů však není ve světě obvyklé, nejen z důvodů oborového vymezení, nýbrž i z potřeby udržet rozsah učebnic v rozumných mezích.

### 3. VEŘEJNÁ SLUŽBA V SOUDOBÝCH DEMOKRACIÍCH

3.1 Veřejná správa potřebuje k zajišťování svých úkolů a funkcí zaměstnance, schopné vykonávat veřejnou službu *profesionálně*, s *náležitou výkonností* a v souladu s požadavky *neustrannosti, politické neutrality a loajality*. Právní poměry a pracovní podmínky veřejných zaměstnanců jsou proto v demokratických právních státech regulovány tak, aby motivovaly k uvedeným cílům a poskytovaly potřebné jistoty a záruky – zaměstnancům, státu (dalším zaměstnavatelským subjektům) a veřejnosti, jíž se správa zodpovídá ze své činnosti.

Právní postavení veřejných zaměstnanců se odlišuje od zaměstnanců soukromého sektoru (ve větší nebo menší míře) především zvláštními povinnostmi a nároky kladenými na ně ve veřejném zájmu a na druhé straně určitými kompenzacemi v odměňování a v oblasti sociálního zabezpečení.

Poměry v jednotlivých zemích se různí. Rozlišují se v zásadě<sup>12)</sup>:

- a) *kariérní systém*, v němž zákon (zpravidla veřejnoprávní) zaručuje trvalý služební poměr a služební a platový postup. (Naše prvorepubliková „definitiva“, angl. „career system“, nyní častěji „statutory system“: práva a povinnosti stanoví zákon, nikoli pracovní smlouva). Veřejná služba se stává v podstatě celoživotním zaměstnáním;
- b) *smluvní systém* („merit“, nověji „positions ‚nebo contractual‘ system“). Zaměstnanecke vztahy se řídí pracovním zákonodárstvím s případnými odchylkami. O volné místo ve veřejné službě se může ucházet ve výběrovém řízení každý na základě schopností („merit“) bez ohledu na to, zda dosud pracoval ve veřejném nebo soukromém sektoru.

3.2 Všechny země se snaží *modernizovat* veřejnou službu. Kariérní systém se reformuje za účelem větší otevřenosti a soutěživosti. Postup do vyšších služebních tříd bývá podmíněn zkouškami, postgraduálním vzděláním apod. Výběrová řízení na tato místa se v určitém rozsahu otevírají i pro absolventy některých škol a specializovaných vzdělávacích zařízení a pro uchazeče ze soukromého sektoru nebo jiných veřejnoprávních institucí (např. ve Francii). Definitiva byla v některých případech prolomena – např. v Itálii nebo v Rakousku lze propustit zaměstnance, který opětovně nedosáhl uspokojivého hodnocení. Ve Velké Británii (ta nemá zvláštní zákon o státní službě, nýbrž rozsáhlou sekundární legislativu) státní úředníci, kteří měli fakticky, na základě zvykového práva, definitivu („tenure“), tuto jistotu v rámci reorganizací v 80.-90. letech pozbyli. Tradiční země veřejné služby, spočívající na smluvním základě, USA, skandinávské země, Nizozemí, zdůrazňují větší pružnost svého uspořádání, hledají však cesty k zajištění potřebné stability a integrity veřejné služby. Proti nadměrné fluktuaci a ve prospěch zvyšování

<sup>12)</sup> Blíže: Les fonctions publiques de l'Europe des douze, IIAP 1990.

Auer, Demmke, Polet, Civil Services in the Europe of Fifteen, EIPA, Maastricht 1996. Tato publikace, stejně jako některé další studie, vzešlé z tohoto Evropského institutu veřejné správy, vytypovala prvky obou systémů, umožňující klasifikovat příslušnost zemí převážně ke kariérnímu nebo smluvnímu systému. Svědčí o velké dynamice reformních procesů v této oblasti, jestliže informace zde uváděné je nutno korigovat již po několika málo letech.



vání kvalifikace motivují platovým a sociálním zvýhodněním. Obecně zde hraje větší roli kolektivní vyjednávání (příslušné dohody mají v některých případech právní sílu zákona). Kolektivní vyjednávání se dnes ovšem uplatňuje standardně, též na základě mezinárodních smluv, ve všech zemích, stejně tak jako participace zaměstnanců na rozhodování o organizaci státní služby a na personálním řízení.

Tlak na snižování veřejných výdajů v posledních desetiletích vedl v některých zemích k omezení kariérního systému, zejména u zaměstnanců veřejných služeb a u pomocných a obslužných funkcí. Kariérní systém byl např. v Itálii a SRN ponechán pro užší kategorie především vyšších úředníků, kteří se podílejí bezprostředně na výkonu veřejné moci ve správních úřadech. Naposledy Švýcarsko kariérní systém prakticky zrušilo.

**3.3 Neexistuje jednotný recept** na nejlepší uspořádání. Uvedené systémy jsou jen určitá schémata, s mnoha variantami. Reformní změny nejsou zdaleka pouze jednosměrné, jak by se mohlo jevit povrchnímu pozorovateli. Kariérní systém je dnes méně rigidní. V některých zemích se nepředpokládá změna systému jako takového (např. Francie, Belgie), v jiných se omezil jen jeho osobní rozsah (SRN). Dokonce v rámci jednoho státu dochází k diferencím – tak např. v Rakousku byl tradiční kariérní systém podstatně změněn na úrovni federace, zatímco jednotlivé země tento trend neakceptovaly.

Pokud jde o *postkomunistické země*, vzhledem k potřebě vnést do veřejné služby určitý řád, nezbytný pro její profesionalizaci, odpolitizování a integritu, rozborů a doporučení vzešlá z mezinárodních odborných a politických fór vyúsťují ve prospěch *potřebné míry unifikace a stabilizace*, kterým lépe vyhovuje modernizovaný kariérní systém. Vystihuje to dokument, uvádějící, že jde o proces, v němž přechod na smluvní systém může být spíše vyvrcholením než nástupem k dosažení uvedených cílů.<sup>13)</sup> Služební zákony těchto zemí vesměs potvrzují tento trend.

Vývoj obecně vede k tomu, že hranice mezi kariérními a smluvními zaměstnanci se stává méně ostrou. V obou systémech se dnes požaduje uplatňování určitých základních principů veřejné služby.

**3.4 Nejnověji zejména vzhledem ke korupčním ohrožením se činí** na všech úrovních veřejné správy v jednotlivých státech i na nadnárodních (EU) a mezinárodních fórech kroky ke zvýšení *morální integrity* veřejné služby, k lepšímu vymezení úkolů a povinností veřejných zaměstnanců a k uplatňování jejich hmotné, trestní a disciplinární odpovědnosti. Příslušné dokumenty OECD a RE zavazují státy převzít pravidla, stanovená ve vzorových kodexech („code of conduct“, „ethical code“)<sup>14)</sup> a učinit je *závaznou a vynutitelnou* součástí regulace zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě. Etický kodex pro zaměstnance veřejné správy, schválený v tomto roce vládou ČR<sup>15)</sup>, atd. je krokem k realizaci této po-

<sup>13)</sup> Dokument RE, CDLR No. 62 The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of Central and Eastern Europe. CE 1995 s. 9.

<sup>14)</sup> Doporučení Výboru ministrů RE : No. R(2000)10 on codes of conduct for public officials. Srov. též Code of good administrative behaviour for staff of European Commission in their relations with the public (z r. 2000).

<sup>15)</sup> Etický kodex zaměstnanců veřejné správy, schválený vládou ČR 21.3.2001.

vinnosti. Právní závaznost a odpovědnost za porušení v kodexu stanovených povinností by měl stanovit pro zaměstnance státní správy právě služební zákon. – Někdy se u nás v této souvislosti používají nekorektní protiargumenty: opatření (od nichž lze samozřejmě očekávat jen relativní výsledky) se diskvalifikují tím, že se poukazuje na jejich neschopnost odstranit problémy v úplnosti; opomíjejí se např. velmi cílená a propracovaná pravidla modelových kodexů, týkající se oznamovací a dalších povinností při podezření z korupčního jednání, zacházení s dary, sankcí pro nadřízené za zanedbání detailně stanovených dozorčích povinností atd. Obdobná pravidla z britské civil service učinila dlouhodobě příklad solidní, spolehlivé a korupci odolávající státní služby (zajisté že s podporou ustálené a fungující „public ethics“, veřejné etiky).

3.5 *Evropská unie* nepředepisuje systém veřejné služby. Pouze nepřímo ovlivňuje organizaci státní správy a státní služby členských zemí požadavkem, že musí být schopny převzít a implementovat komunitární právo. Spolupráce veřejné správy členských zemí na tvorbě a implementaci společných politik a její způsobilost běžně, na všech postech, komunikovat a koordinovat přípravu a realizaci společných rozhodnutí patří k základním podmínkám fungování společenství. Proto se od kandidátských zemí vyžaduje, aby jejich státní služba odpovídala principům, které vyznačují evropský správní prostor.

V „indikativním seznamu klíčových prvků veřejné správy v zemích EU“<sup>16)</sup> se ke státní službě uvádí:

„profesionální státní služba se zákonným statutem, se systémem přijímání a služebního postupu, založeným na principech politiky řízení lidských zdrojů (včetně hledisek schopností, dovedností, motivace, stabilizované pracovní síly), která loajálně implementuje vládní politiku;

soubor pravidel a návodů k etickému jednání, zaručujících kontrolu a spolehlivý výkon správy veřejnými institucemi včetně uplatnění priorit etického jednání veřejných zaměstnanců.“

V rámci institucionální podpory pro členství v EU („Sustainable Institutions for EU Membership“) se požaduje: „zvýšit profesionalitu veřejných zaměstnanců buď prostředky přímého řízení nebo prosazením standardů pro klíčové skupiny prostřednictvím nábory, služebního postupu, disciplinárních, školicích, hodnotících a kontrolních systémů, tak aby se zajistila potřebná kvalita a kontinuita správy a aby veřejní zaměstnanci mohli jednat jako strážci ústavnosti.“

Za největší obtíže kandidátských zemí v personální oblasti se označují:

- nevýhodné platy ve vztahu k soukromému sektoru, které znemožňují přivést a udržet vysoce kvalifikované odborníky, a
- rigidní pravidla služebního postupu, založeného spíše na služebních letech a vzdělání než na skutečném výkonu.

U nás se někdy skoro jako hlavní důvod pro přijetí služebního zákona uvádí tlak EU. Taková interpretace je poněkud zavádějící. Požadavek upravit poměry za-

<sup>16)</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and East European Countries), společná iniciativa OECD a EU Phare Programme: SIGMA Paper 23, Preparing public administration for the european administrative space, s. 127.

městnanců státní správy zákonem zakotvila Ústava ČR, která tak reagovala na potřebu reformovat veřejnou službu a zajistit její standardní fungování. Pod tímto zorným úhlem Zpráva Komise EU, monitorující pokrok ČR v akcesním procesu (1998) konstatuje, že plnění harmonogramu pro reformu státní služby se opožďuje. Absence služebního zákona, nízké platy a chybějící systém vzdělávání (školení, „training“) státních zaměstnanců zhoršuje podmínky pro budování moderní, efektivní správy, způsobilé aplikovat *acquis*. Rovněž v následujících pravidelných zprávách Evropské Komise (za r. 1999 a 2000) se upozorňuje na problém chybějícího služebního zákona.

#### 4. PRINCIPY PRÁVNÍHO POSTAVENÍ VEŘEJNÝCH ZAMĚSTNANCŮ V EVROPĚ

##### 4.1. CHARAKTERISTIKA A OSOBNÍ ROZSAH PRINCIPŮ

*Základní principy, které vymezují postavení veřejných zaměstnanců v Evropě*, jsou nejnověji podchyceny v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z r. 2000.<sup>17)</sup>

Několičletá aktivita, zaměřená na přípravu tohoto dokumentu, byla vyvolána Doporučením Parlamentního shromáždění 1303 (1996), které navrhlo zařadit na program druhého vrcholného shromáždění hlav států a vlád RE mj. úkol vypracovat *Evropskou konvenci o státní službě*, která by stanovila standardy, týkající se etiky a jistoty zaměstnání („standards relating to ethics and job security“). V následujícím roce Parlamentní shromáždění přijalo v souladu s uvedeným usnesením *Doporučení 1322 (1997) o státní službě v rozšířené Evropě*. Konstatuje, že „ustavení a konsolidace demokratických institucí ve střední a východní Evropě vyžaduje existenci veřejné správy, loajální k voleným představitelům a s patřičným vztahem k občanům, jimž slouží“ („respectful to citizens it serves“).

Doporučení Výboru ministrů RE členským státům k postavení státních zaměstnanců v Evropě je poměrně stručný dokument, jehož jádro tvoří 17 zásad „dobré praxe“, kterými se má řídit příslušná legislativa a praxe. Projednání návrhu předcházely dokumenty o situaci v členských zemích, zpracované na podkladě informací z těchto zemí, a návrh, opatřený komentářem, připravený Projektovou skupinou pro správní právo, působící v rámci Evropského výboru pro právní spolupráci.

Jde o konsenzuální dokument doporučující povahy s váhou, kterou mu propůjčuje reprezentativní povaha RE a způsob, jakým dospívá ke svým závěrům a monitoruje situaci v členských zemích z hlediska dodržování demokratických principů a standardů. Dokument *vyjadřuje evropský standard* a jako takový může být

<sup>17)</sup> Doporučení Výboru ministrů RE: The status of public officials in Europe, Recommendation No. R(2000)6.

Z dalších dokumentů RE, vypracovaných Projektovou expertní skupinou pro správní právo v rámci Evropského výboru pro právní spolupráci:

- Report on the status of public officials in Europe [CJ-DA (98) 2].
- Report on the status of public officials in Europe [CJ-DA (98) 3].

použit kýmkoli, tedy i občany, politickými a jinými subjekty ke kritice práva a praxe, k prosazování jejich změn apod. Členské země jsou si toho vědomy, proto při prodávání takových dokumentů na expertní a posléze politické úrovni dbají, aby doporučení nebyla v rozporu s vnitrostátními možnostmi, zejména aby nepřekročila meze, dané jejich právním pořádkem, především ústavou.

Při četbě dokumentu třeba mít na zřeteli, že svým obsahem ani formulacemi není právním dokumentem sensu stricto; jeho smyslem je poskytnout vodítka pro zákonodárství a praxi členských zemí.

V preambuli návrhu Doporučení je uvedeno *opodstatnění návrhu*, které je signifikantní i pro zdůvodnění našeho služebního zákona, zejména:

- podstatná úloha veřejné správy v demokratické společnosti a potřeba jejího adekvátního vybavení lidmi, schopnými na potřebné úrovni plnit svěřené úkoly;
- důraz na principy právního státu, neutralitu a loajálnost vůči demokratickým institucím a vztah vůči občanům, kterým státní zaměstnanci slouží;
- zaměstnanci jsou klíčovou složkou veřejné správy, musí proto mít potřebnou kvalifikaci a náležitě právní a hmotné podmínky;
- podpora participace zaměstnanců na rozhodování, týkajícím se organizace a principů výkonu veřejných úkolů;
- veřejní zaměstnanci mají specifické povinnosti a práva, z toho titulu, že slouží státu, ale především jsou občany a mají mít pokud možno stejná práva jako ostatní občané;
- obecnou tendencí v evropských státech je reformovat státní službu za účelem zvýšení její účinnosti, výkonnosti a úrovně poskytování služeb občanům.

Principy mají být aplikovány bez ohledu na to, do kterého ze dvou hlavních systémů státní služby daná země patří, protože tvoří „samotný základ účelné a na občany orientované státní služby“.

V příslušných dokumentech se konstatuje, že nebylo možno podat jednotnou definici státní služby vzhledem k různorodosti jednotlivých systémů a také proto, že ve většině zemí probíhají reformy, které podstatně mění postavení osob, zaměstnaných ve veřejné správě. Přesto určité společné rysy, vyznačující výkon veřejných úkolů, umožnily formulovat obecné principy, které charakterizují postavení těchto osob.

Zatímco výchozí text usnesení Parlamentního shromáždění použil výrazu, který míří na státní službu („civil service“, „fonction publique“), v další fázi se zadání interpretovalo širě.

*Definice veřejného zaměstnance* pro účely tohoto dokumentu: každý člen personelu (osobního stavu), bez ohledu na to, zda „statutární“ (podléhající zvláštnímu zákonu, „statutory“, „dit statutaire ou fonctionnaires“) nebo smluvní, zaměstnaný státním úřadem nebo institucí, pokud je placen ze státního rozpočtu. Vyňati jsou volení představitelé a některé zvláštní kategorie se samostatnou právní úpravou (jako soudci nebo policisté). Jedná se tedy o státní zaměstnance (public officials, agents publiques), působící ve státní správě (případně v některých zemích i na úřednických místech v parlamentních, soudních apod. institucích), kteří jsou placeni ze státního rozpočtu.

## 4.2. JEDNOTLIVÉ PRINCIPY

Uvádím překlad jednotlivých principů, doplněný komentářem, zejména tam, kde je to potřebné s ohledem na naše problémy.

### 4.2.1 Právní rámec postavení veřejných zaměstnanců a jeho implementace

„Právní rámec a obecné principy týkající se postavení veřejných zaměstnanců mají být stanoveny zákonem nebo kolektivními smlouvami a jejich implementace má být ponechána vládě a/nebo jiným kompetentním orgánům nebo řešena v rámci kolektivního vyjednávání.“

### 4.2.2 Orgán odpovědný za veřejné zaměstnance

„Politika řízení (správy) – „the management policies“, vztahující se k veřejným zaměstnancům, má v zásadě spočívat na vládě. V zájmu účinného fungování státní služby je podstatné, aby nedocházelo ke kompetenčním konfliktům mezi odpovědnými orgány.“

„Vrchní odpovědnost“ za státní službu má v některých případech vláda (např. Andora, Bulharsko, Lotyšsko), premiér (Francie), jinde neexistuje centralizovaná odpovědnost za vytvoření administrativního rámce pro státní službu, který je v kompetenci rady orgánů různé úrovně (případ federálních států, jako je Rakousko nebo Belgie). V Maďarsku a Portugalsku jsou zásady uspořádání státní služby rozhodovány parlamentem a implementuje je vláda.

Institucionální odpovědnost za odborné řízení státní služby je věcí tradičního uspořádání, ale též rozsahu veřejné služby; Španělsko má ministerstvo pro veřejnou správu, Francie generální ředitelství pro veřejnou službu, v SRN plní tuto funkci ministerstvo vnitra atd. Vždy je významná role ministerstva financí nebo jiné finanční instituce.

### 4.2.3 Kategorie a úrovně (stupně) ve veřejné službě

„Pokud jsou zaměstnanci zařazováni do služebních kategorií a stupňů, jejich vymezení má spočívat na (pracovních) funkcích, spojených s určitou úrovní odpovědnosti“.

Zásada se týká především kariérního systému, avšak i v pozičním systému, kde se nerozlišují kategorie a stupně, má být sledována vazba funkce na příslušnou kvalifikaci. Dokument upřednostňuje kritérium pracovní náplně a odpovědnosti za výkon úkolů a funkcí před kritériem formálního vzdělání. To koresponduje dnes všeobecně uplatňovanému hledisku *kompetentnosti* v personálním řízení. Kompetentnost je komplexní hledisko – není spojeno jen se stupněm a druhem vzdělání, nýbrž se schopností znalostí a zkušeností používat.

### 4.2.4 Podmínky a požadavky nábora

„Nábor veřejných zaměstnanců se má řídit požadavkem rovnosti přístupu k veřejným funkcím („public posts“) a výběrem na základě schopností („merit“) a spravedlivé (fair) a otevřené soutěže, s vyloučením diskriminace. Mohou existovat některé předběžné podmínky pro vstup do služby. Navíc mohou být stanoveny obecné a zvláštní požadavky pro nábor. Pokud tyto podmínky zakládají výjimky z uvedených principů, musí být zakotveny v právu.“

Termín nábor (recruitment) zahrnuje vlastně dva instituty – nábor a výběr do státní služby. Obě procedury se vnímají v těsné souvislosti proto, že jsou nejčastěji v kompetenci jednoho orgánu a řídí se stejnými zásadami. Terminologie zde odpovídá přístupu k věci: „Správa se nemůže spokojit s pasivní a neutrální úlohou, která spočívá jen v přijímání kandidátů. Musí podněcovat jejich zájem („les provoquer“).“<sup>18)</sup>

#### 4.2.5 Náborové řízení

„S ohledem na výše uvedené zásady, systémy náboru a příslušná řízení musí být otevřená a transparentní a spočívat na jasných pravidlech. Musí umožňovat jmenování nejlepších kandidátů, kteří vyhovují specifickým potřebám dané instituce.

Státy zajistí právní ochranu uchazečů o zaměstnání ve veřejné službě, zahrnující mj. důvěrnost citlivých informací, poskytnutých v souvislosti s výběrovým řízením, a právní prostředky, kterých může použít uchazeč proti rozhodnutí orgánu, který má v působnosti náborové řízení“. – Podle komentáře jsou v mnoha zemích zaměstnanci na nejvyšší posty vybíráni v diskreční pravomoci. Podobně studie OECD<sup>19)</sup> uvádí souhlas ministra při obsazování vedoucích míst např. v Rakousku, Belgii, Francii, Německu, Irsku, Portugalsku, UK, Islandu, N. Zélandu aj., někdy jen na nejvyšší pozice. – Upozorňuji na to proto, že návrh služebního zákona je v tomto směru neobyčejně striktní; možná, že je takový přístup v našich podmínkách odůvodněný (je otázka, nakolik je uskutečnitelný), nelze jej však vydávat za evropský standard.

#### 4.2.6 Přeložení (transfers) státních zaměstnanců

„Státní zaměstnanci nemají být pokud možno překládáni bez svého souhlasu, nebude-li to vyžadovat veřejný zájem a jmenovitě fungování „dobré správy“. Přeložení nesmí sloužit jako skrytá forma sankce. Pro případy přeložení bez souhlasu zaměstnance musí existovat právní prostředek, kterým by se zaměstnanec mohl bránit proti takovému opatření z titulu jeho nezákonnosti“.

#### 4.2.7. Služební postup

„Služební postup spojený s vyšší mírou odpovědnosti je třeba založit na kritériu schopností (base on merit)“.

Služebním postupem se rozumí v některých zemích postoupení na vyšší služební (platový) stupeň, jindy i změna služební (platové) třídy. Praktikuje se i dočasné povýšení pro toho, kdo na určitou dobu zastává odpovědnější funkci a splňuje předpoklady, avšak nebyl převeden do vyšší kategorie nebo pro takové trvalé převedení chybí volné místo.

Podmínky a procedura povyšování se liší, i když v zásadě se uplatňují dvě hlediska: vyšší kvalifikace, ověřovaná v některých případech hodnocením nebo zkouškami, a služební léta, která jsou chápána jako součást širší kategorie – profesionálních zkušeností. V Polsku je platový postup podmíněn iniciativním a přesným výkonem povinností, ve Francii není automatický služební postup, ale záleží na

<sup>18)</sup> Long, M., La fonction publique en France, in: La fonction publique, IISA, Bruxelles, Unesco 1966, s. 90.

<sup>19)</sup> Managing the senior public service, A survey of OECD countries, OECD, Paris 1997.

hodnocení odborných předpokladů nebo na vykonání zkoušky, v Maďarsku je časový postup za předpokladu, že zaměstnanec splňuje právně předepsané kvalifikační požadavky – jinak se vyžaduje jednak zkouška, jednak kladné hodnocení představeného.

#### 4.2.8 Práva

„Státní zaměstnanci mají mít zásadně stejná práva jako ostatní občané. Výkon těchto práv však lze právním předpisem nebo kolektivní dohodou upravit tak, aby byl slučitelný s jejich veřejnými povinnostmi. Jejich práva, konkrétně politická a odborová práva, lze omezit pouze v míře nezbytné pro řádný výkon jejich veřejných funkcí“.

V průběhu zejména 2. pol. 20. století s rozvinutím konceptu lidských a občanských práv postupovalo odstraňování zákazů a omezení, která v klasické éře státní služby byla ukládána „plošně“. Moderní ústavní právo omezuje výjimky z takových práv na nutné, odůvodněné a zákonem stanovené případy. Požaduje se, aby zaměstnanec zachovával politickou *neutralitu a rezervovanost* a nestrannost; aby nepodřýval důvěru v nestrannost veřejné správy. V rozporu s rezervovaností by např. bylo, kdyby úředník zastával významnější funkce v politické straně nebo kandidoval do parlamentu apod. V regulích jednotlivých zemí, příp. v ustálené praxi jsou stanoveny příslušné postupy – např. povinnost předem ohlašovat takové záměry, povinnost opatřit si předchozí souhlas nadřízených, dočasné zařazení mimo výkon funkce apod. Záleží na tradicích a politické situaci země. Např. v Irsku pouze nejnižší kategorie (clerical level) úředníků má právo na účast na politickém životě; v Polsku naopak některá omezení platí pro nejvyšší kategorie.

#### 4.2.9 Zákaz diskriminace

„Nepřipouští se žádná nespravedlivá diskriminace (unfair discrimination) založená mj. na věku, zdravotním handicapu, pohlaví, osobním stavu, sexuální orientaci, rasové příslušnosti, barvě pleti, etnickém nebo národním původu, příslušnosti k určité komunitě (community background), politických nebo filosofických názorech nebo náboženském přesvědčení, zejména v souvislosti se vstupem do služby nebo se služebním postupem“.

Nespravedlivá diskriminace se uvádí a *contrario* pozitivní diskriminace, kterou právní řády uznávají v některých případech k zvýhodnění např. válečných invalidů nebo příslušníků komunit, které byly znevýhodněny historickým vývojem apod.

#### 4.2.10 Participace veřejných zaměstnanců

„Veřejná správa bude podporovat participaci nebo konzultace se zaměstnanci při rozhodování o organizaci, struktuře a principech, kterými se řídí výkon veřejných funkcí“.

Veřejní zaměstnanci nejsou v moderních demokraciích považováni za pouhý objekt regulace státní služby, ale za její aktivní účastníky. Snaha omezit jejich participaci na personální záležitosti jednotlivců by neodpovídala evropským principům. Naopak se počítá s jejich aktivní účastí při stanovení principů a základů organizace a fungování veřejné správy. Zaměstnanci participují v různých formách – prostřednictvím odborových organizací, zvolených zástupců aj.

Zpráva rozlišuje dva druhy kolektivních práv: práva na participaci a práva na

účasť v odborech. V niektorých zemích, ako v Rakousku, Francii, Nemecku, Španielsku existuje právo zamestnanců voliť si reprezentanty pro účasť na organizácii a řízení státní služby. V Nemecku některá rozhodnutí (např. v personálních záležitostech) lze činit pouze se souhlasem volených zástupců zamestnanců.

Právo na sdružování v odborech a na účasť v jejich činnosti je zakotveno výslovně ve většině zemí, někdy i ústavně. Některé země střední a východní Evropy (Polsko, Rumunsko) neudělují toto právo úředníkům na vyšších (řídících) postech. V řadě zemí se odbory účastní i v této oblasti kolektivního vyjednávání o platech a sociálních podmínkách.

Právo na stávkę výslovně zmiňuje jen několik zemí (Finsko, Francie, Portugalsko). Ve Francii je omezeno tak, aby nebyl narušen požadavek kontinuity výkonu veřejné správy; některým zamestnancům je účasť na stávce zakázána. V j. zemích chybí výslovné ustanovení, v praxi se však připouští účasť na stávkách. Ve Velké Británii právo na stávkę není omezeno, za podmínky, že většina členů odborových organizací si ji odhlasuje v tajném hlasování.

#### 4.2.11 Sociální ochrana

„Státy mají poskytovat sociální zabezpečení státním zamestnancům, včetně penzijního zabezpečení, buď v rámci všeobecného sociálního zabezpečení a penzijního systému nebo v rámci specifického systému pro tuto oblast“.

#### 4.2.12 Odměňování

„Veřejní zamestnanci mají být náležitě odměňováni úměrně své odpovědnosti a funkci. Odměňování má být chápáno jako prostředek k dosažení cílů organizace a musí být dostatečné, tak aby zajišťovalo, že veřejní zamestnanci nebudou vystavováni riziku korupce nebo se zapojuvat do aktivit, které se neslučují s výkonem veřejných povinností“.

#### 4.2.13 Povinnosti

„V porovnání s obecným statusem občanů veřejní zamestnanci jsou nositeli zvláštních povinností, které přísluší k výkonu veřejných funkcí. Zahrnují mj. dodržování požadavků právního státu, mlčenlivost, neutralitu, nestrannost, hierarchickou podřízenost, lojalitu vůči demokratickým institucím, povinnost respektovat veřejnost („respect for the public“, ctít veřejnost, mít náležitý vztah k veřejnosti) a povinnost nést odpovědnost.“

Navíc, v zájmu zajištění toho, aby se zamestnanci plně věnovali výkonu veřejných funkcí a aby se předešlo střetu zájmů a korupci, mohou být stanovena některá omezení, týkající se vedlejších zamestnání a výkonu (nebo účasti na výkonu) určitých činností“.

Odpovědnost (accountability) v daném případě neznamená jen právní odpovědnost sensu stricto, která vzniká teprve porušením právní povinnosti, nýbrž širší povinnost zodpovídat se z výkonu funkce (v průběhu a po skončení plnění úkolů, při služebním hodnocení, a také z dodržování právních a etických povinností). – S takovým vymezením odpovědnosti (odpovědnost v pozitivním smyslu, „za plnění úkolů“) se setkáváme zejména ve správním právu, na rozdíl od civilně-právních oborů nebo trestního práva.



V řadě zemí dnes dochází k benevolentnějšímu posuzování vedlejší činnosti veřejných zaměstnanců („business incompatibility“), která byla v klasickém kariérním systému až na výjimky (vědecká, pedagogická apod. činnost) zakazována s ohledem na neutralitu a povinnost cele se věnovat službě. Proto principy neobsahují požadavek zákazu vedlejší činnosti a ponechávají tuto záležitost „socio-ekonomické a kulturní situaci té které země“. Svou roli zde hraje platová situace ve veřejné službě, která v kombinaci se striktním zákazem vedlejší činnosti odrazuje odborníky s vysokou kvalifikací.

#### 4.2.14 *Disciplinární odpovědnost veřejných zaměstnanců*

„Veřejní zaměstnanci, kteří neplní své povinnosti, ať úmyslně nebo z nedbalosti, mohou být podrobeni disciplinárnímu řízení. Disciplinární řízení musí být vedeno jako sporný proces, v němž je dotčenému zaměstnanci umožněno využít pomoci jím zvoleného zástupce. Možnost disciplinárního postihu musí být právně zakotvena. Veřejní zaměstnanci musí mít právní prostředky proti disciplinárnímu postihu“.

#### 4.2.15 *Vzdělávání*

„Soustavné vzdělávání (školení, „ongoing training“) je podstatným prvkem účinně fungujícího systému veřejné správy. Úkolem vlády je nabídnout veřejným zaměstnancům školení v rámci příslušné vzdělávací politiky. Státní zaměstnanci musí mít právo a povinnost vzdělávat se bez jakékoli diskriminace. Absolvování příslušného školení může být stanoveno jako podmínka pro služební postup“.

Komentář zdůrazňuje význam tohoto práva pro správu i pro zaměstnance, zejména ve vztahu k služebnímu postupu. Nejde ovšem o absolutní právo, nýbrž jeho výkon je podmíněn „vzdělávací politikou..., řídicí se mj. finančními možnostmi státu“.

Vzdělávání před vstupem do služby a v jejím průběhu hraje v profesionální státní službě mimořádně důležitou úlohu. Stejně jako u jiných prvků veřejné služby i zde nacházíme tradičně velmi diferencované přístupy. Zatímco např. Britové staví na dobrém všeobecném vzdělání, Němci na specializaci a především na právnickém vzdělání, které ostatně dominovalo od 19. stol. v evropských zemích. V současnosti jako by se navazovalo na starší, kameralistickou, tedy všestrannou průpravu pro výkon veřejných funkcí. „Upřímně řečeno, jediná shoda panuje v tom, že potřebujeme veřejné zaměstnance se vzácnou kombinací dovedností: dobré právníky a dobré manažery, ale také osoby s citem pro lidské vztahy, schopné přesvědčovat a vést své podřízené... rychlé změny si mohou vyžádat změny odbornosti v průběhu života. Spíše než příliš úzce specializovaný personel potřebujeme lidi s adaptabilními dovednostmi, protože přizpůsobení pro ně bude snazší než pro rigidní specialisty předčasně chycené do pastí úzkého oboru.“<sup>20)</sup>

<sup>20)</sup> Bodiguel, J.-L., in: Selected texts, general report and conclusions of the colloquy on the role and structure of the civil service in a democratic state, Portoroz (Slovenia), 2-3 juin 1994. Dokument RE CJ-DA-GT (98)3.

#### 4.2.16 Ukončení zaměstnání

„Ukončit zaměstnání je možné jen v případech a z důvodů stanovených zákonem. Pro všechny případy ukončení zaměstnání musí existovat právní obrana proti zneužití úřední pravomoci“.

#### 4.2.17 Ochrana veřejných zaměstnanců

„Veřejným zaměstnancům je třeba poskytnout možnost hájit svá práva vůči zaměstnavateli u soudu nebo u jiné nezávislé instituce.

Stát musí zajistit ochranu veřejných zaměstnanců, kteří při výkonu funkce v souladu s právem se dostanou do situace, kdy třetí osoby vůči nim vynesou neoprávněné požadavky (abusive claims) nebo jsou předmětem jiného protiprávního jednání.“

## 5. ČESKÁ VEŘEJNÁ SLUŽBA DE LEGE FERENDA

5.1 Úvodem několik poznámek *k přípravě a ústavní koncepci* zákona o státní službě. Zákon o zaměstnancích územních samosprávných celků je teprve ve stadiu zrodu a na tomto místě se jím proto nebudu zabývat. Je nesporné, že takový zákon by z řady důvodů měl následovat v co nejkratší době. Význam úředníků obcí a krajů pro efektivní a na občany orientovaný výkon veřejné správy je v našem případě zdůrazněn dvojitou úlohou, kterou tyto veřejní zaměstnanci plní při výkonu jak samosprávných, tak státněsprávních činností.

5.1.1 Příprava zákona byla započata krátce po listopadu 1989, po předchozím vývoji, který byl nepříznivý i v porovnání například s Polskem, Maďarskem, Bulharskem aj. Na rozdíl od těchto zemí v bývalé ČSFR bylo až do listopadu preferováno jednotné pracovněprávní postavení pracujících bez odchylek pro civilní státní službu. Nedostatek zkušeností z této oblasti, potlačení studia a výzkumu správy<sup>21)</sup> a izolace od západních zdrojů poznání vykonaly i v této oblasti své, takže odborníci ani politici neměli dostatečné povědomí o standardním uspořádání veřejné správy, její lidský prvek nevyjímaje. Protože šlo, zejména v prvních letech, o politicky citlivou otázku a zřejmě z obav, aby nedošlo k reminiscencím na minulé kádrování, byly personální problémy ponechány v podstatě živelnému vývoji a partiální odpovědnosti jednotlivých vedoucích úřadů a vedoucích pracovníků. Personální politika a rozvoj lidských zdrojů po více než jednu dekádu postrádají jednotnou koncepci, což podle příslušných analýz vede k neefektivnímu využití lidských a materiálních zdrojů.

Přijetí zákona bylo po léta inhibováno jednak z „nedostatku politické vůle“, jednak v důsledku výhrad k jeho koncepčním, obsahovým a legislativním aspektům. Zatímco prvá příčina s nástupem nové vlády (1998), která programově prosazuje

<sup>21)</sup> Čebišová, T., Spravedlná studia a reforma veřejné správy, Veřejná správa a právo, Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám, C.H. Beck, Praha 1997, s. 35-51.

reformu veřejné správy včetně zákona o státní službě<sup>22)</sup>, pominula, nezbytné změny návrhu se dařilo odstraňovat jen zvolna a jen do určité míry. Některé zásadní, mnohokrát opakované výhrady<sup>23)</sup> (od semináře organizovaného v Praze za účasti SIGMA v r. 1993 po seminář na Právnické fakultě UK v červnu 1999) se nestaly předmětem nepředpojaté, věcné diskuse, nýbrž byly jako zdržující a odporující určitým představám paušálně odmítány. Představa, stojící někde napůl cesty mezi služební pragmatikou (převzatou prvorepublikovým právem z rakousko-uherského dědictví) a vzory, tvořenými nepříliš organicky selektovanými prvky státní služby zejm. německé, resp. francouzské, neměla být napříště rušena. „Tyto kritiky a připomínky budou však muset být velmi odpovědné a fundované, neboť návrh vychází nejen ze zkušeností 1. republiky, ale i ze zkušeností a současné praxe řady vyspělých evropských zemí... K návrhu je dokonce zajištěna mezinárodní oponentura.“<sup>24)</sup> Nebýt určité zatvrzelosti v této věci, nemuselo být v samém závěru projednávání vládního návrhu vzneseno tolik pochybností ke koncepci, proveditelnosti a očekávané efektivitě zákona (z ministerstva, odpovědného za reformu veřejné správy, odborů, Legislativní rady atd.).

Za poznatky ze světa se však u nás někdy vydávají útržkovité informace, o metodě jejichž účelové selekce lze s úspěchem pochybovat. Vždyť i současný návrh zákona je po 10 letech přípravy opatřen informací o státní službě v zahraničí, která má vzdor určité faktografii malou vypovídací a zejména komparativní hodnotu, kterou by pro daný účel bylo možno požadovat.<sup>25)</sup>

<sup>22)</sup> Prohlášení vlády ČR z r. 1998, bod 4.5: „vláda předloží zákon o státní službě, který bude na jedné straně klást vysoké nároky na profesionální pracovníky ve veřejné správě, ale zároveň je chránit při výkonu jejich náročné činnosti.“

<sup>23)</sup> Patchett, K., The importance of certain actions during the transition period. Dokumenty SIGMA z mezinárodního semináře: Seminar on the implementation of civil service laws for reformed human resources management, Prague 29–30 June 1993.

SIGMA Review Report on Draft Czech Service Statute ze srpna 1994. Doprovodné studie Anke Freibert, prof. K.W. Patchett a Steffan Synnerstrom, z něhož dále cituji. Nepublikovaná expertiza. Čebišová, T., Poznámky k připravované právní úpravě státní služby, Právní praxe č. 7/1994.

Čebišová, T., Reforma státní služby v České republice, in: Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v ČR, ÚLVS, Praha 1996, s. 129–137. Angl. verze: The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic.

Čebišová, T., K návrhu zákona o státní službě, Parlamentní zpravodaj č. 4/2001.

Vondrová, A., Zákon o státní službě dostatečně nesleduje moderní evropské trendy, tamtéž.

<sup>24)</sup> Týc, J., O návrhu zásad zákona o státní službě, Všechno č. 5/1993, s. 16.

Podobný postoj zaujal M. Popelík, pracovník tehdejšího ÚLVS, úřadu spolupracujícího na přípravě zákona v rámci své odpovědnosti za reformu veřejné správy. („Některé úvahy o státní službě“, Správní právo 6/1994). Svůj článek věnoval cele vyvracení kritických připomínek k zákonu, uvedených v mém článku, cit. v poznámce 23. Škoda, že k tomuto tématu jinak autorsky nepřispěl.

<sup>25)</sup> Návrh je opatřen přílohou „Modely státní služby v některých evropských demokratických zemích a USA“. Materiál je trochu staršího data (sděluje se v něm, že polský zákon má nabýt účinnosti od 1.7.1999, byl tedy zřejmě psán či dokončován na počátku r. 1999). Jeho informační hodnotu pro účely parlamentní debaty a rozhodování poněkud snižuje jeho popisný a eklektický charakter. Prameny, z nichž bylo čerpáno, nejsou uvedeny. Snad by tolik neškodilo, že u některých států se dozvíme o povinnostech, u jiných spíše o úřednických kategoriích, že se směřují omezení základních občanských práv s neslučitelností funkcí (Polsko), že se sem připlety poměry v policii (UK) apod. Nejasná jsou však hlediska, kterými se měla řídit komparace (obsah, klasifikace systémů aj.), chybí jakýkoli analytický pohled a alespoň dílčí závěry ve vztahu k naší situaci.

Ve skutečnosti k ucelené koncepci veřejné služby se nepříkročilo, nýbrž začalo se, jako u nás častěji, z prostředka, tedy psaním paragrafů. Rozptýl názorů zde byl a je značný. Pro zajímavost uvádím citát z rozhovoru náměstkyně ministra vnitra pro reformu veřejné správy: „V našich podmínkách je důležité, aby byl zákon (o státní službě) přijat v té koncepci, v jaké ho přijala vláda. Jeho koncepce je dobrá a velice souhlasím s tím, aby nároky na úředníky, kteří budou spadat pod tento zákon a jichž je poměrně málo, byly tvrdé. Absolutní zákaz podnikání, na prostá mlčenlivost, povinnost poslechnout pokyn o změně svého působení. Tak trochu se tento systém bude blížit policejní a vojenské struktuře.“<sup>26)</sup>

5.1.2 Zavedení standardního pořádku do této oblasti a zvýšení kvality a výkonosti státní služby se spojuje především s přijetím služebního zákona k provedení čl.79 odst. 2 Ústavy ČR: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

Ústava s maximální stručností, ale zřetelně vytyčuje požadavek upravit právní poměry zákonem. Ústava neříká v této souvislosti nic výslovně o tom, jaká má tato úprava být, tj. na jakých principech má spočívat. Ústavní pořádek, zahrnující normy a principy demokratického právního státu, však dává dostatečnou oporu pro to, aby česká státní služba byla v tomto ústavním smyslu kompatibilní s vyspělými demokratiemi. Státní služba jako součást státu musí být založena na demokratických hodnotách, a to jak ve svém vnitřním uspořádání, tak v celé své činnosti. Základní práva a svobody se přiznávají všem občanům, státní zaměstnanci nevyjímajíce. Pokud je třeba ve veřejném zájmu omezit některá práva státních zaměstnanců, je tak možno učinit jen zákonem, za dodržení podmínek rovnosti a vázanosti takových omezení na účel, pro který byla stanovena. Omezení některých práv u vyjmenovaných skupin státních zaměstnanců zákonem umožňuje sama Listina<sup>27)</sup> (např. právo na stávku, čl. 27 odst. 4).

Připomeňme, že právní poměry státních zaměstnanců ve zvláštním režimu státní služby (služební poměry) nejsou ničím jiným než určitou variantou obecných zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů, z nichž se vyčlenily do autonomní podoby veřejnoprávní (v klasickém kariéerním systému) nebo do více či méně specifického druhu smluvních (občanskoprávních, pracovněprávních) vztahů. Služební zákony tedy obvykle upravují, stručně řečeno, vznik a průběh služebních vztahů, práva, povinnosti a právní odpovědnost (zejména odpovědnost disciplinární) zaměstnanců - a dále organizaci státní služby, tj. stanoví orgány (útvary, osoby) odpovědné za správu služebních poměrů a vymezují jejich působnost, pravomoc a vzájemné vztahy.

Návrh však vykročil za tyto standardní meze, kterých se přidržuje dikce Ústavy, a rozšířil předmět úpravy na mnohem širší pole řízení státní správy, resp. výkonu státní správy, tedy na otázky, které jsou obvykle řešeny v jiných zákonech nebo vůbec nejsou uchopitelné právními normami.

<sup>26)</sup> Rozhovor s Yvonne Streckovou O reformě veřejné správy, Parlamentní zpravodaj 5/2000, s. 24.

<sup>27)</sup> Listina základních práv a svobod, publik. pod č. 2/1993 Sb.

## 5.2 NÁVRH SLUŽEBNÍHO ZÁKONA

5.2.1 Návrh je zaměřen na *profesionalizaci, politickou neutralitu a stabilizaci* státní služby. Zavádí veřejnoprávní služební vztahy zaměstnanců, vykonávajících státní správu, ke státu; stanoví předpoklady pro jmenování do služby, služební povinnosti a základní práva zaměstnanců; upravuje kárnou odpovědnost; zavádí přípravu na službu, výběrové řízení pro vstup do přípravy a na obsazení služebního místa; stanoví pravidla o inkompatibilitě; upravuje průběh a způsoby ukončení služebních vztahů. Upravuje organizaci státní služby, sociální zajištění státních zaměstnanců a odměňování jak státních zaměstnanců, tak ostatních zaměstnanců správních úřadů.

Zákon je proponován pro „malou“ státní službu, tj. cca pro 80 000 zaměstnanců správních úřadů, kteří vykonávají státní správu (tedy nikoli pro pomocný a obslužný personál). V porovnání s obdobně vymezenými zákony v zemích střední a východní Evropy je tato zákonná předloha nepoměrně rozsáhlejší, podrobnější a komplikovanější. Zákon nabyl na objemu mj. tím, že i v případech, kdy bylo možné odkázat na obecnou právní úpravu a regulovat jen nutné odchylky, navrhovatel zvolil cestu samostatné právní úpravy. To se týká např. některých institutů v části šesté (Podmínky výkonu služby), části sedmé (Náhrada škody), partie o řízení ve věcech služebního poměru.

5.2.2 Nejvíce pochybností zatím bylo vyjádřeno k *definitivě*, kterou návrh umožňuje po 5 letech řádného výkonu služby a složení postupové zkoušky ze znalosti právních předpisů. Definitivu lze dle návrhu prolomit, tj. propustit zaměstnance po druhém neuspokojivém výsledku služebního hodnocení, které se má ovšem provádět v zásadě vždy po 3 letech (v souvislosti s postupem do vyššího platového stupně).

Definitiva v určité formě může mít své výhody. Přísnější režim státní služby je nutno něčím kompenzovat. Platy a sociální nadlepení mohou být jen úměrné daným ekonomickým možnostem a poměrům ostatních zaměstnanců veřejného sektoru. Definitiva by měla motivovat ke stabilizaci schopných a výkonných. - Úskalím zde není uzákonění definitivy jako takové, ale nebezpečí, že v měkkém prostředí se - nejen u tohoto institutu - neprosadí náročnější požadavky. Zásadní rozdíl mezi definitivním poměrem a služebním poměrem na dobu neurčitou spočívá v ochraně před propuštěním z důvodu reorganizace. I zaměstnanec ve službě na dobu neurčitou je chráněn před propuštěním (je možné jen ze zákonných důvodů, zákonným způsobem a je zde nárok na soudní přezkoumání). Není tajemstvím, že zbavit se neschopných a málo výkonných zaměstnanců je ve státní službě - a to i v dosavadním pracovníprávním režimu - nesnadné, a proto rozhodující je:

a) kvalitní výběr zaměstnanců, b) kvalitní obsazení vedoucích míst a c) - zde opravdu „nikoli v poslední řadě“ - systém obecného a specializovaného vzdělávání pro tuto oblast, aby bylo z koho vybírat.

Bylo by proto vhodné případné zavedení definitivy vázat na prokazatelné výsledky a atestaci vyšší úrovně odborné způsobilosti z příslušného oboru služby (nikoli jen znalost právních předpisů, ale znalosti ekonomické, technické, z informatiky, jazykové atd.). Moderní státní správa prostě už dávno není jen aplikací zákonů.

Je možno zvážit též výraznější stabilizaci pouze pro kategorii vyšších úředníků („higher senior civil service“), na nichž do značné míry závisí kvalita a výkonnost správy. (Pro srovnání: odhaduje se, že z britské státní služby, čítající cca 560 000 zaměstnanců, přibližně přes 5 000 úředníků má rozhodovací pravomoc zásadního významu.)<sup>27a)</sup>

### 5. 2.3 K předmětu a účelu zákona

Zamýšlí se českým zákonem upravit státní službu nebo též řízení státní správy? Odpověď si musíme vypreparovat z množství rozptýlených a často nejednoznačných ustanovení; nejjasněji snad mluví důvodová zpráva (s. 116): „v osobě vedoucího služebního úřadu se mají soustřeďovat veškeré činnosti..., tzn. jak záležitosti výkonu státní správy,.. tak i organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců.“ – A kdo bude tímto všemocným vedoucím služebního úřadu? Na ministerstvech to bude personální ředitel, v jiných správních úřadech úředník, kterého jmenuje zástupce generálního ředitele (GŘ).

Generální ředitelství má řídit státní službu, tedy spravovat služební poměry, které jsou specifickou obdobou pracovněprávních poměrů? Nebo je to centrum pro organizaci státní správy a její řízení, jak tomu nasvědčují některé jeho kompetence? Na tyto otázky by bylo třeba dát jednoznačnou odpověď a postupovat v souladu s ní. – Snad se zde navazuje na záměr někdejšího Úřadu pro legislativu a veřejnou správu vytvořit jakousi obdobu ministerstva či jiného orgánu, který mají nebo měly některé státy pro řízení veřejné služby a/nebo pro reformu a řízení veřejné správy. Pokud je toto záměrem zákonodárce, pak by to mělo být vyjádřeno v názvu zákona, v názvu generálního ředitelství a jasně promítnuto do obsahu zákona.

Linii *služebního řízení* (řízení výkonu státní správy v úřadech) a *personálního řízení* nelze směřovat. V prvním případě jde o řízení zaměřené na plnění úkolů úřadu („public management“), v druhém o personální záležitosti („personnel management“). Obě věci spolu souvisí. Úřady a úředníci existují proto, aby státní správa mohla plnit své úkoly a funkce. Personální řízení k tomu napomáhá vytvářet předpoklady. Personální ředitel není odborníkem na věcné obory služby ani na řízení veřejné správy, má jinou kvalifikaci a jiné pověření.

Z důvodů profesionalizace a depolitizace státní správy se podle návrhu zákona profesionální řízení ministerstev završuje zřízením funkce *státního tajemníka*, jmenovaného z ředitelů sekci ministrem, který ho též řídí. Státní tajemník má být zárukou odborného řízení a stability. Schopný úředník má naději přetrvat na tomto postu i několik vládních garnitur. Funkce státního tajemníka byla doplněna do návrhu dodatečně a zpracovatelé návrhu jako by si nestačili uvědomit, že tím se celý obraz řízení úřadu mění. Takové úkoly, jako je návrh systemizace, organizace úřadu apod. by samozřejmě měly přejít do kompetence státního tajemníka, zatímco personální ředitel se bude moci plně soustředit na personální řízení.

<sup>27a)</sup> Wade, H.W.R., Forsyth, C.F., Administrative Law, Clarendon Press, Oxford 1996, s. 58.

5.2.4 *Odpolitizování státní správy*<sup>28)</sup>, tj. vymanění úředníků z osobní závislosti na politicích, je nutnou podmínkou profesionální, politicky neutrální a nestranné správy. Znamená to zaručit, že úředníci budou *přijímáni, povyšováni, odměňováni* atd. *podle odborných, nikoli politických hledisek* a personální rozhodování se bude uskutečňovat podle pravidel férového, objektivního procesu. Zákon a jím podložené personální řízení, svěřené profesionálům a zásadně oddělené od politických vlivů, jsou prostředky proti politické protekci a korupci a proti libovolné výměně úředníků s příchodem nového ministra. Pokud by ministr i po uzákonění státní služby požadoval rozhodnutí či postup v rozporu se zákonem, riskoval by politický skandál a případnou rezignaci na funkci.

Věci však musí mít svou míru; ministři nelze upřít ústavní (a ve světě obvyklé) postavení. Z povahy věci není možné oddělit státní správu, která realizuje státní politiku v režii dané vlády, od politiky „čínskou zdí“.

Podle čl. 68 odst. 2 Ústavy prezident republiky jmenuje členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Ministerstva jsou monokratické orgány v čele s ministrem, který nese ústavní odpovědnost za ministerstvo. Nelze mu proto z definice upřít právo zasahovat do *věcného* rozhodování ministerstva ani právo projednávat s představenými jakoukoli otázku, týkající se ministerstva.

Personální ředitel nemůže být se svým útvarem „státem ve státě“, protože ministr nese odpovědnost za celý úřad. Nemůže na interpelaci v Parlamentu sdělit, že případné personální skandály (překročení pravomoci, případy korupce atd., které nelze vyloučit) se ho netýkají a nechť se poslanci a občané domlouvají s personálním ředitelem. Tedy: věci politické a správní kultury nelze vyřešit beze zbytku zákonem. Například ustanovení, že personální ředitel musí (vlastnímu) ministrovi poskytnout informace, požádá-li o ně (§ 12 odst. 3 a odst. 5), zní podivně. Kdyby tohoto ustanovení nebylo, bylo by s ministrem zacházeno jako s nepovolanou osobou? – *Jmenování a odvolávání představených* (označení z návrhu zákona dnes zní poněkud cize, lepší se však nenašlo) personálním ředitelem se má dle návrhu konat „v dohodě s členem vlády“. Nedohodnou-li se, rozhodnutí přechází na předsedu vlády, jemuž věc postoupí GR. Podle čeho bude premiér volit, zda se postavit za ministra nebo personálního ředitele? Bude jen formálně schvalovat doporučení GR?

V zahraničí určitá ingerence ministrů do jmenování představených, především nejvyššího rangu (top managers), je běžně, výslovně nebo neformálně umožněna (viz kap. 4). Pokud tomu tak je, předpokládá se, že profesionální politik a profesionální úředník zvládnou komunikaci a najdou řešení. Úporná snaha stanovit pro

<sup>28)</sup> K věcnému problému vztahu politiky a správy pro ilustraci z prvorepublikové publikace: „odpolitizování státního úřednictva je nejoblíbenější téměř heslo dnešní doby, ač lze pevně věřit, že málokdo je si vědom, oč při něm jde“ píše Havelka, J., v článku O vývojových tendencích práva státního úřednictva ve státě, *Veřejná správa*, roč. 2, č. 5-6, 1932.

Pronikavou, dnes bychom řekli sociologicko-politologickou studii byrokracie v evropském měřítku i československého úřednictva, formovaného pod vlivem rakouského dědictví, podává: Mertl, J., *Byrokracie*, Orbis, Praha 1937.

Odkazují též na novou práci: Keller, J., *Sociologie byrokracie a organizace*, Sociologické nakladatelství, Praha 1997. Z hlediska našeho tématu jsou zajímavé zejména partie, reprodukcující analýzu francouzské byrokracie klasika správní vědy M. Croziéra (není, myslím, přeložen do češtiny) a úvaha o vlivu komputerizace.

každý krok neosobní pravidlo nemusí být vždy pomocí, ale někdy neúnosným zatížením vládnutí a správy.

**5.2.5 Vnitřní normativní předpisy** a služební pokyny patří k základním nástrojům řízení. Právo vydávat je nelze upřít tomu, kdo je pověřen řízením úřadu, tedy ani ministři. Pokud náš zákon zavádí funkci státního tajemníka, příprava vnitřních předpisů bude zajisté jednou z jeho kompetencí (a lze na něj delegovat i pravomoc vnitřní předpisy vydávat). Pokud by ministr sám rozhodoval bez odborných podkladů, případně v rozporu s pravidly racionálního řízení anebo dokonce s právními předpisy, opět by riskoval své postavení.

Zvláštním případem vnitřních předpisů jsou ty, které se týkají personálního (nikoli služebního) řízení. Zde je namísto pravomoc personálních šéfů. Stanovit však ze zákona neplatnost nezákonného vnitřního předpisu nelze, podobně, jako to není možné u správních nařízení. Stejně jako u služebního příkazu: právo (někdy i povinnost) namítat rozpor s právními předpisy a další postup předepsanou úřední cestou. O platnosti předpisu však může rozhodnout jen příslušný orgán.

### **5.2.6 Osobní rozsah státní služby, zaměstnanci a čekatelé**

- a) Poznatek, že veřejnou (státní) správu nelze pozitivně vymezit taxativním výčtem, patří k abecedě teorie správy. Návrh se o to pokouší (§ 6 odst. 2) nesourodým a nutně neúplným výčtem jednak správních procesů (činností), jednak některých věcných úseků (zřejmě v domnění, že právě tyto jsou, po staru řečeno, „průřezové“). Žádnou jednoznačnou definici, která by řešila případné spory, návrh nedává. Přitom by stačilo stanovit, že služební režim se vztahuje na zaměstnance, vykonávající státní správu, pokud byli jmenováni na systemizované místo do státní služby. Systemizaci bude periodicky schvalovat vláda a na jiné než volné systemizované místo jmenovat zaměstnance zákon nedovoluje.
- b) Je třeba odstranit pochybnosti o tom, do čeho je zaměstnanec přijímán a k čemu je čekatel připravován. Zaměstnanec „vykonává službu *na služebním místě, v oboru služby*, do kterého byl jmenován“ (§ 2 odst. 2). Podle § 33 odst. 1 je však jmenován *na služební místo, do služby, v oboru služby*. Přesto, při obsazování volných služebních míst v průběhu kariéry může být jmenován i na místo mimo jeho obor služby. – Podle § 19 odst. 2 písm. c) je *čekatel připravován pro služební místo v oboru služby*. Tomu neodpovídá skutečnost, že i splní-li všechny předpoklady, včetně přípravy a zkoušky, dále jako by se vůbec o toto místo nejednalo. Pouze zjistíme, že postoupí-li některý zaměstnanec na vyšší místo, na takto uvolněné místo může být přijat čekatel, který přípravu ukončil. O oboru služby, natož o místě, na které byl připravován, se zde mlčí. Ale obor služby kupodivu náhle figuruje v jeho případě, chce-li se ucházet o místo v 2. kole (sic !). – *Postavení čekatele* je celkově neutěšené. Projde výběrovým řízením, roční přípravou, složí zkoušku a nemá žádnou jistotu, ba ani ohledně pořadí, v kterém bude zvažováno jeho přijetí na uvolněné místo. Opravdu dobří do tak nejisté akce nepůjdou nebo si najdou po absolutoriu přípravy (v jejím průběhu) jiné uplatnění.

Potíž je v tom, jak bylo opětovně upozorňováno, že zde *zaváděný systém je napůl kariérní* (v něm se přijímá do služby jako takové a státní služba se stává



- širokou - profesí úředníka, takže není fixován na specializaci) a *napůl poziční* a sladit je, aby nevytvářely uvedené nelogičnosti, vyžaduje hodně námahy. Přece jen, zdá se, bude úředník jmenován spíše do služby než do oboru služby, když ho lze (podle § 33 odst. 6 a podle § 33 odst. 3 in fine - „zaměstnanci zařazení ve služebním úřadu mimo službu“) jmenovat na volné služební místo do jiného oboru služby a nemusí vykonat ani žádnou diferenční zkoušku nebo prokazovat kvalifikaci pro tento odlišný obor.

Není logické budovat jednotné řízení služby s centrálním registrem, což má smysl zejména pro mobilitu úředníků, když se dává jednoznačně přednost lidem „ze své budovy“.

5.2.7 Je třeba ujasnit si *právní povahu služebních vztahů* a vyvodit z ní důsledky. Služební vztahy, založené zvláštním, veřejnoprávním zákonem, jsou právními vztahy sui generis. Zaměstnanci jako subjekty těchto vztahů jsou zákonem zavázáni dodržovat služební disciplínu; jsou právně odpovědní za porušení povinností, uložených jim - na základě zákona - nejen právními předpisy, ale též interními směnicemi nebo individuálními služebními pokyny.

Z toho však nelze dovodit zjednodušený, nesprávný závěr, že služební vztahy jsou vztahy podřízenosti, ponechané neomezené diskreční pravomoci, vztahy interního řízení (a contrario vztahy právní). Naopak: zákon stanoví podmínky, za kterých je zaměstnanec oprávněn (a někdy povinen) služební příkaz nesplnit, stanoví právní podmínky a proceduru pro rozhodování o přeložení, povýšení, disciplinární postih, odměňování atd.

Řízení, týkající se rozhodování o služebních poměrech, se v průběhu doby ve světě „judicializovalo“: zaměstnancům se garantují práva účastníků řízení (právo nahlížet do spisů, být seznámen s podklady rozhodnutí, právo nechat se zastupovat odbory, zvoleným zaměstnancem nebo advokátem, právo na odvolání, příp. na použití dalších opravných prostředků, na soudní přezkoumání, právo na sdělení obvinění v případě disciplinárního řízení, které je zásadně vedeno jako řízení sporné aj.).

Proto stanovisko, z něhož údajně shodně vychází návrh služebního zákona i pracovní návrh správního řádu, tj. že řízení o služebních vztazích jako vztazích podřízenosti je nutno vyloučit z působnosti správního řádu a upravit je samostatně ve služebním zákoně, by mělo být domyšleno. Vynětí vztahů podřízenosti z působnosti správního řádu podle platného zákona z r. 1967 mělo své opodstatnění v zásadně odlišné situaci, v níž socialistické organizace byly podřízeny orgánům státní správy; o jejich poměrech v mezích vztahů nadřízenosti a podřízenosti nebylo rozhodováno právními formami a postupy, nýbrž orgány státní správy zde vystačily s „interními akty řízení“. Právní postavení pracovníků státní správy se řídilo pracovním zákonodárstvím; záležitosti, které nebyly takto právně upraveny, spadaly do vnitřního řízení. - Bude zřejmě nutno analyzovat, jaké uplatnění může mít tento institut ve správním řízení<sup>29)</sup> za současné právní situace.

<sup>29)</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Z hlediska našeho tématu je podstatné, že a) vztahy zaměstnanců ve státní službě vůči státu budou podle návrhu zákona svou podstatou vztahy správněprávními (i přesto, že se na ně budou vztahovat některá ustanovení zákoníku práce), b) řízení v záležitostech státní služby podle návrhu služebního zákona je mírně modifikovaným správním řízením, upraveným správním řádem, c) postačilo by ve služebním zákoně upravit odchylky od správního řádu (např. příslušnost). Je to jedna z cest, jak redukovat neúměrně rozsáhlý text budoucího zákona, který se rozsahem, složitým systémem služebních titulů a nepodstatnými podrobnostmi, dobře řešitelnými odvozenou normotvorbou (povinnost státu poskytovat jmenovky) vymyká stručným moderním úpravám, určeným pro „malé“ státní služby.

(Také promiskue použití terminologie: *právní poměry*, *služební vztahy* (§ 1) *a služební poměry* (§ 29 a násl.) srozumitelnosti textu neprospívá.)

Na okraj dodejme, že pochybnosti vzbuzuje i navržená změna příslušnosti v *rozhodování o rozkladu* podle správního řádu. Smyslem rozhodování ministra o rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí ministerstva bylo poskytnout možnost posouzení věci nezávislým orgánem. Státní tajemník jako součást personelu ministerstva, které rozhodlo v první instanci, takové postavení nemá. (Navíc má dle návrhu být vždy zároveň ředitelem některé sekce, což mimochodem považují za podmínku, předem ochromující možnost plně se soustředit na odborné řízení ministerstva.) Vyloučit ministra z možnosti, zejména v rámci správního uvážení, po projednání v odborné rozkladové komisi, rozhodnutí změnit nebo zrušit, znamená zhoršit postavení účastníků řízení a případně zvýšit počet správních žalob.<sup>30)</sup>

5.2.8 Návrh podporuje přílišnou *uzavřenost* a zbytečnou *rigiditu* systému. Česká státní správa se podle odborných analýz vyznačuje resortismem, úzkou specializací a nedostatkem odborníků s širšími a různorodějšími zkušenostmi, nutnými v moderní správě pro koncepční, řídicí a koordinační činnosti. Zatímco v zahraničí se proto někdy dokonce předepisuje rotace (na počátku kariéry nebo pro některé funkce) a většinou se výslovně umožňuje chybějící odborníky získávat z jiných oblastí veřejného a soukromého sektoru, do návrhu se prosadil opačný, objektivně nepodložený názor. Např. ve Francii vysoký úředník vystřídá působení ve špičkových funkcích v centru, v zahraničních službách, na prefektuře atd., kdežto u nás by ústřední správu nebylo možné obohatit ani o zkušenosti úředníků, vykonávajících státní správu v krajích. Představa zejména vyššího úředníka, který stráví celý život v jednom ministerstvu, ba v jednom ministerském útvaru, bez jakékoli odlišné zkušenosti, je stále vzdálenější dnešnímu světu.

*Ochrana představených* (které lze odvolat z vedoucí pozice zejména při zrušení daného místa, nevykazování „řádných výsledků“, v důsledku kárného opatření a vzetí do vazby), je nadměrná. Podle studie OECD<sup>31)</sup> z r. 1997 délka setrvání na jedné řídicí funkci je průměrně 3 roky v UK, 7 let v Norsku, 2-5 let (podle druhu funkce) ve Francii. Taková ustanovení mohou v poměrech, kde se kvalitní příprava pro vedoucí funkce teprve zahajuje, pouze zpomalit nezbytné personální změny.

<sup>30)</sup> Srov. též rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6A 202/1995-40, Soudní judikatura, Codex Bohemia, 2. roč., č. 4/1999.

<sup>31)</sup> Viz pozn. č. 19.

Snad jen nedopatřením § 44 odst. 3 nezařadil mezi důvody k odvolání z místa představeného zjištění, že se „provinil porušováním lidských práv a svobod“. Takovou osobu nelze dle návrhu jmenovat; pokud však by tento fakt vyšel najevo dodatečně, náprava by nebyla možná.

Návrh zákona o změně zákonů, souvisejících se služebním zákonem, zavádí do systému jmenování vysokých úředníků přehnanou centralizaci a formalismus. Návrhy i samotné jmenování vedoucích tzv. jiných ústředních úřadů (tedy jiných než jsou ministerstva) přechází prakticky do rukou personalistů a generálního ředitelství. S výjimkou hlavního hygienika se nepředpokládá ani vyjádření resortního ministra nebo státního tajemníka. Ustanovení, která zdánlivě vedou k důsledné apolitičnosti správy, ve skutečnosti neodůvodněně koncentrují značnou diskreční pravomoc do rukou nejvyšších personálních úředníků. V zahraničí jsou vedoucí ústředních úřadů (v naší terminologii „jiných ústředních správních úřadů“) jmenováni vládou, ministry, hlavou státu.

5.2.9 *Přechodné období* bylo od počátku navrhováno především jako příležitost zlepšit personální složení stávajících úřadů. Tato idea však nedošla patřičného uplatnění. Citujme z posudku experta SIGMA z r. 1994<sup>32)</sup>: návrh dává „možnost plně obsadit novou službu, aniž budou zajištěny náležitě požadavky a kontrola. Služba může být teoreticky obsazena stávajícími zaměstnanci, bez jakéhokoli požadavku na zlepšení kvalifikace“. To by mohlo vést k zbytečnému nárůstu nákladů a k „silné dominanci vedoucích a j. zaměstnanců bez adekvátní průpravy a náležitého přístupu k výkonnosti, služební etice a profesionální integritě.“ Podobné upozornění zaznělo již dříve na sympoziu pořádaném v Praze v r. 1993.<sup>33)</sup>

Přihlásit se do služby i podle nynějšího návrhu mohou jen stávající zaměstnanci, kteří jsou ve službě alespoň 3 roky. Také personální ředitel, ústřední postava a záruka dynamické reformy na personálním úseku (podle návrhu i celé ministerské státní správy), může být jmenován jen z *dosavadních personalistů ve vedoucím postavení*. - *Prominout kvalifikační požadavky* stávajícím zaměstnancům lze, pokud se „dlouhodobě osvědčili“, k čemuž se nestanoví žádné objektivní podmínky ani další, např. časová omezení, která patří k požadavkům na uplatnění zákonných výjimek v právním státě.

Návrh zákona je *ochranářský* vůči stávajícím zaměstnancům; vytváří *uzavřený* systém, který neumožňuje při zakládání nové státní služby ani v malém procentu doplnit chybějící kvalifikované odborníky s modernějším vzděláním. Ústavní právo na rovný přístup k veřejným funkcím bude platit až pro „nově příchozí“, tedy po zaplnění státní služby stávajícími zaměstnanci. - Také rozhodování o převedení do služby by mělo být v souladu s Listinou podloženo již v přechodném období zákonými kritérii a objektivním postupem. Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona, úřady si nechávají za peníze zpracovávat podklady, které mají „v popisu

<sup>32)</sup> Synnerstrom, S., Comments on the draft Czech service statute, expertiza, na niž odkazují též v pozn. č. 24.

<sup>33)</sup> Viz pozn. č. 23.

práce“. To vskutku svědčí o tom, že je třeba pokusit se u příležitosti přechodu na nový systém učinit nábor chybějících odborníků.

## 6. ZÁVĚREM

6.1 Studie, které se vyjadřují k prognózám veřejné služby<sup>34)</sup>, poukazují vesměs na erozi kariérního systému, na tendenci ke sblížení právních poměrů veřejných zaměstnanců s obecnými pracovněprávními poměry. Je ovšem předčasně činit definitivní závěry, zejména o tempu budoucích změn.

Jak vyplývá z toho, co bylo řečeno výše, na jedné straně je mnoho symptomů, které svědčí pro uvedený předpoklad: v řadě zemí byl nastoupen proces eliminace nebo redukce (věcné i co do personálního rozsahu) specifické regulace veřejné služby; markantní je tendence redukovat zákazy a omezení zejména v oblasti základních občanských práv; množí se případy, kdy stejnou práci vykonávají, dokonce na stejném pracovišti, vedle sebe zaměstnanci ve služebním a pracovním poměru.

Jiné státy ovšem neuvádějí mezi reformními záměry podstatné změny systému nad rámec toho, co již bylo realizováno (např. Francie nebo SRN). Nejen nové demokracie, ale i ostatní státy začínají klást větší důraz na specifické právní a etické prvky veřejné služby, na využití právních prostředků a materiální motivace k prevenci, resp. postihu neetického či protiprávního chování. Větší záruky v tomto smyslu se spatřují v pevnější personální struktuře veřejné správy, v modelech veřejné služby, které podporují stabilitu, profesionalitu, nestrannost. Odpovědnost zde leží především na vyšších úřednicích; tím lze legitimizovat jejich specifické právní postavení, výrazněji diferencované odměňování, speciální vzdělávání.

6.2 Občas jsou činěny pokusy o širší interpretaci dějin byrokracie s delším horizontem dalšího vývoje. Konstatuje se obtížnost předvídání při dnešním tempu vývoje. Kdo mohl v r. 1960 předvídat současné problémy s korupcí, imigrací apod.? Jaká bude úloha vlád v integrované Evropě? Zatím se klasifikují rozhodující faktory (instituce; psychologické faktory, jako manipulace, lhostejnost, rigidita, prostřednost, rituály; prostředky, jako kult precedentů, kontrola, inovace, tvorba; technika administrování, jako negociace, kompromis, umění bojovat - s Bruselem, rozpočtem, sousedem; vnitřní poměry v byrokracii, jako vášeň pro administrování, poroučení, marnivost, duch subordinace, sobectví, šance atd.).<sup>35)</sup>

6.3 Při dokončování koncepce služebního zákona, platové koncepce pro veřejnou správu apod. v ČR bude dobré vzít v úvahu tyto poznatky o vývoji státní služby v západní Evropě. Pro nejbližší léta se zdá být naše koncepce „malé státní služby“ s nějakou variantou veřejnoprávního kariérního režimu dobrým ře-

<sup>34)</sup> Například: Derlien, H.-U., Historical legacy and recent developments in the German higher civil service, in: *International Review of Administrative Sciences*, IIAS, vol. 57, N 3/1991, s. 395-402. Manion, J.L., Career public service in Canada: Reflections and predictions, tamtéž, s. 361-372.

<sup>35)</sup> Thuillier, G., Histoire a naztre, *Revue administrative* N 317.

šením. Představa, že lze poměry této skupiny zaměstnanců řešit dlouhodobě z hlediska jejich práv, povinností a hmotného zabezpečení zcela izolovaně od poměrů jiných zaměstnanců veřejné správy (v širším smyslu, tedy včetně zaměstnanců veřejných školských, sociálních atd. služeb) se může v dohledném čase ukázat jako určitá iluze.

V loňské studii<sup>36)</sup>, věnované budování administrativních kapacit v zemích střední a východní Evropy s ohledem na vstupní proces do EU, se poukazuje na to, že služební zákony jsou namnoze pojmány jako cíl sám o sobě, zatímco měly být prvním krokem politiky, zaměřené na rozvoj státní služby. Ve třech zemích byly zákony krátce po přijetí podstatně revidovány, v dalších byly jen částečně implementovány. Dokonce v Maďarsku, které je v tomto směru nejdál, se vede debata o tom, jak zajistit, aby dopad služebního zákona nezůstal jen u stabilizace; po 7 letech od jeho přijetí se stále neprojevuje zřetelná politika státní služby. Zatím „strategie rozvoje správy spočívá v přijímání zákonů a postupné výměně staršího personelu za nové zaměstnance (new recruits). Bude-li tento přístup pokračovat, vybudování nové správy bude trvat celou generaci.“

Jako v mnoha jiných oblastech stojí posttotalitní země před dilematem: pokusit se napojit na nejnovější trendy nebo nejprve vybudovat určité základy a za tím účelem ve zkratce zopakovat v hlavních rysech vývoj, kterým jsme nemohli projít, ale jehož „přeskočení“ nemusí vést ke zkrácení cesty, nýbrž k pravému opaku. Otázka je v obecné poloze nezodpověditelná. Přesto lze vyslovit některé hypotézy a vyvodit určitá poučení z dosavadního vývoje.

Patrně nejdůležitější je, aby model, který bude zvolen, byl funkční. Doba budování „velké architektury“ státní služby jako rozsáhlého, uzavřeného a poměrně nehybného systému je historickou minulostí. Při vši snaze o stabilizaci je nutno umožnit určitou flexibilitu. V dnešním světě nelze předpokládat, že veřejnou správu minou procesy, které vytvářejí tlak na modernizaci, využití nových technologií, mobilitu pracovních sil atd. Důležité je, aby služební zákon neuzavíral možnosti takového vývoje.

*Úplně na závěr osobní poznámka.* Člověk má umět korigovat vlastní názory. Když jsem se začala před čtvrtstoletím zabývat státní službou, byla jsem přesvědčena, že kariérní systém, který tehdy jednoznačně převládal na západě a odpovídal naší prvorepublikové, v té době kvalitní a vyhovující úpravě, by měl být zaveden v nějaké podobě i u nás jako alespoň částečná obrana proti totální politizaci a subjektivismu, eufemisticky řečeno. V té situaci bylo možno argumentovat jen ideologicky přijatelnou literaturou. Naštěstí polské, maďarské, ale kupodivu v tomto případě i ruské prameny již plédovaly pro civilizovanější řešení. Také v některých z těchto zemí se začaly zavádět zvláštní podzákonné předpisy pro státní službu poněkud modernějšího typu. U nás byly až do konce nesmlouvavě drženy pozice jednotného pracovního postavení pro všechny.

Po listopadu se otevřely nové možnosti poznání a realizace zásadních reforem.

<sup>36)</sup> Verheijen, A.J.G., Administrative capacity development. A race against time? Studie vyšla též jako dokument RE: CJ-DA (2000) Inf. 2.

Dnes, po 12 letech studia tohoto problému v nových podmínkách a zkušenosti z naší reformy, i s uvážením naší situace a zahraničních zkušeností a trendů se řešení nejeví černobíle. Odpolitizování, vnesení řádu do státní služby a právní i hmotné záruky pro její zaměstnance jsou nespornou prioritou. Zároveň však nutno pochopit, že uzavřený centralistický autonomní model státní služby se stává čím dál zřetelněji ve světě minulostí a že je třeba usilovat o otevřený, transparentní a dostatečně flexibilní systém, který by poskytoval záruky efektivnosti a veřejné kontroly a zabráňoval tomu, aby se ze státního úřednictva nestala „čtvrtá moc ve státě“ s byrokratickými deformacemi, jejichž popisu a analýze jsou věnovány rozsáhlé analýzy příslušných vědních disciplín.

Je tedy po mém soudu třeba zákonem alespoň neuzavírat cestu k postupnému vytváření moderního, otevřenějšího a pružnějšího systému, který bude na pořadu dne i u nás za krátkou dobu, kdyby pro nic jiného, tak vzhledem k integraci do světa, který jde tímto směrem.

## PUBLIC SERVICE ON THE THRESHOLD OF THE 21st CENTURY

### Summary

Over the past decades, in most countries, public service has undergone the process of substantial reforms which met an adequate response in legal theory. The dual arrangement of employment relations resulting from the autonomous public law regulation of the public officials' status as it was adopted in most European countries, has recently been put to question.

The point is as follows: does the public service - the specific regulation of the public employees' legal relations - belong to those outdated legal concepts of the 19th century that should no longer be preserved or, should it be re-introduced, as it is the case in our country? The author endeavours to give her answer to this question by pointing out the ways of resolving the legal problems connected with qualified and efficient performance currently required of modern public administration and its staff.

This article was completed in spring 2001, when in the Czech Parliament a debate was launched on the bill concerning the Civil Service Act. Comments on some problems related to the proposed legislation are presented in this article, especially in Chapter 5, preceded by a short introduction into the legal concepts and terminology and the systems of public service adopted in the democratic countries (the situation, the trends, the European principles).

Differentia specifica of public service can generally be based on criteria connected with institutions or with the public employees' functions including the performance of public duties (public interests). In some definitions, those persons are considered to be public officials who perform their duties for „public administration proper“ or *sensu stricto* only those who exercise public authority. The most pragmatic criterion consists in recognizing as public officials all those who are paid from public funds notwithstanding their legal status - whether statutory or contractual. According to the opinion of the European Court of Human Rights on current practice, either category of employees often perform equal or similar functions, and that is why it is appropriate to apply the functional criterion based on the nature of the employee's functions and responsibilities.

In the process of internationalization and subsequent globalization, the approximation trends show also in public administration which has remained a domain of sovereign regulation by the national states even in such supranational community as is the EU. It is the effect of the need to adjust the functioning and to some degree also the organization of public administration to meet the tasks arising from international and, in case of EU communitarian, obligations. A certain process of standardization, at least in terms of accentuation of basic common elements and principles, can also be seen in the area of public service.

In the postcommunist countries, due to the efforts to achieve professionalism, to minimize political influences and to promote integrity of public service, the main stress is put on unification, stabilization and provision of strong legal guarantees, all this resulting in tendency to adopt some kind of modernized model of the career system.

The basic principles of public service were most recently formulated by the Council of Europe (The status of public officials in Europe, Recommendation No. R(2000)6). The translation of these principles and a commentary are included in the present article.

Chapter 5, dealing with the Czech public service *de lege ferenda*, includes an evaluation of the development of the public administration reform, an analysis of the constitutional regulation and the concept of a public servant's status incorporated in the bill relating to the Civil Service Act.

The bill promotes professionalism, political neutrality and stabilization of the civil service. It introduces public law status of a civil servant, sets conditions and requirements for recruitment, duties and rights of civil servants, their disciplinary responsibilities, etc. It provides for remuneration and compensations and establishes the social protection of civil servants.

Doubts and objections on the part of experts and politicians are primarily concerned with the highly centralized civil service organization and a high degree of rigidity combined with inadequately open-ended nature of the proposed system. Both personnel management and public management are concentrated in the hands of personnel directors and the General Director of the civil service who is located in the Government's Office. The specialization is one-sidedly promoted, not allowing necessary mobility and innovations. The proposed system is over-protective towards members of the present staff, who would be appointed to the new civil service without any evaluation nor examination. Apparently, the parliamentary debate indicates that the bill should be substantially revised before it is ready for acceptance.

The studies on the prognoses of public service developments indicate mostly erosion of the career system as well as tendencies of the public employees' status coming closer to general labour law relations. But it is too early to draw definite conclusions, especially as regards the speed of the future changes. The growing need to promote, both on the national and international basis, the means and ways of supporting public ethics and reinforcing the legal remedies in order to prevent or to punish unethical and/or illegal behaviour may lead to preferences generally given to models promoting traditional values.

The era of building a „great achitecture“ of the civil service as an extensive, closed and rather rigid system has gone by. Nowadays it is very unlikely that public administration could avoid the processes spurred by modernization, exploitation of new technologies, free movement of labour, etc. It is important to ensure that the Civil Service Act should not impede the possibilities of such development.