

K EFEKTIVNOSTI PRÁVNÍ ÚPRAVY POSTAVENÍ FUNKCIONÁŘŮ A PRACOVNÍKŮ STÁTNÍ SPRÁVY

JUDr. TAISIA ČEBIŠOVÁ, CSc.

1. V posledních letech se v právní a spravovědné teorii i v legislativní praxi socialistických zemí prosazuje tendence zdokonalit právní úpravu služebních vztahů funkcionářů a pracovníků státní správy. Důkladem toho jsou mj. vydané a připravované právní předpisy, které přináší nejen zpřesnění práv, povinností a odpovědnosti funkcionářů a pracovníků, ale rovněž nové prvky koncepční povahy. K nim patří například ústavou zaručené právo občanů SSSR podat stížnost k soudu na postup funkcionářů (přesněji: osob zaujímajících funkční místa), jímž byl porušen zákon, překročena pravomoc nebo omezena práva občanů, nebo právní úprava povinností, odměn, vyznamenání, pořádkové a disciplinární odpovědnosti pracovníků státní správy PLR.

Aktuálnost této problematiky souvisí těsně s procesem urychlování ekonomického a sociálního rozvoje. Ten znásobuje nároky na odpovědný, fundovaný a svědomitý přístup každého k plnění úkolů a požaduje nadto změny v myšlení a jednání, zahrnující odpovědnost, iniciativu a tvořivost ve vztahu ke společenským úkolům a cílům. Vyrůstá tedy povšechně důraz na pracovní a státní disciplínu a na odpovědnost (v obecném a širším smyslu tohoto slova).

Tím spíše to platí pro kádry, které v systému státní správy uskutečňují její organizátorské a další funkce a úkoly a svým jednáním i chováním podstatně ovlivňují celou spravovanou sféru.

Právo zakotvuje narůstající úkoly státní správy (srov. například zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje v novelizaci zákona o národních výborech z roku 1982) a musí i sobě vlastními prostředky garantovat jejich plnění.

Odpovědnost orgánů státní správy by však zůstala v podstatě deklarativní záležitostí, kdyby nebyla podložena politickou, morální a právní odpovědností jejich kádrů. Žádná úvaha o efektivnosti práva, upravujícího činnost státní správy, se proto neobejde bez rozboru právní odpovědnosti jejich funkcionářů a pracovníků. Je tedy účelné zvolit za východisko

posuzování efektivnosti právní úpravy služebních vztahů ve státní správě právě toto hledisko.

2. Odpovědnostní právní vztahy jsou vztahy druhotnými. Uplatňují se v případě, že není splněna právní povinnost z prvotního vztahu, jejíž realizaci stimuluje a garantuje odpovědnostní systém. To má nesporný dopad na vzájemnou podmíněnost a vyváženost obou složek (práva a povinnosti na jedné, odpovědnost na druhé straně) právní úpravy. Z toho vyplývají některé důsledky, podstatné pro tuto úvahu:

— Správní odpovědnost implicity směřuje k dosažení společenských cílů, sledovaných právní úpravou povinností.

Mimochodem — na okraj této úvahy — možno vznést otázku, zda tedy společenské cíle právní úpravy odpovědnosti jsou totožné s cíli sledovanými úpravou povinností, jejichž plnění se touto odpovědností vymáhá. Problém je patrně složitější zejména ve správním právu, kde právní úprava odpovědnosti, koncentrovaná případně do jednoho právního předpisu, „pokrývá“ řadu různorodých právních institutů. V zásadě společné cíle právní úpravy (práv, povinností, odpovědnosti) sledujeme ovšem v jiné rovině než cíle jednotlivých povinností, které mohou plnit bezprostředně i velmi úzký účel. Též proto se někdy porušení takové povinnosti nepostihuje samostatně nebo při nižší intenzitě protiprávního jednání, resp. jeho škodlivého následku.

V každém případě však je zde dána již na úrovni společenských cílů jednotící systémová vazba, která by neměla být opomíjena ani při volbě právního odvětví pro úpravu postavení funkcionářů a pracovníků státní správy. Na porušování pravidel „odvětvové typizace (zařazování právních předpisů do přesně určeného právního odvětví)“ jako faktoru snižování efektivnosti právní regulace poukazuje odborná literatura.⁴⁾ Pochopitelně společenským cílům právní úpravy musí odpovídat i obsah a forma příslušných právních norem.

— Čím konkrétnější, přesnější a adresnější vymezení povinností, tím jednoznačnější, nespornější vznik právní odpovědnosti; odtud a) podstatná námitka proti argumentu o nadbytečnosti právní úpravy služebních povinností, které jsou prý vlastně zahrnuty v povinnostech orgánu, v kterém tyto osoby působí, a b) obtížněji se kontroluje (zjišťuje a vyhodnocuje případná odchylka od požadovaného jednání a chování) plnění povinností, které obsahem i formou vyjádření mají komplexnější a obecnější povahu (povinnost řídit svěřený úsek, sledovat bezpečnost práce, dbát cti a vážnosti občanů apod.). To se týká především povinností ve-

⁴⁾ Kudrjacev, V. N. a kol.: *Effektivnost pravovych norm. Juridičeskaja literatura, Moskva 1980*, s. 118.

doucích kádrů a dále tzv. základních povinností funkcionářů a pracovníků, obsažených například ve služebních slibech.

Cesty k vyšší efektivnosti kontroly a uplatnění právní odpovědnosti jsou v uvedených případech odlišné. Prokazuje se, že nemožnost 100%ní kontroly práce vedoucích kádrů lze prakticky kompenzovat jen jejich kvalitním výběrem. Bez tohoto klíčového předpokladu se jeví další prostředky — výchova a řízení (včetně stimulace a kontroly) — jako málo účinné.

Pokud jde o základní (relativně obecně formulované) povinnosti, je nezbytné „rozepsat je“ v konkretizované a adresné podobě do příslušných právních předpisů a interních aktů, zejména dbát na jejich konkrétní, jasné, jednoznačné a úplné vyjádření v pracovních náplních funkčních míst.

3. I kdyby tomu tak nebylo dříve, pak tedy výzkum efektivnosti práva nastolil nutně otázku vztahu práva a mechanismu jeho realizace k sledovaným společenským cílům. Přesto, že samo pojetí funkcí socialistického práva v teoretické rovině a legislativa v praxi (důvodové zprávy, zásady zákonů, preambule a účelové normy) kladou důraz na respektování společenských cílů, zdá se, že v oblasti právní úpravy funkcionářů a pracovníků státní správy dochází k nejasnostem a kontroverzím již v této rovině. Důsledky se projevují, jak vyplývá z předchozího, v pojetí, obsahu a odvětvovém zařazení příslušných právních ustanovení.

Uveďme jako příklad z poslední doby zákon ČNR o požární ochraně,²⁾ který zařadil do své části 3. ustanovení týkající se právního postavení příslušníků Sboru požární ochrany. Sbor je centralizovanou složkou státního aparátu, podřízenou ministrovi vnitra. Jeho organizační články patří do soustavy ministerstva vnitra a národních výborů. Sbor plní úkoly státní správy na úseku požární ochrany. Vzhledem k jeho úkolům a funkcím, postavení a organizaci je nezbytné specificky upravit některé prvky právního postavení jeho příslušníků, což také uvedený zákon učinil. Zřejmě primárním účelem specifické právní úpravy je uzpůsobit výběr, služební zařazení, postup, služební povinnosti a odpovědnost příslušníků specifickým požadavkům státní správy. Vedle této služební problematiky bylo třeba upravit rovněž specificky některé pracovněprávní otázky — například stanovit zaměstnavatelský subjekt, rozvržení pracovní doby aj.

Platné právo však (a to nikoli jen v tomto případě) nesleduje vždy důsledně prvotní účel zákona (viz § 1 — stanovit postavení a působnost orgánů a jednotek požární ochrany tak, aby byly vytvořeny potřebné podmínky k plnění stanovených úkolů) a logiku jeho právního ztvárnění, takže výsledkem je málo pochopitelné zařazení ustanovení o příslušnících

²⁾ Zákon č. 133/1985 Sb.

do dvou oddílů hlavy třetí: „Pracovněprávní vztahy příslušníků SPO“, kam jsou zařazeny i typicky služební instituty, jako: podmínky přijetí, služební smlouba, služební povinnosti, a oddíl „Hodnosti a stejnost“, které tedy jako jediné snad nejsou považovány za záležitosti pracovněprávní. Oprávnění a povinnost mlčenlivosti jsou pak upraveny společně pro příslušníky a ostatní osoby pověřené plněním úkolů na úseku požární ochrany, a to v ustanoveních společných, přechodných a závěrečných. Zvláště rovněž působí zařazení mimořádného povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti mezi pracovněprávní odměny (zatímco „běžné“ jmenování, povyšování a odnímání hodností nepatří podle systematiky zákona do pracovněprávních poměrů). Sdělnosti zákona neprospívá ani ustanovení o „dalším kárném opatření“ (jímž je snížení hodnosti), takže méně právně erudovaný čtenář (a zákon by měl být obecně srozumitelný) může stěžovat, co vlastně toto ustanovení (§ 54 odst. 3 zákona) doplňuje.

Po obsahové stránce bude náplň „pracovních“ (?) vztahů, jak vyplývá ze zákona, specifikována prováděcími předpisy, které upraví podrobnosti výkonu služby a vymezí mimořádné úkoly sboru (§ 53 a 51 zák.), tj. typické instituty správního práva.

Účelem této ukázky nebylo polemizovat speciálně s uvedeným zákonem, který ostatně není ojedinělý v poplatnosti ne dost propracované koncepci právní úpravy postavení funkcionářů a pracovníků státní správy. Spíše šlo o to, poukázat na některé nejasnosti a nedůslednosti právní úpravy, jejichž základ tkví již v nedostatečném promítnutí cílů, jejich hierarchie a nejvhodnějších prostředků k jejich dosažení v koncepci státněslužebních vztahů. Problém diferencovaných cílů a obsahu regulace správním a pracovním právem lapidárně vyjádřil polský administrativista prof. Rybicki, který v diskusi k polskému zákonu o pracovních státních úřadech takto odlišuje podíl obou právních odvětví: „Pracovní právo staví vedle povinností na první místo práva pracujících. Naproti tomu v situaci plnění služby na první místo vystupují povinnosti pracovníků. Mezi povinnostmi vyplývajících ze služebního vztahu přední místo zaujímá povinnost podřídit se potřebám služby.“³⁾

4. V platném československém právu převažuje koncepce „pohlčení“ služebních vztahů vztahy pracovněprávními; právní poměry většiny pracovníků státní správy (tj. mimo některé specializované úseky) podléhají v zásadě pouze obecné úpravě podle zákoníku práce. Již dříve bylo pouká-

³⁾ Rybicki, Z.: Ogólne założenia polityki kadrowej w administracji. Organizacja, metody, technika č. 11/1983, s. 25.

záno⁴⁾ na to, že za daného stavu chybí právní úprava některých povinností nebo je nedostatečná. To se týká především základních povinností — jako je věrnost republiky a socialismu, zachovávání zákonnosti a další povinnosti, vyjadřované obvykle ve služebním slibu, a dále povinnost mlčenlivosti, zvyšování kvalifikace, dodržování pravidel socialistické etiky; rovněž povinnost plnit služební příkazy je upravena jen rámcově. Totéž lze říci o dalších prvcích státní služby — výběru, hodnocení, služebním postupu a o právní odpovědnosti. Pracovní řády nevyplnily oproti očekávání některých teoretiků tuto mezeru a ani tak podle mého soudu učinit nemohly. Nehledě ke sporné právní povaze těchto aktů, potřebnou váhu, v zásadě jednotný rámec a stabilitu služebním vztahům ve státním aparátě mohou dodat jen právní předpisy vyšší právní síly. Rovněž neobstojí argumentace, podle níž ustanovení o právech a povinnostech orgánů státního aparátu implicitně zahrnují i práva a povinnosti jejich funkcionářů a pracovníků. Ostatně postupné rozšiřování speciálních právních úprav na tomto úseku, zvláště v posledních letech, uvedené stanovisko jen potvrzuje. Svědčí to mimo jiné o nízké efektivnosti právní úpravy služebních vztahů obecnými — pracovněprávními — předpisy, která je — lépe či hůře —, jak jsme viděli na shora uvedeném příkladě, doplňována zvláštními předpisy, jimž při neexistenci zásadní rámcové úpravy služebních poměrů chybí v podstatě jednotné, koncepčně propracované vodítko.

Platná československá právní úprava služebních vztahů se týká jen jednotlivých složek státního aparátu nebo některých funkcionářů a pracovníků. Je diferencována co do obsahu a intenzity: zahrnuje více než sedmdesát pramenů správního práva, upravujících zároveň hmotné a procesní instituty dané oblasti nebo úseku státní správy.

Rozbor těchto právních předpisů ukazuje, že naše právo vykazuje specifickou úpravu služebních vztahů, pokud funkcionáři a pracovníci splňují jeden či více z těchto znaků: postavení vedoucího pracovníka nebo funkcionáře, příslušnost k ozbrojeným sborům, oprávnění zasahovat do právní sféry nepodřízených subjektů, zvláštní nároky na kvalifikaci a odborný výkon práce, zařazení do centralizované organizační soustavy a zvýšené nároky na mlčenlivost o úředních věcech.

5. Právní odpovědnost funkcionářů a pracovníků československé státní správy je předmětem úpravy více právních odvětví. Ústavněprávní odpovědnosti podléhají někteří funkcionáři státní správy (ministři a vedoucí ústředních orgánů státní správy, funkcionáři, kteří jsou poslanci národních výborů). Subjekty, které uplatňují ústavní odpovědnost, jsou voliči,

⁴⁾ Čebišová, T.: Socialistická státní služba. AUC Iuridica, Praha 1981; Kalenská, M.: Problematika pracovního poměru státních zaměstnanců. Právník č. 6/1969.

zastupitelské sbory, jejich orgány a prezident ČSSR. Na základě vlastní kontrolní činnosti nebo z podnětu jiných (kontrolních) orgánů uplatňují vedle kladných stimulů (například vyznamenání, odměn) mimoprávní prostředky, zejména kritiku, a v rovině morálně politického působení v podstatě jedinou sankci — odvolání z funkce, případně přeražení na jinou funkci. Zvláštní druh sankcí, které následují za hrubé porušení povinnosti, vyplývající z funkce poslance nebo za zneužití této funkce, pokud je důvodem k ukončení funkce, se uplatňuje vůči dlouhodobě úvolněným poslancům národních výborů. Jde o nepřiznání některých zvýhodnění v důchodovém zabezpečení a vyrovnávacího příspěvku při odchodu z funkce do jiného zaměstnání, tedy o sankce pracovníprávní (práva sociálního zabezpečení), které jsou důsledkem uplatnění ústavněprávní odpovědnosti.

Na výkon všech veřejných funkcí se vztahuje čl. 36 Ústavy ČSSR, podle něhož je uložen svědomitý a poctivý výkon veřejných funkcí, jejichž plnění k prospěchu společnosti je věcí cti jejich nositelů.

Funkcionáři a pracovníci státní správy podléhají dále za porušení povinností v souvislosti s výkonem služební činnosti odpovědnosti trestní. Jedná se v první řadě o trestné činy veřejných činitelů (zneužívání pravomoci veřejného činitele a maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti, úplatkářství, maření a ohrožování činnosti státního orgánu a orgánu společenské organizace, ohrožení státního, hospodářského nebo služebního tajemství (srov. hlavu třetí, §§ 106, 107, 122 trestního zákona, úplné znění vyhl. pod č. 113/1973 Sb.).

Občanskoprávní odpovědnost funkcionářů a pracovníků státní správy se uplatňuje zejména podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem (zákon č. 58/1969 Sb.).

Základ právní odpovědnosti pracovníků státní správy však spočívá podle našeho platného práva v oblasti pracovního práva. I tam, kde administrativněprávní předpis upravuje služební práva a povinnosti, „vtahuje“ je zároveň do svého okruhu pracovní právo, ne-li jinak, tedy alespoň prostřednictvím kárné odpovědnosti.

Vůči funkcionářům a pracovníkům státní správy lze za delikt, spočívající v porušení služebních povinností, uplatňovat administrativněprávní odpovědnost a) podle zvláštních právních předpisů, b) za přestupky nebo tzv. jiné správní delikty.

Ad a) U příslušníků ozbrojených sborů (SNB, SNV, vojáci z povolání) se uplatňuje kázeňská (disciplinární) odpovědnost, vyznačující se zejména specifickými druhy trestů (snížení hodnosti, odnětí vyznamenání) a zvláštnostmi procesními. Sankcí za porušení služebních povinností je rovněž odnětí nebo ztráta hodnosti, jakož i propuštění ze služebního poměru

(pokud je důsledkem porušení služební přísahy nebo služební povinnosti, nikoli tedy pochopitelně v případě reorganizace, z důvodů zdravotního stavu apod.).

Sporadicky se vyskytuje i správní odpovědnost podle dalších zvláštních předpisů (odvolání člena vodní nebo lesní stráže).

Ad b) Platné československé právo rozlišuje dva druhy správní odpovědnosti občanů: a) za přestupky a b) za jiné správní delikty. Přestupku se může dopustit každý občan (starší 15 let, příčetný); jiný správní delikt spočívá v porušení pracovních (služebních) povinností funkcionářů nebo pracovníků organizace.⁵⁾

Funkcionáři a pracovníci státní správy se mohou v zásadě při výkonu své služební činnosti dopustit některých přestupků i jiných správních deliktů. Uplatňuje se *obecná odpovědnost*, tj. stejná jako u funkcionářů a pracovníků organizací. Za přestupek se z titulu své služební činnosti budou funkcionáři a pracovníci státní správy odpovídat jen výjimečně, protože se uplatní ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 60/1961 Sb., vylučující postih přestupku vedle opatření k nápravě podle jiných právních předpisů, jimiž budou v tomto případě nejčastěji zákoník práce nebo právní předpisy, upravující shora uvedenou jinou správní odpovědnost. Z těchto právních předpisů na námi sledovanou oblast dopadá především zákon o lidové kontrole (zákon č. 103/1971 Sb.), podle něhož mohou výbory lidové kontroly uplatňovat vůči funkcionářům a pracovníkům kontrolovaných orgánů a organizací správní sankce (důtku, důtku s pokutou, pořádkové pokuty), navrhopvat kárná a v případě hrubého porušení státní disciplíny i kádrová opatření.

6. V politických materiálech a odborné literatuře byla v posledním období uplatněna řada věcně podložených námětů na zvýšení efektivnosti správní činnosti. Na jednom konci této řady jsou prostředky, určené ke stimulaci iniciativy, na druhém prostředky efektivnější kontroly a uplatňování odpovědnosti. Inspirující je například rozbor Tichomirova,⁶⁾ který proti planým výzvám a živelnému přístupu k iniciativě staví konkrétní požadavky na organizaci a právní úpravu státní správy, jmenovitě na doplnění popisu funkčních míst o konkrétní kritéria pro hodnocení organizačních článků a jejich jednotlivých pracovníků. Ve státní správě by takovým kritériem mohlo podle uvedeného autora být včasné a správné rozhodování (v širokém významu tohoto slova) a contrario zbavení premií

⁵⁾ Červený, Z., in: Lukeš, Z. a kol.: Československé správní právo, obecná část. Panorama, Praha 1981, s. 199—200.

⁶⁾ Tichomirov, Ju. A.: Upravlenije delami občestva. Mysl, Moskva 1984, s. 186—188. Podobně Piskotin, M. I.: Socializm i gosudarstvennoje upravlenije. Nauka, Moskva 1984, s. 216. — „V rozvoji iniciativy a odpovědnosti spočívá nesporně jedna z největších rezerv zvyšování efektivnosti a kvality práce...“

a uplatnění dalších sankcí za nečinnost, opožděné rozhodování a přenášení rozhodování na jiné instituce.

To souvisí s obecným požadavkem na hodnocení práce podle výsledků. Ve státní správě ovšem nutno mít na zřeteli, že výsledky jejího působení, stejně jako je tomu u dalších nevýrobních činností, třeba chápat široce — včetně dopadu na spravovanou oblast, nikoli mechanické údaje o plnění úkolů. V tomto směru máme již negativní zkušenosti z minulosti s hodnocením zdravotníků podle počtu vyšetření nebo učitelů podle pěkných známek. Poměrně rychle se ustoupilo od této praxe a ujala se hlediska racionálnější — úspěšnost prevence, trvalé osvojení si podstatných poznatků aj. Stejně tak ve státní správě nebudeme hodnotit především počet vyřízených nebo založených spisů, nýbrž například bezporuchový chod běžné agendy (minimum stížností a odvolání), racionalizaci a modernizaci, vedoucí prokazatelně k úsporám a vyšší kvalitě práce, styl řízení, zajišťující plné využití pracovní doby, nejen včasné, ale i rovnoměrné plnění úkolů apod. Důraz na výsledek, skutečný efekt činnosti však nelze chápat zúženě, pouze ve smyslu bezvadného odborného výkonu (například věcně a formálně správné, spravedlivé, včasné rozhodnutí) — ten je ovšem neoddiskutovatelným předpokladem — ale i dopad morálně politický, podmíněný etickým a kulturním jednáním, přístupem k občanům a jejich potřebám.

Na závěr této úvahy možno tedy shrnout:

a) Jedním ze základních předpokladů podmiňujících efektivnost právní úpravy státní správy je právní odpovědnost jejich funkcionářů a pracovníků.

b) Právní odpovědnost funkcionářů a pracovníků československé státní správy za porušení služebních povinností v zásadě nepřesahuje „obecnou míru“ odpovědnosti občanů. Specificky je upravena ústavní odpovědnost, odpovědnost trestněprávní a občanskoprávní a služební odpovědnost příslušníků ozbrojených sborů.

c) Zvyšování efektivnosti právní odpovědnosti funkcionářů a pracovníků státní správy je podmíněno řadou požadavků, vztahujících se na aa) právní úpravu, ab) realizaci práva. Z nich zvláště třeba upozornit na potřebu doplnit, rámcově v zásadě jednotně upravit a dále specifikovat výběr a rozmísťování pracovníků, služební povinnosti, systém ověřování odborné způsobilosti (zakotvený též v novele zákona o národních výbo-rech, ale v ČSR dosud neprovedený).

V neposlední řadě by bylo třeba zvážit možnosti využití disciplinární odpovědnosti funkcionářů a pracovníků státní správy jako odpovědnosti „zvýšené“, odpovídající zvýšené odpovědnosti státního aparátu.