

Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků

MARIE KALENSKA

ÚVODEM

Realizace závěrů XIV. sjezdu Komunistické strany Československa, jak bylo zdůrazněno též na jednání ústředního výboru ve dnech 17. a 18. února 1972, spočívá ve zvyšování produktivity práce, využívání fondu pracovní doby, v dodržování pracovní kázně, v komplexní socialistické racionalizaci, v úspoře práce a materiálů, a v neposlední řadě ve zkvalitnění řídicí činnosti a v aktivizaci pracovníků vedoucími hospodářskými pracovníky a odborovými orgány. Činnost vedoucí ke splnění těchto úkolů se realizuje v pracovních vztazích mezi pracovníky, jejich kolektivy a socialistickými organizacemi. Proto má úprava těchto vztahů obsažená v pracovněprávních předpisech, zejména v zákoníku práce, z hlediska dalšího rozvoje naší ekonomiky i společnosti mimořádný význam.

Federální ministerstvo práce a sociálních věcí připravilo v r. 1970 průzkum, jak zákoník práce a jeho novela i další zákonná opatření působí v naší ekonomice. Výsledky průzkumu byly shrnuty a zhodnoceny a v listopadu 1970 předloženy federální vládě. Předsednictvo ústředního výboru KSČ usnesením č. 202 z 12. 2. 1971 a vláda ČSSR usnesením č. 223/1971 uložily federálnímu ministru práce a sociálních věcí pokračovat v hodnocení výsledků dosahovaných při uplatňování zákoníku práce. Proto ministerstvo v dohodě s dalšími orgány provedlo další průzkum v r. 1971. Průzkum a rozbor ukázal, že hlavní nedostatky spočívají v nedostatečném uplatňování zákoníku práce, jehož základní zaměření a celková koncepce plně vyhovují současným poměrům a že tedy není třeba podstatnějších změn. Pokud s ohledem na rozvoj naší ekonomiky by se měly provést některé dílčí úpravy, nejsou časově náléhavé a lze s nimi počítat nejdříve v r. 1973, pokud možno až poté, co budou propracovány směrnice pro řízení národního hospodářství a pro další pětiletku.

Několik návrhů a námětů získaných shora uvedeným průzkumem se týkalo pracovního poměru pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků. Vzhledem k důležitosti zkvalitňování řídicí činnosti si klademe za úkol rozebrat v této části některé problémy týkající se těchto pracovních poměrů, popřípadě otázek souvisejících. Půjde především o pracovní poměry zakládáné jmenováním nebo volbou. Abychom se mohli s touto problematikou vypořádat, je nutné nejprve objasnit některé obecné pojmy, z nichž budeme vycházet. Zaměříme se proto na tyto okruhy problémů:

- I. K pojmu pracovněprávního vztahu a pracovního poměru
- II. Třídění pracovních poměrů
- III. Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků v některých právních úpravách
- IV. Kritické hodnocení naší právní úpravy pracovních poměrů státního aparátu a vedoucích pracovníků.

I. K POJMU PRACOVNĚPRÁVNÍHO VZTAHU A PRACOVNÍHO POMĚRU

Pracovní poměr je v některých cizích právních systémech označován jako pracovněprávní poměr,¹⁾ popřípadě jako individuální pracovní poměr na rozdíl od kolektivních pracovních vztahů. Pracovní poměr je nejobvyklejším a nejtypičtějším — i když ne jediným — pracovněprávním vztahem.²⁾ Prostřednictvím pracovního poměru se občané zapojují do společenské pracovní činnosti. S jeho rozvojem je spjato i vytváření pracovního práva jako právního odvětví. Proto mu je věnována v legislativě i v právní teorii řady států značná pozornost.³⁾ Není cílem této stati zabývat se podrobněji koncepcemi a charakteristikou pracovního poměru. Zvolené téma ovšem vyžaduje ukázat v rámci obecných východisek, co pod pojmem pracovního poměru rozumíme. Je-li pracovní poměr nejtypičtějším pracovněprávním vztahem, je v první řadě třeba určit, který právní vztah je pracovněprávním vztahem.

Pracovněprávní vztahy jsou v literatuře běžně definovány jako „právní vztahy, v nichž účastníci vystupují na základě právních skutečností jako nositelé subjektivních práv a právních povinností, všeobecně stanovených a zabezpečených normami socialistického pracovního práva“.⁴⁾

¹⁾ Např. v sovětské teorii pracovního práva „trudovoje pravootnošeniye“ i v německé teorii „Arbeitsrechtsverhältniss“.

²⁾ V Československé právní teorii i v zákoníku práce se používá v podstatě pojmu „pracovněprávní vztah“ pro všechny právní vztahy upravované pracovním právem, nejen tedy pro pracovní poměr, ale i např. pro učební poměr; dále pro vztahy zakládané dohodami o práci konané mimo pracovní poměr, pro členské vztahy ve výrobních družstvech, pro vztahy odpovědnostní, pro vztahy mezi vedením podniku a zastupitelským orgánem pracovníků. Je tedy označení pracovněprávní vztah označením souhrnným a pracovní poměr jedním z typů (podtřídou) těchto vztahů.

³⁾ Možno uvést například: J. Kovářik, Podstata pracovního práva a pracovního poměru v ČSSR, Práce, Praha 1964; M. Kalenská, Základní problémy pracovního poměru, doktorská disertační práce 1969, uložená v knihovně právnické fakulty UK v Praze; M. Kalenská, Teoretické koncepce pracovní smlouvy a pracovního poměru v některých buržoazních státech, AUC Iuridica č. 4/1967; M. Kalenská, Některé charakteristické rysy pracovněprávního poměru, AUC Iuridica č. 4/1969; N. G. Alexandrov, Trudovoje pravootnošeniye, Jurisdat, Moskva 1948; F. M. Leviant, Vidy trudovogo dogovora, Jurid. literatura, Leningrad 1966; M. P. Karpušin, Socialističeskoje trudovoje pravootnošeniye, Gosjurisdat, Moskva 1958; W. Szubert, O charakterze prawnym stosunku pracy, Państwo i prawo č. 7/1964; B. Kowolik, Arbeitsbetrag u. Arbeitsverhältnis, Arbeit u. Sozialfürsorge č. 2/1958; aj.

⁴⁾ Nástin čs. pracovního práva, I., kolektiv za red. K. Witze, SPN Praha 1971, str. 65.

Toto vymezení pracovněprávního vztahu má zásadní nedostatky. Určení pojmu právního vztahu nelze činit závislým na zařazení v tom či onom normativním aktu, v té či oné oblasti právního řádu. Vždyť při tomto postupu je třeba vzápětí vysvětlit, co je ta či ona oblast práva a jak se liší od oblastí ostatních. To znamená, že shora uvedená definice pracovněprávního vztahu vyžaduje konkretizaci v tom smyslu, které jsou normy socialistického pracovního práva. Jestliže se pokusíme otázku zodpovědět tak, že jde v podstatě o normy, které upravují vznik, změnu nebo zánik pracovněprávních vztahů, jde o „*definitio per se*“ a o tautologii.⁵⁾ Kdybychom otázku zodpověděli tak, že jde o normy obsažené v zákoníku práce a v prováděcích předpisech k němu, dostali bychom se do rozporu s ust. § 1 zákoníku práce, které stanoví, že „*pracovněprávní vztahy upravuje především zákoník práce*“. Toto ustanovení tedy nevylučuje, aby pracovněprávní vztah byl upraven i jiným normativním aktem než zákoníkem práce. Z tohoto ustanovení lze naopak dovodit, že povahu právního vztahu jako pracovněprávního není možno určovat jen z hlediska formálního, ale zejména podle jeho obsahu.⁶⁾

Z tohoto stanoviska vyšel v podstatě také Nejvyšší soud ČSR, když určoval, co se má rozumět pracovními věcmi podle § 36 odst. 2 obč. soud. řádu. Občanskoprávní kolegium NS ČSR vyslovilo stanovisko ze dne 7. 10. 1970, Cpj 38/70 Sb. č. 2/71 tohoto obsahu: „*Věcmi pracovními podle § 36 odst. 2 jsou spory o nárocích plynoucích nejen z pracovněprávních vztahů upravených zákoníkem práce (pracovní poměr, učební poměr apod.) případně jinými předpisy, ale též spory o nárocích plynoucích z jiných vztahů, pokud tyto vztahy vznikají při účasti na společenské práci a mají tedy charakter pracovní ...*“. Tím, že NS ČSR určil obsahovou náplň „*věc pracovní*“ širše než by vyplývalo z formální definice pracovněprávního vztahu, míří v podstatě na obsahovou náplň pojmu „*pracovněprávní vztah*“, i když se nepokouší ony „*jiné vztahy*“, pokud vznikají při účasti na společenské práci a mají charakter pracovní“ jako součást vztahů pracovněprávních klasifikovat. Máme za to, že lze nicméně souhlasit s názorem, že NS ČSR tím, že určil obsahovou náplň pojmu „*věc pracovní*“ určil *implicite* i obsahovou náplň pracovněprávní vztah.⁷⁾ To také podtrhuje odůvodnění stanoviska NS ČSR, kde se uvádí: „*Není rozhodující zařazení vztahu, z kterého spor vznikl, ale rozhodujícím je obsah tohoto vztahu. Proto pracovní věci není jen věc z pracovněprávního vztahu upraveného v odvětví pracov-*

⁵⁾ Shodně Judikatura k Zákoníku práce. Bratislavská odborová rada, Bratislava 1972, str. 8.

⁶⁾ Srovnej Judikatura k Zákoníku práce, str. 8. Obdobně též M. Kalenská, K základním problémům pracovního poměru státních zaměstnanců, Právník č. 6/1969, str. 408, kde se uvádí: „*Proto považujeme za správnější třídění vycházející ze základních charakteristických právních znaků, neboť jen tak můžeme také vymezit okruh určitých stejnorodých vztahů, které pod určitý pojem zahrneme. Jinak se můžeme dokonce ocitnout v nebezpečí, že při srovnání jednotlivých právních institutů v různých právních systémech vzhledem k zvláštnostem legislativního přístupu nebudeme srovnávat instituty obsahově zcela totožné ...*“

⁷⁾ Takto Judikatura k Zákoníku práce, str. 7.

ního práva, případně do tohoto odvětví spadajícího...“ Jde sice o náplň pojmu pracovněprávní vztah pro oblast práva procesního, která by ovšem měla být přijímána stejně i pro oblast práva hmotného.

Nejde jen o otázku teoretickou, ale o otázku, která má značný praktický dosah. Od odpovědi, zda určitý konkrétní právní vztah je vztahem pracovněprávním nebo občanskoprávním, závisí i způsob uplatňování nároků z tohoto vztahu. Pro pracovníka má velký význam, zda kupř. úraz, ke kterému v takovém vztahu dojde, bude odškodňován podle předpisů pracovněprávních anebo občanskoprávních.

Takovýto případ řešil Nejvyšší soud SSR ve svém rozsudku ze dne 14. 10. 1970, 6 Cg 90/70 uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí pod č. 9/1971. Šlo zde o otázku, zda náhrada škody způsobená úrazem má být řešena podle příslušných ustanovení zákoníku práce nebo občanského zákoníku. NS SSR zkoumal obsah právního vztahu⁸⁾ a dospěl k závěru, že jde o pracovněprávní vztah, neboť pracovník vykonával činnost pro organizaci a s jejím souhlasem, a to práci opakující se povahy, která byla druhově blíže vymezená a za kterou dostával úkolovou mzdu v pevně stanovené výši. Podle obsahu právního poměru pak určil, že jde o pracovněprávní vztah, na který mají být aplikovány pracovněprávní předpisy.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že judikatura nejvyšších soudů vychází při určování, zda jde o pracovněprávní vztah v oblasti procesní i hmotněprávní, z obsahu právního vztahu. Pracovněprávním vztahem je z hlediska tohoto přístupu každý právní vztah, který vzniká při účasti občana na společenské práci za odměnu a v souvislosti s ní, tedy v podstatě právní vztah, který reguluje společenské pracovní vztahy.

Obdobně bude třeba postupovat při bližším určování druhu určitého pracovněprávního vztahu, např. zda určitý pracovněprávní vztah je pracovní poměr nebo učební poměr, atp.

V naší právní teorii se zpravidla pracovní poměr vymezuje z hlediska pozitivního práva,⁹⁾ tj. především podle zákoníku práce č. 65/1965 Sb. v platném znění. Zákoník práce ovšem pracovní poměr nedefinuje, vymezení se však hledá v § 27 odst. 1, v němž se stanoví, že „pracovník v pracovním poměru se podílí v kolektivu pracovníků svou prací za mzdu podle pokynů organizace na plnění jejich úkolů a účastní se na rozvoji, řízení a kontrole činnosti organizace“. V tomto ustanovení se hledají některé základní charakteristické rysy pracovního poměru. Jeho konkretizace se spatřuje v § 35 ZP, který podrobněji určuje obsah pracovního poměru. Z § 35 ZP vyplývá, že pracovním poměrem je takový právní vztah, v němž je pracovník povinen konat osobně práce podle pracovní smlouvy ve stanovené pracovní době a dodržovat kázeň a v němž je podnik povinen mu práci podle pracovní smlouvy přidělovat, platit mu za vykonanou

⁸⁾ V rozhodnutí se praví: „Skutečnost, že pracovník při plnění pracovních úkolů používá vlastní výrobní prostředek anebo pracovní nástroj, sama o sobě nebrání vzniku pracovněprávního vztahu.“

⁹⁾ Srovnej např. Nástin čs. pracovního práva, II., za red. K. Witze, Praha, SPN 1971, str. 17 a násl.

práci mzdu podle mzdových předpisů, popřípadě podle kolektivních smluv, vytvářet podmínky pro úspěšné plnění jeho pracovních úkolů a dodržovat ostatní pracovní podmínky stanovené právními předpisy nebo kolektivní nebo pracovní smlouvou.

Toto pozitivněprávní vymezení pojmu pracovního poměru v podstatě obecně zachycuje jeho obsah. Pozitivněprávní přístup nás však vede k tomu, abychom za pracovní poměr považovali pouze právní vztah upravený v § 27-216, 268 a 269 zákoníku práce. Tím nám z okruhu pracovních poměrů uniknou právní vztahy s pracovním poměrem obsahově shodné, avšak upravené v jiných právních předpisech. Jde zpravidla o vztahy, které v právních rádech jiných zemí se mezi pracovní poměr zahrnují.¹⁰⁾ Proto se nám jeví nutným při vymezování pojmu pracovního poměru vyjít ze základních znaků, které nepostačí hledat jen v našem právním řádu, ale které je třeba zkoumat též v právních úpravách jiných socialistických zemí.

Vymezení pojmu pracovního poměru se v zákonodárství i v teorii jednotlivých socialistických zemí sice do jisté míry liší, v základních pojmových znacích však nalezneme shodu. Ve všech právních úpravách nalezneme zpravidla

1. povinnost (závazek) pracovníka konat osobně práci a dodržovat pracovní kázeň;

2. povinnost (závazek) organizace¹¹⁾ poskytnout pracovníku za vykonanou práci mzdu, vytvářet příznivé podmínky pro práci, popřípadě mu umožňovat účast na řízení podniku.

Ve všech socialistických zemích je převažujícím právním základem pracovního poměru pracovní smlouva charakterizující právní rovnost subjektů při jeho zakládání, která se však v jeho průběhu uplatňuje pouze částečně. Vzniká-li pracovní poměr volbou nebo jmenováním, je rovné postavení subjektů při vzniku pracovního poměru zabezpečeno zpravidla tím, že občan s tímto vznikem souhlasí.

Některé shora uvedené pojmové znaky pracovního poměru, tj. osobní výkon práce za odměnu a právní podřízenost modifikující rovnost stran uplatňující se při jeho vzniku nalezneme však ve všech pracovních poměrech v celém jejich historickém vývoji. Zatímco pracovní poměr na počátku kapitalismu se uvedenými prvky vyčerpával, postupem doby zejména v důsledku sociálního zákonodárství a kolektivních smluv dochází k jeho obohacení o další prvky, např. o právo na dovolenou, o právo na mzdu v některých případech nekonání práce aj. Nelze ovšem přehlédnout třídní charakter pracovního poměru v kapitalistickém zřízení, neboť třídněpolitický kontext se projeví výrazně zejména při jeho realizaci.

¹⁰⁾ Např. v NDR i v SSSR se mezi pracovní poměry zahrnuje pracovní poměr soudců, který je podřízen obecné pracovníprávní úpravě s určitými odchylkami.

¹¹⁾ Organizace znamená nejen podnik jako hospodářský právní subjekt, ale i úřad, ústav, zařízení; v čs. zákoníku práce se pro tyto subjekty používá pojmu „socialistická organizace“; v zákonodárství o práci v SSSR se používá označení „podnik nebo jiná organizace“.

Pracovní poměr typický pro socialistický právní řád charakterizují tedy podle našeho názoru tyto základní právní pojmové znaky:

Z hlediska postavení subjektů pracovního poměru je charakteristická právní rovnost stran při jeho zakládání, avšak oslabená v jeho průběhu.

Z hlediska obsahu pracovního poměru jsou charakteristické tyto tři dvojice práv a povinností jeho subjektů:

a) povinnost pracovníka konat práci pro socialistickou organizaci a její povinnost poskytovat mu za ni mzdu popřípadě další plnění;

b) povinnost pracovníka řídit se příkazy a pokyny nadřízených a právo organizace řídit jeho práci; povinnost pracovníka strpět sankci (disciplinární opatření) za porušení povinnosti a právo nadřízených sankci uložit; popřípadě

c) právo volit zastupitelský orgán a být do něj volen a povinnost organizace mu realizaci těchto práv umožnit. (K tomu přistupují ovšem i povinnosti socialistické organizace vůči zastupitelskému orgánu a tomu odpovídající práva tohoto orgánu vůči socialistické organizaci.)

Tyto dvojice práv a povinností tvoří zpravidla obsah složitého právního poměru, jímž je pracovní poměr k socialistické organizaci.

II. TRÍDĚNÍ PRACOVNÍCH POMĚRŮ

Základní pojmové znaky socialistického pracovního poměru, které jsme si určili, nám umožní odlišit tento pracovní poměr od jiných pracovních poměrů, popřípadě od jiných pracovněprávních nebo jiných právních vztahů, s nimiž jej můžeme srovnávat.

V pracovních poměrech nalezneme kromě základních pojmových znaků celou řadu dalších prvků (oprávnění a povinností) vyplývajících z pracovní smlouvy, z právních předpisů, z pracovního řádu, popřípadě z kolektivních smluv. V socialistických pracovních poměrech jsou zákonné dispozice ochranného charakteru v zájmu pracovníků doplňovány dispozicemi na ochranu majetku v socialistickém vlastnictví. V některých pracovních poměrech může být určitý pojmový znak oslaben anebo může pracovní poměr obsahovat některé další výrazné prvky, které je odlišují od jiných pracovních poměrů.

Na různé odlišnosti v pracovních poměrech upozorňují různí autoři v socialistické pracovněprávní literatuře.¹²⁾ Tak např. Kovařík ukazuje, že odlišnosti tkví za prvé v obsahu pracovních poměrů určitých skupin pracovníků, jímž je nutno zajišťovat různé preferenční výhody. Dále vidí odchylky vyplývající z rozdílných pracovních podmínek v různých odvětvích národního hospodářství (průmysl, zemědělství, doprava, obchod), nebo v rámci těchto odvětví (např. v průmyslu samém) atp., ať již jde o pracovní dobu (její roz-

¹²⁾ Srovnej např. S. Z. Rabinovič-Zacharin, K voprosu o jedinstvě i diferenciacii sovětskogo trudovogo prava, „Voprosy sovětskogo graždanskogo i trudovogo prava“, Gosjurisdat, 1952, str. 95 a násl.; též Sovětskoje trudovoje pravo, pod red. V. S. Andrejeva, Izd. „Vysšaja škola“, Moskva 1965, str. 22 a 23; J. Kovařík, Podstata pracovního práva a pracovního poměru v ČSSR, Práce, Praha 1964, str. 203 a n.

dělení) nebo namáhavost a nebezpečnost práce, nebo o zvýšenou disciplinární odpovědnost aj. Rozdílnost vidí i u práce domáckých dělníků, nebo zase u řídicích pracovníků a konečně též ve zvláštní péči věnované některým kategoriím pracovníků (např. ženám, mladistvým, osobám se změněnou pracovní schopností atp.).¹³⁾

Všechny pracovní poměry nejsou tedy svým obsahem totožné a může se lišit i jejich právní základ. Některé rozdíly jsou málo výrazné a omezují se kupř. jen na menší ochranu stability pracovního poměru atp.

Tak například pracovní poměry na dobu určitou slouží pro ty případy, kdy pracovní činnost má skončit k určitému datu nebo ke dni, kdy dojde k určité právní skutečnosti. Pracovní poměry na dobu určitou mají všechny základní pojmové znaky pracovního poměru jako pracovní poměry na dobu neurčitou. U pracovních poměrů na dobu určitou je ta zvláštnost, že zánikají uplynutím doby, na kterou byly sjednány. Možnost rozvázání před uplynutím doby trvání bývá více či méně omezena; přípustný je ovšem i obecný režim. V některých právních řádech je možnost uzavírat pracovní poměry na dobu určitou omezena na nutné případy, neboť zákonodárství se snaží zabránit tomu, aby těchto pracovních poměrů nebylo zneužíváno a nečinil se z nich ve skutečnosti opětující se řetěz zkušebních dob. Určitá omezení nalezneme kupř. v zákonodárství NDR a SSSR.

Určité rozdíly nalezneme mezi pracovním poměrem, v němž je těžiště účasti pracovníka na společenské práci oproti pracovnímu poměru, v němž jde o účast na společenské práci doplňkovou, mimořádnou, příležitostnou atp. Z tohoto hlediska se činí rozdíl mezi pracovním poměrem hlavním a vedlejším. Vedlejší pracovní poměr zpravidla požívá menší ochrany než pracovní poměr hlavní.

U pracovních poměrů mohou určité odlišnosti vyplývat též z jejich zvláštního účelu. Tak kupř. pracovní poměr v době na zkoušku se vyznačuje zpravidla menší ochranou proti rozvázání, ba naopak se vyžaduje, aby strany měly větší volnost v tomto směru. Pracovní poměr, v němž se poskytuje příprava pro povolání, obsahuje řadu prvků navíc, např. povinnost organizace poskytnout přípravu, povinnost pracovníka se učit, popřípadě i určité sankce na porušení těchto povinností. Zde už jsou rozdíly výraznější. Určité odlišnosti vyplývající z toho, že se pracovní činnost koná doma, jsou v pracovních poměrech domáckých pracovníků.

Výrazné rozdíly nalezneme v pracovních poměrech s ohledem na právní povahu zaměstnávajícího subjektu. V čs. právním řádu obdobně jako i v jiných socialistických státech je nejtypičtějším pracovním poměrem, jak již bylo shora řečeno, pracovní poměr ke státní socialistické organizaci. Méně pracovních poměrů existuje k jiné socialistické organizaci (např. k družstvu) a výjimečně k nesocialistické organizaci. Pracovní poměr mezi občany je dovolen pouze k výkonu osobních služeb.

Největší rozdíly nalezneme v naší úpravě mezi pracovním poměrem k socialistické organizaci a pracovním poměrem mezi občany. Pracovní

¹³⁾ Srov. J. Kovářík, cit. op., str. 203 a násl.

poměr mezi občany postrádá prvky účasti na řízení. Podřízenost v tomto pracovním poměru má jinou kvalitu než v organizaci hierarchicky uspořádané a řízené. Mezi dvěma občany nelze rovnost stran zásadně narušit disciplinární pravomocí jednoho nad druhým. Příkazy občana vůči zaměstnanému občanu mají poněkud jinou kvalitu. Podřízenost je tedy v pracovním poměru mezi dvěma občany slabší než v pracovním poměru k socialistické organizaci. Na zaměstnávajícím občanu nelze žádat, aby si ponechával druhého občana po nepřiměřeně dlouhou dobu v pracovním poměru (výpovědní lhůty), jestliže jej nepotřebuje atp. Zaměstnávající občan nemůže též nést převážné riziko práce na úkor občana, kterého zaměstnal. V pracovním poměru mezi dvěma občany tedy je třeba i přes podřízenost příkazům a pokynům v podstatě zachovávat rovnost subjektů i při realizaci pracovního poměru.

Rozdíly mezi pracovními poměry k socialistickým organizacím, a to např. k státní hospodářské organizaci a k organizaci rozpočtové budou nejčastěji v míře uplatňování práva na účast na řízení organizace, popř. v nárocích na podíly na hospodářských výsledcích podniku. V pracovních poměrech k družstvům a k JZD, které mohou být uzavírány výjimečně zpravidla specialisty, je rovněž podíl v uplatnění práva na účast řízení. Vzhledem k tomu, že družstva jsou řízena samosprávnými orgány volenými členstvem, pracovníci v pracovním poměru — nečlenové — nemají právo účastnit se volby řídicích orgánů, hlasovat na členských schůzích atp. Účast na řízení zde přísluší výhradně členům a nikoliv zaměstnancům. Také pracovní poměr ve společenských organizacích může mít v určitém směru omezenou účast pracovníků na řízení, neboť řízení přísluší členstvu a jeho orgánům.

Pracovním poměrům mezi dvěma občany k nesocialistické organizaci, k výrobním družstvům a k JZD chybí tedy ve srovnání s pracovními poměry k socialistické organizaci prvky účasti pracovníků na řízení. Pracovní poměry ve státním aparátu i v určitých zařízeních státní správy mají ve srovnání s pracovními poměry k hospodářským organizacím omezenou účast pracovníků na řízení; totéž platí i pro pracovní poměry ve společenských organizacích. Některé odlišnosti vyplývají přímo z naší právní úpravy (např. 62a—62d vl. nař. č. 66/1965 Sb. v platném znění), jiné spočívají spíše v rozdílné faktické možnosti právo na účast na řízení uplatnit.

Výrazné rozdíly mohou být u některých pracovních poměrů s ohledem na zvláštní povahu pracovní činnosti. Tak je tomu například u řídicí činnosti. Pracovní poměr vedoucích pracovníků majících oprávnění ukládat pokyny podřízeným pracovníkům a uplatňovat vůči nim kárnou pravomoc má oproti typickému pracovnímu poměru navíc tyto prvky organizační nadřízenosti. Prvky organizačněprávní podřízenosti vůči hierarchicky výše postaveným pracovníkům nalezneme i v těchto pracovních poměrech. Pracovní poměr pracovníků ve státním aparátu, pokud mají pravomoc k vnější sféře, má navíc prvky nadřízenosti ve vnější sféře. Pokud jsou zároveň vedoucími pracovníky uvnitř organizace, má pracovní poměr i prvky organizačněprávní nadřízenosti. V rámci státního aparátu je celá řada různých

profesí, které si vyžadují určité odlišnosti v právní úpravě pracovního poměru, např. učitelé, zdravotní pracovníci atp. Pracovní poměr soudců má oslabený znak organizačněprávní podřízenosti. Pracovní poměr vojáků z povolání a příslušníků SNB má jednak oslabené rysy rovnosti subjektů a také smluvní rysy) a zesílenou organizační podřízenost. Pokud jde o vedoucí pracovníky, je u nich navíc prvek právněorganizační nadřízenosti. Pokud jde o pravomoc k vnější sféře, objevují se ve služebním poměru navíc i tyto prvky jako u ostatních státních zaměstnanců.

S odlišností pracovních poměrů podle zvláštností vykonávané pracovní činnosti úzce souvisí i rozdílné formy zakládání pracovního poměru.

Pracovnímu poměru jsou blízké některé pracovněprávní vztahy, které mají sice některé základní znaky pracovního poměru, jimž však určitý základní znak chybí. Tyto vztahy nelze zahrnovat mezi pracovní poměry *sui generis*. Jde zřejmě o zvláštní pracovněprávní vztahy. Patří sem vztahy *veřejných funkcionářů zejména na špičkových místech* ve státním a politickém aparátu, jimž chybí prvek organizační podřízenosti v hierarchickém pojetí. Jsou více či méně podřízeni (odpovídají za svou práci) zpravidla svým voličům. Organizační podřízenost chybí a prvek osobního výkonu práce je případně oslaben u *pracovněprávních vztahů založených dohodou o pracovní činnosti nebo dohodou o provedení práce*. Některé vztahy na základě dohody o provedení práce však nemají žádné znaky pracovního poměru a nelze je označovat ani za pracovněprávní vztahy. Jde o případy, kdy dílo je provedeno výlučně prostředky a z materiálu pracovníka, popřípadě jeho rodinnými příslušníky podle objednávky.

Pracovní poměry můžeme tedy třídit takto:

a) *podle délky trvání pracovního poměru* — na dobu určitou a neurčitou, popřípadě na zkoušku;

b) *podle rozsahu pracovního poměru* — pracovní poměry souběžné, hlavní a vedlejší;

c) *podle místa výkonu práce* — pracovní poměr domáckých pracovníků;

d) *podle účelu pracovního poměru* — pracovní poměry, v nichž se poskytuje příprava k povolání;

e) *podle zvláštních potřeb osoby pracovníka* — pracovní poměry žen, mladistvých, pracovníků se změněnou pracovní schopností;

f) *podle právní povahy zaměstnávajících subjektů* — pracovní poměry k socialistickým organizacím, a to státním, družstevním a společenským, pracovní poměry k nesocialistickým organizacím, pracovní poměry mezi občany;

g) *podle zvláštní povahy pracovní činnosti* — pracovní poměry vedoucích pracovníků, pracovní poměry pracovníků státního aparátu, ve školství, ve zdravotnictví, v kultuře, ve vědě, soudců, prokurátorů atp., popřípadě pracovní poměry dělníků a úředníků; pracovní poměry v dopravě, ve službách atp.

f) *podle právního základu pracovní poměry založené pracovní smlouvou, jmenováním nebo volbou.*

Shora naznačené třídění pracovních poměrů však neznamená, že existují mimořádně závažné rozdíly v právní úpravě a že budeme pracovní poměr s kteroukoliv odchylkou už považovat za pracovní poměr *sui generis*. V socialistické společnosti, v níž dochází k zespolečenštění (zestátnění a združstevnění) převážné části výrobních prostředků a k uplatňování socialistických principů v procesu společenské práce, se projevuje postupné vyrovnávání rozdílů nejen mezi pracovníky v pracovních poměrech, ale i mezi nimi a ostatními pracujícími ve všech oblastech společenské činnosti. Jednou z hlavních vývojových tendencí právní úpravy pracovních poměrů v socialistických zemích je postupné docilování její jednotnosti jak po stránce formální, tak i obsahové.¹⁴⁾ V současné době většina pracovních poměrů je v socialistických zemích podrobena zákoníku práce.¹⁵⁾ V socialistických státech zvýšená pozornost realizaci sociálních práv občanů, odstranění třídní nerovnosti a snaha o zabezpečení stejných možností a stejných příležitostí pro každého občana působí a také umožňuje rychlejší a výraznější sblížování právních úprav pracovního poměru.

Tak například byly takřka odstraněny rozdíly mezi pracovními poměry dělníků a úředníků; udržují se dnes především ve formách odměňování. Nakolik byla odstraněna většina rozdílů mezi pracovními poměry pracovníků státního aparátu a pracovními poměry ostatních pracovníků a jaké rozdíly existují v právních úpravách pracovního poměru vedoucích pracovníků ve srovnání s pracovním poměrem ostatních pracovníků u nás i v některých dalších, zejména socialistických státech, bude předmětem našeho zkoumání v další kapitole této stati.

III. PRACOVNÍ POMĚRY PRACOVNÍKŮ STÁTNÍHO APARÁTU A VEDOUČÍCH PRACOVNÍKŮ V NĚKTERÝCH PRÁVNÍCH ÚPRAVÁCH

Zákoníky většiny socialistických zemí zahrnují pod svou působnost též různé kategorie pracovníků státního aparátu, jejichž služební poměry byly dříve upraveny zvláštními právními předpisy zahrnovanými do práva veřejného. Výraznější obsahové přiblížení takového služebního poměru ostatním pracovním poměrům znamená zpravidla přijetí smluvního režimu, tj. právním základem se stává pracovní smlouva.

Pracovní smlouva je pro většinu pracovních poměrů typickým základem jejich vzniku. Pouze některé pracovní poměry se v socialistických státech zakládají jmenováním nebo volbou.

Jmenování má dvojí význam. Může být právním aktem zakládajícím pracovní poměr anebo právním aktem znamenajícím pouze změnu obsahu již

¹⁴⁾ Jednotností ve smyslu formálním rozumíme skutečnost, že jsou pracovní poměry upraveny tímtež normativním aktem (tj. jsou podrobeny témuž právnímu režimu). Jednotnost ve smyslu obsahovém chápeme z toho hlediska, zda a nakolik pracovníci různých profesí mají tatáž práva a tytéž povinnosti bez ohledu na to, zda jde o tutéž či jinou právní úpravu.

¹⁵⁾ Výjimku tvoří Polská lidová republika, kde se zákoník práce teprve připravuje.

existujícího pracovního poměru. Pokud zde budeme užívat pojmu „jmenování“, máme na mysli jmenování do funkce zakládající pracovní poměr, i když bychom mohli používat i pojmu, který není nikterak nový, tj. ustanovení do funkce.

Odlišný základ pracovního poměru, tj. jmenování či volba, zpravidla signalizuje existenci dalších rozdílů od ostatních pracovních poměrů. V dalším se zaměříme zejména na pracovní poměry zakládáné jmenováním nebo volbou.

Abychom mohli zhodnotit naši právní úpravu, je třeba provést rozbor právních úprav jiných států, zejména socialistických. Zaměřujeme se proto na právní úpravu v SSSR, v NDR, v Polsku a z kapitalistických států ve Francii. Přitom nám půjde zejména o tyto otázky:

- a) Kategorie pracovníků, kteří jsou jmenováni nebo voleni;
- b) Jmenování a ustavení do funkce;
- c) Disciplinární odpovědnost těchto pracovníků;
- d) Změna a skončení jejich pracovního poměru;
- e) Orgán příslušný k řešení pracovních sporů pracovníků jmenovaných nebo volených;
- f) Případné další odlišnosti.

1. V SSSR

Většina pracovních poměrů se zakládá pracovní smlouvou. Jmenováním, tj. jednostranným právním aktem a volbou se zakládá pracovní poměr u úzkého okruhu pracovníků se zvláštní odpovědností.¹⁶ Kromě toho ve výjimečných případech (např. boj se živelnými pohromami, nedostatek pracovníků pro splnění důležitých státních úkolů) mohou být práce schopní občané povoláni k pracovní povinnosti. Konečně se používá jednostranných právních aktů též u mladých specialistů, kteří ukončili odbornou nebo vysokou školu nebo učební zařízení. Jde o umístěnky, jimiž ministerstvo (ústřední úřad) stanoví povinnost pracovníka nastoupit práci v určitém podniku a setrvat tam po dobu 3 let. Podle názoru většiny pracovněprávních vědců nezakládá tento právní akt pracovní poměr. Pracovní poměr se podle nich zakládá pracovní smlouvou, jejímž uzavřením plní jak mladý specialista tak i podnik povinnost, která jim byla zmíněným právním aktem uložena.¹⁷ Pomineme-li otázku pracovní povinnosti a umístěnek, a zaměříme se na jmenování do funkce a na volbu do funkce, vidíme, že k oběma formám se vyžaduje souhlas pracovníka.¹⁸

Pro tyto pracovníky platí zvláštní typ disciplinární odpovědnosti. Oproti obecnému režimu lze uložit další kárné opatření: přeložení na nižší hodnost nejvýše na jeden rok a odnětí hodnosti. Pracovníky volené do funkce

¹⁶) Srovnej G. N. Alexandrov, *Trudovoje pravo*, Juridičeskaja literatura, Moskva 1966, str. 177–178; 190–191; v článku *Otvěstvennost dolžnostnyh lic za narušenie zakonodatelstva o trudě*, Sovětskaja justicia č. 22/1971, str. 1 a 2 se poukazuje na zvýšenou odpovědnost.

¹⁷) Srovnej Sovetskoje trudovoje pravo, za red. V. S. Andrejeva, Moskva, Vysšaja škola 1971, str. 57.

¹⁸) Srovnej Sovetskoje trudovoje pravo, za red. V. S. Andrejeva, str. 57.

je možno přeložit nebo odvolat jen rozhodnutím orgánu příslušného k volbě. Pro některé kategorie pracovníků anebo za spáchání přestupků zvláštního druhu platí disciplinární odpovědnost podle zvláštních předpisů. Tato odpovědnost se uplatňuje např. u soudců. Pracovník jmenovaný nebo volený může být z funkce na svou žádost uvolněn.

V současné době platí jediný seznam kategorií pracovníků, jejichž pracovní spory v otázce uvolnění, ustanovení do hodnosti, převodu na jinou práci a uložení kárných opatření neřeší komise pro pracovní spory, nýbrž orgány nadřízené. Jde tedy o řešení cestou administrativní.¹⁹⁾

2. V NDR

V NDR platí zákoník práce, tj. obecná úprava pro pracovní poměry všech dělníků, úředníků a příslušníků inteligence.²⁰⁾

Jmenováním a volbou se zakládá pracovní poměr určitých vedoucích funkcionářů ve státní správě i v národním hospodářství. Jmenování a volba založí pracovní poměr, když to stanoví právní předpisy (§ 37 odst. 1 Zákoníku práce). Celá řada právních předpisů tyto právní následky předvídá.

Jmenování se týká např. účetních ve znárodněných výrobních podnicích, kteří jsou jmenováni a odvoláváni vedoucím orgánu, který je nadřízen podniku v dohodě s ředitelem podniku.²¹⁾ Dále jsou jmenováni ředitelé podniku vedoucím nadřízeným podniku, pokud k tomu není příslušný ministr. Pracovněprávní postavení vedoucích a řídicích kádrů ve znárodněných podnicích a význam jmenování do těchto funkcí bylo právní teorií zvažováno a hodnoceno.²²⁾ Jmenování do funkce se uplatňuje i ve školství, kde jsou jmenováni a odvoláváni ředitelé nebo vedoucí škol na všeobecně vzdělávacích školách, na lidových vysokých školách, na odborných školách aj.²³⁾

Volbou se zakládá např. pracovní poměr soudců z povolání.²⁴⁾

Jmenování a volba se opírá zejména o § 37 zákoníku práce; podrobnosti upravují nařízení z 15. 6. 1961 o řízení při jmenování a odvolávání pra-

¹⁹⁾ Srovnej čl. 94 Základů zákonodárství o práci SSSR a svazových republik, čl. 220 zákoníku práce RSFSR (č. 1007 z 9. XII. 1971), v nichž se stanoví, že „spory o uvolnění a převedení na jinou práci pracovníků zastávajících funkce vypočtené ve zvláštním seznamu a také o uložení kárných opatření rozhodují vyšší orgány na základě služební podřízenosti. Týmiž orgány jsou řešeny spory o kárných opatřeních uložených pracovníkům odpovídajícím disciplinárně podle statutu o disciplíně“. Srovnej též Sovětskoje trudovoje pravo, za red. V. S. Andrejeva, str. 238 a 239.

²⁰⁾ Srovnej § 7 odst. 1 zákoníku práce NDR z r. 1961; podle odst. 4 § 7 cit. zákoníku lze vydat zvláštní pracovněprávní ustanovení pro civilní pracovníky ozbrojených orgánů; obecný statut platí i pro pracovníky soukromých podniků — § 7 odst. 2 zákoníku práce.

²¹⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, pod red. J. Michase, Staatsverlag, Berlin 1970, str. 175.

²²⁾ Srovnej Tauscher „Zur arbeitsrechtlichen Stellung der Führungs- u. Leitungskader der Volkseigenen Betriebe“, Arbeit u. Arbeitsrecht č. 2/1969, str. 52 ff.

²³⁾ § 6 nař. z 22. září 1962, o právech a povinnostech učitelů a vychovatelů — pracovní řád pro pedagogy (publik. Gbl. III. 5. 675).

²⁴⁾ Podle zák. ze 17. dubna 1963 — Gerichtsverfassungsgesetz (Gbl. I. S. 45) jsou prezident, viceprezident a soudci Nejvyššího soudu na návrh Státní rady voleni Lidovou komorou; ředitelé a soudci krajských soudů jsou voleni krajským národním výborem, ředitelé a soudci okresních soudů okresním národním výborem atp.

cujících a statuty společenských organizací.²⁵⁾ Jmenování i volba musí být provedeny se souhlasem příslušného pracujícího. Orgán, který jmenuje, je povinen seznámit pracujícího s obsahem budoucí činnosti, přesvědčit ho o nutnosti převzít tuto činnost, připravit ho na budoucí úkoly tak, aby se dosahovalo co nejvíce sladěním společenského zájmu se zájmy osobními.²⁶⁾ Pracujícímu se vyhovějí jmenovací dekret, který určuje zvláště počátek účinnosti jmenování, dále délku období a funkci, do které je pracující jmenován. Není žádoucí k založení pracovního poměru uzavírat ještě pracovní smlouvu.²⁷⁾ O pracovních a mzdových podmínkách však může být sepsána písemná dohoda. Tato dohoda není pracovní smlouvou, neboť se jí nezakládá pracovní poměr, ale pouze jej blíže konkretizuje. Ačkoliv jako jiné pracovní poměry jsou i tyto pracovní poměry regulovány právními předpisy, popřípadě kolektivními smlouvami, je sepsání písemné dohody doporučováno.²⁸⁾

Pracovní poměr založený volbou nebo jmenováním končí uplynutím doby nebo odvoláním z funkce. Při odvolání je třeba dodržet alespoň 1 měsíční lhůtu. Jsou-li pro to závažné důvody, je možné i okamžité odvolání (bez dodržení alespoň 1 měsíční lhůty). Pracující může sám podat návrh na odvolání. Tomuto návrhu má být vyhověno, jsou-li splněny podmínky odvolání. O žádosti má příslušný orgán rozhodnout během jednoho měsíce; to ovšem neplatí pro volené funkcionáře.

Uskuteční-li se odvolání bez návrhu pracujícího, musí v něm být písemně uvedeny důvody a pracovníku sděleny. Odvolání musí být učiněno písemnou formou. Odvoláním pracovní poměr zaniká, ujednání o pracovních podmínkách není třeba zvláště rozvazovat.²⁹⁾

Při odvolání má být slyšen příslušný odborový orgán. To platí i pro případ, že k odvolání dochází na návrh pracujícího. Jednání s odborovým orgánem se nevyžaduje, jde-li o odvolání Lidovou komorou, Státní radou, ministerskou radou a místními lidovými zastupitelskými orgány.

Pracující má právo podat proti odvolání nebo zamítnutí odvolání do 14 dnů po seznámení s obsahem opravný prostředek, o kterém rozhoduje vedoucí nadřízeného orgánu (ve společenských organizacích orgán určený v právních předpisech nebo ve statutech). Opravný prostředek nemá odkladný účinek. Rozhodnutí nadřízeného orgánu o opravném prostředku je konečné.³⁰⁾ Opravný prostředek nelze podat proti odvolání provedenému Lidovou komorou, Státní radou, ministerskou radou, vedoucím ústředního státního orgánu nebo vedoucím místních zastupitelstev. Opravný prostředek nelze podat proti odvolání z pracovního poměru založeného volbou.

Spory z odvolání nerozhodují ani konfliktní komise ani soudy.³¹⁾

²⁵⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, str. 175.

²⁶⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, str. 176.

²⁷⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, str. 177.

²⁸⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, str. 177.

²⁹⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, str. 216.

³⁰⁾ Arbeitsrecht der DDR, str. 217.

³¹⁾ Srovnej Arbeitsrecht der DDR, str. 217.

Jmenování a volba se tedy vztahuje především na vedoucí pracovníky a funkcionáře. V těchto formách se spatřuje výraz jednak odpovědnosti státních orgánů za správnou volbu kádrů a za obsazení důležitých vedoucích funkcí v oblasti jim podřízené. Zejména se též hodnotí, že zastupitelské orgány lidu samy provádějí obsazení významných státních funkcí.³²⁾ Jmenování a volbě se však přisuzuje i ten význam, že se jimi zdůrazňuje velká odpovědnost, kterou převezme funkcionář jmenovaný nebo volený jako vedoucí a řídicí kádr v oboru své působnosti, aby plnil úkoly dělnicko-rolnického státu. Jmenování a volba mají funkcionáři připomínat, jaký význam se přikládá jeho činnosti, jakou odpovědnost nese vůči společnosti, potřebu vysokého uvědomění, neustálého zdokonalování politických a odborných znalostí a splnění důvěry naň vložené.³³⁾ Obdobně se hodnotí i význam zvláštních způsobů skončení pracovních poměrů zakládaných jmenováním nebo volbou.

3. V Polské lidové republice

Okruh pracovníků, u nichž vzniká pracovní poměr jmenováním, je podstatně širší než v SSSR a NDR. Patří sem pracovníci státní civilní služby (tj. pracovníci státního aparátu i státních zařízení), funkcionáři milice (policejní sbory), pracovníci železnic, pošt, telegrafu a telefonu, učitelé, prokurátoři, vězeňská stráž, zčásti vědečtí pracovníci aj. Nejde o jednotlivou skupinu, spojení jednotlivých kategorií s plněním státních funkcí je různé. U některých kategorií pracovníků v závodech zůstalo jmenování jako základ pracovního poměru jako důsledek tradice, např. u pracovníků pošt a ve značné míře i u pracovníků železnic. U jiných pracovníků je snaha vysvětlit význam jmenování zřetelem na druh a charakter práce a požadavek vyšší odpovědnosti a tužší disciplíny.³⁴⁾

Okruh pracovníků, u nichž vzniká pracovní poměr jmenováním, odráží skutečnost, že pracovní právo nebylo dosud v PLR kodifikováno. Okruh pracovníků představuje v podstatě celou širokou skupinu tzv. státních zaměstnanců a pracovníků tradičně státních podniků. Tento právní stav velmi připomíná právní stav v ČSSR před platností zákoníku práce č. 65/1965 Sb. v platném znění.

Pracovní poměr založený jmenováním se v polské pracovněprávní teorii kvalifikuje jako administrativněprávní poměr vytvořený jednostranným rozhodnutím úřadu, v němž vystupuje nerovnoprávnost stran, tj. podřízenost pracovníka zaměstnávajícímu subjektu. Za zaměstnávající subjekt je v tomto poměru považován stát reprezentovaný určitou organizační jednotkou státního aparátu. Pracovní poměr se navazuje doručením jmenovacího dekretu. Jsou stanoveny požadavky na osoby, které mají být jmenovány, např. věk, trestní bezúhonnost, zákaz příbuzenství.³⁵⁾

³²⁾ Srovnej *Arbeitsrecht der DDR*, str. 175.

³³⁾ Tamtéž, str. 175.

³⁴⁾ Srovnej *Z. Salwa*, *Prawo pracy*, Państwowe wydawnictwo naukowe, Varšava 1971, str. 164–166.

Vedle jmenování se vyskytuje v polském právním řádu tzv. „powołanie“, což znamená buď určitý druh jmenování zakládajícího pracovní poměr nebo pouze jmenování do funkce. Užívá se ho u pracovního poměru ředitelů podniků a sdružení a jejich zástupců, dále u pracovního poměru osob zaujímajících řídicí postavení v lidových radách, u ředitelů, zástupců a členů ředitelství Národní polské banky, Zemské banky a též některých jiných organizací. Zásady i způsob povolávání do funkce i odvolávání stanoví právní předpisy.³⁵⁾ Provádí je nadřízený orgán.

Volbou se zakládají pracovní poměry úřadujících členů předsednictva Lidové rady, tj. předsedů, jejich zástupců a tajemníků, soudců Nejvyššího soudu, vedoucích funkcionářů v politických a společenských organizacích. Zásady a způsob volby je určen právními předpisy a statuty politických a společenských organizací. Voleným funkcionářům se zachovává pracovní poměr dosavadní i případné výhody spojené s délkou trvání pracovního poměru. Nejde-li o volbu do funkce čestné, zakládá se volbou pracovní poměr podřízený právním předpisům jako pracovní poměr smluvní.³⁷⁾

Pracovní poměr vzniklý jmenováním se od pracovního poměru smluvního liší především vyšším stupněm podřízenosti. Pracovník jmenovaný může být např. převeden na jiné pracoviště nebo přeložen do jiného místa bez svého souhlasu, platí pro něj institut zproštění výkonu práce s 50% náhradou mzdy, je-li ve vazbě, atp.³⁸⁾

U pracovních poměrů založených jmenováním nebo u pracovních poměrů upravených služebními pragmatikami týkajícími se pracovníků jmenovaných i smluvních (železnice aj.) se uplatňuje disciplinární odpovědnost. Od obecné disciplinární odpovědnosti pro smluvní zaměstnance uplatňované podle pracovních řádů se disciplinární odpovědnost liší postupem, druhy sankcí, popř. odvoláním. Disciplinární sankce ukládají disciplinární komise.³⁹⁾

Pracovní poměr založený povoláním do funkce se od smluvního liší v podstatě jen způsobem uzavření a rozvázání.

Pracovní poměr založený jmenováním lze rozvázat výpovědí s tříměsíční výpovědní lhůtou nebo vystoupením ze služby. U učitelů je stanovena celá řada důvodů, z nichž může dojít k výpovědi nebo k vystoupení ze služby.

Rozvázání pracovního poměru založeného povoláním do funkce není přesně upraveno. Jasná úprava platí pouze pro pracovníky lidových rad. V ní se odlišuje výrazně odvolání z funkce od rozvázání pracovního poměru. Podle důvodu odvolání může být pracovní poměr rozvázán výpovědí. Není-li dána výpověď, znamená odvolání jen ztrátu funkce (místa, které zaujímá). V takovém případě musí být pracovníku přidělena jiná práce odpovídající jeho kvalifikaci. Když odvolaný pracovník s přidělenou

³⁵⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 166 a 167.

³⁶⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 172.

³⁷⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 169 a 170.

³⁸⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 167.

³⁹⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 247.

práci nesouhlasí, odvolání tvoří výpověď pracovního poměru. Po dobu výpovědní lhůty se pracovníku zachovává dosavadní plat, i když koná jinou práci.⁴⁰⁾

U ředitelů podniků a sdružení a jejich zástupců stanoví dekret o státních podnicích pouze zásadu, že k odvolání jsou oprávněné orgány, které pracovníka do funkce povolaly. Dekret však nestanoví ani jaká právní skutečnost je rozhodující, ani v jakém termínu, ani jaké právní následky jsou s odvoláním spojeny. Uplatňuje se zde pouze stanovisko Nejvyššího soudu z r. 1959, v němž se stanoví: „Jestliže z obsahu odvolání nevyplývá nic jiného, má to za následek rozvázání pracovního poměru mezi podnikem a ředitelem výpovědí, s výjimkou případů, kdy by tomu bránila skutečnost, která činí výpověď nepřipustnou (např. nemoc). V takovém výjimečném případě pracovní poměr mezi podnikem a bývalým ředitelem trvá a k jeho rozvázání jsou příslušné orgány podniku.“⁴¹⁾ Z aktu odvolání může ovšem též vyplynout, že jde o okamžité zrušení pracovního poměru, a je-li tu důvod k tomu, má takové odvolání za následek rozvázání pracovního poměru bez výpovědi. Rozhodnutí Nejvyššího soudu též potvrdilo, že v odvolání může být stanoveno, že se ředitel odvolává pouze z funkce a že pracovní poměr nezaniká, nýbrž se mění jeho obsah, např. druh práce, místo výkonu práce atp. V takovém případě má však toto vymezení charakter oferty, kterou může odvolávaný přijmout nebo odmítnout, neboť akt odvolání nemůže jednostranně změnit obsah pracovní smlouvy. Jestli odvolání zdůvodňuje rozvázání pracovního poměru výpovědí, má být pracovník během výpovědní lhůty převeden k jiné odpovědné práci.⁴²⁾

Pracovní poměr založený volbou zaniká vystoupením z důležitých důvodů, uplynutím doby, odvoláním, smrtí a zrušením podřízeného oddělení. Voleným funkcionářům se zachovává pracovní poměr v původním povolání.⁴³⁾

Spory z pracovního poměru vedoucích a řídicích pracovníků a pracovníků se zvýšenou odpovědností neřeší komise pro pracovní spory. Z působnosti komisí pro pracovní spory jsou vyloučeni v taxativně stanoveném výpočtu tyto pracovníci: ředitelé podniků a jejich zástupci; vedoucí oddělení a odborů a jejich zástupci; hlavní účetní (starší) nebo ti, kdož plní jejich úkoly, velitelé protipožární a průmyslové stráže a vedoucí tajné kanceláře.⁴⁴⁾

Chce-li zaměstnávající organizace přijmout pracovníka do určité řídicí funkce nebo do funkce spjaté s hmotnou odpovědností v úřadech, institucích a státních podnicích, je povinna si vyžádat posudek nebo posudky z dřívějšího pracoviště nebo pracovišť alespoň za období posledních tří let.⁴⁵⁾

⁴⁰⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 172 a 173.

⁴¹⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 172.

⁴²⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 172 a 173.

⁴³⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 170.

⁴⁴⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 310.

⁴⁵⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 176.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že pracovní poměry založené jmenováním se od pracovních poměrů založených pracovní smlouvou příliš neliší. Privilegované postavení, které měli státní zaměstnanci v kapitalistickém zřízení, se po druhé světové válce oslabuje a obojí druh pracovních poměrů se sbližuje. V některých případech dochází ke sjednocení právní situace pracovníků jmenovaných a smluvních natolik, že obsah práv a povinností se v nich liší jen nepatrně a rozdílnost v právním základu se udržuje hlavně z důvodů tradičních (např. železnice, spoje, lesy aj.).⁴⁶⁾ Ani u pracovních poměrů založených povoláním do funkce nebo volbou nejde o podstatné rozdíly v obsahu práv a povinností ve srovnání s pracovními poměry zakládanými pracovní smlouvou. Význam zde mají však především odlišné právní formy vzniku a zániku.

4. Ve Francii (exkurs)

Uvádíme některé poznatky z úpravy ve Francii zejména proto, abychom mohli ukázat postavení státních zaměstnanců a veřejných funkcionářů v kapitalistickém zřízení. Je ovšem nutno si uvědomit, že jde o jiný třídně-politický kontext, v němž státní aparát má privilegované postavení a kde stírání rozdílů mezi jednotlivými zaměstnaneckými kategoriemi je podstatně pomalejší než v socialistických státech. Dříve než se pokusíme objasnit některé otázky postavení státních funkcionářů ve Francii, považujeme za nutné předeslat některé poznatky obecnější.

V kapitalistických státech se zpravidla používá pojmů statut, což znamená v podstatě právní úpravu, již se řídí pracovní poměry určitých kategorií pracovníků (osobní statut). V kapitalistických státech existuje celá řada různých statutů pro různé kategorie zaměstnanců. Tak např. tradičně mají svůj statut pracovníci státního aparátu, a to tzv. „statut veřejné funkce“, který se tradičně zahrnuje do práva veřejného. Jde v podstatě o státní a veřejné zaměstnance, kteří se označují jako funkcionáři, aby se odlišili od zaměstnanců ostatních. Tito státní funkcionáři nejsou podrobeni pracovnímu právu, ale rozdíly mezi statutem veřejné funkce a ostatními profesními statuty jsou jen poměrně malé.⁴⁷⁾ Bylo jim jako ostatním zaměstnancům přiznáno právo na odborové sdružování, právo na stávku atp. Naopak určité principy statutu veřejné funkce inspirují ostatní kategorie pracovníků, aby pomocí zvláštních statutů či kolektivních smluv získávali výhody jaké mají státní úředníci.⁴⁸⁾ Tak např. své vlastní statuty mají ve Francii též pracovníci podniků *tradičně státních a veřejných*, například železnice, plynárenské a elektrické podniky, uhelné doly, Air France apod. Statut železničářů je velice podobný statutu veřejné funkce. V podnicích zestátněných platí zpravidla obecný statut, konkretizovaný a zvýhodněný pomocí kolektivní smlouvy.⁴⁹⁾

⁴⁶⁾ Srovnej Z. Salwa, cit. op., str. 164.

⁴⁷⁾ Srovnej G. H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, *Précis de droit du travail*, Dalloz, Paříž 1965, cit. op., str. 18.

⁴⁸⁾ Srovnej G. H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, cit. op., str. 18, kde se uvádí vliv statutu veřejné funkce na stabilitu zaměstnání, režim pensí atp.

⁴⁹⁾ Např. u firmy Renault uzavřená kolektivní smlouva je obsahově velmi obdobná statutu zaměstnanců bank a pojišťovnictví; srovnej G. H. Camerlynck, cit. op., str. 9.

Vývoj buržoazního pracovního zákonodárství je charakteristický tím, že právní úprava pracovního poměru se odedávna vyvíjela po dvou kolejích: úpravy v oblasti práva soukromého (nájem služeb, služební, pracovní smlouva) a úpravy v oblasti práva veřejného (státní zaměstnanci, státní a veřejní funkcionáři). Hlavní vývojovou tendencí je jejich postupné vzájemné přibližování a přizpůsobování zejména po II. světové válce. Dělníci si pomocí kolektivních smluv i dalších prostředků třídního politického boje vymáhají výhody, které dříve už získali úředníci. Tento vývoj je ovšem pomalý, i když začal dříve v kolektivních smlouvách než v legislativě.⁵⁰⁾ Právní úpravy jsou velice roztržité.

Statut „veřejné funkce“ zahrnuje v podstatě státní a veřejné zaměstnance — funkcionáře, kteří se rozdělují do 4 kategorií:

A — kategorie představuje funkce koncepční, řídicí a generálních studií. Vyžaduje se absolvování vysoké školy. Jde např. o úředníky pověřené připravovat návrhy zákonů nebo ministerských rozhodnutí, vypracovávat direktivy v jejich provádění, dále o generální tajemníky, ředitele a podředitelé i vedoucí místních obvodů, vrchní inspektory atp.;

B — kategorie zahrnuje funkce aplikační. Předpokládá se ukončení školy II. stupně. Jde např. o správní ředitele a úředníky v ústředních správních a vnějších službách atp.;

C a D — kategorie zahrnují všechny úředníky, jimž jsou svěřeny úkoly výkonné a jejich individuální iniciativa je velmi omezena. Rekrutují se zpravidla z absolventů studia I. cyklu. Jde např. o administrativní úředníky, o sekretářky, písařky a některé dělníky.⁵¹⁾

Pro přijetí jsou stanoveny určité zákonné předpoklady. Přijetí se provádí za pomoci konkursů (na základě zkoušek, popřípadě na základě dokladů u funkcí vyžadujících technické znalosti). Přijetí mimo konkurs je přípustné v těchto případech:

a) U zaměstnání obsazovaných pouze rozhodnutím vlády. Jedná se v podstatě o vyšší správní funkce, jejichž výkon se spojuje přímo s osobní činností ministrů: členové ministerských kabinetů, generální komisaři, vyslanci, prefekti atp.

b) U zaměstnání obsazovaných volbou za předpokladu, že se dodrží podmínky věku a vzdělání.

c) U úředníků patřících mezi nižší kádry, kteří pouze na základě profesionální zkoušky nebo zapsání do seznamu těch, kdo mají být povýšeni, jsou přijímáni do vyšší funkce. To je důležité zejména pro ty, kdož nesplňují podmínku věku (jsou starší) a vysokoškolského vzdělání a nemohou se proto účastnit konkursu.

⁵⁰⁾ François Lucien, La distinction entre employés et ouvriers en droit allemand, belge, français et italien, Faculté de droit de Liège L. Martinus Nijhoff, Haag, 1963, str. 11.

⁵¹⁾ Srovnej Notion sur le fonction publique en France, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (la Documentation française — uzavřeno k datu 1. července 1961), Paříž, str. 15—17.

d) Kategorie C a D mohou být v určitých případech vyňaté z konkursů — není-li na nich zájem nebo vzhledem k obtížím při organizaci konkursů.⁵²⁾

Některé osoby (např. invalidé, vdovy a sirotci po obětech války, poddůstojníci) mají právo být jmenováni do kategorie B, C a D na základě profesionálních zkoušek, které organizuje ministerstvo Starých bojovníků a obětí války mimo normální přijímací řízení. Podle výsledku zkoušek a zdravotního stavu se sestaví pořadí uchazečů o veřejnou službu.⁵³⁾

Pracovní poměr se zakládá jmenováním. Jde o jednostranný právní akt. Jestliže došlo ke jmenování, s nímž jmenovaný nesouhlasí, může podat pouze demisi anebo být odvolán. Od jmenování (nomination), jímž se zakládá pracovní poměr, se rozeznává jmenování (la titularisation), které je pouze udělením hodnosti (titulu); s ohledem na rozlišení je možno je označit jako titularizaci. Změna stupně hodnosti je vždy novým aktem. K titularizaci dochází zpravidla až po jmenování do stálého zaměstnání. Dává se v podstatě přednost povyšování do vyšších funkcí než přijímání do nich, neboť to vytváří perspektivy pro pracovníky.⁵⁴⁾

Udělení vyšší hodnosti má za následek získání titulu přinášejícího držitele oprávnění k zastávání funkce hierarchicky vyšší. Nese s sebou obvykle i zvýšení platu. Aby mohla být funkcionáři udělena vyšší hodnost, musí mít stupeň hodnosti bezprostředně nižší a být zapsán v plánu postupu (le tableau d'avancement). Přihlíží se přitom k výsledkům hodnocení, které každý rok provádí šéf služby. Hodnocení se zaměřuje na to, jak funkcionář plní své úkoly, jeho profesionální znalosti, výkonnost, organizační schopnosti, pracovní metody, předpoklady pro vyšší hodnost atp. Hodnocení se provádí písemně a pracovník s ním musí být seznámen. S hodnocením je seznámena i správní paritní komise, která může, žádá-li o to hodnocený funkcionář, požadovat na šéfovi služeb revizi hodnocení.⁵⁵⁾

Existuje velký výběr disciplinárních sankcí. Napomenutí a důtka se ukládá bez konzultace s disciplinární radou, která je administrativní paritní komisí. Uložení některé z ostatních disciplinárních sankcí, tj. zastavení postupu, snížení započitatelné doby trvání pracovního poměru, snížení hodnosti, dočasné odvolání z funkce nejvýše na 6 měsíců, úřední převedení do pense, odvolání bez suspense práva na pensi, odvolání se suspensí práva na pensi, musí být předem projednáno s disciplinární radou. Proti uložení disciplinární sankce lze podat ústní či písemné námitky disciplinární radě. K tomu se může dát zastoupit obhájcem. Funkcionář, jemuž byla sankce uložena v rozporu se stanoviskem disciplinární rady, může rozhodnutí do 1 měsíce napadnout u „Nejvyšší rady veřejné funkce“ (Conseil Supérieur de la Fonction Publique), která vydá do 2 měsíců buď vyjádření, že námitky nejsou opodstatněné nebo doporučí změnu nebo zrušení uložené sankce. Spor rozhodne příslušný ministr s účinky ex tunc. V některých

⁵²⁾ Srovnej Notion sur la fonction publique . . . , str. 21.

⁵³⁾ Srovnej Notion sur la fonction publique . . . , str. 21.

⁵⁴⁾ Srovnej Notion sur la fonction publique . . . , str. 25.

⁵⁵⁾ Srovnej Notion sur la fonction publique . . . , str. 25–31.

odvětvích platí zvláštní disciplinární jurisdikce.⁵⁶⁾ Při některých vadách rozhodnutí o uložení kárného opatření lze se s opravným prostředkem obrátit na správní soudy. K zahlazení důtky a veřejné důtky dochází po 5 letech, u ostatních sankcí po 10 letech.

Ke skončení pracovního poměru dochází automaticky při ztrátě státního občanství; při ztrátě občanských práv; uplynutím doby umístění mimo službu, pokud nedojde k reintegraci. Dále dochází ke skončení pracovního poměru demisí regulérně přijatou, propuštěním, odvoláním a úředním př vedením do pense.⁵⁷⁾

Pracovníci nesmějí mít soukromou výdělečnou činnost ani vedlejší zaměstnání ve státní nebo veřejné službě. Výjimku tvoří vědecká, umělecká i literární tvorba, dále se souhlasem šéfa služeb i expertízy a konzultace. Učitelé mohou vykonávat své povolání, které vyplývá z povahy jejich funkce nebo je lze považovat za doplněk funkce (např. profesor lékařské fakulty má lékařskou praxi). Ve vedleším zaměstnání (povolání) nesmí pracovník dosahovat více než číní jeho příjem v hlavním zaměstnání. Výjimku může povolit příslušný ministr.⁵⁸⁾

Hlavními výhodami těchto pracovních poměrů ve veřejné a státní službě jsou vyšší pense a stabilita zaměstnání. Výše platu se naopak opoždíuje za soukromým sektorem, což ani následná revalorizace platů vzhledem k růstu cen nemůže uspokojivě vyřešit.⁵⁹⁾

5. V ČSSR

Do vydání zákoníku práce č. 65/1965 Sb. platily u nás různé úpravy pro dělníky, pro úředníky (soukromé zaměstnance), pro redaktory, pro různé kategorie státních zaměstnanců atp. Zákoník práce tak jako zákoníky práce v jiných socialistických zemích právní úpravu sjednotil a podřídil jí i velkou část státních zaměstnanců.

Před účinností zákoníku práce byl základem státně zaměstnaneckého pracovního poměru individuální správní akt a vytvořen veřejnoprávní institut státní služby, připoutávající v podstatě zaměstnance pevněji k zaměstnavateli (ke státu) než to činil soukromoprávní institut zaměstnanec-kého poměru.

S tím byla spojena určitá zvýhodnění. Ve skutečnosti ovšem předpokládal i tento pracovní poměr souhlas pracovníka se vznikem pracovního poměru. Již buržoazní právní teorie se pokoušela o konstrukci tzv. veřejnoprávní pracovní smlouvy pracovní, dovozující, že jmenovací akt je přijetím nabídky pracovníka, kterým se taková smlouva uskutečňuje.

Proces sjednocování právní úpravy se projevuje zejména po r. 1948. Definitivní a v podstatě důsledné a výrazné sjednocení právní úpravy převážné většiny pracovních poměrů přinesl zákoník práce.

⁵⁶⁾ Srovnej *Notion sur la fonction publique* ..., str. 93–96.

⁵⁷⁾ Srovnej *Notion sur la fonction publique* ..., str. 60–63.

⁵⁸⁾ *Notion sur la fonction publique* ..., str. 47–49.

⁵⁹⁾ Srovnej *Notion sur la fonction publique* ..., str. 34.

Zákoník práce zahrnul tedy pod svou v podstatě jednotnou úpravu i dříve odlišně upravené pracovní poměry zakládané pracovní smlouvou. Z pracovních poměrů zakládaných jmenováním byla vztažena jeho působnost na pracovníky různých správních orgánů bez rozdílu zda se jedná o dělníky či úředníky, učitele, lékaře aj. Plná působnost zákoníku práce se vztahuje i na veřejné funkcionáře, kteří vykonávají svou funkci v pracovním poměru (§ 2 odst. 2 ZP). Pracovní vztahy veřejných funkcionářů, kteří nevykonávají svou funkci v pracovním poměru, jsou upraveny zákoníkem práce pouze částečně (jen některé jejich prvky), tj. pokud to zákoník stanoví výslovně nebo pokud to stanoví zvláštní předpisy, popřípadě stanoví společenských organizací a usnesení vydaná podle nich ústředními orgány těchto organizací (§ 2 odst. 1 ZP). Zákoník práce stanoví výslovně svou působnost u náhrady škody.

Částečně byla vztažena působnost zákoníku práce na příslušníky ozbrojených sil v činné službě, na příslušníky Sboru národní bezpečnosti, na příslušníky Sborů nápravné výchovy a na prokurátory a vyšetřovatele prokuratury. I zde byla nastolena působnost jen těch ustanovení zákoníku práce, kde to stanoví zákoník práce výslovně nebo pokud to určují zvláštní předpisy (§ 4 ZP). Výslovně byla na tyto pracovníky vztažena ustanovení o náhradě škody za pracovní úrazy a nemoci z povolání a o zvláštních pracovních podmínkách žen s možností odchylek. Pro všechny tyto shora jmenované kategorie platí zvláštní právní úpravy, podle kterých se jejich pracovní (služební) poměr zakládá jmenováním.

Pokud jde o ostatní pracovníky státního aparátu v pracovním poměru, zakládá se jejich pracovní poměr pracovní smlouvou. Jmenováním se zakládá jen tam, kde jde o jmenování orgánem nadřízeným organizaci, v níž má pracovník vykonávat pracovní činnost (§ 27 odst. 4 ZP). Totéž platí i pro pracovní poměry v hospodářském sektoru. Jmenováním tedy vzniká pracovní poměr ředitelů podniků, kteří jsou do funkce jmenováni zpravidla nadřízeným orgánem, tj. sdružením, popř. příslušným ministrem. Mohli by to být případně i další vedoucí pracovníci, pokud by zvláštní předpis stanovil, že jmenování provádí orgán nadřízený organizaci.

Volbou může být pracovní poměr založen v případech stanovených zvláštními předpisy, popřípadě stanovami nebo usneseními ústředních orgánů společenských organizací (§ 27 odst. 3 ZP). Má-li vzniknout pracovní poměr jmenováním nebo volbou, nemůže se tak stát bez souhlasu pracovníka (čl. III. ZP). Volba, jmenování i odvolání z funkce musí být předem projednáno s příslušným vyšším odborovým orgánem.

Pracovní poměr založený volbou končí uplynutím volebního období, odvoláním z funkce nebo vzdáním se funkce (§ 65 odst. 1 ZP). Pracovní poměr založený jmenováním však odvoláním z funkce ani vzdáním se funkce nekončí. Organizace nebo orgán, který pracovníka odvolal, prr jedná s ním převedení na jinou práci odpovídající jeho kvalifikaci. O skončení tohoto pracovního poměru platí ustanovení o skončení pracovního poměru sjednaného pracovní smlouvou. Pracovníkovi tedy trvá pracovní poměr v organizaci, v níž vykonával funkci (§ 65 odst. 2 ZP). Obdobně se postupuje v pří-

padech, kdy na vedoucí funkci v organizaci byl zvolen nebo jmenován pracovník, který již byl v té době v pracovním poměru k této organizaci (§ 67 ZP).

Organizace, u níž je pracovník v době zvolení nebo jmenování do funkce v pracovním poměru, je povinna umožnit mu výkon funkce a poskytnout mu za tím účelem neplacené volno nebo na jeho žádost s ním rozvázat pracovní poměr (§ 66 ZP). Záleží na pracovníkovi, zda chce svůj dosavadní pracovní poměr ukončit či si jej ponechat. Vyžádal-li si pracovní volno, je organizace, která mu je poskytla, povinna ho po skončení funkce zařadit na jeho původní práci a pracoviště, a není-li to možné proto, že tato práce odpadla nebo pracoviště bylo zrušeno, musí jej organizace zařadit na jinou práci odpovídající jeho pracovní smlouvě nebo alespoň jeho kvalifikaci (§ 147 ZP).

Odvolání z funkce musí být projednáno s příslušným vyšším odborovým orgánem.

Kárná opatření vedoucímu organizace nebo jeho zástupci ukládá a výši náhrady škody jim určuje vedoucí orgán, který je organizaci bezprostředně nadřízen nebo jiný jím zmocněný vedoucí pracovník (§ 78 odst. 2, § 185 odst. 2 ZP). Převezení k jiné práci jako kárné opatření nepřichází u pracovníků jmenovaných nebo volených v úvahu; pokud by zde byly vážné důvody, bylo by možno je odvolat z funkce.

S výjimkou shora uvedených odlišností ve vzniku pracovního poměru, jednostranného odvolání z funkce, vzdání se funkce, zvláštní úpravy součinnosti odborových orgánů při těchto opatřeních a pravomoci přenesené na nadřízené orgány ukládat kárné opatření a určovat výši náhrady škody vedoucím pracovníkům se řídí i pracovní poměry založené jmenováním nebo volbou těmi ustanoveními, která platí pro pracovníky, jejichž pracovní poměr se zakládá pracovní smlouvou. To platí zejména o pracovní době, o pracovní kázní, o dovolené na zotavenou, o náhradě škody atp.

6. Shrnutí

Ze shora uvedených rozborů je zřejmé, že ve SSSR, v NDR i u nás došlo k značnému zásadnímu obsahovému sjednocení právní úpravy pracovních poměrů pro velkou převažující část pracovníků. Jde nejen o obsahové sjednocení, ale i o sjednocení formálněprávní, tj. podřízení většiny pracovníků témuž právnímu režimu, v jehož rámci jsou stanoveny určité odchylky pro některé kategorie pracovníků.

Tento vývoj najdeme i v dalších socialistických zemích. Tak např. v Maďarsku platí jednotná úprava pro všechny pracovníky; pro pracovníky orgánů státní moci a státní správy, soudů, prokuratury a jiných justičních orgánů platí některá odchylná ustanovení.⁶⁰⁾ Při úpravě jiných právních vztahů, jejichž předmětem je výkon práce, se přihlíží s odchylkami respek-

⁶⁰⁾ Srovnej § 6 zákoníku práce z r. 1967 stanovícího osobní působnost zákoníku; dále § 117 a násl. nařízení č. 34/1967, vydaného k provedení zákoníku práce; obecný režim platí i pro pracovníky soukromých zaměstnavatelů — srovnej § 120 a násl. cit. nařízení.

tujícími zvláštnosti toho či onoho případu — k ustanovením zákoníku práce.⁶¹⁾ Obdobně došlo ke sjednocení právní úpravy zákoníky práce v Bulharsku a Rumunsku.

K značnému obsahovému sjednocení právních úprav pracovního poměru se dospělo i v Polsku, kde z hlediska formálněprávního je úprava značně roztržštěná. Také pro státní zaměstnance platí zvláštní úprava. Pracovní poměr státních zaměstnanců se označuje za tzv. veřejnoprávní služební poměr, jehož obsah se s ostatními pracovními poměry sblížuje; dochází k oboustrannému přibližování právních úprav.⁶²⁾

Právním základem pracovního poměru ve shora uvedených socialistických zemích je zpravidla pracovní smlouva. To platí i o dalších socialistických zemích,⁶³⁾ např. v Maďarsku, Bulharsku a Rumunsku. Další forma zakládající pracovní poměr — jmenování — se uplatňuje pouze u omezeného okruhu pracovníků. Tento okruh pracovníků, u nichž se zakládá pracovní poměr jmenováním, nemá v uvedených zemích stejný rozsah. Jak bylo ukázáno shora, potvrzuje právní stav v těchto zemích v literatuře zastávaný názor, že jmenování je obvykle základem vzniku pracovních vztahů s odpovědnými pracovníky a státními zaměstnanci.⁶⁴⁾ Ze státních zaměstnanců to jsou vždy vojáci z povolání a pracovníci policie. Pokud jde o ostatní státní zaměstnance, není právní situace jednotná. U některých kategorií zůstává zvláštní úprava a jmenování jako základ pracovního poměru především z tradičních důvodů, jindy z toho důvodu, aby se zdůraznila důležitost a odpovědnost jak orgánů provádějících jmenování, tak i jmenovaných pracovníků.⁶⁵⁾ Shoda mezi uvedenými socialistickými právními řády je v tom, že se pracovní poměr zakládá jmenováním u vedoucích a řídicích pracovníků jak v hospodářském sektoru, tak i ve státní správě (např. ředitelé podniků a jejich zástupci, ředitelé sdružení a jejich zástupci atp.)⁶⁶⁾ I tento závěr platí i pro další socialistické státy.

Volba jako základ pracovních poměrů se uplatňuje v oblastech, kde funkcionář jedná v životních záležitostech občanů a jejich jménem a je proto mimořádně důležité, aby požíval důvěry občanů. Volba přichází v úvahu u těch pracovních poměrů, u nichž to vyžadují právní předpisy nebo statuty společenských organizací.⁶⁷⁾

⁶¹⁾ Srovnej § 7 odst. 3 zákoníku práce.

⁶²⁾ Srovnej W. Szubert, cit. op., str. 90 a 91.

⁶³⁾ Srovnej A. Weltner, Fundamental traits of socialist labour law with special regards to hungarian legislation, Akadémiai Kiado, Budapest 1970, str. 130; obdobně též Sovetského pracovního práva, za red. V. S. Andrejeva, str. 384.

⁶⁴⁾ Srovnej Sovetského pracovního práva za red. V. S. Andrejeva, str. 384, též A. Weltner, cit. op., str. 130.

⁶⁵⁾ Srovnej A. Weltner, cit. op., str. 130.

⁶⁶⁾ Srovnej též A. Weltner, cit. op., str. 130, kde se v podstatě uvádí, že zásadně je třeba jmenování k založení pracovního poměru, v němž občan zastává funkci ve státním aparátu nebo veřejné správě, zatímco pro zaměstnání pracovníků v podnicích v podstatě není třeba zvláštního jmenování s výjimkou těch míst, která mají důležitý a důvěrný charakter — zaměstnání manažerů a jejich zástupců.

⁶⁷⁾ Srovnej A. Weltner, cit. op., str. 130.

Jmenování i volba v socialistických zemích předpokládají pracovníkův souhlas (předchozí nebo následný).⁶⁸⁾ V maďarských pracovněprávních předpisech se dokonce stanoví, že jmenování nebo volba a jejich přijetí tvoří pracovní smlouvu.⁶⁹⁾ Ponechali jsme ovšem stranou případy povolávání pracovníků na základě tzv. pracovní povinnosti v mimořádných případech, kdy to nezbytně vyžaduje veřejný zájem (např. při živelních událostech atp.).

Pro pracovníky, jejichž pracovní poměr se zakládá jmenováním, ale i pro některé smluvní pracovníky se zvýšenou odpovědností, platí určité odlišnosti od obecného režimu při uplatňování disciplinární odpovědnosti. Jde jednak o některé další sankce, např. dočasné odnětí funkce, odvolání atp., jednak platí disciplinární řády a sankce ukládají mnohdy speciální orgány, tj. disciplinární komise.⁷⁰⁾ U vedoucích pracovníků v národním hospodářství, u nichž se zakládá pracovní poměr jmenováním, se disciplinární provinění může řešit odvoláním, jímž pracovní poměr končí, anebo odvoláním z funkce, při němž pracovní poměr dále trvá. U pracovních poměrů založených volbou končí pracovní poměr uplynutím doby nebo odvoláním nebo vzdáním se funkce, popřípadě zrušením organizačního útvaru, v jehož čele funkcionář stojí.

Ve většině zemí část pracovních sporů mezi pracovníky a socialistickými organizacemi je vyňata z obecného režimu⁷¹⁾ a ponechává se k řešení nadřízeným orgánům.⁷²⁾ To platí i o pracovních sporech pracovníků jmenovaných a volených v socialistických zemích, na jejichž právní úpravu jsme se shora zaměřili.

Shora provedený rozbor mimo jiné ukazuje, že u uvedených dvou kategorií pracovníků, tj. u vedoucích a řídicích pracovníků (funkcionářů) a u některých skupin tzv. státních zaměstnanců, rozdílnost právního základu vyjadřuje zároveň potřebu dalších odchylek. Zatímco se volba do některých funkčních míst uplatňuje ve všech uvažovaných státech, okruh pracovních poměrů vedoucích pracovníků, jejichž pracovní poměr se zakládá jmenováním, je rozdílný. To se projevuje ještě ve větší míře u právního základu pracovního poměru tzv. státních zaměstnanců.

V dalším se zaměříme na tyto dvě kategorie pracovníků, tj. na obecně odlišnosti vyžadující zvláštnosti právní úpravy u vedoucích pracovníků a státních zaměstnanců s přihlédnutím k čs. platné právní úpravě.

⁶⁸⁾ Upozorňujeme na rozdílnost např. od úpravy francouzské, kde pracovník, který nesouhlasí s jmenováním musí podat demisi nebo návrh na odvolání; srovnej *Notion sur la fonction publique* — str. 25 a 28.

⁶⁹⁾ Srovnej § 22 odst. 1 zákoníku práce a § 118 odst. 1 prováděcího nařízení.

⁷⁰⁾ Srovnej Sovetskoje pravo, pod red. N. S. Andrejeva, str. 352.

⁷¹⁾ Pracovní spory individuální zpravidla rozhodují komise pro pracovní spory, nazývané též konfliktní komise, a soudy.

⁷²⁾ Srovnej Sovetskoje trudovoje pravo za red. V. S. Andrejeva, str. 362.

IV. KRITICKÉ HODNOCENÍ NAŠÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY PRACOVNÍCH POMĚRŮ STÁTNÍHO APARÁTU A VEDOUCÍCH PRACOVNÍKŮ

A. Pracovní poměry ve státním aparátu

Pro státní aparát je charakteristické členění jeho pracovníků z hlediska jejich pravomoci vně pracovního kolektivu, a to v zásadě na

a) pracovníky, od jejichž funkčního místa je odvozeno jejich oprávnění působit vně jejich organizačních útvarů (řídít, kontrolovat, rozhodovat, dávat osvědčení atp.); tato činnost může být pracovníkům svěřena vedle různých administrativní nebo evidenční činnosti, popřípadě vedle poskytování služeb občanům (např. lékaři — potvrzení o pracovní neschopnosti, učitelé — vysvědčení);

b) pracovníky vykonávající výlučně materiálně technické operace, jež nemají přímé právní účinky (např. písárky) nebo výlučně určité služby (např. vrátní); tato skupina pracovníků má v podstatě obdobné postavení jako pracovníci těchto profesí v hospodářském sektoru.

Zvláštnosti nalezneme tedy v pracovních poměrech pracovníků uvedených pod písm. a), jimž právo propůjčuje oprávnění vystupovat *vně* organizačního útvaru, v kterém pracují, *jménem státu* a dodává jejich úkonům kvalitu správních aktů požívajících zvláštní autority a ochrany.

Srovnáme-li pracovní poměry ve státním aparátu s pracovními poměry v hospodářském sektoru, najdeme tyto obecné rozdílné rysy:

a) Vzhledem k tomu, že prostředky na odměny za práci jsou poskytovány orgány státu, není jejich růst závislý na výsledcích pracovní činnosti pracovního kolektivu. Práci nelze prověřovat trhem, takže odměna za skutečně vykonanou práci je ještě obtížněji určitelná než v hospodářských organizacích. Může docházet vždy v určitých obdobích k zaostávání výše platů oproti hospodářské sféře.

b) Chybí přirozený ekonomický tlak na přiměřenost početnosti správních orgánů a státních zařízení (který by se mohl předpokládat v hospodářských organizacích).

c) Není možná účast na hospodářských výsledcích zaměstnávající organizace a účast na řízení její činnosti je omezená.

d) Tyto důvody vedou objektivně k tomu, že státně zaměstnanecké pracovní poměry jsou podrobněji upravovány kogentními předpisy než pracovní poměr v hospodářské sféře. Vede k tomu i povaha subjektu nebo jeho reprezentanta jako správního orgánu, která přispívá k tendenci vnášet do právní úpravy co nejvíce kogentnosti a také administrativněprávních prvků.

e) Vzhledem k tomu, že početnost státních zaměstnanců nemůže být regulována přirozeným ekonomickým tlakem, ale také proto, že zejména státní aparát musí mít důvěru občanů, je třeba vyžadovat zejména pro ty státní zaměstnance, kteří zastávají určité funkce, splnění určitých předpokladů k přijetí do funkce a k setrvání v ní. Bývá to zpravidla státní občan-

ství (z tohoto požadavku lze připouštět výjimky), kvalifikační předpoklady a bezúhonnost.

f) Vzhledem k úkolům a postavení pracovníků státního aparátu se tradičně pro ně stanovily zvláštní povinnosti, popřípadě nástupní slib. Zvláštní povinnosti směřují například k uchování státního a služebního tajemství; k chování i mimo službu způsobem, který je v souladu s požadavky povolání a k správnému chování ve služebním styku s občany. Dále je třeba uvést povinnost zdržet se vedlejší soukromé činnosti, která by pracovníkovi překážela v řádném plnění pracovních povinností, přičila se zájmům společnosti nebo budila pochybnost o nestranném a nezištném vykonávání svěřené funkce, popřípadě povinnost vyžádat si vždy k vedlejší placené děletrvající činnosti souhlas (s výjimkou činnosti umělecké, vědecké a kulturní, popř. i politické), někdy též povinnost převzít v rámci stanovené pracovní doby vedlejší činnost ve svém oboru na jiném úseku státní správy či ve státním zařízení atp.

g) Pro úplnost je užitečné vzpomenout i některých dalších opatření, která se v právní úpravě pracovního poměru státního aparátu nebo alespoň některých profesí tradičně uplatňovala. Jde zejména o přijímání do pracovního poměru na základě konkursu, trvání na kvalifikaci a schopnostech, po osvědčení se ve zkušební době (delší) tzv. definitivita a automatický funkční i platový postup podle doby zaměstnání, zastavení postupu, snížení či odebrání funkce, výpověď a propuštění jen na základě disciplinárního nálezu, popřípadě zavedení institutu „zproštění výkonu práce“.

V socialistických podmínkách některé se shora uváděných povinností se kvalitativně mění a zpravidla nemohou zůstat omezeny jen na státní aparát. Tak např. povinnost zachovávat státní i služební tajemství musí platit i v hospodářském sektoru. Zákaz vedlejšího pracovního poměru, bránícího řádnému plnění pracovních úkolů v hlavním zaměstnání, je důležitý rovněž i v hospodářském sektoru atp.

Také bezúhonnost bude mít širší použití než jen ve státním aparátu.

Bezúhonnost je v podstatě souhrn morálních vlastností, které dávají záruku pro řádný výkon funkce. Nelze ji však ztotožňovat s trestní zachovalostí.⁷³⁾ Zpravidla půjde o to, že se pracovník chová tak, aby měl důvěru spoluobčanů, již výkon funkce potřebuje. Během výkonu funkce půjde zejména o takové chování, jímž neporušuje hrubě etiku svého povolání atp. Ztráta bezúhonnosti je ztrátou předpokladů pro určitou práci nejen ve státním aparátu, ale i u některých funkcí v hospodářském sektoru.

Zkoumáme-li naši právní úpravu, vidíme, že bezúhonnost jako předpoklad pro státní složku se v některých zvláštních úpravách státně zaměstnaneckých vyžaduje. Tento požadavek však není výslovně stanoven u těch státních zaměstnanců, jejichž pracovní poměry se řídí zákoníkem práce. Tento předpoklad může podle našeho mínění být sice stanoven pracovním řádem, v němž jej lze omezit jen na určité kategorie pracovníků. Vhodnější

⁷³⁾ Tak např. odsouzení pro ublížení na zdraví při autonehodě nezpůsobí zpravidla ztrátu bezúhonnosti.

je však stanovit tento předpoklad normou vyššího řádu. Novela zákoníku práce č. 153/1969 Sb. chtěla zřejmě tento nedostatek odstranit alespoň doplněním § 46 odst. 1 písm. e) uvedením dalšího důvodu k výpovědi v příkladném výpočtu, a to: „je-li pracovník nezpůsobilý plnit povinnosti vyplývající z jeho pracovního poměru, protože nesplňuje požadavky na tuto práci kladené, zejména narušil-li svou činností socialistický společenský řád, a nemá proto důvěru potřebnou k zastávání dosavadní funkce nebo svého dosavadního pracovního místa“. Na bezúhonnost míří i důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru podle § 53 odst. 1 písm. c) „narušil-li pracovník svou činností socialistický společenský řád tak závažným způsobem, že jeho setrvání v organizaci do uplynutí výpovědní lhůty není možné bez ohrožení řádného plnění úkolů organizace“. Uvedená formulace není příliš šťastná, neboť uvádí jen jeden z případů, kdy pracovník není bezúhonný a přitom se vztahuje na všechny pracovníky — např. i na pomocné dělníky. Ostatně průzkum ukázal, že se tohoto důvodu používalo k rozvázání pracovního poměru zřídka (asi 6 % případů rozvazovaných výpovědí). Za vhodnější řešení považujeme stanovit vhodně formulovaný požadavek bezúhonnosti jako předpoklad pro vznik a trvání pracovního poměru.

Pokud jde o předpoklad státního občanství a kvalifikace, může být v některých profesích tento předpoklad výjimečně prominent. U některých profesí se však musí např. kvalifikace vyžadovat bezpodmínečně, např. u lékařů, soudců atp. De lege ferenda by měly být patrně tyto předpoklady stanoveny obecným právním předpisem.

Zatím co v některých právních režimech se přikládá značný význam zakládání pracovního poměru jmenováním, jako např. v NDR, u nás obdobně jako ve SSSR a v Maďarsku, se dává přednost pracovní smlouvě, která dává lepší možnosti dohodnout zvláštní podmínky, na kterých mají strany zájem (pokud tomu nebrání kogentní ustanovení právního předpisu). Přesto u některých profesí, jako např. u vojáků z povolání a policijních sborů se ponechávají zvláštní úpravy zdůrazňující tužší disciplinární režim. Charakteristický je pro tyto profese přísný centralismus řízení, jímž se jejich pracovní poměr výrazně odlišuje od pracovních poměrů nejen v hospodářské sféře, ale i na některých jiných úsecích státní správy. Převažuje zde charakter vztahu administrativněprávního. Není zřejmě možné vztáhnout na tyto pracovní poměry například ustanovení obecné úpravy o převádění k jiné práci a překládání do jiného místa, o právu odmítnout pracovní příkaz, který je v rozporu s právními předpisy atp. Centralismus také lépe odpovídá zakládání pracovního poměru jmenováním než pracovní smlouvou. Proto mají tito pracovníci u nás (zpravidla i v jiných zemích) svou vlastní právní úpravu, která je jen v určité omezené míře vázána na obecný pracovněprávní režim. Tak například na pracovní poměr vojáků z povolání byla zákoníkem práce vztažena jen některá ustanovení zákoníku práce ochranného charakteru.

Z hlediska teoretického by měl být zákoník práce subsidiárním právním pramenem ke zvláštním úpravám. Prakticky to však při současné nekoordi-

novanosti zákoníku práce i zvláštních úprav není možné, neboť by bylo nutno aplikovat mnohdy i ustanovení, která vzhledem ke zvláštnosti povolání nejsou použitelná. Proto je vzájemná vazba zákoníku práce a zvláštních úprav vyhovující. Bylo by však třeba ji zesílit stanovením určité obecné zásady, že při přípravě a aplikaci zvláštní úpravy vztahů, v nichž se občané účastní na společenské práci, se přihlíží k ustanovením zákoníku práce, pokud to zvláštnosti povolání nevyklučují.⁷⁴⁾

Podobnou vazbu na zákoník práce jako vojáci z povolání mají i veřejní funkcionáři, kteří vykonávají funkci jako své povolání, avšak nikoli v pracovním poměru (plně regulovaném zákoníkem práce). Skupina těchto veřejných funkcionářů je různorodá. Zahrnují se sem např. soudci z povolání, u nichž zárukou soudcovské nezávislosti je zabezpečení maximální stability pracovního poměru, což znamená připustit možnost jeho rozvázání proti vůli soudce pouze na základě disciplinárního nálezu. Odlišnosti u některých veřejných funkcionářů mohou být i v úpravě pracovní doby atp.

U některých veřejných funkcionářů jsou s výjimkou jiné formy zakládání pracovního poměru odchylky nevýrazné. Tak například na funkcionáře národních výborů byla vztahena působnost zákoníku práce § 5 vl. nařízení č. 12/1968 Sb. o úpravě odměn a náhrad a některých dalších poměrů poslanců národních výborů a členů komisí a aktivů národních výborů.

Náleží sem členové zastupitelských orgánů státní moci a jiní státní funkcionáři. U těchto i dalších funkcionářů není například žádoucí stabilita vztahu, tj. setrvávání ve funkcích po mnoho volebních období. Princip socialistické demokracie vyžaduje obměnu kádrů v těchto funkcích.

Různorodost těchto veřejných a státních funkcí a jejich sepětí s výkonem funkcí vedle jiného povolání zřejmě odůvodňuje zvláštní právní úpravu i když by její vazba na zákoník práce měla být zesílena.

Obdobnou vazbu na zákoník práce mají prokurátoři a vyšetřovatelé prokuratury. Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře v platném znění, odkazuje na obecné předpisy a odchylně upravuje jen několik otázek, zejména vznik a zánik pracovního poměru, kárnou odpovědnost a institut zproštění výkonu práce. Jinak tedy platí zákoník práce. Z toho je zřejmé, že pracovní poměry prokurátorů se příliš neliší od ostatních pracovních poměrů státních zaměstnanců podrobených zcela zákoníku práce.

Zmíněný průzkum uplatňování zákoníku práce přinesl též návrhy týkající se zejména pracovních poměrů ve státním aparátu. Některé organizace považují za krátkou dobu 30 dnů, na kterou lze pracovníka přeložit bez jeho souhlasu z vážných provozních důvodů. O to se opírá požadavek vyslovený v rámci průzkumu, aby bylo možno pracovníka bez jeho souhlasu převést na jinou práci „na dobu nezbytně nutnou“, což může být prakticky převedení bez časového omezení. Dále se vyskytl i požadavek, aby byla dána možnost překládat pracovníky na 6 měsíců, a to do

⁷⁴⁾ Podobná zásada je vyjádřena v maďarském zákoníku práce (§ 7 odst. 3) z hlediska přípravy zvláštních úprav.

konce do jiné organizace, popříp. prodloužení možnosti pracovníka přeložit bez jeho souhlasu na dobu neurčitou, jsou-li pro to vážné provozní důvody. Takové opatření není nutné. Vždyť řadě obtíží lze předejít vhodným vymezením místa výkonu práce v pracovní smlouvě nebo jednáním o změně pracovního poměru. Znamenalo by to průlom do smluvního charakteru pracovního poměru a nebezpečí kritiky, že jde o porušování námi ratifikované úmluvy o nucené práci.

Je nutno podotknout, že shora uvedené připomínky a náměty směřovaly tedy k dosažení větší dispoziční pravomoci. Nedostatek dispoziční pravomoci se někdy přikládá skutečnosti, že za zaměstnavatelský subjekt není považován stát, ale příslušné správní orgány a státní zařízení. Máme-li dát odpověď na otázku, zda má být zaměstnávajícím subjektem stát či příslušné státní zařízení, máme za to, že obojí konstrukce je možná a každá z nich má své pozitivní a negativní stránky. Tak např. je-li považován za zaměstnavatelský subjekt stát a správní orgány a zařízení za reprezentanty státu (služební či osobní úřady), má to určitý význam psychologický. Taková konstrukce podporuje u pracovníka vědomí, že slouží státu, tj. celku a nikoli jen složce, kde pracuje. Je nutno uznat, že konstrukce státu v roli zaměstnavatelského subjektu může mít určité výhody potud, že převádění pracovníka do jiného správního orgánu nižšího či vyššího stupně nebo do jiného oboru státní správy, popřípadě konání vedlejší činnosti v rámci normálně stanovené pracovní doby v jiné organizaci by bylo snadněji proveditelné.

Stát v roli zaměstnavatelského subjektu je vhodný tam, kde je řídicí systém založen na přísném centralismu. To platí pro armádu, pro Sbory národní bezpečnosti i pro veřejné funkcionáře státních orgánů s výjimkou soudů. Tento princip ovšem platí zřejmě též pro prokuraturu a pro různé orgány státních dozorů.

Automatický funkční a platový postup podle let zaměstnání je nejvhodnější formou odměňování, je-li zajištěna přibližně stejná odbornost a výkon je těžko měřitelný. Naopak se tím vyloučí subjektivismus při určování platů a různé rozpory s tím související. K podnícení iniciativy může sloužit fond zvláštních odměn. To platí například u učitelů, lékařů apod.

Jednotná právní úprava nemůže však potlačit určité zvláštnosti jednotlivých profesí, které je nutno respektovat a upravit právními předpisy. Tak určité zvláštnosti mohou být u učitelů vysokých škol, např. zvláštní povinnosti, pedagogické úvazky atp.⁷⁵⁾

De lege ferenda není třeba vypracovávat pro státní zaměstnance zcela odlišnou právní úpravu. Naopak se nám jeví správným ponechat obecný režim zákoníku práce v platnosti,⁷⁶⁾ stanovit v něm však potřebné odchylky od obecné úpravy a zmocnit vládu, aby nařízeními tyto odchylky dále konkretizovala. Měla by být dána i možnost některé odchylky stanovit pomocí

⁷⁵⁾ Podrobněji o pracovním poměru učitelů vysokých škol srov. M. Kalenská, Pracovněprávní vztahy učitelů vysokých škol, Školství a kultura č. 13/1968 a 16/1968.

⁷⁶⁾ Shodně K. Witz, Socialistická zákonnost, č. 5/1968.

kolektivních smluv. V kolektivních smlouvách by mohlo být i dohodnuto, že určitá opatření se stanou součástí pracovních řádů, aby platila i po uplynutí doby platnosti kolektivní smlouvy. Tím by se uvolnila cesta dalšímu vývoji tak, aby mohlo být postupováno pružně v souladu s vytvořenými podmínkami.

Pracovní poměry vedoucích pracovníků mají základní znaky ostatních pracovních poměrů, navíc mají prvky nadřízenosti uvnitř hospodářské organizace. Jde-li o vedoucí pracovníky ve státním aparátu, nalezneme zde vedle těchto prvků nadřízenosti uvnitř organizace vztahy nadřízenosti a podřízenosti vůči vnější sféře. Vedoucí pracovník je oprávněn řídit práci, udělovat podřízeným závazné pokyny a vykonávat za určitých podmínek kárnou pravomoc. V tom se projevuje realizace prvků nadřízenosti uvnitř socialistické organizace.

Specifické postavení vedoucích pracovníků v socialistické organizaci vyplývá z toho, že tito pracovníci mají jednak postavení pracovníků organizace jednajících jejím jménem, jednak postavení představitelů státu (správní jednotky, jíž se v zásadě socialistické organizace též jeví).⁷⁷⁾ Nejvýrazněji se toto postavení projevuje u vedoucích organizace (statutárních orgánů), zatímco u ostatních vedoucích se jejich pravomoc jeví jako odvozená od pravomoci vedoucího organizace. Proto se v dalším zaměříme na vedoucí organizace a pak na ostatní vedoucí pracovníky.

B 1. Pracovní poměr vedoucích organizací

Specifičnosti pracovního poměru vedoucího organizace se projevují zejména

- a) ve jmenování a odvolávání z funkce a navazování pracovního poměru;
- b) při vydávání potvrzení o zaměstnání nebo pracovního posudku;
- c) při ukládání kárných opatření a určování výše náhrady škody;
- d) při řešení pracovních sporů;
- e) při udělování souhlasu k vedlejšímu pracovnímu poměru nebo k dohodě o pracovní činnosti;

Ad a): Vznik pracovního poměru jmenováním orgánem nadřízeným organizaci podle naší právní úpravy nevyvolává zvláštní problémy. Závažnější právní obtíže nemohou vznikat ani při odvolání nebo vzdání se funkce, neboť pracovní poměr jimi nekončí, a zákoník práce stanoví, jak se má postupovat.

Ad b): V zákoníku práce se nestanoví, kdo vydává potvrzení o zaměstnání vedoucímu organizace nebo kdo o něm podává pracovní posudek; povinnost k tomu má organizace (§ 60 odst. 1 a 2 zákoníku práce). Za-

⁷⁷⁾ Srovnej též N. G. Alexandrov, Trudovoje pravootnošeniye, Moskva 1948, str. 206, kde se říká: „V jedněch případech pracovník vedení jedná o kvalitě orgánu či jiného představitele právnické osoby, uskutečňuje její majetkovou právní způsobilost: Přitom úkony pracovníků vedení se považují za úkony samotné právnické osoby. V druhých případech pracovník vedení vystupuje v kvalitě subjektu samostatných úředních osob a povinností, které jim přísluší jako úředním osobám.“

tímco potvrzení o zaměstnání je pouze osvědčením určitých dokázaných skutečností, které jsou k dispozici v organizaci, nemůže být námitek, vydá-li toto potvrzení příslušný pracovník organizace. Pokud je vedoucí organizace, jemuž se vydává potvrzení, ve funkci, ke sporu zřejmě nemůže dojít. Může k němu asi dojít po odvolání vedoucího organizace. Pokud jde o pracovní posudek, nemůže ho podávat o něm organizace, ale orgán jí nadřízený. V tomto smyslu by měla být platná právní úprava doplněna.

Ad c): Ukládání kárných opatření přísluší ve smyslu § 78 zákoníku práce vedoucímu orgánu, který je organizaci bezprostředně nadřízen nebo jinému jím zmocněnému vedoucímu pracovníku tohoto orgánu. Pokud jde o náhradu škody způsobené pracovníkem organizaci, je organizace povinna ji požadovat; způsobil-li škodu vedoucí organizace sám nebo společně s podřízeným pracovníkem, určí výši této náhrady nadřízený orgán po projednání s vyšším odborovým orgánem.

V těchto případech zřídka bude iniciátorem uplatnění kárné pravomoci nebo hmotné odpovědnosti vedoucího organizace on sám. Iniciativa přijde zpravidla od nadřízeného orgánu, popřípadě od příslušného odborového orgánu. Bylo by proto asi vhodnější, kdyby platná právní úprava (§ 185 odst. 1) byla doplněna ustanovením, že „Náhradu škody, za niž odpovídá vedoucí organizace, je na něm povinen požadovat jménem organizace nadřízený orgán“.

Ad d): Otázka řešení pracovních sporů vedoucích organizace není pro ně upravena s ohledem na jejich postavení zvláštním způsobem. Řada sporů spočívajících v uspokojování nároků však nepříjde v úvahu, neboť jde o vedoucího organizace, který si zabezpečí plnění. Může však dojít ke sporům v těch případech, kdy vystupuje jako druhá strana pracovněprávního vztahu nadřízený orgán. Komise pro pracovní spory ve své smírcí roli zde sotva může mít místo. Tam, kde je komise pro pracovní spory příslušná o sporu rozhodnout (§ 207 odst. 2 spory o obsah potvrzení o zaměstnání, nebo posudku o pracovní činnosti anebo o návrhu na zrušení kárného opatření), je tato příslušnost nanejvýše problematická. Pracovníci — členové komise jakožto podřízení vedoucího organizace, o jehož sporu mají rozhodovat, nemohou být nezaujati. Je též nepochybné, že skutečnost, že druhou stranou sporu je orgán nadřízený organizaci, zde hraje svou úlohu. Komise je nucena řešit spor mezi svými nadřízenými, což zřejmě nemůže přispět k správnému řešení sporu. Proto by tato otázka měla být legislativně upravena tak, že by ve sporech, pro něž je jednak obligatorní komise pro řešení pracovních sporů, byl příslušný přímo soud, jedná-li se o vedoucího organizace.⁷⁸⁾

Ad e): Platná právní úprava neřeší, kdo má udělit souhlas k uzavření vedlejšího pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti (popřípadě dohody o provedení práce tam, kde se podle zvláštních předpisů vyžaduje — např. podle vyhl. č. 137/1970 Sb., je-li předmětem dohody provedení pro-

⁷⁸⁾ Srovnej *F. Bernard*, Socialistická zákonost č. 10/1971, str. 563, který doporučuje v tomto smyslu výklad současné právní úpravy.

jektových prací). Jde jistě o atypické případy, které — i když jsou více-méně nežádoucí — mohou se vyskytnout. Vedoucí organizace v takovém případě souhlas zaměstnávající organizace potřebuje. Bylo by zcela iluzorní, aby si takový souhlas vystavil sám sobě. Při výkladu současného právního stavu by bylo zřejmě třeba vyjít z účelu příslušných ustanovení a analogicky jako při ukládání kárných opatření požadovat, aby souhlas udělil nadřízený orgán. Nadřízený orgán však nemůže nahradit souhlas zaměstnávající organizace. Proto by bylo správné, aby souhlas udělil příslušný náměstek vedoucího organizace po projednání s příslušným nadřízeným orgánem. Náměstek by měl udělení souhlasu také projednat se závodními složkami nebo je o tom alespoň uvědomit. Tak by byl vedoucí organizace do jisté míry i pod kontrolou zdola, aby vedlejší pracovní poměr nebo dohoda o pracovní činnosti nebyla na újmu plnění jeho povinností spojených s výkonem funkce ředitele. De lege ferenda by ovšem bylo třeba otázku upravit. Mám za to, že souhlas by měl být vyžadován od nadřízeného orgánu, který by jej však neměl udělit bez projednání s nadřízeným odborovým orgánem (nadřízený odborový orgán by měl věc projednat s příslušným závodním výborem).

B 2. Pracovní poměry ostatních vedoucích pracovníků

Na tomto místě nám půjde o problematiku pracovních poměrů vedoucích pracovníků, kteří nejsou statutárními orgány, tj. nejsou do funkce voleni anebo jmenováni orgánem nadřízeným organizaci. Půjde tedy ve smyslu § 9 zákoníku práce o vedoucí pracovníky, z jejichž funkce podle organizačních předpisů vyplývá oprávnění činit právní úkony jménem organizace, dále o pracovníky oprávněné činit jménem organizace určité pracovněprávní úkony jejím jménem na základě zvláštního pověření. Konečně jde i o pracovníky pověřené vedením na jednotlivých stupních řízení organizace ukládat podřízeným pracovníkům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny, i když nemají oprávnění činit jménem organizace pracovněprávní úkony.

Základní otázkou zde de lege lata bude, zda u těchto vedoucích pracovníků se jedná o vedoucí funkce, či zda pojem vedoucí funkce je pojmem širším anebo naopak užším.

Funkce se zpravidla ztotožňuje s druhem práce; činí to i ust. § 29 odst. 1 a) ZP, kde se klade práce a funkce souřadně vedle sebe. Například funkce vědecký pracovník, vědecký asistent, zásobovací referent, mzdový účetní atp. určují zřejmě druh práce. Funkce ovšem může být též funkce vedoucího pracovníka v určité oblasti pracovní činnosti. Pokud jde o funkci nikoliv vedoucí, a právní úprava nestanoví jinak, stává se funkce jakožto druh práce podstatnou náležitostí pracovní smlouvy a její změnu lze provést pouze za podmínek uvedených v § 36 a 37 zákoníku práce, tj. buď po vzájemné dohodě obou účastníků, anebo jednostranně ze strany organizace jen v těch případech, kde zákoník práce převedení nebo přeložení umožňuje, popřípadě vyžaduje.

U vedoucích funkcí, do nichž se jmenuje a u nichž jmenováním vzniká pracovní poměr, nevznikají pochybnosti ve věci vzniku, změny nebo zániku pracovního poměru, jak bylo shora na to upozorněno. Pochybnosti vznikají však u ostatních vedoucích funkcí. Jde především o pojem vedoucí funkce, zejména o to, které pracovníky na nižších stupních řízení mezi vedoucí pracovníky zahrnout a dále o to, zda odvolání z funkce lze provést bez souhlasu pracovníka.

Pojem vedoucí funkce na rozdíl od ostatních funkcí musí vycházet z toho, že pracovníci ve vedoucí funkci mají pravomoc vůči pracovníkům podřízeným; jde tedy o činnost vedoucí a řídicí. Není rozhodující, zda vedoucí funkce zahrnuje oprávnění činit jménem organizace pracovněprávní úkony či nikoliv. Proto vedoucí funkci zastávají podle našeho mínění i pracovníci, kteří mají pravomoc řídit práci podřízených pracovníků, ale nemají oprávnění činit jménem organizace pracovněprávní úkony, tj. pracovníci, kteří jsou uvedeni v § 9 odst. 3 ZP.

Zaměříme-li se na zkoumání kvality právního úkonu, jímž se vedoucí funkce pracovníkovi udělí, zjistíme, že terminologie zákoníku práce není dosti přesná.

Zákoník práce v čl. VI používá *pověření funkcí* obecně, tj. jako určení druhu práce pro všechny pracovníky. Pověření je tedy zde pojmem obecným, zahrnujícím i pověření funkcí nikoliv vedoucí, dále jmenování do vedoucí funkce a pověření vedoucí funkcí. Je zřejmé, že zde je nutno blíže rozlišovat; určitou cestu zde naznačuje ust. § 9 a § 10 zákoníku práce, který pojmu „pověření funkcí“ používá jen pro určitou část vedoucích pracovníků.

Hospodářský zákoník č. 109/1964 Sb. v platném znění (úplné znění publik. pod č. 37/1971 Sb.) v § 44 stanoví pouze, kdo jmenuje a odvolává ředitele státní hospodářské organizace (tj. statutární orgán). O ostatních vedoucích pracovnících se nezmiňuje a ponechává tyto otázky organizačním předpisům, vydávaným podle § 46 HZ. Seznamujeme-li se se statuty a organizačními řády, nalezneme zpravidla ustanovení, že „ředitel jmenuje a odvolává určité vedoucí pracovníky“, popřípadě určení dalších vedoucích pracovníků, kteří jsou oprávněni jmenovat a odvolávat podřízené pracovníky. Vzniká pochybnost, jaká je kvalita tohoto jmenování a odvolávání. Jde jako u funkcí nikoliv vedoucích o součást pracovní smlouvy nebo o jednostranný právní úkon, jímž lze vedoucí funkci pracovníkovi svěřit i bez jeho souhlasu? Dochází odvoláním z funkce ke změně pracovní smlouvy? Lze vedoucí funkci dohodnout v pracovní smlouvě a jaké to má právní důsledky? Podle jakých zásad je tedy třeba přistupovat k jmenování do vedoucí funkce a odvolávání z ní, odhlédneme-li od případů upravených v § 65 a 67 ZP?

V literatuře se sejdeme se stanovisky, že s výjimkou případů uvedených v § 65 a 67 odvolání z vedoucí funkce podléhá režimu § 36 a 37 ZP stejně tak jako je tomu v případě, že vedoucí funkce je dohodnuta v pracovní smlouvě.⁷⁹⁾ Sejdeme se však i s opačnými stanovisky, tj. že jmenování

⁷⁹⁾ Srovnej F. Bernard—J. Pavlátová, Pracovní poměr, Práce 1967, str. 204.

a odvolávání lze považovat za jednostranný právní akt vyjadřující dispoziční pravomoc vedení organizace.⁸⁰⁾ Ově stanovníka lze přeevěďčivě zdůvodnit.

Je nepochybné, že řešit odvolání z vedoucí funkce, jestliže vedoucí pracovník nesouhlasí s výpovědí, nemůže vyhovovat potřebám řízení národního hospodářství a společnosti. Výpovědní důvody a ostatní ochranná opatření proti výpovědi mají chránit stabilitu pracovního poměru, dát pracovníkovi existenční jistotu atp. Odvolat vedoucího pracovníka z funkce však je potřebí namnoze např. i tehdy, když ještě není nezpůsobilý plnit povinnosti z pracovního poměru, ale i tehdy, když je záruka, že nový vedoucí bude dosahovat podstatně lepších výsledků atp. Řešit odvolávání z funkce rozvázáním pracovního poměru je nevhodné a koneckonců ani není v zájmu společnosti.⁸¹⁾ Bohužel právní úprava nedává na shora položené otázky jednoznačnou odpověď a proto by bylo třeba de lege ferenda tuto otázku legislativně upravit. Podle našeho mínění by nová právní úprava měla vyjít asi z těchto hlavních zásad:

- je-li vedoucí funkce sjednána v pracovní smlouvě, nelze pracovníka z ní odvolat bez jeho souhlasu; případ možno řešit pouze výpovědí z důvodů stanovených v ZP;
- není-li funkce sjednána v pracovní smlouvě, lze vedoucího pracovníka z funkce odvolat bez jeho souhlasu a zařadit ho v souladu s ujednáním pracovní smlouvy;
- odvolání je možné pouze z vážných důvodů nebo vzdá-li se vedoucí pracovník funkce;
- spory o odvolání z funkce řeší soudy;
- při odvolání náleží pracovníku mzdové vyrovnání po dobu odpovídající výpovědní lhůtě;
- pro pracovníka může být odvolání důvodem výpovědi.

I když tyto náměty jsou nepochybně diskusní povahy, mám za to, že by jimi byly řešeny i připomínky, jež v rámci shora uváděného průzkumu federálního ministerstva práce a sociálních věcí vznesly některé organizace, které navrhovaly, aby okruh funkcí, do nichž může být pracovník jmenován, byl rozšířen, např. o náměstky ředitele podniku a ředitele závodu. Je nepochybné, že tyto připomínky vyplynuly právě ze snahy rozšířit dispoziční pravomoc při jmenování a výměně vedoucích pracovníků. Nelze ovšem přehlédnout, že k tomu, aby uvedení vedoucí pracovníci byli jmenováni do funkce a odvolávání z ní, není třeba novelizovat zákoník práce, nýbrž že by také stačilo, kdyby organizační předpisy byly doplněny v tom smyslu, že tyto vedoucí pracovníky jmenuje orgán nadřízený organizaci.

⁸⁰⁾ Srovnej J. Šperling, Odvolání z vedoucí funkce, Socialistická zákonost č. 3/1972, str. 147; srovnej též M. Kalenská, K základním problémům pracovního poměru státních zaměstnanců, Právník č. 6/1969.

⁸¹⁾ Obdobně J. Šperling, cit. op., str. 146.

Die Arbeitsrechtsverhältnisse der im Staatsapparat und in leitender Stellung Arbeitenden

RESUME

Im Hinblick auf die Bedeutung, die der Verbesserung der Qualität der Leitungstätigkeit zukommt, wie es auch in verschiedenen Dokumenten der obersten Partei- und Staatsorgane betont wird, macht es sich die Studie zur Aufgabe, einige Rechtsprobleme, die die Arbeitsrechtsverhältnisse der im Staatsapparat und in leitender Stellung Arbeitenden betreffen, zu untersuchen.

Eingangs erachtet es die Autorin für notwendig, kurz einige allgemeine Begriffe, die sie anwendet und von denen sie ausgeht, zu erklären. Sie untersucht auch die in einigen sozialistischen Staaten geltende rechtliche Regelung. Im Mittelpunkt ihrer Aufmerksamkeit steht vor allem der folgende Problembereich: I. Der Begriff der arbeitsrechtlichen Beziehung und des Arbeitsrechtsverhältnisses; II. Die Klassifizierung der Arbeitsrechtsverhältnisse; III. Die Arbeitsrechtsverhältnisse der im Staatsapparat und in leitender Stellung Arbeitenden in einigen Ländern; IV. Die kritische Wertung der tschechoslowakischen rechtlichen Regelung für die im Staatsapparat und in leitender Stellung Arbeitenden. Auf Grund der einschlägigen Analysen gelangt die Autorin zu folgenden Schlussfolgerungen:

I. *Arbeitsrechtliche Beziehung* ist jede rechtliche Beziehung, die auf Grund der Teilnahme des Bürgers an der gesellschaftlichen Arbeit gegen Entgelt und im Zusammenhang damit entsteht, im wesentlichen also die rechtlich geregelte gesellschaftliche Arbeitsbeziehung. Nicht entscheidend ist, ob der normative Akt, der die gesellschaftliche Beziehung regelt, zum Arbeitsrecht oder zu einem anderen Rechtszweig gehört.

II. *Arbeitsrechtsverhältnis* ist die gebräuchlichste arbeitsrechtliche Beziehung (wenn auch nicht die einzige Form für die Einbeziehung des Bürgers in den gesellschaftlichen Arbeitsprozess). In allen sozialistischen Ländern ist das Arbeitsrechtsverhältnis zu einer sozialistischen Organisation typisch und überwiegend. Es wird in der Regel durch folgende Begriffsmerkmale charakterisiert:

Vom *Standpunkt der Stellung der Subjekte* des Arbeitsrechtsverhältnisses ist die Rechtsgleichheit der Parteien charakteristisch bei seiner Begründung, wird jedoch in dessen Verlauf abgeschwächt;

Vom *Standpunkt des Inhalts* sind vor allem folgende Paare von Rechten und Pflichten der Subjekte des Arbeitsrechtsverhältnisses charakteristisch: die Pflicht des Arbeitenden die Arbeit zu verrichten und die Pflicht der Organisation, ihm dafür Lohn und event. andere Leistungen zu gewähren; die Pflicht des Arbeitenden sich nach den Befehlen und Anweisungen der Vorgesetzten zu richten und das Recht der Organisation, seine Arbeit zu leiten, event. dem Arbeitenden Disziplinarmaßnahmen wegen Verletzung der Arbeitspflichten aufzuerlegen; gegebenenfalls das Recht des Arbeitenden sich an der Leitung der Tätigkeit des Unternehmens zu beteiligen und die Pflicht der Organisation, ihm dies zu ermöglichen.

A) Die *Arbeitsrechtsverhältnisse kann man einteilen* unter Berücksichtigung grösserer oder geringerer Verschiedenheiten, besonders nach der Dauer des Arbeitsrechtsverhältnisses, nach seinem Umfang nach dem Ort der Arbeitsleistung, nach dem Zweck, nach der besonderen Situation der Person des Arbeitenden, nach dem Charakter der beschäftigten Subjekte, nach dem besonderen Charakter der Arbeitstätigkeit, nach der Rechtsgrundlage u. ä.

Gegenwärtig unterliegt die Mehrzahl der Arbeitsrechtsverhältnisse den Arbeitsgesetzen. Die raschere und einschneidendere Annäherung in den gesetzlichen Regelungen des Arbeitsrechtsverhältnisses wird dadurch ermöglicht, dass die Beseitigung der klassenmässigen Ungleichheit verwirklicht und jedem Bürger die gleichen Möglichkeiten und Chancen gesichert sind.

B) Rechtsgrundlage des Arbeitsrechtsverhältnisses ist in den sozialistischen Ländern in der Regel der Arbeitsvertrag; Ernennung und Wahl kommen gewöhnlich nur bei einem beschränkten Kreis von Arbeitenden in Betracht. Durch Ernennung wird das Arbeitsrechtsverhältnis bei einigen Kategorien des Staatsapparats begründet, durch Wahl dort, wo es Rechtsvorschriften oder Statuten der gesellschaftlichen Organisationen bestimmen. Die Ernennung kommt auch bei den führenden und leitenden Funktionen im Wirtschaftssektor und in der Staatsverwaltung zur Geltung; ihr Bereich ist in verschiedenen Ländern verschieden. Die Unterschiedlichkeit der Rechtsgrundlage bringt auch weitere Unterschiede in der rechtlichen Regelung mit sich. Es handelt sich nicht nur um Unterschiede bezüglich der Entstehung, Änderung und Beendigung des Arbeitsrechtsverhältnisses, sondern darüber hinaus auch um einige Sanktionen wegen Verletzung der Arbeitsdisziplin und um Besonderheiten des Regimes bei der Austragung von Arbeitsstritten usw.

a) Auf das Erfordernis einer besonderen Regelung der *Arbeitsrechtsverhältnisse im Staatsapparat* stossen wir bei solchen Arbeitenden, zu deren Aufgabe es gehört, ausserhalb der Organisation, wo sie arbeiten, im Namen des Staates aufzutreten, und deren Handlungen die Qualität von Verwaltungsakten mit dem Anspruch auf besondere Autorität und Schutz zukommt. Mit Ausnahme einiger Kategorien (z. B. Angehörige der Polizei, Berufssoldaten u. a.), für die eine besondere rechtliche Regelung üblich ist, die dem allgemeinen Regime angepasst ist, gilt für die übrigen im Staatsapparat Arbeitenden die allgemeine rechtliche Regelung der Arbeitsrechtsverhältnisse. Dabei ist jedoch die Notwendigkeit gewisser Abweichungen zu respektieren.

b) Die spezifische Position der in einer sozialistischen Organisation in leitender Stellung Arbeitenden ergibt sich daraus, dass sie einerseits im Namen der Organisation handeln, andererseits als Repräsentanten des Staates (der Verwaltungseinheit, die die sozialistische Organisation im wesentlich darstellt) auftreten. Am ausdrucksvollsten ergibt sich diese Position bei den Leitern (den statutarischen Organen) der Organisation, während die rechtlichen Befugnisse der übrigen leitenden Angestellten von den statutarischen Organen abgeleitet werden.

Die tschechoslowakische rechtliche Regelung des Arbeitsrechtsverhältnisses der Leiter (der statutarischen Organe) der Organisationen lässt keine besonderen Probleme entstehen und erfordert nur einige geringere Ergänzungen, Schwierigkeiten ergeben sich bezüglich der rechtlichen Regelung des Arbeitsrechtsverhältnisses der übrigen in leitender Stellung Arbeitenden. Es handelt sich besonders darum, dass die tschechoslowakische rechtliche Regelung keine verlässliche Antwort auf die Frage gibt, ob die Ernennung in die leitende Funktion bei den übrigen in leitender Stellung Arbeitenden ein Bestandteil des Arbeitsvertrags wird oder ob es um einen einseitigen Rechtsakt geht, in dem die dispositive Rechtsbefugnis der Organisation zum Ausdruck kommt, die es möglich macht, leitende Angestellte auch aus anderen wichtigen Gründen auszuwechseln als aus solchen, die einen Grund zur Kündigung des Dienstverhältnisses von seiten der Organisation darstellen. Die Studie enthält daher einige Anregungen de lege ferenda. Nach Meinung der Autorin sollte die künftige rechtliche Regelung beläufig von den folgenden Grundsätzen ausgehen:

- Falls die leitende Funktion im Arbeitsvertrag vereinbart wurde, sollte es nicht gestattet sein, den Arbeitenden ohne seine Zustimmung von der Funktion abzu-berufen; eine solche Veränderung könnte nur aus den im Arbeitsgesetzbuch angeführten Gründen erfolgen.
- Falls die leitende Funktion nicht im Arbeitsvertrag vereinbart wurde, wäre es gestattet, den Arbeitenden ohne seine Zustimmung von der Funktion abzu-berufen und ihn im Einklang mit der Vereinbarung über den Arbeitsvertrag einzureihen.
- Die Abberufung sollte nur aus wichtigen Gründen oder dann erfolgen, wenn der in leitender Stellung Arbeitende auf seine Funktion verzichtet. Bei der Abberufung sollte dem Arbeitenden für einen mindestens der Kündigungsfrist entsprechenden Zeitraum der Lohnausgleich garantiert werden und die Abberufung sollte für den

- Arbeitenden einen Grund zur Kündigung darstellen, falls er nicht weiter in der Organisation arbeiten will.
- Streitigkeiten über die Abberufung von der Funktion sollten den Gerichten zur Erledigung anvertraut werden.

МАРИЯ КАЛЕНСКАЯ

Трудовые правоотношения работников государственного аппарата
и руководящих работников

РЕЗЮМЕ

Учитывая важность повышения качества руководителей деятельности, как на то указывается в различных документах высших партийных и государственных органов, в работе поставлена задача рассмотреть некоторые правовые проблемы, относящиеся к трудовым правоотношениям работников государственного аппарата и руководящих работников. Речь идет, преимущественно, о трудовых правоотношениях, основанных на избрании или назначении.

Автор считает необходимым, в первую очередь, разъяснить коротко некоторые общие понятия, которые использованы в работе и от которых она отправляется. Вместе с тем рассматриваются и правовые предписания некоторых социалистических государств. В первую очередь, внимание направляется на следующие группы проблем: 1. понятие трудового правоотношения и трудового отношения, 2. классификация трудовых правоотношений, 3. трудовые правоотношения работников государственного аппарата и руководящих работников в некоторых правовых системах, 4. критическая оценка чехословацких правовых предписаний, относящихся к работникам государственного аппарата и руководящих работников.

На основании соответствующих анализов автор приходит к следующим выводам:

1. *трудовым правоотношением* является любое правоотношение, возникающее при участии гражданина в общественном труде за вознаграждение и в связи с ним, следовательно, в основном общественное трудовое отношение, регулируемое правом. Является безразличным, относится ли нормативный акт, регулирующий общественное правоотношение, к трудовому праву или к иной правовой отрасли;

2. *трудовое правоотношение* это, преимущественно, правоотношение, хотя оно и не является единственной формой включения гражданина в процесс общественного труда. Во всех социалистических странах типичным и преобладающим является трудовое отношение с социалистической организацией. Его характеризуют, по общему правилу, следующие признаки:

с точки зрения положения субъектов трудового правоотношения характерно правовое равенство сторон при его возникновении, но это равенство ослабляется в течение трудового правоотношения;

с точки зрения содержания характерны, в первую очередь, следующие пары прав и обязанностей субъектов трудового правоотношения: обязанность работника выполнять работу и обязанность организации выплачивать ему за эту работу заработную плату, а в зависимости от обстоятельства и предоставлять другие исполнения; обязанность работника руководиться распоряжениями и указаниями начальства и право организации руководить его работой, а в зависимости от обстоятельств налагать дисциплинарные взыскания за нарушение работником трудовых обязанностей; в зависимости от обстоятельства право работника участвовать в руководстве деятельностью организации и обязанность организации предоставлять ему такую возможность;

А. Трудовые правоотношения можно классифицировать, учитывая большие или меньшие различия, в частности в отношении длительности трудового правоотношения, в отношении объема, по месту исполнения работы, по целям, по особому положению личности работника, по субъектам, предоставляющих работу, по особому характеру трудовой деятельности и по правовому основанию.

В настоящее время большинство трудовых отношений регулируется Трудовым кодексом. Более быстрое и значительное сближение видов правового регулирования трудового отношения облегчает осуществление ликвидации классового неравенства и обеспечение одинаковых возможностей для любого гражданина;

Б. Правовым основанием трудового правоотношения в социалистических странах обычно является трудовой договор; *назначение и избрание* обычно применяется в отношении ограниченного круга работников. Назначением создается трудовое правоотношение для некоторых категорий работников государственного аппарата, избранием — там, где это требуется правовыми предписаниями или уставом общественной организации. Назначение применяется также в отношении руководящих и ведущих работников в хозяйственном секторе и в государственном управлении; круг этот в различных странах различен. Различия в правовом основании приносят с собой и другие различия в правовом регулировании. Это, например, не только различия в возникновении, изменении и прекращении трудового правоотношения по сравнению с общим правовым регулированием, но и в некоторых санкциях за нарушение трудовой дисциплины особый режим для решения трудовых споров и т. д.;

а) Необходимость в особом регулировании трудовых правоотношений в государственном аппарате мы находим в отношении тех работников, которые должны выступить от имени государства во вне той организации, где они работают и действиям которых приписывается качество административных актов, пользующихся особым авторитетом и охраной. За исключением некоторых категорий, например, кадровых военнослужащих и т. п., в отношении которых действуют особые предписания, приспособляемые к общему режиму, на прочих работников государственного аппарата распространяется общее регулирование трудовых правоотношений. Однако и у них следует учитывать необходимость определенных отклонений.

б) Специфическое положение *руководящих работников* в социалистических организациях вытекает из того, что эти работники, с одной стороны, занимают положение работников организации, выступающих от ее имени, а с другой — положение представителей государства (административной единицы, которой, по общему правилу, является социалистическая организация). Это положение ярче проявляется у руководителей организации — статутарных органов — тогда как у прочих руководителей их полномочия рассматриваются как производные от полномочий статутарных органов.

Чехословацкие предписания о трудовом правоотношении (руководителей статутарных органов организации) не вызывают особых проблем и нуждаются лишь в мелких дополнениях. Трудности возникают в области правового регламентирования трудового правоотношения прочих ведущих работников. Речь идет, в частности, о том, что чехословацкие правовые предписания не дают ясного ответа на вопрос, становится ли назначение на руководящую должность у этих прочих руководящих работников составной частью трудового договора или же это односторонний правовой акт, выражающий распорядительные полномочия, облегчающий замену руководителей и по иным важным основаниям, чем основания для расторжения трудового правоотношения со стороны организации. Поэтому в работе делаются некоторые предложения де леге ференда. В новых предписаниях, по мнению автора, следовало бы отправляться от следующих начал:

Если руководящая должность оговорена в трудовом договоре, то работника не следовало бы с нее снимать без его согласия; это могло бы иметь место лишь в тех случаях, когда это предусмотрено в Трудовом кодексе.

Если руководящая должность не предусмотрена в трудовом договоре, то следовало бы разрешить снятие работника с должности без его согласия и переместить на должность в соответствии с трудовым договором.

Снятие с должности следовало бы облегчать лишь по важным основаниям или же в том случае, когда руководящий работник от нее откажется. При снятии работнику следовало бы обеспечить сохранение заработка в течение срока, соответствующего сроку предварения, предусмотренного для расторжения трудового правоотношения; снятие с должности для работника должно было бы быть основанием для расторжения трудового правоотношения в том случае, если он не пожелал бы работать далее в организации.

Споры о снятии с должности следовало бы предоставлять на рассмотрение судам.