

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2023

Vol. LXIX

IURIDICA

4/2023

Vol. LXIX

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc., prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.

Výkonný redaktor: JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2023

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

<i>Jan Pichrt</i> : Několik poznámek k vymezení osobní působnosti zákona o státní službě	7
<i>Martin Kopecký</i> : Důsledky trestního řízení pro postavení zaměstnanců veřejné správy	21
<i>Jakub Morávek</i> : Ochrana oznamovatelů (nejen) ve státní službě	45
<i>Jakub Tomšej</i> : Uplatňování zákazu diskriminace ve státní službě	57
<i>Jan Vácha, Jan Pichrt</i> : Úvahy nad (ne)možnostmi kolektivního vyjednávání ve státní službě ve světle mezinárodních pracovněprávních norem	69
<i>Martin Štefko</i> : Odškodnění újmy způsobené neozbrojenému státnímu zaměstnanci služebním úrazem	79
<i>Hana Jandová, Veronika Nováková</i> : Odpovědnost státních zaměstnanců za škodu způsobenou služebním úřadu	91
<i>Patrik Stonjek</i> : Služební poměr a střet zájmů u osob blízkých	103
<i>Pavel Kopecký</i> : Právní postavení státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby z organizačních důvodů	113
<i>Lucie Matějka Řehořová</i> : Zdravotní způsobilost zaměstnance a lékařské posudky ve státní službě	125
<i>Tomáš Kučera</i> : Porovnání zániku služebního poměru vojáka z povolání a skončení pracovního poměru zaměstnance coby možného následku pravomocného odsouzení v trestním řízení	147
<i>Vladimír Sládeček</i> : K organizaci státní policie	161
<i>Jan Malast</i> : Dvě poznámky ke jmenování a (zejména) odvolávání tajemníka obecního úřadu	179

VARIA

<i>Denisa Hlušičková, Ondřej Vácha</i> : Přeshraniční znečištění v případě úniku kyanidu z těžebního provozu v Baia Mare: mezinárodněprávní aspekty	195
<i>Haekal Al Asyari</i> : Cyberspace as a Common Heritage of Mankind: Governing Normative Limitations of the Internet by Virtue of International Law	211

RECENZE

<i>Kristina Koldinská</i> : Pichrt, Jan – Tomšej, Jakub a kol. Nad vymezením závislé práce	231
--	-----

CONTENT

<i>Jan Pichrt: Several Comments on the Definition of the Personal Scope of the Civil Service Act</i>	7
<i>Martin Kopecký: The Consequences of Criminal Proceedings for the Status of Civil Servants</i>	21
<i>Jakub Morávek: Protection of Whistleblowers (not Only) in the Civil Service</i>	45
<i>Jakub Tomšej: Application of the Prohibition of Discrimination in the Civil Service</i>	57
<i>Jan Vácha, Jan Pichrt: Considerations over the (Im)possibilities of Collective Bargaining in the Area of Civil Service in the Light of International Labour Standards</i>	69
<i>Martin Štefko: Compensation for an Injury Caused to a Civil Servant by a Service Accident</i>	79
<i>Hana Jandová, Veronika Nováková: Liability of Civil Servants for Damage Caused to the Service</i>	91
<i>Patrik Stonjek: Service Relationship and Conflict of Interest of Close Persons</i>	103
<i>Pavel Kopecký: Non-active Status of Civil Servant Due to Organisational Reasons</i>	113
<i>Lucie Matějka Řehořová: Medical Capacity of an Employee and Medical Reports in the Civil Service</i>	125
<i>Tomáš Kučera: Comparison of the Termination of Military Service of a Professional Soldier and the Termination of Employment of an Employee as a Possible Consequence of a Final Conviction in Criminal Proceedings</i>	147
<i>Vladimír Sládeček: On the Organisation of the State Police</i>	161
<i>Jan Malast: Two Notes on the Appointment and (in Particular) the Recalling of the Secretary of a Municipal Office</i>	179

VARIA

<i>Denisa Hlušíčková, Ondřej Vácha: Transboundary Pollution in the Case of the Cyanide Spill from the Baia Mare Mining Operation: International Legal Aspects</i>	195
<i>Haekal Al Asyari: Cyberspace as a Common Heritage of Mankind: Governing Normative Limitations of the Internet by Virtue of International Law</i>	211

REVIEW

<i>Kristina Koldinská: Pichrt, Jan – Tomšej, Jakub a kol. Nad vymezením závislé práce</i>	231
---	-----

NĚKOLIK POZNÁMEK K VYMEZENÍ OSOBNÍ PŮSOBNOSTI ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ¹

JAN PICHRT²

Abstract: **Several Comments on the Definition of the Personal Scope of the Civil Service Act**

This paper deals with the issue of individuals who are employees of the state (the Czech Republic), but are not civil servants under the Civil Service Act. The author points out the shortcomings that the legislature has committed in the past in defining this group of employees, who, although working in “state administrative offices”, do not work in service relationships but in employment relationships (regulated primarily by the Labour Code). The article leads to the interpretation of the examined unclear provision and also contains some topics *de lege ferenda*.

Keywords: civil service; civil servant; personal scope of the Civil Service Act

Klíčová slova: státní služba; státní zaměstnanec; osobní působnost zákona o státní službě

DOI: 10.14712/23366478.2023.42

I. ÚVODEM

Zákon o státní službě byl v roce 2014 připravován v hektické atmosféře na samé hraně legislativních pravidel a zvyklostí, což se nemohlo „nepodepsat“ na kvalitě jeho obsahu. V roce 2015 k tomu B. Kahle uváděl: „Zároveň čtenáři zjistí řadu legislativních nedostatků, způsobených urychleným legislativním procesem a nedodržením jeho zásad; často i nezkušeností odborníků, kteří zákon napsali, ale se státní správou a pracovním právem zkušenosti neměli a neznali ani zahraniční zkušenosti z této oblasti. To povede k řadě zmatků při uplatnění tohoto zákona v praxi a k jeho nutným novelizacím, přičemž bude velice záležet na kvalitě odborného aparátu na Ministerstvu vnitra, který se touto problematikou v celostátním měřítku bude zabývat.“³

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Autor je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR, předsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, advokátem a rozhodcem zapsaným na listině rozhodců Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR.

³ KAHLE, B. Úvod. In: PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. XLV.

V příštím roce bude z. č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě (dále též jen „ZSS“), „slavit“ 10. výročí od svého přijetí a k okamžiku sepsání tohoto článku (30. června 2023) můžeme registrovat celkem již 35 zásahů do jeho znění (novelizačních či v důsledku nálezu Ústavního soudu). Jakkoliv v průměru cca 4 zásahy do znění zákona každý rok nejsou rozhodně málo, jen stěží lze některou z těchto změn označit za zákon výrazně „zlepšující“, naopak – ty významné byly spíše projevem momentálních zájmů vládnoucích koalic.

V předmluvě ke komentáři k zákonu o státní službě k tomu Pichrt, Kaucký a Kopecný v roce 2020 uváděli: „*Zákon o státní službě se za oněch pět let dočkal mnohých úprav; vedle těch, které reagovaly na zjevné legislativně technické nedostatky prvotně (ve spěchu) schváleného znění zákona a vedly tedy k dílčímu napravení největších chyb, byly bohužel veřejností citlivě vnímány zejména ty změny zákona, které ve svém komplexu ustupovaly od původního proklamovaného přínosu zákona o státní službě. Máme zde na mysli zejména změny, které reagovaly na malý zájem uchazečů o státní službu postupným snižováním zákonných nároků na přijetí do státně-zaměstnaneckého vztahu, stejně jako změny rozvolňující postupně ono, politiky již od roku 2014 napadané, ‚zabetonování‘ úředníků na jejich služebních místech. Máme za to, že nebude překročením ‚apolitičnosti‘ očekávané od komentářové literatury, pokud vyjádříme naši společnou ideu: věříme, že základem kvalitní státní správy je minimalizace ústupků od ‚souvztažné linie‘ – náročný výběr na služební místo – stabilita výkonu služby na služebním místě – kvalitní a apolitický státní úředník (tedy odborně zdatný a užitelnými zájmy neovlivnitelný).“⁴*

„Kvalitní státní správa“ a „kvalitní a apolitický státní úředník“ si jistě zaslouží neméně kvalitní právní předpis, na jehož základě mají fungovat. V následujícím zamyšlení se autor pokusí na pozadí pouhých dvou paragrafů zákona o státní službě demonstrovat nedostatky koncepčního přístupu zákonodárce k problematice státní služby.

II. TŘI PÍSMENA – TŘI PROBLÉMY?

Hned první dvě ustanovení zákona o státní službě vymezují jeho působnost; zatímco v § 1 je upraveno pozitivní věcné vymezení působnosti zákona (předmět úpravy), pak ustanovení § 2 je negativním vymezením osobní působnosti zákona o státní službě. V prvním odstavci § 2 jsou z režimu zákona o státní službě vyňati na prvním místě členové vlády a některé osoby na ně činností úzce navázané (náměstci člena vlády) a dále pak zejména zaměstnanci stojící ve vedení správních úřadů pověřených výkonem dozoru a regulace nad určitou oblastí.⁵ Druhý odstavec § 2 pak vylučuje

⁴ PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. Předmluva k II. vydání. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. XXXIX.

⁵ Fáberová k tomu uvádí: „*Jednoznačným záměrem kodifikace státní služby bylo dosáhnout depolitizace a stability státní správy s jasně vymezenou hranicí mezi politickou a úřednickou úrovní, přesto zřejmě z důvodu výše uvedené úpravy unijního práva zákonodárce vyňal vedení nezávislých regulátorů úpravy zákona o státní službě a stanovil pro ‚nezávislé regulátory‘ ještě další výjimky, a to ve vztahu k závaznosti služebních předpisů vydaných náměstkem ministra vnitra pro státní službu (§ 11 odst. 4) v případě schvalování organizační struktury Ministerstvem vnitra (§ 19 odst. 4).“ (FÁBEROVÁ, A. Komentář k § 2. In:*

z působnosti zákona o státní službě tzv. civilní zaměstnance zařazené v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády ČR, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství; jejich právní poměry při výkonu závislé práce se řídí zákoníkem práce, ostatními pracovně-právními předpisy a případně též právními předpisy z jiných právních oblastí, které modifikují jejich práva a povinnosti při výkonu práce. Zjednodušeně lze konstatovat, že právní vztahy těchto osob se v důsledku tohoto vynětí řídí především zákoníkem práce a dalšími pracovněprávními, případně i jinými předpisy.⁶

Stávající znění § 2 ZSS uvádí:

„(1) Tento zákon se nevztahuje na

- a) člena vlády, jeho poradce a na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, včetně zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády,
- b) vedoucího Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády“) a zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády,
- c) náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády,
- d) člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- e) předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- f) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,
- g) člena Rady Energetického regulačního úřadu,
- h) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- i) předsedu a člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
- j) předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu,
- k) **zaměstnance, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnance, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací,**
- l) ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod,
- m) předsedu, místopředsedy a další členy Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a členy Přezkumné komise Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství,
- n) **člena Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu,**
- n) předsedu a místopředsedu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře,
- o) člena Etické komise Státního ústavu pro kontrolu léčiv,
- p) **lékaře orgánu sociálního zabezpečení a odborného nelékařského zdravotnického pracovníka, který plní úkoly orgánu sociálního zabezpečení při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti,**

HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 7).

⁶ Blíže k tomu srov. např. PICHRT, J. Komentář k § 2. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 6 až 18.

r) *předsedu a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady Národní sportovní agentury,*

s) *ředitele Digitální a informační agentury.*

(2) *Tento zákon se dále nevztahuje na zaměstnance zařazeného v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády České republiky, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství, Národním úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost a v Národním bezpečnostním úřadu.“*

[Zvýraznění písm. k), n) – resp. „prvního“ n) – viz pozn. pod čarou 22 – a p) bylo ve výše uvedené citaci provedeno s ohledem na pozornost, která jim bude v dalším textu tohoto článku věnována.]

AD PÍSM. K)

Každého čtenáře zákona o státní službě asi již někdy napadlo, jak se onen výčet osob, na které nelze ZSS aplikovat, tvořil, resp. proč má právě tuto strukturu. Konkrétněji, ve vztahu k písm. k) si položil otázku, proč se ve výčtu těchto osob (převážně ve vrcholových funkcích), právě na daném místě v prvním odstavci, objevuje velmi rozsáhlá, svojí povahou zcela odlišná, skupina druhově určených zaměstnanců, kteří vykonávají ve správních úřadech v pracovněprávních vztazích pouze pomocné, servisní nebo manuální práce (a je řídicích zaměstnanců).⁷ Jaký sledoval zákonodárce cíl a jakou legislativní úvahou se řídil, když tuto skupinu „servisních zaměstnanců“ (řidičů, zahradníků, kuchařů atd.) obrazně „vklínil“ mezi „j) *předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu*“ a mezi „l) *ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod*“, tedy mezi vedoucí funkce vybraných správních úřadů?⁸

Odpověď může poskytnout pohled do minulosti. Také „předcházející“ zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále též jen „služební zákon“),⁹ obsahoval v ustanoveních prvních dvou paragrafů vymezení působnosti služebního zákona a ustanovení jeho § 2 odst. 3 (negativní vymezení osobní působnosti) znělo: „3) *Tento zákon se, s výjimkou odměňování a organizačních věcí vztahujících se k zaměstnávání, nevztahuje ani na*

⁷ Pracovněprávní vztahy těchto zaměstnanců (řidičů, zahradníků, kuchařů atd.) jsou regulovány pracovněprávními předpisy s tím, že zákon o státní službě se na ně vztahuje pouze v organizačních věcech (srov. § 1 odst. 1 ZSS). Tito zaměstnanci nejsou „státními zaměstnanci“ podle zákona o státní službě a konají ve správních úřadech takto vymezenou závislou práci (pomocnou, servisní nebo manuální) v základním pracovněprávním vztahu ve smyslu zákoníku práce (v pracovním poměru či na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr).

⁸ Podrobně k systematice členění jednotlivých správních úřadů srov. KOPECKÝ, M. Komentář k § 3. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 19 a násl.

⁹ Ač více než 15krát novelizován, nikdy nenabyl komplexně účinnosti a byl zrušen zákonem o státní službě, k pohnuté historii služebního zákona srov. KAHLE, c. d. Pichrt k tomu uvádí: „[...] *předcházející právní úprava státní služby (jakkoliv nikdy v komplexu všech ustanovení účinná, tak do konce roku 2014 platná součást našeho právního řádu), může se dnes – ač v mnohých ustanoveních překonána i s ohledem na roky, které uběhly od jejího vzniku – přes všechno jevit v mnohých ustanoveních systematictější úpravou, než je stávající podoba zákona o státní službě*“. (PICHRT, J. Komentář k § 1. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 1).

- a) tiskového mluvčího člena vlády,
- b) vedoucího organizačního útvaru, který pracuje pro člena vlády, na poradce a zaměstnance, kteří vykonávají další jinak označené činnosti pro člena vlády,
- c) náměstka člena vlády a zástupce vedoucího Úřadu vlády,
- d) vedoucího organizačního útvaru, který pracuje pro vedoucího Úřadu vlády, na poradce a zaměstnance, kteří vykonávají další jinak označené činnosti pro vedoucího Úřadu vlády,
- e) **zaměstnance, kteří vykonávají pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, jakož ani na zaměstnance, kteří pouze řídí, organizují a kontrolují výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací.**“

Zaměstnanci v manuálních, servisních a pomocných profesích zaměstnaní ve služebním úřadu v pracovněprávních vztazích byli ve služebním zákoně v tehdejší výčtu osob, na které se neměl režim zákona vztahovat, uvedeni až na posledním místě (pokud jde o srovnání s „první polovinou“ dnešního § 2 odst. 1 ZSS, pak lze konstatovat, že i v částečně obdobném výčtu). Inspirace služebním zákonem při urychlené tvorbě (viz výše) zákona o státní službě byla v některých pasážích velmi zřetelná; i první odstavce § 2 zákona o státní službě by asi při svém přijetí končil výčtem ustanovení obdobného znění týkajícího se zaměstnanců, kteří vykonávají pouze pomocné, servisní nebo manuální práce, pokud by v červnu 2014 nedošlo, v době překotné tvorby zákona o státní službě, k přijetí zákona č. 127/2014 Sb.,¹⁰ kterým byl s účinností od 1. února 2015 zřízen Ústav pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod. Ředitel a inspektoři nově vzniklého ústavu byli v procesu tvorby zákona o státní službě prostě „automaticky připsáni“ na závěr výčtu – tehdy jako jeho poslední písm. k),¹¹ zárodek pro další „připsování“ byl dán – až po dnešní písm. s) – zatím. Je zřejmé, že žádný hlubší úmysl či systematickou konstrukci „seznamu“ obsaženého v druhém odstavci hledat nelze.

V komentáři z roku 2020 je k tomu uváděno: „*Prvotní záměr zákonodárce stanovit v § 2, že vykonávání, resp. organizování a kontrola pouze pomocných, servisních nebo manuálních prací není činností, která by měla být vykonávána ve státní službě státním*

¹⁰ Zákon č. 127/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹¹ Ustanovení § 2 odst. 1 ZSS, ve znění, na kterém se usnesl 1. října 2014 Parlament, znělo:

„1) Tento zákon se nevztahuje na

- a) člena vlády, jeho poradce a na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, včetně zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády,
- b) vedoucího Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády“) a zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády,
- c) náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády,
- d) člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- e) předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- f) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,
- g) předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu,
- h) předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- i) předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu,
- j) **zaměstnance, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnance, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací,**
- k) ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod.“

zaměstnancem, je zřejmý; důsledek, že § 33 odst. 2 písm. g) ZSS obsahuje odkaz na § 2 ZSS jako celek vyznívá poněkud rozpačitě, pokud by vykonávání, resp. organizování a kontrola pouze pomocných, servisních nebo manuálních prací ve správních úřadech měly být překážkou pro přijetí do služebního poměru či výkonu služby. To by vedlo až k částečně absurdnímu závěru, že zákonodárce záměrně činí v důsledcích velký rozdíl mezi případnou jinou výdělečnou činností státního zaměstnance obecně na straně jedné – tu je možné konat za podmínek uvedených v § 81 ZSS (předchozí písemný souhlas služebního orgánu) a – na straně druhé – mezi výkonem specifických činností zaměstnance subsumovatelných pod § 2 odst. 1 písm. k) ZSS, které jsou vždy překážkou přijetí do služebního poměru, resp. překážkou výkonu služby; zákonodárcem použitá konstrukce, by pak mohla vést až k závěru, že si státní zaměstnanec nesmí „přivydělat“ pracemi uvedenými v § 2 odst. 1 písm. k) ZSS, bez ohledu na případný „předchozí písemný souhlas“ služebního orgánu – vznik takového pracovněprávního vztahu by s sebou nesl zánik služebního poměru ze zákona.“¹²

Z více důvodů by bylo vhodnější, aby osoby, uvedené dnes ve výčtu pod písm. k), byly, i s ohledem na jejich četnost¹³ a specifika jejich činnosti (i další důsledky – viz § 33 odst. 2 ZSS, ve vazbě na § 81 ZSS), uvedeny v § 2 ZSS v samostatném odstavci (podobně jako je tomu u zaměstnanců uvedených v případě § 2 odst. 2 ZSS), samozřejmě i s odpovídající „reflexí“ do znění § 33 ZSS (viz níže).

Za bližší pohled však stojí i některé další zajímavosti, osudy a souvztažnosti „doplňování“ § 2 odst. 2 zákona o státní službě o další písmena.

AD PÍSM. P)

První systemizace služebních míst státních zaměstnanců a první systemizace pracovních míst zaměstnanců podle zákona o státní službě se ve všech správních úřadech stanovila s účinností od 1. července 2015 (srov. § 184 ZSS). Ve správních úřadech, kde dosud pracovali všichni zaměstnanci v pracovněprávních vztazích, započaly po nabytí účinnosti zákona o státní službě vedle sebe postupně pracovat dvě skupiny zaměstnanců – státní zaměstnanci podléhající režimu zákona o státní službě (tedy ve veřejnoprávních vztazích) a zaměstnanci v soukromoprávních vztazích, resp. v základních pracovněprávních vztazích ve smyslu zákoníku práce, tedy v pracovním poměru či na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr – viz výše.

Některé služební poměry vznikaly ještě před shora uvedeným datem – nejdříve, dnem 6. listopadu 2014,¹⁴ vznikl ze zákona služební poměr vedoucích služebních úřadů

¹² PICHRT, J. – KOPECKÝ, M. Komentář k § 33. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 162.

¹³ Dle „Úpravy systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2023“ je z celkového počtu 75 594 systemizovaných míst 67 844 míst služebních (tj. míst v režimu zákona o státní službě) a 7 750 je pracovních míst (tj. míst v režimu zákoníku práce) (Systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2023. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2023-07-03]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-sluzebnich-a-pracovnich-mist-s-ucinnosti-od-1-ledna-2023.aspx>).

¹⁴ Zákon o státní službě nabyl částečné účinnosti dne 6. listopadu 2014, plně účinnosti pak 1. ledna 2015.

(v případě dosavadních vedoucích správních úřadů – srov. § 186 odst. 1 ZSS), u dalších vedoucích zaměstnanců vznikl služební poměr ze zákona (srov. § 188 a 189 ZSS) k 1. červenci 2015. Služební poměry ostatních dosavadních zaměstnanců vykonávajících k 1. červenci 2015 činnosti podle § 5 ZSS nevznikly ze zákona, ti z dosavadních zaměstnanců, kteří se chtěli stát státními zaměstnanci ve služebním poměru, museli požádat o přijetí do služebního poměru správní úřad písemně a žádost podat do 31. srpna 2015.

Dnes jsou již zaváty časem diskuse o povaze této lhůty a důsledcích jejího zmeškání, stejně jako nejruznější „taktické“ varianty, které znění zákona o státní službě „nabízelo“ těm, kteří se rozhodli žádost nepodat;¹⁵ již záhy však bylo zřejmé, že s věkem 70 let budou „těžkosti“,¹⁶ Kaucký a Štípský k tomu uváděli: „*V případě jednoho vedoucího služebního úřadu, který byl v roce 2014 starší 70 let, se aktivovalo též ustanovení § 195 ZSS, takže státní služba již v roce 2014 měla ‚rekordmana‘, který se ze zákona stal 6. listopadu 2014 státním zaměstnancem a rovněž tak ze zákona 31. prosince 2014 ve služebním poměru skončil.*“¹⁷

Vedle, v dané době široce medializovaných, případů, týkajících se vedoucích konkrétních dvou zastupitelských úřadů, mohla mít překážka dosažení věku 70 let pro řádný chod státní správy mnohem fatálnější následky v jiné a mnohem méně v tisku „reflektované“ oblasti.

Ve druhém vydání komentáře k zákonu o státní službě v roce 2020 bylo k danému problému uvedeno: „*Již záhy po přijetí zákona o státní službě bylo zřejmé, že v případě lékařů posudkové služby sociálního zabezpečení, kteří po ‚překlopení‘ (u části z nich byl však věk již na počátku ‚překážkou‘) pokračovali ve výkonu své činnosti ve služebním poměru na služebním místě lékaře orgánu sociálního zabezpečení, bude v krátké budoucnosti (s ohledem na věkové složení lékařů na těchto služebních místech, počet těchto služebních míst a jejich význam pro další chod těchto orgánů) striktní úprava § 74 odst. 1 písm. h), dle které služební poměr skončí (ze zákona) dnem 31. prosince kalendářního roku, v němž státní zaměstnanec dovrší věk 70 let, vážným problémem pro další zajištění dalšího chodu orgánů sociálního zabezpečení.*

Doplnění § 195a ZSS (s účinností od 1. 6. 2017) možné negativní důsledky shora uvedeného stavu pouze oddálilo a poskytlo větší časový prostor pro nalezení ‚systémo-

¹⁵ Zájemce o podrobnější vhled do této (dnes již historické) problematiky lze odkázat na velmi detailní rozbor jednotlivých „herních variant“ poskytnutý Kauckým a Štípským. Srov. KAUCKÝ, J. – ŠTÍPSKÝ, J. Komentář k § 185 až 197 ZSS. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 718–858.

¹⁶ Ustanovení § 195 ZSS ve znění do 24. ledna 2016 uvádělo: „*Vznikl-li podle § 185 až 188, § 190 až 192 nebo § 194 služební poměr osobě, která přede dnem jeho vzniku dovršila věk 70 let, skončí uplynutím kalendářního roku, v němž vznikl.*“ Není bez zajímavosti, že stejné znění má dané ustanovení i v dnešní době, když ze všeobecně známých důvodů znělo v období od 25. ledna 2016 do 30. června 2017 takto: „*Vznikl-li podle § 185 až 188, § 190 až 192 nebo § 194 služební poměr osobě, která přede dnem jeho vzniku dovršila věk 70 let, skončí uplynutím kalendářního roku, v němž vznikl; to neplatí pro státního zaměstnance na služebním místě vedoucího zastupitelského úřadu. Služební poměr státního zaměstnance na služebním místě vedoucího zastupitelského úřadu skončí dnem 31. prosince kalendářního roku, ve kterém byl odvolán ze služebního místa vedoucího zastupitelského úřadu.*“

¹⁷ KAUCKÝ, J. – ŠTÍPSKÝ, J. Komentář k § 186 ZSS. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 758.

vějšího ' řešení'.¹⁸ Nikoliv systémové, ale rozhodně v čase trvalejší řešení přinesla až novelizace zákona o státní službě provedená zákonem č. 335/2018 Sb., která s účinností od 1. 7. 2019 rozšířila negativní vymezení osobní působnosti ZSS též o lékaře orgánu sociálního zabezpečení. Došlo tak v případě mnoha lékařů na těchto postech vlastně ke „zpětnému překlopení“ do režimu zákoníku práce; složitost a možné varianty takového procesu se zákonodárce snažil postihnout v úpravě čl. V (Přechodná ustanovení) zák. č. 335/2018 Sb.¹⁹

A. Fáberová k tomu uvádí: „Výněti lékařské posudkové služby z působnosti zákona o státní službě bylo odůvodněno významnými praktickými problémy, a to v souvislosti s fungováním posudkové služby [konkrétně v souvislosti s věkovým limitem pro setrvání ve služebním poměru – § 74 odst. 1 písm. h)].“²⁰

Je veřejným tajemstvím, že bez této „reversní“ úpravy by v ČR posudková služba a na ní navázané procesy fakticky zkolabovala, zákonodárce v tomto případě opět prokázal, že něco jako „analýza dopadů“ nově přijímané legislativy je pro něho, v případě urychlených politických zadání (jakým zmatečná příprava a chvatné přijetí zákona o státní službě v roce 2014 byly), jen opomenutelná zdržující nepříjemnost. Autorovi není známo, kolik „déle sloužících posudkových lékařů“ se v roce 2015 rozhodlo nepřejít do státní služby, těm, kteří se k tomu rozhodli, se mohl po čtyřech letech, po „zpětném překlopení“, vybavit jeden (v té době, po letech, opět velmi populární) titul z oblasti fantasy literatury – i oni obrazně prodělali jakousi „cestu tam a zase zpět“ a mohli (slovy rozboru knihy určeného na webu žákům středních škol) na závěr této etudy zažívat obdobný pocit jako hlavní postava onoho díla: „*Bilbo se dostává domů jen s malým jměním, ale hromadou příběhů.*“²¹

AD PÍSM. N)

Na závěr tohoto krátkého zamyšlení nad nedostatkem koncepčního pří-
stupu zákonodárce při tvorbě § 2 zákona o státní službě a zejména při jeho postupném „doplňování“, si autor dovolí obrátit čtenářovu pozornost na doplnění ustanovení § 2

¹⁸ K tomu uvádí Fáberová: „Ustanovení § 195a mělo přinést možnost udržet v systému lékařské posudkové služby cca 60 lékařů, kteří vstoupili do státní služby a během 5 let dovršili věk 70 let. Vzhledem k obecnému nedostatku lékařů v České republice a v řadě případů vzhledem k vysoké kvalifikaci lékařů orgánu sociálního zabezpečení (posudkových lékařů) bylo pro stabilizaci personální situace v lékařské posudkové službě nezbytné přijmout změnu oddalující zánik pracovního poměru. Nakonec se vláda snažila vyřešit situaci posudkových lékařů změnou zákona o státní službě, tj. zákonem č. 335/2018 Sb., který vyňal lékaře posudkové služby z právní úpravy státní služby, a zákon se na ně tudíž nevztahuje.“ (FÁBEROVÁ, A. Komentář k § 195a. In: HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRŮCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 924–925).

¹⁹ PICHRT, J. Komentář k § 2 ZSS. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 12–13.

²⁰ FÁBEROVÁ, A. Komentář k § 2. In: HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRŮCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 7.

²¹ J. R. R. Tolkien: *Hobit aneb cesta tam a zase zpátky* – Rozbor díla. In: *EDUFIX* [online]. [cit. 2023-07-03]. Dostupné na: <https://www.edufix.cz/clanky/maturita/cestina/hobit>.

odst. 2 o písm. n),²² dle kterého se zákon o státní službě nevztahuje též na člena Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu.

Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu byla zřízena zák. č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu. Etická komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím nebo usnesením Ministerstva obrany o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Členy Etické komise volí Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, Senát Parlamentu České republiky, Rada Ústavu pro studium totalitních režimů a vláda České republiky, která volí rovněž jejího předsedu; jednoho člena pak jmenuje prezident republiky.

V § 7 odst. 5 zák. č. 262/2011 Sb. je uvedeno, že členství v Etické komisi je veřejnou funkcí, s odkazem na § 201 zákoníku práce, tedy s odkazem na ustanovení upravující výkon veřejné funkce jako překážku v práci z důvodu obecného zájmu, což z pohledu autora podsouvá i otázku, zda pozdější „připsání“ členů Etické komise na seznam odst. 2 nebylo „nadbytečné“ – avšak stalo se.

Postavení člena Etické komise nebylo v zákoně o státní službě prvotně zmíněno, v době jeho přijetí ostatně Etická komise již několik let fungovala a nebyl zde záměr, aby se někdo z jejích členů stal z tohoto důvodu státním zaměstnancem. Není tomu však tak, že na Etickou komisi (která započala činnost již v roce 2012) by v souvislosti s přijetím zákona o státní službě v roce 2014 „nikdo nepomyslel“; důkazem budiž, že zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, byl zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, rozšířen o právní fikci, kterou byla Etická komise určena pro vyjmenované účely za organizační jednotku Úřadu vlády České republiky – § 7 zákona č. 262/2011 byl doplněn o odst. 8: „(8) *Výkon působnosti Komise a její ostatní činnost odborně, organizačně, finančně a materiálně zabezpečuje Úřad vlády České republiky. Komise se pro tyto účely považuje za organizační jednotku Úřadu vlády České republiky.*“ Zákonodárci však zřejmě nepřipadalo potřebné (a tomu lze z pohledu autora i přisvědčit – viz výše) výslovně reglementovat negativní osobní působnost zákona o státní službě na její členy – § 2 zákona o nich v době přijetí tedy ničeho neuváděl.

Jak je však patrné z důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 195/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, jisté pochybnosti se přeci jen později vynořily a novela je měla odstranit: „*Předloženou novelou se navrhuje upravit i § 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a to z důvodu jednoznačného vyřešení postavení členů Etické komise. Jejich doplněním do § 2 zákona o státní službě bude napříště bez pochyb stanoveno, že členové Etické komise nejsou státními zaměstnanci ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.*“

„Připsáno“ do § 2 ZSS – jeden problém vyřešen, ale...

Prosté připsání člena Etické komise „na seznam“ druhého odstavce § 2 ZSS nebylo doprovázeno žádnou úpravou § 33 ZSS (Překážky přijetí do služebního poměru nebo

²² Stranou ponechme marginální skutečnost, že v důsledku zmatků při novelizacích provedených postupně zák. č. 302/2016 Sb. a zák. č. 319/2016 Sb. došlo k (dočasněmu) dvojímu výskytu různého znění písmene n) ve druhém odstavci.

výkonu služby), který vymezuje překážky přijetí do služebního poměru nebo výkonu služby a jehož druhý odstavec²³ zní:

„(2) Do služebního poměru nelze dále přijmout

- a) soudce,
- b) státního zástupce,
- c) člena nebo kontrolora Nejvyššího kontrolního úřadu,
- d) vyššího soudního úředníka nebo vyššího úředníka státního zastupitelství,
- e) vojáka z povolání,
- f) příslušníka bezpečnostního sboru,
- g) jinou osobu vykonávající činnost podle § 2.“

Již v komentáři k zákonu o státní službě bylo uváděno, že základní cíl zákonodárce, pokud jde o § 33 ZSS, byl zřejmý – označit překážky [mezi které řadí výkon některých veřejných funkcí, funkcí ústavních činitelů, služebních poměrů podle jiných předpisů, některé vyčtené způsoby výkonu závislé práce (pro „stát“) apod.], které brání fyzickým osobám, které se (teprve) ucházejí o státní službu, v navázání služebního poměru a osobám, které již jsou státními zaměstnanci, brání dalšímu výkonu služby (vytváří překážku jejího výkonu): „Zatímco § 33 odst. 1 ZSS obsahuje výčet překážek (přijetí do služebního poměru i výkonu služby), které zákonodárce považuje za překážky ‚přechodného‘ charakteru ve vztahu k výkonu služby státního zaměstnance, a proto služební poměr státního zaměstnance, na jehož straně nastaly, pouze pozastavuje, pak § 33 odst. 2 ZSS obsahuje výčet překážek (přijetí do služebního poměru i výkonu služby),

²³ Pro úplnost, ve vztahu k dalšímu výkladu, je vhodné ocitovat i první odstavec § 33 ZSS, který zní:

„(1) Do služebního poměru nelze přijmout

- a) justičního čekatele, justičního kandidáta nebo právního čekatele,
- b) poslance nebo senátora,
- c) poslance Evropského parlamentu,
- d) prezidenta republiky,
- e) člena vlády nebo náměstka člena vlády,
- f) vedoucího Úřadu vlády,
- g) soudce Ústavního soudu,
- h) asistenta soudce Ústavního soudu,
- i) asistenta soudce nebo státního zástupce,
- j) prezidenta nebo viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu,
- k) předsedu a člena Národní rozpočtové rady,
- l) guvernéra, viceguvernéra nebo člena bankovní rady České národní banky,
- m) Veřejného ochránce práv nebo zástupce Veřejného ochránce práv,
- n) asistenta Veřejného ochránce práv,
- o) člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- p) předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- q) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,
- r) člena Rady Energetického regulačního úřadu,
- s) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- t) předsedu a člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
- u) předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu,
- v) člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn (dále jen ‚uvolněný člen zastupitelstva‘),
- w) osobu vykonávající vojenské cvičení, službu v operačním nasazení nebo mimořádnou službu,
- x) předsedu a místopředsedu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře,
- y) předsedu a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady Národní sportovní agentury,
- z) ředitele Digitální a informační agentury.

kteře zákonodárce považuje za překážky ‚trvalejšího‘ charakteru (ve vztahu k výkonu služby státního zaměstnance), a proto služební poměr státního zaměstnance, na jehož straně nastaly, v jejich důsledku *ex lege* končí (§ 74 odst. 2 ZSS).“²⁴

Komentář dále uvádí: „Až *potud*, vše jasné‘; celou věc však trochu komplikuje poslední písm. g) vložené při tvorbě zákona o státní službě do druhého odstavce § 33 ZSS; podotýkáme, že § 35 služebního zákona žádné ustanovení, které by výčet překážek přijetí do služby nebo výkonu služby spojovalo podobným způsobem s negativním vymezením osobní působnosti zákona upraveného (tehdy i nyní) v § 2 zákona, neobsahovalo. Podíváme-li se na text § 2 ZSS (oba jeho odstavce), zjistíme (vedle jiných možných výhrad k použitému konstrukt)u, že větší část ‚činností‘ (funkcí) uvedených v § 2 odst. 1 ZSS, se ‚kryje‘ s výčtem uvedeným v § 33 odst. 1 ZSS. Chtěl je zákonodárce takto ‚přesunout‘ z prvního do druhého odstavce? Nikoliv. Zde teprve vynikne rozdíl uvozovacích vět prvního a druhého odstavce § 33 ZSS, když textací ‚nelze dále přijmout‘ použitou v uvozovací větě druhého odstavce, chtěl zákonodárce ‚rozšířit‘ výčet v něm uvedený pouze o ty ‚činnosti‘/pozice vyčtené v § 2 ZSS, které nejsou obsaženy již ve výčtu § 33 odst. 1 ZSS.“²⁵

Záhy se však objevila otázka – skutečně beze zbytku o všechny? Uvědomil si zákonodárce dostatečně, jak „pestrý mix postů“ vytváří postupným doplňováním v § 2 zákona o státní službě – od „plně placených“ kariérních pozic na „*full time*“, po pozice spíše čestné (v podstatě nehonorané) – jak tomu bylo právě v případě člena Etické komise?

Je fakt, že § 33 odst. 2 ZSS uvádí v písmenech a) až f) jmenovitě výčet povolání ve sféře justice či silových složek (soudce, státní zástupce, člen nebo kontrolor NKÚ, vyšší soudní úředník, vyšší úředník státního zastupitelství, voják z povolání, příslušník bezpečnostního sboru), tedy ve více ohledech nesrovnatelných s výkonem „ne-povolání“ člena Etické komise.

Ani doplnění § 33 odst. 1 ZSS o člena Etické komise by nenabízelo „rozumné řešení“, taktéž s přihlédnutím ke specifickým výkonu funkce členství v Etické komisi (tedy s ohledem na předmět činnosti komise, která se scházela jen občasně a členství v ní bylo v dané době v podstatě nehonorané) i s ohledem na fakt, že členství v komisi byli pověřováni i státní zaměstnanci a úmyslem zákonodárce jistě nebylo je za tuto obětavou činnost odměnit tím, že by jim *ex lege* ukončil služební poměr.

Autor měl možnost seznámit se s neformálním výkladem legislativy MV ze září 2018 (bohužel nebyl veřejně publikován), kterým bylo naopak označeno za promyšlený záměr, že současně s rozšířením § 2 o členy Etické komise nedošlo k novelizaci § 33 ZSS, neboť jiné zákony, které stanovily, že zákon o státní službě se nevztahuje na určité veřejné funkcionáře (zcela jiného charakteru vykonávané veřejné funkce než v případě členství v Etické komisi), obsahovaly rovněž novelu § 33 zákona o státní službě spočívající v doplnění odst.1, čímž byla neslučitelnost funkcí nepochybně zakotvena (např. zákon č. 131/2015 Sb., jenž upravuje pozici člena rady Energetického regulačního úřadu aj.).

²⁴ PICHRT, J. – KOPECKÝ, M. Komentář k § 33 ZSS. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 161–163.

²⁵ Tamtéž.

V případě člena Etické komise měl být tedy odchylný postup zvolen úmyslně, neboť smyslem zákona č. 195/2016 Sb. by mělo být normovat, že člen Etické komise není státním zaměstnancem podle zákona o státní službě, nikoliv však už stanovit neslučitelnost funkce člena Etické komise s existencí služebního poměru státního zaměstnance či s výkonem státní služby státním zaměstnancem.

Výklad ministerské legislativy pak vedl ke konstatování, že v § 33 odst. 2 ZSS existující „*odkaz na jinou osobu vykonávající činnost podle § 2 je tudíž potřeba chápat v kontextu výše uvedených skutečností, a jeho použití na osoby vyjmenované v § 2 zákona o státní službě je tedy implicitně omezené toliko na ty osoby, jejichž status není, z důvodu dělby moci, specifického charakteru jejich činnosti včetně požadavku na nezávislost na státní službě či ochrany politické neutrality státní služby, slučitelný se služebním poměrem státního zaměstnance. Uvedenou povahu však členství v Etické komisi nemá.*“²⁶

Jakkoliv se nedá pochybovat o racionalitě závěrů, ke kterým shora uvedený výklad v případě členů Etické komise dospěl, bylo by nepochybně lepší, kdyby ono postupné vymezování negativní působnosti zákona o státní službě bylo činěno jasněji, resp. s jednoznačným přihlédnutím ke vztahu k jiným ustanovením zákona o státní službě a dalších předpisů.

Praxe „připisování dalších písmen“ na závěr druhého odstavce není ani nadále prosta pochyb, např. Fáberová dodává ve vztahu k písm. r): „*Relativně sporné je vynětí předsedy Národní sportovní agentury z působnosti zákona, neboť obdobné úřady zabývající se dotační politikou jsou podřízeny působnosti zákona bez výjimky (například Centrum pro regionální rozvoj České republiky).*“²⁷

III. ZÁVĚREM

Na osudu „*p) lékaře orgánu sociálního zabezpečení a odborného nelékařského zdravotnického pracovníka, který plní úkoly orgánu sociálního zabezpečení při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti*“, bylo demonstrováno, že s tím „*kdo bude, a kdo nikoliv*“ patřit mezi státní zaměstnance, si legislativa v roce 2014 „*hlavu příliš nelámala*“; pokud dnes (stejně jako v minulosti) zjevně není kvalita činnosti stovek posudkových lékařů zařazených v daném orgánu – naštěstí – závislá na tom, zda jsou (či nikoliv) ve služebním poměru, skýtá to ve vztahu k osobní působnosti (jejímu skutečně „*nezbytnému*“ rozsahu) zákona o státní službě do budoucna minimálně námět k zamyšlení (viz i shora zmíněná kritika dalšího „připisování“ do prvního odstavce § 2 ZSS).

²⁶ Cit. z materiálu *Postavení člena Etické komise pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu a úprava obsažená v zákoně o státní službě*. Praha: Odbor legislativy Ministerstva vnitra, 2018 [autor neúveden; nepublikováno]. Autor tohoto článku děkuje Mgr. Jiřímu Kauckém, bývalému předsedovi Etické komise, za poskytnutí tohoto podkladu.

²⁷ FÁBEROVÁ, A. Komentář k § 2. In: HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 7.

Dle názoru autora ze shora uvedeného jednoznačně vyplývá, že by bylo z více důvodů vhodné, aby negativní osobní působnost zákona o státní službě na „j) *zaměstnanec, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnanec, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací*“, a „n) *člena Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu*“, byla upravena pro uživatele transparentnějším způsobem než jejich zahrnutím do stávajícího prvního odstavce § 2 ZSS, s důsledky výše uvedených nejasností, překonávaných až dílčími výklady.

V obou shora uvedených případech bylo primárním cílem stanovit, že tyto osoby nejsou státním zaměstnancem podle zákona o státní službě – nikoliv však už stanovit neslučitelnost výkonu takové práce (písm. j) či funkce (písm. n) s existencí služebního poměru státního zaměstnance (s výkonem státní služby státním zaměstnancem), pak by bylo nanejvýš vhodné provést v textu zákona odpovídající úpravy.

Pokud si autor dovolí navázat na první citát uvedený v úvodu tohoto příspěvku, je zřejmé jen na příkladu dvou paragrafů (§ 2 a § 33 ZSS), že podnětů k potřebným novelizacím lze v zákoně o státní službě najít dost – škoda, že prioritu mají novelizace jiného druhu.

Jako nevhodnou systémovou změnu jdoucí proti původnímu smyslu zákona bylo možné již v roce 2020 identifikovat zejména výrazné oslabení stability a neodvislosti nejvyšších míst představených v ministerstvech, tedy náměstků pro řízení sekcí a státních tajemníků, provedené zákonem č. 35/2019 Sb.²⁸

To horší v tomto ohledu však mělo teprve přijít; autor tohoto příspěvku považuje změny zákona o státní službě provedené na konci roku 2022 za pomyslný „hřebíček do rakve“ původních snah o důsledné odpolitizování státní služby; původní étos, se kterým byl zákon o státní službě přijímán, v textu zákona postupně fakticky ztratil vyjádření, zbyl již jen předpis „technicistní“ povahy, který spíše již pouze „vizuálně“ (což může ještě po nějakou dobu uchlácholit pohled z bruselské perspektivy) odlišuje služební poměr od běžného poměru pracovního.

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
pichrt@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-1425-439X

²⁸ PICHRT – KAUCKÝ – KOPECKÝ, *Předmluva k II. vydání*, s. XXXIX.

DŮSLEDKY TRESTNÍHO ŘÍZENÍ PRO POSTAVENÍ ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY¹

MARTIN KOPECKÝ

Abstract: **The Consequences of Criminal Proceedings for the Status of Civil Servants**

Laws regulating the legal status of individuals who professionally perform tasks of public administration (such as civil servants, police officials, appointed or elected representatives of administrative authorities, etc.) impose certain requirements on these individuals. One of these requirements is criminal integrity, which means that these individuals should not have a criminal conviction. The laws regulating the legal status of various categories of public employees differ in terms of whether they prohibit individuals convicted of intentional crimes from performing public tasks, or if they also include individuals convicted of criminal negligence. Furthermore, different laws handle the consequences of initiating criminal proceedings differently. This paper examines the laws that regulate the legal status of different categories of public employees and highlights the common elements and differences among these laws. The analysis concludes by outlining general rules that should be applied to all public employees.

Keywords: public employee; public administration; criminal offence; integrity

Klíčová slova: veřejný zaměstnanec; veřejná správa; trestný čin; bezúhonnost

DOI: 10.14712/23366478.2023.43

ÚVOD

Zákony upravující postavení osob vykonávajících profesionálně veřejné funkce stanoví jako podmínku pro možnost jejich vykonávání bezúhonnost a někdy řeší i prozatímní důsledky toho, že je vůči těmto osobám vedeno trestní řízení. Jak bude ukázáno, existují však v právních úpravách týkajících se těchto osob velké rozdíly, které mohou vést k zamyšlení, do jaké míry jsou tyto rozdíly odůvodnitelné a zda by nestálo za úvahu vytvoření jednotného modelu požadavků na trestní bezúhonnost a na důsledky vedení trestního řízení vůči osobám vykonávajícím profesionálně veřejnou funkci.

Činnost osob vykonávajících profesionálně veřejné funkce lze považovat za výkon činnosti naplňující znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., záko-

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

ník práce („ZPr“), tedy práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

Zákoník práce předvídá výkon závislé práce v základním pracovněprávním vztahu, či ve vztahu upraveném jinými, ve vztahu k zákoníku práce zvláštními zákony.² I v případě osob vykonávajících profesionálně veřejné funkce je třeba rozlišit, kdy jsou tyto vykonávány v základním pracovněprávním vztahu, kterými jsou podle ZPr pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, nebo v jiném vztahu. Podle poznámky v zákoníku práce pod čarou jsou zvláštními právními předpisy „*například zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů*“, tedy zákony upravující služební poměry zaměstnanců státu. ZPr se na vztahy řešené zvláštními právními předpisy užije jen na základě delegace tam, kde zvláštní zákon na použití úpravy zákoníku práce výslovně odkazuje.³

Tak jako pro jiné otázky týkající se nebo související s výkonem veřejné funkce je i pro posuzování důsledků vedení trestního řízení či odsouzení za trestný čin významné, zda se na ně a případně do jaké míry vztahuje úprava ZPr. Platí totiž, že vedle zvláštních úprav i ZPr v obecném rozsahu tyto otázky řeší.

Zákoník práce se v některých případech užije i na vztahy vyplývající z veřejné funkce, přičemž výkonem veřejné funkce se pro účely ZPr podle jeho § 201 odst. 1 rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je a) vymezena funkčním nebo časovým obdobím a b) obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů. ZPr neřeší, zda výkon veřejné funkce naplňuje či nenaplňuje znaky závislé práce, vymezuje však v § 5 odst. 1 tak, že „[n]a vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy“, a v § 5 odst. 2 „[j]estliže je veřejná funkce vykonávána v pracovním poměru, řídí se tento pracovní poměr tímto zákonem“.

V první části příspěvku ukážu, jak jednotlivé zákony upravující výkon veřejné funkce zaměstnanci veřejné správy řeší situace, kdy je vůči veřejnému zaměstnanci nebo zájemci o takové místo vedeno trestní stíhání nebo je uznán vinným z trestného činu. Analyzuji přitom obecnou úpravu platnou pro zaměstnance v režimu zákoníku práce, úpravu služebních poměrů podle zákona o státní službě a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zvláštní úpravu o úřednicích územních samosprávních celků a o strážnících a čekatelích obecní policie a dále zvláštní úpravy o představitelích vybraných, zejména ústředních správních úřadů a členů kolegiálních orgánů některých správních úřadů, jakož i zaměstnanců některých dalších veřejných institucí.

V druhé části pak provádím srovnání jednotlivých úprav, poukazují na jejich rozdíly, často nedůvodné, a na mezery v těchto úpravách. Jejich možnou nápravu *de lege ferenda* pak uvádím v závěrečné části příspěvku.

² § 3 ZPr: „Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy.“

³ Viz např. § 123 odst. 1 ZPr: „Odpovědnost státního zaměstnance za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu, se řídí zákoníkem práce.“

I. DŮSLEDKY TRESTNÍHO ŘÍZENÍ PRO VYBRANÉ SKUPINY ZAMĚŠTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY (PODLE POZITIVNÍ ÚPRAVY)

A. ZAMĚŠTNANCI V REŽIMU ZÁKONÍKU PRÁCE

Pro zaměstnance veřejné správy, pro něž neplatí zvláštní úprava podle jiného zákona, platí obecná úprava zákoníku práce o důsledcích odsouzení pro trestný čin nebo vedení trestního řízení na trvání nebo obsah pracovního poměru. Byl-li zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu delší než 1 rok, nebo byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin spáchaný při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu nejméně 6 měsíců, je důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem⁴ nebo výpověď danou zaměstnavatelem.⁵ Dal-li zaměstnavatel zaměstnanci výpověď z uvedeného důvodu,⁶ může ho převést na jinou práci.⁷

Důvodem pro převedení zaměstnance na jinou práci může být i to, že bylo proti zaměstnanci zahájeno trestní řízení pro podezření z úmyslné trestné činnosti spáchané při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním ke škodě na majetku zaměstnavatele, a to na dobu do pravomocného skončení trestního řízení.⁸ Pojem trestní řízení je třeba vykládat ve smyslu trestního řádu jako veškerý proces upravený trestním řádem, který může být (zpravidla bývá) širší než trestní stíhání.⁹

B. STÁTNÍ ZAMĚŠTNANCI

Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě („ZSS“), musí být žadatel o přijetí do služebního poměru **bezúhonný** [§ 25 odst. 1 písm. d)], přičemž zákon vymezuje v § 25 odst. 3, kdo se nepovažuje za bezúhonného: „*Za bezúhonného se nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti, pokud odsouzení nebylo zhlazeno nebo pokud se na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen; jestliže trestní stíhání pro takový trestný čin bylo podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, je předpoklad bezúhonnosti splněn až po uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí.*“

⁴ § 55 odst. 1 písm. a) ZPr.

⁵ Srov. § 52 písm. g) ZPr.

⁶ Z důvodu uvedeného v § 52 písm. g) ZPr.

⁷ § 41 odst. 2 písm. a) ZPr.

⁸ § 41 odst. 2 písm. b) ZPr.

⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 21 Cdo 1786/2018-170, který v souvislosti s výkladem § 41 odst. 2 písm. b) ZPr o možnosti převést zaměstnance na jinou práci vyložil, že počátek trestního řízení je zásadně vymezen okamžikem (datem) sepsu záznamu podle ustanovení § 158 odst. 3 trestního řádu o zahájení úkonů trestního řízení k objasnění a prověření skutečností důvodně navštěvujících tomu, že byl spáchán trestný čin, nikoli až případným zahájením trestního stíhání na základě usnesením o zahájení trestního stíhání.

Vedle osoby, jejíž pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných nebylo zahlazeno nebo se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena, je rozšířen okruh osob, které nejsou bezúhonné, o osoby, vůči nimž bylo vedeno trestní stíhání, ale bylo rozhodnuto o jeho podmíněném zastavení nebo bylo schváleno narovnání a zastaveno trestní stíhání, a to do 5 let ode dne nabytí právní moci takového rozhodnutí.

Na pachatele, který vykonal

- trest obecně prospěšných prací (nebo bylo od výkonu trestu nebo jeho zbytku pravomocně upuštěno),¹⁰
 - trest zákazu činnosti,¹¹
 - trest zákazu držení a chovu zvířat¹² nebo
 - peněžitý trest uložený za jiný trestný čin než zvláště závažný zločin (nebo bylo od výkonu trestu nebo jeho zbytku pravomocně upuštěno)¹³
- se hledí, jako by nebyl odsouzen, a je tedy i ve smyslu ZSS bezúhonný.

Podle § 46 odst. 4 TrZ upustil-li soud od potrestání, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen.

Podle § 48 odst. 9 TrZ bylo-li vysloveno, že se pachatel, od jehož potrestání bylo podmíněně upuštěno, osvědčil, anebo má-li se za to, že se osvědčil, hledí se na něj, jako by nebyl odsouzen.

Podle § 83 odst. 4 TrZ bylo-li vysloveno, že se podmíněně odsouzený osvědčil, anebo má-li se za to, že se osvědčil, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen.

Podle § 86 odst. 3 TrZ bylo-li vysloveno, že se podmíněně odsouzený s dohledem osvědčil, anebo má-li se za to, že se osvědčil, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen.

Podle § 106 TrZ bylo-li odsouzení zahlazeno, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen.

ZSS stanoví v souvislosti s trestním stíháním státního zaměstnance v § 48 odst. 1 obligatorní důvody pro jeho **zproštění výkonu státní služby**, a to na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti až do skončení trestního stíhání, nebo byl-li vzat do vazby, a to po dobu jejího trvání (vzetí do vazby bude důvodem zproštění v případě, že státní zaměstnanec bude stíhán pro jakýkoli trestný čin). Zproštění výkonu služby je jedním z druhů změny služebního poměru,¹⁴ rozhoduje o něm v prvním stupni služební orgán.¹⁵

Ačkoli ZSS výslovně uvádí, že se státní zaměstnanec zproští výkonu služby „na základě usnesení o zahájení trestního stíhání“, lze dovodit, že důvod ke zproštění by byl dán i v případě zvláštních způsobů zahájení trestního stíhání po zkráceném přípravném řízení, kdy se trestní stíhání zahajuje doručením návrhu státního zástupce na potrestání

¹⁰ § 65 odst. 5 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník – „TrZ“.

¹¹ Srov. § 74 odst. 2 TrZ.

¹² Srov. § 74b odst. 2 TrZ.

¹³ § 69 odst. 3 TrZ.

¹⁴ § 44 písm. c) ZSS.

¹⁵ § 162 odst. 2 ZSS.

soudu¹⁶ nebo doručením návrhu státního zástupce na schválení dohody o vině a trestu soudem.¹⁷ I v těchto případech je státní zaměstnanec trestně stíhán.

Na bezúhonnost státního zaměstnance nebude mít vliv (a ani důvodem ke zproštění výkonu služby nebude) případné podmíněné odložení návrhu na potrestání podle § 179g TrŘ, neboť by bylo jasně nad rámec situací předvídaných v § 25 odst. 3 ZSS či § 48 odst. 1 ZSS. Osoba, ve vztahu k níž se státní zástupce rozhodne o podmíněném odložení návrhu na potrestání, není v této věci trestně stíhanou.

ZSS stanoví, jaká výše platu přísluší státnímu zaměstnanci ode dne zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby (50 % jeho měsíčního platu, nejméně však ve výši minimální mzdy podle jiného zákona; tato část platu se zvýší o 10 % jeho měsíčního platu na každou státním zaměstnancem vyživovanou osobu, nejvýše však do výše 80 % jeho měsíčního platu) – § 48 odst. 3 ZSS.

Pokud státní zaměstnanec nebyl pro trestný čin uvedený v § 48 odst. 1 ZSS pravomocně odsouzen, jeho trestní stíhání nebylo podmíněně zastaveno ani nebylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, **zkrácení jeho platu se mu** po skončení trestního stíhání **doplatí**.¹⁸ Může nastat i situace, že byl státní zaměstnanec zproštěn podle § 48 odst. 1 ZSS výkonu služby z důvodu jeho vzetí do vazby, byl-li stíhán pro jiný trestný čin spáchaný z nedbalosti než proti pořádku ve věcech veřejných: pokud nebude pro takový trestný čin pravomocně odsouzen a zůstane-li ve smyslu ZSS bezúhonným, nezbyvá než i jemu doplatit zkrácení jeho platu.

Ztráta bezúhonnosti státního zaměstnance je důvodem **skončení služebního poměru ze zákona**, což zákon vymezuje tak, že služební poměr zaniká podle § 74 odst. 1 ZSS

- a) v případě, kdy byl státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, dnem nabytí právní moci rozsudku,
- b) v případě, kdy v řízení o trestném činu podle písmene a), kterého se státní zaměstnanec dopustil, za který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let, bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- c) v případě, že byl státnímu zaměstnanci pravomocně uložen trest zákazu činnosti vykonávat službu, dnem nabytí právní moci rozhodnutí.

Zvláštní situací, která podle stávající judikatury rovněž vede ke **skončení služebního poměru ze zákona** podle § 74 odst. 1 písm. a) ZSS, je, že státní zaměstnanec byl trestně stíhán, z tohoto důvodu byl zproštěn výkonu služby, avšak jeho trestní stíhání skončilo tak, že byl pravomocně rozsudkem uznán vinným, avšak **soud** podle § 46 odst. 1 TrZ **upustil od jeho potrestání**. Podle § 46 odst. 4 TrZ se hledí v takovém případě na pachatele, jako by nebyl odsouzen (a to ani po nějaký časový okamžik). Nejvyšší správní soud („NSS“) v rozsudku ze dne 12. 11. 2020, č. j. 8 Ads 222/2020-46, dovodil, že i v takovém případě zanikne služební poměr takového státního zaměstnance, a to ze

¹⁶ § 314b odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) – „TrŘ“.

¹⁷ § 179b odst. 5 TrŘ.

¹⁸ Srov. § 48 odst. 4 ZSS.

zákona, podle § 74 odst. 1 písm. a) ZSS. NSS se přiklonil k závěru, že „odsuzujícím rozsudkem“ je rozsudek, kterým byla ve výroku o vině vyslovena vina, tedy i rozsudek upouštějící od potrestání.^{19, 20} Podle NSS zahlazením se odsouzení nezrušuje, pouze zanikají jeho účinky vůči pachateli i ve vztahu k dalším osobám, odsouzení se nezrušuje ani v případě, že účinky zahlazení nastávají současně s odsouzením.²¹ NSS vyslovil, že pokud by tedy služební zákon v § 74 odst. 1 písm. a) namísto sousloví „*pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin*“ použil např. slova „*bylo pravomocně rozhodnuto, že spáchal úmyslný trestný čin*“, šlo by obsahově o stejné právní pravidlo.

Pokud by byla osoba trestně stíhána a její trestní stíhání skončilo tak, že byla pravomocně rozsudkem uznána vinnou, avšak soud podle § 46 odst. 1 TrZ upustil od jejího potrestání, není tato skutečnost překážkou, aby se taková osoba ucházela o přijetí do služebního poměru, neboť je ve smyslu § 25 odst. 3 ZSS bezúhonnou.²²

V zájmu právní jistoty osoby, které skončil – či dle služebního orgánu měl skončit – ze zákona služební poměr, je, aby byla taková skutečnost autorizována. S ohledem na veřejnoprávní charakter služebního poměru je možné z tohoto důvodu vyjít ze správního řádu a v případě potřeby vydat osvědčení či jinak označený úkon podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („**SpŘ**“), o tom, že služební poměr ze zákona skončil. Nebude-li osoba, které brání služební orgán ve výkonu státní služby s odkazem na to, že její služební poměr skončil ze zákona, s tímto souhlasit, když podle jejího názoru služební poměr neskončil, může se bránit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řízení správním („**SŘS**“).²³ Vyloučit nelze ani vydání rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („**SpŘ**“), v řízení o určení právního vztahu, o tom, že zanikl či nezanikl služební poměr ze zákona, pokud nebylo o takové věci vydáno osvědčení a je takové určení právního vztahu pro žadatele nezbytné.

C. PŘÍSLUŠNÍCI BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ

Podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů („**SIPoBez**“), je podmínkou pro přijetí státního občana ČR do služebního poměru mj. jeho **bezúhonnost**.²⁴ Kdo se nepovažuje za bezúhonného, vymezuje § 14 s tím, že se jedná o občana, který:

¹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2020, č. j. 8 Ads 222/2020-46, bod 14 odůvodnění s odkazem na FE-NYK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 557.

²⁰ Ústavní soud usnesením ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. II. ÚS 1062/21, odmítl ústavní stížnost proti cit. rozsudku NSS č. j. 8 Ads 222/2020-46.

²¹ Bod 15 odůvodnění cit. rozsudku NSS, s odkazem na ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník: komentář I., § 1–139*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1225.

²² Bod 17 odůvodnění rozsudku NSS ze dne 12. 11. 2020, č. j. 8 Ads 222/2020-46.

²³ Viz např. cit. rozsudek NSS č. j. 8 Ads 222/2020-46, jímž bylo rozhodováno o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu o žalobě proti tvrzenému zásadu spočívajícímu ve vyrozumění oznámení o skončení služebního poměru ze zákona.

²⁴ Srov. § 13 odst. 1 písm. c) SIPoBez.

- byl v posledních zákonem stanovených letech, odstupňovaných (10, 15 let) podle horní hranice trestní sazby trestného činu, za který byl odsouzen, odsouzen pro úmyslný trestný čin;²⁵
- byl (kdykoli v minulosti) odsouzen pro úmyslný trestný čin s horní hranicí odnětí svobody vyšší než 5 let nebo k výjimečnému trestu;²⁶
- byl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže jeho jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka [§ 14 odst. 1 písm. d)].²⁷ Zákon zde stanoví jako požadavek bezúhonnosti neurčitý právní pojem „jednání v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“, který musí služební orgán vyložit. Posouzení, zda byl uchazeč o přijetí do služebního poměru odsouzen pro jednání, „které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“, a z tohoto důvodu nebyl přijat do služebního poměru, je přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 16 odst. 5 SÍPoBez o nepřijetí do služebního poměru.²⁸

Zákon stanoví v § 14 odst. 2 písm. a) až c) i **další situace, kdy se občan nepovažuje za bezúhonného**, společně jim je, že jednání, kterého se dopustil, bylo „v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“. Jedná se o občana,

a) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo na základě pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání zastaveno, a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka;

b) jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby nebo lhůty, v níž má být rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynulo ještě 10 let, nebo bylo v trestním řízení, které bylo proti němu vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka;

(Varianta, že bylo rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a z tohoto důvodu se nepovažuje občan za bezúhonného, se odlišuje od úpravy bezúhonnosti platné pro státní zaměstnance v režimu zákona o státní službě. Osoba, ve vztahu k níž se státní zástupce rozhodne podle § 179g TrŘ o podmíněném odložení návrhu na potrestání, není v této věci trestně stíhanou, je „podezřelým“.)²⁹

c) který byl v posledních 5 letech pravomocně uznán vinným z přestupku, je-li jednání, kterým spáchal přestupek, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.

Za bezúhonného se nepovažuje též občan, který vykazuje znaky závislosti na alkoholu či jiných psychotropních látkách nebo činnostech;³⁰ tento důvod vyloučení bezúhonnosti nenavazuje na rozhodnutí o trestném činu (či přestupku).

Při posuzování bezúhonnosti **se nepřihlíží k zahlázení odsouzení** podle zvláštního právního předpisu (trestního zákoníku, procesně podle trestního řádu) nebo k rozhodnu-

²⁵ § 14 odst. 1 písm. a) a b) SÍPoBez.

²⁶ § 14 odst. 1 písm. c) SÍPoBez.

²⁷ § 14 odst. 1 písm. d) SÍPoBez.

²⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 As 185/2016-36.

²⁹ Viz § 179a, § 179b odst. 2 TrŘ.

³⁰ § 14 odst. 2 písm. d) SÍPoBez.

tí prezidenta republiky, v jejichž důsledku se na občana hledí, jako by odsouzen nebyl. K zahlazení odsouzení, které nemá vliv na posuzování bezúhonnosti pro účely zákona o příslušnicích bezpečnostních sborů, dochází rozhodnutím soudu.

Zproštění výkonu služby – podle § 40 odst. 1 „*příslušník musí být zproštěn výkonu služby na dobu, po kterou je důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, jestliže by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání*“. Z tohoto textu vyplývá existence dvou podmínek pro obligatorní zproštění příslušníka výkonu služby:

- (i) existence důvodného podezření „*ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku*“; omezíme-li se na důvodné podezření ze spáchání trestného činu, v SÍPoBez není formulováno tak, že musí být příslušník trestně stíhán, i když právě taková situace bude zpravidla toto důvodné podezření prokazovat.³¹ Může však nastat i situace, že se trestní stíhání proti příslušníkovi nevede, např. z důvodu rozhodnutí prezidenta o agraciaci [nařízení, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo – čl. 63 odst. 1 písm. j) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky – „**Úst**“] nebo o amnestii,³² absence v § 163 TrŘ vyžadovaného souhlasu poškozeného s trestním stíháním atd., přesto může být podmínka důvodného podezření ze spáchání trestného činu pro účely rozhodnutí o zproštění výkonu služby podle § 40 odst. 1 SÍPoBez naplněna; a
- (ii) ponechání příslušníka ve výkonu služby bude ohrožovat důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání.³³

Podle § 124 odst. 6 SÍPoBez příslušník, který je zproštěn výkonu služby, má nárok na služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu; to neplatí, byl-li příslušník vzat do vazby. Jestliže se v řízení o kázeňském přestupku, o jednání, které má znaky přestupku anebo o trestném činu neprokáže vina příslušníka, doplatí se mu část služebního příjmu, o niž mu byl služební příjem zkrácen.

SÍPoBez řeší otázku doby trvání zproštění výkonu služby. Jestliže v souvislosti se spácháním trestného činu, kázeňského přestupku nebo s jednáním, které má znaky přestupku, je dán důvod k propuštění příslušníka ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. a) až d), trvá jeho zproštění výkonu služby až do skončení služebního poměru.

³¹ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 6. 2022, č. j. 51 A 52/2021-35, v jehož bodě 10 odůvodnění soud uvádí, že „*shoduje se se závěry žalovaného, že podmínka důvodného podezření dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru byla naplněna teprve okamžikem vydání usnesení o zahájení trestního stíhání. Žalobce si nesprávně vykládá, že pro konstatování důvodného podezření ze spáchání trestného činu postačuje povědomí o tom, kdo by se mohl stát potenciálním pachatelem trestného činu.*“

³² Čl. 63 odst. 1 písm. k) Úst.

³³ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 As 249/2015-42, který formuloval, že okolnost, že s příslušníkem PČR bylo zahájeno trestní stíhání, bez dalšího neznamená jeho automatické zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru; další podmínkou je nutnost služebního funkcionáře v rámci správního uvážení na základě konkrétních skutkových okolností dospět k závěru, že ponechání příslušníka ve výkonu služby bude ohrožovat důležitý zájem služby nebo prošetřování jeho jednání. Podle mého názoru soud zde chybně píše o „*správním uvážení*“ služebního funkcionáře, když jde o výklad neurčitých pojmů, zda ponechání příslušníka ve výkonu služby bude ohrožovat důležitý zájem služby nebo prošetřování jeho jednání.

Pominou-li důvody, pro které byl příslušník zproštěn výkonu služby, zproštění výkonu služby se ukončí.

Propuštění ze služebního poměru – mezi důvody, pro které musí být příslušník bezpečnostního sboru obligatorně propuštěn ze služebního poměru, a to rozhodnutím, v souvislosti s jeho pravomocným odsouzením nebo jiným pravomocným rozhodnutím vydaným v rámci trestního řízení, se podle § 42 odst. 1 písm. a) až c) SÍPoBez řadí

- a) byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně,
- b) byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka,
- c) bylo v řízení o úmyslném trestném činu pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.

V případech b) a c) je vedle příslušného pravomocného rozhodnutí podmínkou obligatorního propuštění též to, že jednání, kterým příslušník trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, což vyžaduje posouzení a odůvodnění naplnění i této podmínky, včetně případné interpretace neurčitých pojmů.

Zvláštním důvodem pro propuštění ze služebního poměru je podle § 42 odst. 1 písm. d) SÍPoBez skutečnost, že příslušník „*porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru*“. Na rozdíl od případů a) až c) není podmínkou propuštění ze služebního poměru pravomocné rozhodnutí soudu, popř. jiného orgánu činného v trestním řízení (státního zástupce), vydané v trestním řízení, ale to, že sám služební funkcionář zjistí takový stav věci, o kterém nejsou pochybnosti, o tom, že se příslušník dopustil v § 41 odst. 1 písm. d) kvalifikovaného jednání. K propuštění dochází v tomto případě v rámci tzv. zvláštního řízení, v rámci něhož má být doručení rozhodnutí o propuštění podle § 184 odst. 2 SÍPoBez prvním úkonem. Příslušník se bude moci bránit proti tomuto propuštění odvoláním, které nemá odkladný účinek.³⁴

Rozhodnutí o propuštění z důvodů uvedených v § 42 odstavci 1 písm. b) až d) musí být příslušníkovi doručeno bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy tento důvod vznikl.³⁵

Důsledky pro nárok na odchodné – příslušník, jehož služební poměr skončil a který vykonával službu alespoň po dobu 6 let, má podle § 155 SÍPoBez nárok na odchodné; to neplatí, jestliže jeho služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. a) – byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, písm. c) – bylo v řízení o úmyslném trestném činu pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, někdy rovněž propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. d) či m). Výluka nároku na odchodné při propuštění z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. d) – příslušník „*porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou*

³⁴ § 185 SÍPoBez.

³⁵ Viz § 42 odst. 4 SÍPoBez.

pověst bezpečnostního sboru“ (viz výše) – je dána jen tehdy, jestliže je bývalý příslušník následně na základě jednání, které vedlo k jeho propuštění, pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně.³⁶ Výlučka nároku na odchodné je i při propuštění na žádost příslušníka podle § 42 odst. 1 písm. m), a to je-li proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání nebo bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání.

Důsledky pro nárok na výsluhový příspěvek – bývalý příslušník, který vykonával službu alespoň po dobu 15 let, má podle § 157 SÍPoBez nárok na výsluhový příspěvek; to neplatí, jestliže jeho služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. a), c), d) či m). Výlučka nároku na výsluhový příspěvek, obdobně jako u nároku na odchodné, při propuštění z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. d) je dána jen tehdy, jestliže je bývalý příslušník následně na základě jednání, které vedlo k jeho propuštění, pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně.

Nárok na výsluhový příspěvek nemá podle § 157 písm. d) ani bývalý příslušník, jehož služební poměr skončil propuštěním § 42 odst. 1 písm. m) (příslušník požádal o propuštění) a je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání nebo bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání.

Pro existenci, resp. neexistenci nároku na výsluhový příspěvek je rozhodné, zda v době, kdy jeho služební poměr skončil na žádost, proti němu bylo vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně (není nezbytné, aby bylo v té době vedeno trestní stíhání). Jako paradoxní se může jevit situace, kdy by se příslušník dopustil v době výkonu služby trestného činu, požádal o skončení služebního poměru, ale do skončení služebního poměru proti němu nebylo vedeno trestní řízení – v takovém případě by nebylo možné ustanovení § 157 písm. d) o výluce z nároku na výsluhový příspěvek aplikovat.³⁷

Podle § 167 odst. 2 bývalému příslušníkovi, jehož služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. d) nebo písm. m) a je proti němu vedeno trestní řízení, se odchodné a výsluhový příspěvek vyplátí až po pravomocném skončení tohoto řízení, jestliže nebyl odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně.

D. ÚŘEDNÍCI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Podle § 1 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků („**ÚŘÚSC**“), se na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků vztahuje ZPr, nestanoví-li tento zákon jinak. Jedním z předpokladů pro to, aby se fyzická osoba mohla stát úředníkem územního samosprávného celku, je

³⁶ § 155 písm. c) SÍPoBez nestanoví jako důvod vylučující nárok na odchodné situaci, kdy by věc příslušníka, který byl propuštěn podle § 42 odst. 1 písm. d) SÍPoBez, byla vyřízena v trestním řízení nikoli pravomocným odsouzením, ale tzv. odklonem. V případě jiných situací zákon i v případě tzv. odklonů nárok na odchodné vylučuje – viz § 155 písm. b) a d) s odkazem na § 42 odst. 1 písm. c) a m) SÍPoBez.

³⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 271/2014-41, odkazující na TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. Olomouc: ANAG, 2012, s. 427–428.

její bezúhonnost. Za bezúhonnou se podle § 4 odst. 2 ÚřÚSC pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy, pokud se podle zákona na tuto osobu nehledí, jako by nebyla odsouzena.

Dále má z cit. zákona vztah k otázce bezúhonnosti, resp. pozbytí bezúhonnosti ustanovení § 12 odst. 1 písm. a), podle něhož lze vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce odvolat, jen mj. pozbyl-li některý z předpokladů podle § 4.

E. STRÁŽNÍCI A ČEKATELÉ OBECNÍ POLICIE

Podmínkou pro to, aby se občan České republiky mohl stát strážníkem nebo čekatelem obecní policie, je, že je „bezúhonný“.³⁸ Zákon vymezuje,³⁹ kdo není pro účely tohoto zákona **bezúhonný**,

- ten, kdo byl pravomocně odsouzen (kdykoli v minulosti) pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody vyšší než 5 let nebo k výjimečnému trestu,
- ten, kdo byl v posledních zákonem stanovených letech, odstupňovaných (15, 10 let) podle horní hranice trestní sazby trestného činu, za který byl odsouzen, odsouzen pro úmyslný trestný čin; [§ 14 odst. 1 písm. b) a c)],
- ten, kdo byl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže jeho jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona.

Posouzení, zda je dán důvod vyloučení bezúhonnosti podle § 4a odst. 1 písm. d) ObcPol, tedy v případě, že občan byl v posledních letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, vyžaduje i výklad neurčitého pojmu, zda „*jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona*“.

„*Je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona*“, pak vylučuje bezúhonnost i v některých případech, kdy nebyl občan pro trestný čin sice pravomocně odsouzen, ale jde o občana,

- jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo zastaveno pravomocným rozhodnutím o schválení narovnání a od tohoto zastavení ještě neuplynuly 2 roky,⁴⁰
- proti němuž bylo vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, ve kterém bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení trestního stíhání nebo o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání, a to do dne nabytí právní moci rozhodnutí o tom, zda se osvědčil, nebo do uplynutí lhůty, v níž má být rozhodnuto, že se osvědčil,⁴¹ nebo
- jehož trestní stíhání pro provinění bylo zastaveno pravomocným rozhodnutím o odstoupení od trestního stíhání a od tohoto zastavení ještě neuplynuly 2 roky;⁴² pro-

³⁸ § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii – „**ObcPol**“.

³⁹ Viz § 4a odst. 1) ObcPol.

⁴⁰ Srov. § 4a odst. 2 písm. a) ObcPol.

⁴¹ Srov. § 4a odst. 2 písm. b) ObcPol.

⁴² Srov. § 4a odst. 2 písm. c) ObcPol.

viněním je přitom podle § 6 odst. 1 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, označení trestného činu spáchaného mladistvým.

ObcPol stanoví, že se při posuzování bezúhonnosti nepřihlíží k zaházení odsouzení podle zvláštního právního předpisu (tedy podle trestního zákoníku a trestního řádu, případně zákona o soudnictví ve věcech mládeže) nebo k rozhodnutí prezidenta republiky, v jejichž důsledku se na uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatele nebo strážníka hledí, jako by odsouzen nebyl.

Obec, tedy zaměstnavatel, může podle § 5a odst. 1 písm. a) ObcPol **převést strážníka k výkonu práce** čekatele, jiného zaměstnance obce zařazeného do obecní policie nebo jiného zaměstnance obce ode dne oznámení usnesení o zaházení trestního stíhání nebo záznamu o sdělení podezření, které by v případech uvedených v § 4a odst. 1 nebo 2 vedlo ke ztrátě bezúhonnosti, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí v tomto řízení. Podle § 5a odst. 2 tak postupuje obec i tehdy, zjistí-li skutečnosti zakládající důvod pro převedení strážníka na jinou práci hodnověrným způsobem sama. Důvodem k převedení strážníka k výkonu jiné práce není vedení trestního řízení před zahájením trestního stíhání, popř. před sdělením podezření. Neprokáží-li se skutečnosti zakládající ztrátu bezúhonnosti podle § 4a nebo důvody pro odnětí osvědčení podle § 5 odst. 1 nebo § 5 odst. 2, obec převede strážníka zpět k výkonu práce strážníka. Plat strážníka se doplatí za dobu, po kterou byl převeden k výkonu práce čekatele, jiného zaměstnance obce zařazeného do obecní policie nebo jiného zaměstnance obce.⁴³

Strážníkovi, který plnil úkoly podle tohoto zákona v hlavním pracovním poměru po dobu nejméně 15 let a dosáhl věku 50 let, přísluší podle § 8a odst. 1 ObcPol **odchodné** při skončení pracovního poměru podle § 48 odst. 1 písm. a) (dohodou) nebo b) (výpovědí) ZPr anebo podle § 48 odst. 2 (uplynutím sjednané doby v případě pracovního poměru na dobu určitou) ZPr; to neplatí, pokud pracovní poměr skončí výpovědí podle § 52 písm. f) až h) ZPr nebo okamžitým zrušením pracovního poměru podle § 55 odst. 1 ZPr anebo dohodou z týchž důvodů; odchodné tak nenáleží mj. tehdy, bylo-li důvodem skončení pracovního poměru to, že zaměstnanec byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu delší než 1 rok, nebo byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin spáchaný při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu nejméně 6 měsíců.

F. PREZIDENT, VICEPREZIDENT A ČLENOVÉ NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

Podmínkou pro jmenování občana České republiky prezidentem, viceprezidentem nebo členem Nejvyššího kontrolního úřadu („NKÚ“) je jejich bezúhonnost.⁴⁴ Zákon o NKÚ nevymezuje, co se rozumí bezúhonností ve vztahu k těmto osobám, výkladu mohou pomoci ustanovení o zániku výkonu funkce: funkce prezidenta a vicepre-

⁴³ § 5a odst. 3 ObcPol.

⁴⁴ § 10 odst. 1 písm. b), § 12 odst. 3 písm. b) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu – „zákon o NKÚ“.

zidenta NKÚ zaniká mj. „*právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro trestný čin*“,⁴⁵ funkce člena NKÚ zaniká mj. „*právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin*“.⁴⁶ Lze ovšem odkázat na výše rozebíranou úpravu ZSS, podle níž je rozdíl mezi chápáním bezúhonnosti jako předpokladu pro přijetí do služebního poměru a přísnější úpravou důvodů pro skončení služebního poměru ze zákona.

Výkladem lze dovodit jen to, že osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin (spáchaný úmyslně či z nedbalosti), nehledí-li se na ni, jako by odsouzena nebyla, se nemůže stát prezidentem nebo viceprezidentem NKÚ, a že osoba, která byla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin, nehledí-li se na ni, jako by odsouzena nebyla, se nemůže stát členem NKÚ. Případné využití odklonů podle trestního řádu na otázku bezúhonnosti pro účely zákona o NKÚ nemá význam.

Podle § 48 zákona o NKÚ se na prezidenta, viceprezidenta a členy NKÚ vztahují ustanovení ZPr, pokud tento zákon nestanoví jinak.

G. ČLENOVÉ BANKOVNÍ RADY ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

Členem bankovní rady České národní banky („**ČNB**“) může být jmenován občan České republiky, který je mj. bezúhonný. Bezúhonnou se podle § 6 odst. 7 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance („**zákon o ČNB**“), rozumí fyzická osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro trestný čin. Členové bankovní rady jsou zaměstnanci ČNB.⁴⁷ Podle § 6 odst. 10 zákona o ČNB člen bankovní rady může být z funkce odvolán pouze tehdy, přestal-li splňovat podmínky požadované k jejímu výkonu nebo dopustil-li se vážného pochybení. Lze vyložit, že člen bankovní rady může být odvolán, jestliže byl vydán soudem pravomocný odsuzující rozsudek pro jakýkoli trestný čin, který spáchal člen bankovní rady. Jiná pravomocná rozhodnutí vydaná v trestním řízení (o odklonech) jako důvod pro odvolání z funkce člena bankovní rady zákon nestanoví. Pravomoc rozhodnout o odvolání člena bankovní rady svěčuje zákon prezidentu republiky, vzhledem k tomu, že tato pravomoc není uvedena v čl. 62 Úst o pravomocích hlavy státu, k nimž není potřebná kontrasignace, vyžadovalo by rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání člena bankovní rady podle čl. 63 odst. 3 ve spojení s čl. 63 odst. 2 Úst ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

H. ČLENOVÉ RADY ENERGETICKÉHO REGULAČNÍHO ÚŘADU

Členství v Radě Energetického regulačního úřadu („**ERÚ**“) je výkonem veřejné funkce podle § 201 odst. 1 Zpr, tato funkce však není vykonávána v pracovním poměru a zákon [ani ZPr, ani zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický

⁴⁵ § 10 odst. 8 písm. e) zákona o NKÚ.

⁴⁶ § 12 odst. 9 písm. e) zákona o NKÚ.

⁴⁷ § 6 odst. 8 zákona o ČNB.

zákon) – „**EnerZ**“] nestanoví, že by se na vztahy vyplývající z výkonu této funkce vztahoval zákoník práce.⁴⁸

Do funkce člena Rady ERÚ může být jmenován občan České republiky, který je mj. **bezúhonný**. Za bezúhonného se podle 17b odst. 3 písm. b) EnerZ nepovažuje občan, který byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud jeho odsouzení pro trestné činy nebylo zhlazeno anebo se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen. EnerZ uvádí ve stejném ustanovení, že „za bezúhonného se dále nepovažuje občan, který nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem⁴⁶⁾“, přičemž poznámka pod čarou č. 46) odkazuje na tzv. lustrační zákon – zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky. Odkaz energetického zákona na předpoklady pro výkon funkce podle lustračního zákona je ve skutečnosti nadbytečný, neboť tyto předpoklady vyplývají přímo z lustračního zákona.

Podle § 17b odst. 4 EnerZ **zaniká funkce** člena Rady ERÚ mj. nabytím právní moci rozsudku soudu o spáchání úmyslného trestného činu, tedy ze zákona.

I. ČLENOVÉ RADY ČESKÉHO TELEKOMUNIKAČNÍHO ÚŘADU

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích („**EiKom**“), upravuje postavení členů Rady Českého telekomunikačního úřadu („**ČTÚ**“) obdobně jako energetický zákon postavení členů rady ERÚ.⁴⁹

J. ČLENOVÉ RADY PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ

Do funkce člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání („**RRTV**“) může být navržen a jmenován občan ČR, který je mj. **bezúhonný**. Za bezúhonného se podle § 7 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání („**zákon o RTV**“), nepovažuje občan, který byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, který byl spáchán v přímé souvislosti s provozováním rozhlasového nebo televizního vysílání nebo převzatého vysílání nebo poskytováním audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání nebo s vydáváním periodického tisku anebo pro jiný trestný čin spáchaný úmyslně, pokud jeho odsouzení pro trestné činy nebylo zhlazeno anebo se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen. Za bezúhonného se podle téže úpravy dále nepovažuje občan, který nesplňuje podmínky stanovené zvláštním zákonem, čímž je myšlen lustrační zákon (viz text o členech ERÚ).

RRTV tvoří 13 členů, které volí a odvolává Poslanecká sněmovna. Členství v Radě je veřejnou funkcí (§ 7 odst. 1 zákona o RTV). Poslanecká sněmovna může člena RRTV **odvolat z funkce** jen ze zákonem stanovených důvodů; tím je podle § 7 odst. 7 písm. b)

⁴⁸ Pro srovnání: podle § 17 odst. 4 EnerZ ve znění účinném do 3. 7. 2009 byl předseda ERÚ zaměstnancem tohoto úřadu. Podle § 17b odst. 3 EnerZ ve znění účinném od 4. 7. 2009 do 17. 8. 2011 jmenoval předseda ERÚ místopředsedu, který byl zaměstnancem tohoto úřadu.

⁴⁹ Viz § 107 odst. 3 písm. b) a odst. 5 písm. e) zákona o EiKom.

zákona o RTV „*nesplňuje-li podmínky pro výkon funkce stanovené v tomto zákoně*“, tedy mj. skutečnost, že není bezúhonný.

Podle § 7 odst. 9 zákona o RTV členu RRTV, který byl v souvislosti s trestním stíháním vzat do vazby, **pozastaví** předseda Poslanecké sněmovny na dobu vazby **výkon funkce** člena RRTV, navrhne-li to Poslanecká sněmovna.

K. ČLENOVÉ RADY NÁRODNÍ SPORTOVNÍ AGENTURY

Funkce předsedy Národní sportovní agentury („NSA“), místopředsedy NSA nebo člena rady NSA je veřejnou funkcí, přičemž podle § 3b odst. 8 zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu („**SportZ**“), předseda, místopředseda nebo člen rady NSA nemůže pro NSA vykonávat práci v základním pracovněprávním vztahu. Zákon (ani ZPr, ani SportZ) nestanoví, že by se na vztahy vyplývající z výkonu těchto funkcí vztahoval ZPr.

Předsedou nebo místopředsedou NSA nebo členem rady může být jmenována osoba, která je mj. **bezúhonná**. Za bezúhonnou se podle § 3b odst. 3 písm. d) SportZ pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena. SportZ nestanoví důvody pro **odvolání** uvedených osob z funkce, jen stanoví jako jeden ze způsobů zániku funkce jejich odvolání s požadavkem, že „*odvolání musí být odůvodněno*“.⁵⁰ O odvolání (rovněž i o jmenování) rozhoduje vláda.

L. PŘEDSEDA A ČLENOVÉ ÚŘADU PRO DOHLED NAD HOSPODAŘENÍM POLITICKÝCH STRAN A POLITICKÝCH HNUTÍ

Předseda Úřadu a členové Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí jsou zaměstnanci státu zařazení v tomto úřadu.⁵¹ Jednou z podmínek pro jmenování předsedou nebo členem úřadu je **bezúhonnost** takové osoby, s tím, že se podle § 19c odst. 4 a 19e odst. 4 SdrPol za bezúhonnou pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena, která byla pravomocně odsouzena pro

- a) trestný čin spáchaný úmyslně, nebo
- b) trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s výkonem veřejné správy.

Dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byla odsouzena pro takový trestný čin, zaniká její funkce.⁵²

⁵⁰ § 3b odst. 6 písm. b) SportZ.

⁵¹ § 19a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích – „**SdrPol**“.

⁵² § 19d odst. 1 písm. d) a § 19e odst. 4 SdrPol.

M. PŘESED A MÍSTOPŘESED OVÉ ÚŘADU PRO OCHRANU
OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Podmínkou pro jmenování předsedou nebo místopředsedou Úřadu pro ochranu osobních údajů je mj. jejich **bezúhonnost**,⁵³ s tím, že za bezúhonnou se pro účel tohoto zákona považuje fyzická osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti se zpracováním osobních údajů.⁵⁴ Jestliže pozbyde tuto nebo jinou podmínku pro jmenování, může být předseda nebo místopředseda uvedeného úřadu odvolán z funkce.⁵⁵

N. PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Ve vztahu k (trestní) bezúhonnosti předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v § 1 odst. 7 písm. d) stanoví jen, že výkon jeho funkce **končí dnem nabytí právní moci rozsudku**, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin.

O. ČLENOVÉ RADY NÁRODNÍHO AKREDITAČNÍHO ÚŘADU
PRO VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ

Ustanovení § 83b odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách („**VŠkol**“), uvádí, že „*do Rady Akreditačního úřadu nemůže být jmenována osoba pravomocně odsouzená pro úmyslný trestný čin nebo osoba, které byla omezena její svéprávnost*“.

Funkce člena Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství („**Akreditační úřad**“) zaniká podle § 83b odst. 9 písm. g) VŠkol mj. dnem nabytí právní moci

1. rozhodnutí soudu, kterým byl člen Rady Akreditačního úřadu odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo kterým byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti,
2. rozhodnutí soudu, kterým byla schválena dohoda o vině člena Rady Akreditačního úřadu a trestu za jím spáchaný úmyslný trestný čin,
3. rozhodnutí státního zástupce, kterým bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání člena Rady Akreditačního úřadu za úmyslný trestný čin, nebo
4. rozhodnutí státního zástupce nebo soudu, kterým bylo podmíněně zastaveno trestní stíhání člena Rady Akreditačního úřadu pro úmyslný trestný čin nebo kterým bylo v trestním řízení vedeném pro úmyslný trestný čin člena Rady Akreditačního úřadu schváleno narovnání.

Ačkoli platné znění zákona o vysokých školách požadavek na „**bezúhonnost**“ členů Rady Akreditačního úřadu neformuluje, obsahově je takový požadavek dán, když je jejich jmenování podmíněno tím, že nebyly pravomocně odsouzeny pro úmyslný trestný čin.

⁵³ § 52 odst. 3 písm. c), § 53 odst. 3 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů – „**ZpracOÚ**“.

⁵⁴ § 52 odst. 4, § 53 odst. 3 ZpracOÚ.

⁵⁵ § 52 odst. 7, § 53 odst. 3 ZpracOÚ.

Činnost členů Rady Akreditačního úřadu je podle § 83a odst. 4 VŠkol úkonem v obecném zájmu a za její výkon jim Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy poskytuje odměnu; jedná se tedy o výkon jiného úkonu v obecném zájmu podle § 203 ZPr. Členství v Radě Akreditačního úřadu není tedy vykonáváno v základním pracovněprávním vztahu.

P. FINANČNÍ ARBITR A ZÁSTUPCE FINANČNÍHO ARBITRA

Finančním arbitrem a zástupcem finančního arbitra mohou být jmenovány pouze osoby, které jsou mj. bezúhonné. Za **bezúhonného** se podle § 4 odst. 5 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi („**FinArb**“), nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, trestný čin proti majetku, hospodářský trestný čin nebo pro trestný čin spáchaný v souvislosti s financováním terorismu, pokud jeho odsouzení pro trestné činy nebylo zhlazeno anebo se na něj z jiného důvodu nehledí, jako by nebyl odsouzen.

Podle § 6 odst. 3 FinArb výkon funkce arbitra nebo zástupce arbitra **končí** mj. dnem, kdy „*b) nabyl právní moci rozsudek soudu, kterým byl arbitr nebo zástupce arbitra odsouzen pro úmyslný trestný čin, trestný čin proti majetku, hospodářský trestný čin nebo pro trestný čin spáchaný v souvislosti s financováním terorismu*“.

Q. PŘEDSEDA A MÍSTOPŘEDSEDA ÚŘADU PRO PŘÍSTUP K DOPRAVNÍ INFRASTRUKTUŘE

Předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře může být jmenován občan České republiky, který splňuje podmínku bezúhonnosti. Za **bezúhonného** se podle § 4 odst. 4 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře („**ÚDoprInf**“), nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných spáchaný z nedbalosti nebo byl pravomocně odsouzen pro jiný trestný čin spáchaný z nedbalosti, za který mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně 1 roku, pokud se na něj nehledí, jako by nebyl odsouzen. Podle § 4 odst. 5 písm. a) ÚDoprInf odvolá vláda předsedu uvedeného úřadu z funkce, jestliže přestal splňovat některou z podmínek pro jmenování.

Požadavek na bezúhonnost se vztahuje i na místopředsedu úřadu, jeho však jmenuje a odvolává předseda úřadu.

Funkce předsedy i místopředsedy uvedeného úřadu je vykonávána v pracovním poměru.⁵⁶

R. ČLENOVÉ ETICKÉ KOMISE ČESKÉ REPUBLIKY PRO OCENĚNÍ ÚČASTNÍKŮ ODBOJE A ODPORU PROTI KOMUNISMU

Členství v Etické komisi České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu („**Komise**“) je veřejnou funkcí.⁵⁷ Členem Komise může být

⁵⁶ § 4 odst. 1 ÚDoprInf.

⁵⁷ § 7 odst. 5 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu – „**OdKom**“.

jmenována fyzická osoba, která mj. splňuje podmínku **bezúhonnosti**, s tím, že podle § 7 odst. 3 OdKom „za *bezúhonného nelze pro účely tohoto zákona považovat toho, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud jeho odsouzení nebylo zahlazeno anebo pokud se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen*“. Pokud přestane člen Komise splňovat podmínky pro členství v Komisi, bude **odvolán** tím, kdo jej zvolil nebo jmenoval.⁵⁸ Členové Komise jsou podle § 7 odst. 8 OdKom za svou činnost odměňováni na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr; lze vyvodit, že ZPr se na poměry člena Komise vztahuje v záležitosti jejich odměňování, nikoli v jiných věcech.

S. ZAMĚŠTNANCI ÚŘADU STÁTU PRO ZASTUPOVÁNÍ VE VĚCÍCH MAJETKOVÝCH

Zaměstnancem státu v Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových se může stát jen fyzická osoba, která splňuje mj. podmínku **bezúhonnosti**. Tuto podmínku podle § 16 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových („**ÚřSt**“), nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin a odsouzení nebylo zahlazeno.

Pracovněprávní vztahy zaměstnanců uvedeného úřadu se podle § 16 odst. 3 ÚřSt řídí zákoníkem práce.

T. ČLENOVÉ PREZIDIA RADY PRO VEŘEJNÝ DOHLED NAD AUDITEM

Členem Prezidia Rady pro veřejný dohled nad auditem může být jmenována podle 39a odst. 1 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) – „**AudtZ**“, fyzická osoba, která splňuje mj. podmínku bezúhonnosti.⁵⁹ Na rozdíl od jiných zákonů však AudtZ nevymezuje, jaká osoba je „**bezúhonná**“. V § 39a odst. 3 písm. f) AudtZ se však uvádí, že výkon funkce člena Prezidia **končí** „nabytím právní moci rozhodnutí soudu, kterým byl člen Prezidia odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo kterým byla omezena jeho svéprávnost“.

Plnění funkce člena Prezidia je výkonem veřejné funkce.⁶⁰ Z § 40a odst. 3 AudtZ vyplývá, že se na členy orgánu Rady vztahuje úprava ZPr v záležitosti cestovních náhrad při cestách v souvislosti s výkonem funkce, jinak však na právní vztahy týkající se výkonu funkce člena Prezidia úprava ZPr vztažena není.

II. OKRUHY ZÁLEŽITOSTÍ UPRAVENÝCH V SOUVISLOSTI S TRESTNÍM ŘÍZENÍM NEBO ODSOUZENÍM

Analyzujeme-li právní úpravy týkající se podmínek pro výkon činnosti zaměstnance vykonávajícího veřejnou správu, lze poukázat na tyto okruhy upravených záležitostí souvisejících s vedením trestního řízení nebo odsouzením:

⁵⁸ § 7 odst. 5 OdKom.

⁵⁹ § 39a odst. 1 písm. b) AudtZ.

⁶⁰ § 39 odst. 7 AudtZ.

A. BEZÚHONNOST JAKO PODMÍNKA PRO VZNIK ZAMĚSTNANECKÉHO VZTAHU NEBO FUNKCE

Podmínka bezúhonnosti osoby ucházející se o postavení zaměstnance veřejné správy je zakotvena

- v zákonech upravujících služební poměry veřejných zaměstnanců (ZSS, SÍPoBez); obdobně tuto podmínku stanoví i právní úprava postavení vojáků z povolání,⁶¹ tuto kategorií osob však neřadíme mezi zaměstnance veřejné správy;
- v ÚřÚSC;
- v ObcPol;
- v zákonech upravujících organizaci některých správních úřadů nebo jiných institucí vykonávajících státní správu, na jejichž čele nebo v jejichž vedení jsou osoby, které nejsou státními zaměstnanci ve státní službě, např. v EnerZ ve vztahu k členům Rady ERÚ, v SportZ ve vztahu k členům rady NSA, dále např. v zákoně o NKÚ či v zákoně o ČNB.

Z výše uvedených zákonů se vymyká zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který nestanoví podmínku bezúhonnosti pro uchazeče o funkci předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

VŠkol sice ve vztahu k uchazečům o členství v Radě Akreditačního úřadu neuzivá jako podmínku „bezúhonnost“, obsahově shodně to však stanoví požadavkem, že nemůže být jmenována osoba pravomocně odsouzená pro úmyslný trestný čin.

ZPr nestanoví podmínku bezúhonnosti jako obecnou podmínkou pro vznik pracovního poměru či jiného pracovního vztahu. Tato podmínka se uplatní v případech, že ji vyžadují zvláštní zákony pro určitá místa. Není tedy stanovena jako zákonná podmínka pro vznik pracovněprávního vztahu pro osoby, které se mohou podílet na výkonu veřejné správy nebo na plnění jiných veřejných úkolů v těch postaveních, pro které neplatí zvláštní právní úprava. Tato podmínka proto neplatí např. pro osoby v postavení náměstka člena vlády,⁶² zaměstnance v Kanceláři prezidenta republiky atd. *De lege ferenda* by se dalo uvažovat o jejím zakotvení jako obecné podmínky pro vznik pracovního poměru v organizační složce státu spočívající ve výkonu veřejných činností.

B. VYMEZENÍ BEZÚHONNOSTI

Protože obsah pojmu bezúhonnost není vymezen v normách trestního práva a tento pojem není ani vymezen obecně v nějakém jiném zákoně, je třeba, aby ho vymezovaly jednotlivé zákony, které vyžadují bezúhonnost pro vznik zaměstnaneckého vztahu nebo funkce.

Výše uvedené zákony tak činí, když vymezují, kdo se nepovažuje pro účely jednotlivých zákonů za bezúhonného. Výjimkou je v tomto směru zákon o NKÚ, který sice stanoví bezúhonnost jako podmínku pro jmenování prezidentem, viceprezidentem nebo členem NKÚ, ale nevymezuje, co se bezúhonností rozumí (i zákon o NKÚ ovšem uvádí, v případě odsouzení pro jaký trestný čin zaniká funkce těchto osob).

⁶¹ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

⁶² Srov. § 2 odst. 1 písm. a), § 173 ZSS.

Vymezení toho, kdo se nepovažuje pro účely jednotlivých zákonů za bezúhonného, je různé. Zákony např. stanoví, že jde o osobu,

- která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, aniž by bylo omezeno na některé trestné činy (týká se např. uchazečů o členství v bankovní radě ČNB či členství v radě NSA);
- která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně (to je požadavek plynoucí ze všech zákonů, vyžadujících bezúhonnost uchazeče);
- která byla pravomocně odsouzena pro výslovně uvedené trestné činy spáchané z nedbalosti (týká se např. uchazeče o místo státního zaměstnance podle ZSS, o místo úředníka ÚSC, o členství v RRTV, o místo předsedy nebo člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, o místo předsedy nebo místopředsedy ÚOOÚ).

Některé zákony stanoví, že osoba není bezúhonná, byla-li pravomocně odsouzena pro určitou kategorii trestného činu, je-li jednání, které spáchala, v rozporu s požadavky kladenými na osobu ve vymezeném veřejném postavení. To je v případě uchazečů o místo příslušníka bezpečnostního sboru či strážníka nebo čekatele obecní policie (např. bezúhonným není uchazeč o místo příslušníka bezpečnostního sboru, byl-li pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka). Zatímco okolnost, že byla osoba pravomocně odsouzena pro trestný čin, vychází z formálního posouzení odsuzujícího rozsudku, okolnost, zda bylo trestní jednání v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, vyžaduje v konkrétním případě interpretaci neurčitých pojmů.

Z formulací některých zákonů vychází, že pravomocné odsouzení pro trestný čin nebude důvodem pro vyloučení bezúhonnosti osoby, pokud odsouzení bylo zhlazeno nebo pokud se na osobu hledí, jako by nebyla odsouzena (viz např. požadavky na žadatele o přijetí do státní služby podle ZSS, uchazeče o místo finančního arbitra a jeho zástupce, člena rady NSA, předsedy a místopředsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře, zaměstnance Úřadu státu pro zastupování ve věcech majetkových). Ovšem i když by zákon toto výslovně nestanovil, nebude se pro účely posuzování bezúhonnosti hledět k předchozímu pravomocnému odsouzení pro trestný čin, jestliže se na osobu hledí podle TrZ, jako by nebyla odsouzena.⁶³

Některé zákony ovšem stanoví, že není bezúhonnou osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin a neuplynula ještě v takovém zákoně stanovená doba, či nikdy (z výše uvedených zákonů je to SÍPoBez a ObcPol).

Některé zákony vylučují bezúhonnost i po určité době po pravomocném rozhodnutí o některém odklonu z trestního postihu. Např. podle ZSS jestliže trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti bylo podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, je předpoklad bezúhonnosti splněn až po uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí. V případě uchazečů o místo příslušníka bezpečnostního sboru není bezúhonnou osoba, jejíž trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby nebo lhůty, v níž má být

⁶³ Viz § 106 TrZ.

rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynulo ještě 10 let, nebo bylo v trestním řízení, které bylo proti němu vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Obdobné situace řeší i zákon o obecní policii.

C. DŮSLEDKY VEDENÍ TRESTNÍHO ŘÍZENÍ V PRŮBĚHU ZAMĚSTNANECKÉHO VZTAHU NEBO JINÉ FUNKCE

Ve vztahu k veřejným zaměstnancům, kteří vykonávají tuto činnost v základem pracovním vztahu, lze uplatnit úpravu § 41 odst. 2 písm. b) ZPr o převedení na jinou práci, bylo-li proti zaměstnanci zahájeno trestní řízení pro podezření z úmyslné trestné činnosti spáchané při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním ke škodě na majetku zaměstnavatele, a to na dobu do pravomocného skončení trestního řízení. Pro některé veřejné zaměstnance, kteří jsou v pracovním vztahu, platí zvláštní úprava o možnosti převedení na jinou práci po dobu trestního řízení. Je tomu tak v případě strážníka obecní policie podle § 5a odst. 1 písm. a) ObcPol (viz výše).

V případě zaměstnanců ve služebním vztahu je zahájení trestního stíhání v některých případech důvodem pro zproštění výkonu služby. Jedná se o obligatorní zproštění výkonu služby, ale za různých podmínek.

V případě zaměstnance v režimu ZSS je důvodem pro jeho zproštění výkonu státní služby usnesení o zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti až do skončení trestního stíhání nebo vzetí do vazby, a to po dobu jejího trvání.

V případě příslušníka bezpečnostního sboru musí být podle SIPoBez naplněny dvě podmínky pro zproštění výkonu služby:

- příslušník je důvodně podezřelý „ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku“ (k výkladu viz výše) a
- ponechání příslušníka ve výkonu služby by ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání.

D. SKONČENÍ ZAMĚSTNANECKÉHO VZTAHU NEBO FUNKCE

Ve vztahu k veřejnému zaměstnanci, který vykonává tuto činnost v základem pracovním vztahu, byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu delší než 1 rok nebo byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin spáchaný při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu nejméně 6 měsíců, je důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem⁶⁴ nebo

⁶⁴ § 55 odst. 1 písm. a) ZPr.

výpověď danou zaměstnavatelem.⁶⁵ Dal-li zaměstnavatel zaměstnanci výpověď z uvedeného důvodu,⁶⁶ může ho převést na jinou práci.⁶⁷

Pro některé veřejné zaměstnance, kteří jsou v **pracovněprávním vztahu nebo na které se vztahuje úprava ZPr**, platí zvláštní úprava o skončení jejich zaměstnaneckého vztahu z důvodu pravomocného odsouzení pro trestný čin, např.

- vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu ÚSC lze odvolat z funkce z důvodu pozbytí bezúhonnosti spočívajícího v odsouzení pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy (jedná se o opatření nad rámec výše uvedené obecné úpravy ZPr o důvodech okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele nebo výpovědi dané zaměstnavatelem);
- člen bankovní rady ČNB může být odvolán z funkce, jestliže byl soudem vydán pravomocný odsuzující rozsudek pro jakýkoli trestný čin, který tento spáchal;
- funkce prezidenta nebo viceprezidenta NKÚ zaniká mj. právní mocí rozsudku, jímž byl tento odsouzen pro trestný čin (jakýkoli), funkce člena NKÚ zaniká mj. právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin;
- funkce předsedy nebo člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí zaniká mj. dnem právní mocí rozsudku, kterým byla taková osoba odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s výkonem veřejné správy.

Ve vztahu k **veřejným zaměstnancům nebo osobám vykonávajícím veřejnou funkci, na které se nevztahuje úprava ZPr** o skončení zaměstnaneckého vztahu, může mít pravomocné odsouzení pro trestný čin, někdy i rozhodnutí vydané v rámci tzv. odklonu v trestním řízení, různé právní důsledky, např.:

(i) je důvodem skončení poměru ze zákona:

- v případě státního zaměstnance v režimu ZSS skončí jeho služební poměr ze zákona, byl-li státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody; služební poměr skončí rovněž v případě, kdy v řízení o takovém trestném činu, kterého se státní zaměstnanec dopustil, za který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let, bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, nebo v případě, že byl státnímu zaměstnanci pravomocně uložen trest zákazu činnosti vykonávat službu;
- v případě člena Rady ERÚ nebo člena Rady ČTÚ zaniká jejich funkce právní mocí rozsudku soudu o spáchání úmyslného trestného činu;
- v případě předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže končí výkon jeho funkce dnem nabytí právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin;
- v případě člena Rady Akreditačního úřadu zaniká funkce podle VŠkol mj. dnem nabytí právní mocí rozhodnutí soudu, kterým byl člen Rady odsouzen pro úmyslný

⁶⁵ Srov. § 52 písm. g) ZPr.

⁶⁶ Z důvodu uvedeného v § 52 písm. g) ZPr.

⁶⁷ § 41 odst. 2 písm. a) ZPr.

trestný čin nebo kterým byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, ale i rozhodnutím v trestním řízení o odklonu za úmyslný trestný čin;

- funkce finančního arbitra nebo jeho zástupce končí mj. dnem, kdy nabyde právní moci rozsudek soudu, kterým byl arbitř (jeho zástupce) odsouzen pro úmyslný trestný čin, trestný čin proti majetku, hospodářský trestný čin nebo pro trestný čin spáchaný v souvislosti s financováním terorismu;
- výkon funkce člena Prezidia Rady pro veřejný dohled nad auditem končí mj. nabytím právní moci rozhodnutí soudu, kterým byl odsouzen pro úmyslný trestný čin; (ii) je důvodem pro rozhodnutí o propuštění nebo odvolání z funkce;
- příslušník bezpečnostního sboru musí být rozhodnutím propuštěn ze služebního poměru, jestliže byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, nebo bylo v řízení o úmyslném trestném činu pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka;
- člen Rady RRTV, který pozbyl bezúhonnost, může být odvolán z této funkce;
- ztráta bezúhonnosti může být důvodem pro odvolání i člena rady NSA (ač to SportZ výslovně jako důvod odvolání z funkce neuvádí);
- jestliže pozbyde předseda nebo místopředseda Úřadu pro ochranu osobních údajů podmínku bezúhonnosti, může být odvolán z funkce;
- člen Etické komise ČR pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu bude odvolán z funkce, pokud přestane splňovat podmínky pro členství, mj. bezúhonnost.

Specifickou úpravu propuštění ze služebního poměru obsahuje SÍPoBez postupem tzv. zvláštního řízení, v důsledku něhož může být příslušník bezpečnostního sboru, který porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, propuštěn, aniž by bylo pravomocně rozhodnuto o trestném činu orgánem činným v trestním řízení.

E. DŮSLEDKY PRO NÁROKY PO SKONČENÍ ZAMĚSTNANECKÉHO VZTAHU

Vedení trestního řízení má v některých případech důsledky pro nároky, které by jinak zaměstnanci po skončení jeho zaměstnaneckého vztahu náležely. Je tomu v případě nároku příslušníka bezpečnostního sboru na odchodné a na výsluhový příspěvek, kterému v případech vedení trestního řízení či odsouzení za trestný čin, jak bylo rozebráno v textu výše, takové nároky nenáleží.

III. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

Jak bylo ukázáno v textu příspěvku, řeší zvláštní zákony, upravující postavení osob vykonávajících profesionálně činnosti ve veřejné správě, požadavky na bezúhonnost těchto osob a důsledky její ztráty a v řadě případů i důsledky vedení trestního řízení vůči takovým osobám. Obecný zákon o úpravě základních pracovněprávních vztahů, tedy zákoník práce, rovněž řeší důsledky některých případů odsouzení pro trestný čin nebo vedení trestního řízení proti zaměstnanci, ale tato úprava neoddráží všechny zvýšené požadavky, které jsou kladeny na osoby vykonávající veřejnou správu.

Z analýzy zákonů upravujících postavení osob vykonávajících veřejné funkce, které byly v příspěvku uvedeny příkladmo, vychází rozdíly zčásti z toho, zda se na poměry některých osob vztahuje ZPr, či nikoli. Zatímco např. předseda a členové Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, předseda a místopředseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře nebo členové bankovní rady ČNB vykonávají činnosti v pracovním poměru, rovněž na prezidenta, viceprezidenta a členy NKÚ se vztahují ustanovení ZPr, naproti tomu např. na členy rady NSA, členy Rady ERÚ, členy Rady ČTÚ nebo členy Prezidia Rady pro veřejný dohled nad auditem nikoliv. To má potom vliv na to, zda by bylo možné použít podpůrně úpravu ZPr na řešení některých situací v souvislosti s trestním řízením nebo odsouzením takových osob. Neexistuje-li zvláštní důvod pro jiné řešení, jeví se užití zákonné úpravy ZPr na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce jako vhodné.

Není systémové, pokud zákonodárce v některých případech dává pro účely absence bezúhonnosti v důsledku pravomocného odsouzení pro trestný čin stejný význam i situacím, kdy došlo k rozhodnutím v rámci tzv. odklonů v trestním řízení (např. v ZSS, SÍPoBez, ObcPol, VŠkol), zatímco podle jiných úprav se nebude přihlížet k dřívějšímu odsouzení pro trestný čin, jestliže se na osobu aktuálně hledí, jako by nebyla odsouzena. Právní úpravu vylučující bezúhonnost i po stanovenou dobu po pravomocném rozhodnutí o některém odklonu z trestního postihu považují *de lege ferenda* za inspirující i pro úpravy postavení dalších veřejných zaměstnanců.

Legislativa by měla rovněž zvažovat, zda je důvodné, aby podle některých úprav zanikal výkon veřejné funkce nebo postavení zaměstnance veřejné správy přímo ze zákona v případě právní moci odsouzení pro vymezený trestný čin, a aby v jiných případech šlo o obligatorní nebo fakultativní důvod odvolání z takového postavení.

Jak vidno, i v dané oblasti právní regulace je do budoucna co zlepšovat.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kopecky@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-5958-7027

OCHRANA OZNAMOVATELŮ (NEJEN) VE STÁTNI SLUŽBĚ¹

JAKUB MORÁVEK

Abstract: **Protection of Whistleblowers (not Only) in the Civil Service**

The paper is focused on the topic whistleblowing. The paper discusses the new whistleblowers act. The attention is focused on the scope of the legislation, the conceptual definition of protected reporting and on the position of the relevant person. The conclusions reached are applicable both to the civil service and to labour law relationships.

Keywords: civil service; labour law; whistleblowing; personal data protection

Klíčová slova: státní služba; pracovní právo; ochrana oznamovatelů; ochrana osobních údajů

DOI: 10.14712/23366478.2023.44

1. ÚVOD

Po dlouhých letech vzrušeného očekávání, vyhlížení, přemítání a snění to v druhé polovině tohoto roku přijde. Konečně se dočkáme světa bez úskoků a nepravostí, bez podfuků a prospěchářství, bez lži a příkoří, bez zla a zášti, nastane stav blaženosti, nirvána, přichází právní úprava na ochranu oznamovatelů.

Nebo ne?

O právní úpravě na ochranu oznamovatelů v právním řádu České republiky se v odborné veřejnosti vedou diskuse přes deset let.² Skoro stejnou dobu politická reprezen-

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² V této souvislosti srov. zejména PICHRT, J. – MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, roč. 4, č. 7–8, s. 19–25; MORÁVEK, J. Whistleblowing – praktické otázky. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, roč. 4, č. 11, s. 12–20; MORÁVEK, J. Whistleblowing – zákonná opora. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, roč. 4, č. 12, s. 12–17; PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013; PICHRT, J. – MORÁVEK, J. The Czech Republic and Whistleblowing. In: THÜSING, G. – FORST, G. *Whistleblowing – a Comparative Study*. Cham: Springer, 2016, s. 123–130; PICHRT, J. – MORÁVEK, J. (eds.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020; PICHRT, J. – MORÁVEK, J. (eds.). *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021; PICHRT, J. – MORÁVEK, J. The Czech Republic and whistleblowing. *The Lawyer Quarterly*. 2014, Vol. 4, No. 2, s. 132–138; MORÁVEK, J. – PICHRT, J. Protection of Whistleblowers under Czech Law within the Context of the Directive on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union law (2019/1937). In: SKUPIEŇ, D. *Towards a Better Protection of Workplace*

tace (více, či méně přesvědčivě) usiluje o přijetí legislativy, jejímž prostřednictvím by byla poskytnuta ochrana oznamovatelů protiprávních jednání, příp. by se oznamování podporovalo, či dokonce odměňovalo anebo jinak oceňovalo. Variabilita a kvalita návrhů, kterých bylo bezmála deset,³ byla různá. Fakt, že až v reakci na povinnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, k přijetí zákona na ochranu oznamovatelů skutečně došlo, do značné míry vypovídá o tom, jak moc byl z různých částí politického spektra deklarovaný zájem o ochranu oznamovatelů míněn vážně.

Přes svou neúspěšnost by předchozí pokusy nemusely být bezcenné, neboť v reakci na ně byl veden odborný diskurz, v němž bylo poukazováno na vhodnost i nevhodnost jednotlivých řešení, stejně jako v něm bylo navrhováno, jak se s některými problematickými momenty a otázkami vypořádat. Je však třeba (bohužel) zdůraznit podmiňovací způsob.

Z aktuální podoby zákonné úpravy, jak je obsažena v zákoně č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů,⁴ se však podává, že výhrady a připomínky, které byly vzneseny vůči dřívějším variantám a návrhům, příliš (jestli vůbec) při formulaci právní úpravy v patrnost vzaty nebyly, resp. pokud bylo někomu dopřáno sluchu, byli to nanejvýše zástupci neziskového sektoru, kteří dlouhodobě deklarují zájem o co nejširší vymezení působnosti právní úpravy. Ani ti však nemohou být spokojeni, jelikož oproti jejich představám pořad zůstává působnost právní úpravy příliš úzká.

Zpět však k úvodní otázce.

Lze spolu s účinností právní úpravy na ochranu oznamovatelů předpokládat, ať již bezprostředně, nebo v (blízkém či vzdáleném) budoucnu, nějaký zásadní zlom?

Spíše nikoli. Důvodů je několik.

Jednak již od prosince 2021 existuje zkušenost s uplatňováním institutu například u územně samosprávných celků, které spolu s dalšími institucemi v reakci na přímou působnost směrnice 2019/1937 při prodlení s přijetím transpoziční legislativy vnitřní systémy oznamování zavedly.

Osobní poznatky jsou takové, že ani v případě územně samosprávnému celku s více jak stotisíci občany, úřadem čítajícím k pěti stům úředníkům a realizujícím veřejné zakázky v řádech až miliard korun nepřišlo žádné oznámení. Jistě, příčinou může být, že k žádnému deliktivnímu jednání, které by mohlo být předmětem oznámení, za téměř dva roky nedošlo. To by bylo stejně skvělé, jako je to nepravděpodobné.

Jednak se jedná o soubor řady dalších momentů, o kterých bude podrobněji pojednáno v předloženém textu.

Jde například o částečnou nesrozumitelnost úpravy, o předpokládaný nedostatek kapacit a efektivity při jejím vymáhání veřejnou mocí, o nedosažitelnost soudní ochrany,

Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2021, s. 101–114; či MORÁVEK, J. – PICHRT, J. Whistleblowing: závěry a perspektivy. In: PICHRT, J. – MORÁVEK, J. (eds.). *Whistleblowing: závěry a perspektivy.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 3–16; PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing a související aspekty: mezinárodní konference.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

³ Srov. zejména PICHRT – MORÁVEK, *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*; PICHRT – MORÁVEK, *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa.*

⁴ Dále jen „**ZoO**“.

o nedostatečnou kompetenci převážné části příslušných osob, ale i o nedostatečnou občanskou angažovanost a nedostatečný zájem na ochraně veřejného zájmu.

Naopak nelze vyloučit, že se právní úprava na ochranu oznamovatelů stane nástrojem v rukou těch, kteří sledují primárně vlastní zájmy, či těch, kteří využívají nebo spíše zneužívají jakéhokoli právního prostředku v zájmu primárně škodit a bořit než chránit a tvořit.

Právě uvedené platí i pro státní službu.

Aby to nevyznělo příliš negativně nebo snad zaujatě.

Lze se ztotožnit s principy a podmínkami pro chráněné oznamování, které byly vytyčeny v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.⁵ Stejně tak lze při troše tolerance rozumět cílům sledovaným směrnicí 2019/1937. Pro bezhlavé rozšiřování působnosti právní úpravy a pro představu, že naše společnost bude lepší, když budeme podporovat a odměňovat, pokud někdo orgánu veřejné moci oznámí, že jeho kolega či vedoucí zaměstnanec nemá čipovaného psa, místo toho, abychom podporovali skutečnou občanskou angažovanost a zájem o veřejné blaho, příliš pochopení mít nelze.

Před samotným poukázáním na vybrané problematické momenty právní úpravy se nabízí ještě jedna poznámka.⁶

Nelze si nevšimnout, že i v tomto případě, byť poněkud v menším rozsahu, než tomu bylo například u GDPR, selhává komunikace zejména ze strany gesčně příslušných ústředních správních úřadů, konkrétně ze strany Ministerstva spravedlnosti.

Existuje sice webová stránka provozovaná ministerstvem,⁷ na níž jsou k dispozici základní informace o ochraně oznamovatelů. Prozatím jsou však jen kusé, základní a nedostatečné.

I s ohledem na to, že většinou bude třeba zavést vnitřní systémy oznamování až v prosinci roku 2023, by to bylo možné s trochou sebezapření pominout.

Co však přehlížet nelze, je (opětovná) pasivita státních úřadů ve vztahu k mediální masáži vedené těmi, kdož v nové legislativě vidí potenciální zdroj obživy a snadného výdělků.

Konkrétně řečeno, jedná se zejména o všemožné prodejce softwarových řešení, která „jsou jisto jistě tím nejlepším, jediným bezpečným zcela se zákonem souladným a správným řešením“ pro zavedení a správu vnitřního oznamovacího systému, jelikož dokáží uchovávat stovky zpráv a podání, hodiny audiozáznamů atd.

Úlohou státu jistě není mařit podnikatelské záměry, je-li předmět podnikání legální. S tím se však nevylučuje snaha o racionalizaci a kultivaci diskuse o zákonných povinnostech, je-li patrné, že je zneužíván strach a nedostatek informací. Mnohdy by přitom stačilo relativně málo.

V případě právní úpravy na ochranu oznamovatelů a jejího řešení se nabízí, resp. by se nabízely v podstatě dvě základní otázky, které by mohly napomoci chování adresátů právní úpravy racionalizovat:

⁵ Srov. primárně rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Guja proti Moldavsku (stížnost č. 14277/04).

⁶ Zde uvedené má relevanci jak pro státní službu, tak obecně.

⁷ Viz <https://oznamovatel.justice.cz/>.

- 1) může být pravdivá nabídka, která deklaruje soulad se zákonnou úpravou, která ještě přijata nebyla?
- 2) v souvislosti s Vaší činností dochází ve velkém rozsahu k porušování právních předpisů? Pokud nikoli, na základě jakých skutečností důvodně usuzujete na to, že budete adresáty desítek až stovek oznámení ve smyslu právní úpravy na ochranu oznamovatel, a potřebujete tudíž související masivní infrastrukturu?

Pokud někdo skutečně očekává stovky oznámení, lze se ptát, jak je možné, že jeho nelegální činnost již nebyla řešena orgány veřejné moci?

Společnosti a instituce, v souvislosti s jejichž činností dochází k rozsáhlému protiprávnímu jednání, které by vyvolalo stovky oznámení, přirozeně zanikají, či jsou zrušeny v důsledku uplatňování veřejnoprávního postihu reagujícího na jejich nelegální činnost. Jednání v rozporu se zákonem nelze sice nikdy vyloučit, ale za normálních okolností půjde spíše o jednotky případů, které lze vyřešit i prostřednictvím běžně dostupných prostředků bez k tomu zvlášť určených finančně náročných elektronických systémů.

2. K POJMOVÉMU VYMEZENÍ CHRÁNĚNÉHO OZNAMOVÁNÍ

Jedním z ústředních pojmů ochrany oznamovatelů je chráněné oznámení. Jeho obsahové vymezení do značné míry určuje okruh chráněných osob, a tedy působnost právní úpravy. Z hlediska právní jistoty je tudíž žádoucí, aby vymezení chráněného oznámení, resp. podmínek, s nimiž je spojeno, bylo jasné, jednoznačné.

Na to však zákonodárce nedbal.

Přitom Evropský soud pro lidská práva již ve věci *Guja proti Moldavsku* (stížnost č. 14277/04) srozumitelně a rozumně vymezil kritéria, jimiž chráněné oznámení podmíní.

ZoO reguluje vnitřní oznámení, vnější oznámení a současně také zveřejnění, z rozhodnutí ve věci *Guja* zaměřující se na vnější oznámení by tak stačilo převzít ty aspekty, které mají zásadní význam z hlediska vážení mezi zájmy oznamovatele, oznamovaného, dalších dotčených osob spolu s veřejným zájmem.

Konkrétně jde o:

- a) ověření pravdivosti informace,
- b) zájem na ochraně veřejného zájmu, a nikoli sledování vlastního prospěchu,
- c) subsidiarita vnějšího oznámení,
- d) reálně hrozící riziko na straně oznamovatele.

V odborném diskurzu bylo opakovaně zdůrazněno, že tyto momenty jsou zásadní z hlediska proporcionality právní úpravy. Ani přesto nebyly patřičně zohledněny při komponování ZoO. Z logiky věci tak nejsou v zákonné úpravě důsledně zohledněny, resp. pokud se zde jejich dílčí fragmenty objevují, jejich vyjádření je minimálně matoucí.

Máme-li být konkrétnější, obsahové vymezení chráněného oznámení plyne z ust. § 2 odst. 2 ve spojení s ust. § 7 odst. 2, 3 ZoO, přičemž s ohledem za zákonnou dikci se nabízí tyto otázky:

A) obsahové náležitosti a anonymní oznámení – dle ust. § 7 odst. 2 ZoO musí oznámení obsahovat jméno, příjmení a datum narození nebo jiné údaje, na jejichž základě lze oznamovatele identifikovat. Takovým identifikátorem může být například adresa elektronické pošty či telefonní číslo. Jinak řečeno, chráněným oznámením může být jen takové oznámení, u něž je člověk, který jej činí, ve smyslu právní úpravy na ochranu osobních údajů identifikovaný, nebo identifikovatelný při vynaložení přiměřeného a očekávatelného úsilí ze strany příslušné osoby (nejde nutně o detektivní pátrání, nýbrž primárně o ztotožnění prostřednictvím například informačního systému atp.).

V tomto směru se z hlediska možné aplikační praxe otevírá relativně nezanedbatelný prostor pro spekulace, zda byla totožnost oznamovatele nepochybná, resp. bylo možné jej ztotožnit, a tudíž oznámení mělo být ve smyslu zákona vyřízeno či nikoli.

S právě uvedeným úzce souvisí bouřlivě diskutovaná otázka anonymních oznámení, resp. fakt, že zákonná úprava neposkytuje ochranu oznámením, u nichž není totožnost oznamovatele zřejmá.

K tomu v krátkosti několik poznámek.

V prvé řadě, jak plyne z dnes již historického dokumentu WP117 pracovní skupiny WP29 zřízené na základě směrnice 95/46/ES, pro efektivní řešení oznámených skutečností není anonymita oznamovatele nejvhodnější.

Povinnost řešit i anonymní oznámení navíc může vést k podpoře nedůvodných oznámení a zneužití systému za účelem poškození třetích osob.

Rozhodný argument však leží ještě jinde.

Je to prosté. Chráněné oznamování, tedy ochrana osoby před odvetnými opatřeními spojená s oznámením škodlivého/protiprávního jednání, je možná pouze, je-li totožnost oznamovatele známa. Nelze chránit oznamovatele, aniž by bylo jasné, kdo jím je.

Z tohoto hlediska je ochrana anonymních oznamovatelů z povahy věci vyloučena.

Fakt, že zákonná úprava výslovně nestanoví, jak je třeba s anonymním oznámením naložit, nic nemění na existenci obecné prevenční povinnosti k odvrácení škod, stejně jako na právní úpravě trestní a přestupkové odpovědnosti, resp. liberačních podmínek zproštění se jí (zjednodušeně řečeno, vynaložení veškerého úsilí, které lze spravedlivě požadovat, aby se porušení právní povinnosti zabránilo), a ani na právní úpravě na ochranu osobních údajů.

Jinak řečeno, je-li přijato anonymní oznámení, z něž plyne důvodné podezření na deliktvní jednání, je nezbytné odpovídajícím způsobem zareagovat, včetně přijetí opatření k zamezení takového jednání, jeho opakování či k odstranění negativních důsledků, a při řešení věci postupovat s respektem k právní úpravě na ochranu osobních údajů, jde-li o oznamovaného a o další dotčené osoby.

Uzavřít lze v této souvislosti poukázáním na ust. § 4 odst. 3 ZoO, dle kterého se anonymní oznámení stává oznámením ve smyslu ZoO v momentě, kdy lze oznamovatele ztotožnit (identifikovat). To je logický důsledek. Nabízí se však otázka aplikačních důsledků, resp. četnosti takových případů.

Konkrétně řečeno, mimo případy, kdy z oznámení plyne nějaké závažné jednání, které je třeba řešit s ohledem na shora odkazovanou obecnou právní úpravu deliktvního

práva, bude pro povinný subjekt nejsnazší anonymní oznámení obratem zlikvidovat, čímž se vyhne případné pozdější aplikaci režimu řešení oznámení podle ZoO.⁸

B) vnitřní oznámení – dle ust. § 11 odst. 1 písm. a) ZoO příslušná osoba přijímá a posuzuje důvodnost pouze oznámení podaných prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému. Nahlédnuto opačně, nebude-li oznámení podáno prostřednictvím k tomu určeného oznamovacího systému (včetně náležitostí) a dostane se k příslušné osobě jinak, tato jej ze své pozice řešit nemusí a osoba, která informace podává, statut chráněného oznamovatele nezíská.

Smyslu a účelu právní úpravy by zřejmě lépe odpovídalo, pokud by byla založena povinnost příslušné osoby řešit i oznámení, která k ní doputují i mimo oznamovací systém, resp. spojit statut chráněné osoby i s oznámeními učiněnými mimo kanály stanovené pro vnitřní systém oznamování.

Na druhou stranu platí, co bylo uvedeno shora, tzn. v případě závažnějších jednání bude beztak třeba věci věnovat pozornost.

Pominout rovněž nelze, že v rovině služebních i pracovněprávních vztahů existuje silná ochrana státních zaměstnanců, resp. zaměstnanců, kterou právní úprava na ochranu oznamovatelů nijak významně neposouvá. Mezi ochranou při přiznání statutu chráněného oznamovatele a mimo něj tak příslušný rozdíl není.

C) vnější oznámení – některé ze shora naznačených otázek a problematických aspektů se ještě prohlubují v případě oznámení, které bude směřováno vůči Ministerstvu spravedlnosti.

Konkrétněji řečeno, do okamžiku, než se povinný subjekt dozví o tom, že bylo oznámení učiněno a kdo je oznamovatelem, osoba postavení chráněného oznamovatele mít nemůže.

Jak a jestli se o oznámení vůči Ministerstvu spravedlnosti povinný subjekt dozví, není jasné, vynecháme-li možnost, že tuto skutečnost bude tvrdit a prokazovat iniciativně sám.

Ještě méně srozumitelné a konzistentní z hlediska zbytku úpravy, zejména pokud se postup při řešení oznámení upravuje pouze ve vztahu k oznámení podanému Ministerstvu spravedlnosti, je ust. § 7 odst. 2 ZoO, dle kterého „ochrana před odvetným opatřením podle tohoto zákona náleží rovněž osobě, která oznámení podala orgánu veřejné moci příslušnému podle jiného právního předpisu nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie“.

Má být vyznění právní úpravy takové, že v pozici chráněného oznamovatele bude každý (v momentě, kdy bude ztotožněn – viz shora), kdo podá trestní oznámení či podnět k zahájení přestupkového řízení či kontroly vůči jakémukoli orgánu veřejné moci? Pokud tomu tak skutečně má být, smysl institutu ochrany oznamovatelů plynoucí z věci *Guja proti Moldavsku* zůstal tuzemským zákonodárcem nepochopen.

⁸ Bez zajímavosti rovněž není, odkdy má být počítána doba podle ust. § 21 ZoO, zda od faktického přijetí ještě anonymního oznámení, nebo od okamžiku ztotožnění oznamovatele, čímž se anonymní oznámení stává oznámením ve smyslu ZoO.

D) vědomě nepravdivé oznámení – nedobrou úroveň právní úpravy ochrany oznamovatelů, resp. ZoO do značné míry ilustruje ust. § 7 odst. 3 ZoO.

Dle odkazovaného ustanovení „ochrana před odvetným opatřením nenáleží osobě, která učinila oznámení, aniž měla oprávněné důvody se domnívat, že se zakládá na pravdivých informacích (dále jen ‚vědomě nepravdivé oznámení‘)“.

Slova „měla oprávněné důvody se domnívat, že se zakládá na pravdivých informacích“ vyjadřují kritérium plynoucí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, jak bylo shora zmíněno pod písm. a). Ochrana se tedy má poskytnout pouze tomu, kdo si před oznámením informace ověřil a, s přihlédnutím k informačním zdrojům, které měl k dispozici (jejich věrohodnosti atd.), nemohl mít pochyb o tom, že informace je pravdivá.

S těmito předpoklady je však zaváděná legislativní zkratka „vědomě nepravdivé oznámení“ ve zjevném rozporu.

Slova „vědomě nepravdivé oznámení“ totiž značí, že oznamovatel věděl, že informace pravdivá není, nikoli však, že o nepravdivosti vědět měl a mohl, tedy že si pravdivost neověřil, ač tak učinit mohl.

Podobných nepřesností a nejasností by bylo možné v zákonné úpravě nalézt více.⁹

3. DÁLE K VYMEZENÍ PŮSOBNOSTI PRÁVNÍ ÚPRAVY

Předně přetrvávají pochybnosti o věcném vymezení působnosti právní úpravy jako takové, resp. o ústavní konformitě zákonné úpravy.

Jak již bylo řečeno na jiném místě,¹⁰ v úvodních recitálech směrnice 2019/1937 je relativně přesvědčivě (ve směru k naplnění zásady subsidiarity a proporcionality) vysvětleno, z jakého důvodu je legislativa na ochranu oznamovatelů porušení práva Unie ve vymezených oblastech potřebná a proč nelze patřičnou míru ochrany příslušných hodnot a zájmů dosáhnout bez právní regulace a bez regulace na ujní úrovni.

V základu stejné otázky je třeba odpovědět i ve vztahu k vnitrostátní právní úpravě v té její části, která přesahuje evropský rámec.

V liberálnědemokratickém právním státě založeném na hodnotovém podkladu západní civilizace vyžaduje široce vymezená působnost právní úpravy na ochranu oznamovatelů, jde-li o delikt ní jednání, která mohou být předmětem oznámení, primárně vysoké a reálné riziko ohrožení společenských hodnot a veřejného pořádku, a to navíc

⁹ Poukázat lze například na pojem odvetného opatření v ust. § 4 odst. 1 ZoO, který se rozumí „jednání nebo opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení a které oznamovateli nebo osobě podle odst. 2 písm. a) až h) může způsobit újmu“.

Zákonná definice vyvolává několik otázek:

(a) má být odvetné opatření vyvoláno výlučně oznámením nebo také oznámením, tedy musí být oznámení jedinou příčinou daného opatření (taková otázka je relevantní například při organizační změně, která se dotýká více zaměstnanců na pozici, kterou zastává oznamovatel (například 5 z 10), přičemž vybrán spolu s dalšími je oznamovatel právě kvůli tomu, že je oznamovatelem).

(b) řada z opatření vyjmenovaných v ust. § 4 odst. 1 ZoO ze své povahy může způsobit újmu, tedy dotknout se práv dané osoby. Neměla by být v souvislosti s chráněným oznamováním řešena pouze neoprávněná újma?

¹⁰ Srov. MORÁVEK – PICHRT, *Whistleblowing: závěry a perspektivy*.

v momentě, kdy po přechodnou dobu není možné zajistit efektivní kontrolu a eliminaci těchto jevů veřejnou mocí jinak.

Bez této protiváhy příliš široce vymezená legislativa na ochranu oznamovatelů naborává výchozí principiální základ liberálnědemokratického právního státu, jímž je svoboda (omezená pouze v nezbytných případech).¹¹

Ve zkratce je možné konstatovat, že v takovém případě zákonná úprava neobstojí z hlediska proporcionality.

Důvodová zpráva¹² k ZoZ k vymezení působnosti právní úpravy obsahuje pouze (zjednodušeně řečeno) obecné konstatování, že cílem je předejít protiprávnímu jednání, a ochránit tak veřejné prostředky a odvrátit obecné ohrožení, aniž by se specifikovala míra ohrožení dotčených zájmů a relevantně argumentováno ve směru k nevyhnutelnosti navrženého řešení. Důvodová zpráva tak žádný přesvědčivý důvod k překročení unijního rámce nenabízí a tento nelze odvodit ani jinak. Proto se nabízí úvodem tohoto bodu zmíněný závěr.

Vedle právě zmíněné zásadní koncepční otázky je zde ještě další, sice dílčí, avšak nikoli nezajímavý aspekt vymezení působnosti právní úpravy, který úzce souvisí s obsahovým vymezením chráněného oznamování.

Dle ust. 9 odst. 2 písm. b) bod 3. ZoO: „*povinný subjekt dále zajistí uveřejnění následujících informací způsobem umožňujícím dálkový přístup: zda povinný subjekt vylučuje přijímání oznámení od osoby, která pro povinný subjekt nevykonává práci nebo jinou obdobnou činnost podle § 2 odst. 3 písm. a), b), h) nebo i)*“.

Ust. § 2 odst. 3 ZoO v odkazované části uvádí osoby, které se podílí na činnosti povinného subjektu, resp. přichází s ním do kontaktu v pozici osoby samostatně výdělečně činné, při výkonu práv spojených s účastí v právnické osobě (například společníci s. r. o.), v souvislosti s výkonem funkce člena orgánu právnické osoby (například jednatelé, členové dozorčí rady, prokuristé atd.), při plnění úkolů v rámci činnosti právnické osoby, v jejím zájmu, jejím jménem nebo na její účet, nikoli však v základním pracovněprávním vztahu (například radní městské části), v rámci správy svěřenského fondu či při výkonu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění.

Na jiném místě zákonná úprava možnost vyloučit přijímání určitého typu oznámení, či oznámení od určitého okruhu potenciálních oznamovatelů, nezmiňuje.

Za těchto okolností je v základu možná dvojí interpretace.

Buďto se jedná o imperfektní normu, když k sobě ustanovení ukládající povinnému subjektu povinnost nemá odpovídající protipól zakládající právo povinného subjektu oznámení osob (všech nebo některého) uvedených v ust. § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 ZoO vyloučit. V takovém případě by platilo, že z okruhu oznamovatelů nelze nikoho vyloučit.

Druhým možným pohledem je ust. § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 ZoO vnímat nejen jako ustanovení specifikující obsah informační povinnosti povinného subjektu, nýbrž

¹¹ Je třeba vidět, že svoboda a svobodná vůle je narušena i tehdy, pokud je s výkonem určitého práva spojena výhoda či lepší postavení, jak je tomu například u chráněného oznamovatele.

¹² Srov. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, 9. volební období, tisk 352/0.

současně jako ustanovení zakládající oprávnění zúžit okruh oznámení (a tedy *de facto* působnost úpravy a pojmu chráněné oznámení).

Ať již bude správný první, nebo druhý výklad (klonit se lze spíše ke druhému z nich), trpí (nejen v tomto směru) právní úprava deficitem právní jistoty (kvůli nedostatečné jasnosti a srozumitelnosti).

Spolu s tím, má-li být vyloučení určitého okruhu oznamovatelů z působnosti právní úpravy výlučně na volní úvaze povinného subjektu, se nabízí úvaha o koncepcnosti úpravy, o jejím účelu a smyslu a o jejich naplňování.

4. K PŘÍSLUŠNÉ OSOBĚ

Posledním zde dotčeným institutem právní úpravy na ochranu oznamovatelů, jemuž byla již opakovaně věnována pozornost, je příslušná osoba.¹³

Ve vztahu k příslušné osobě lze poukázat na tři problematické momenty:

E) kvalifikace – zákonná úprava pro příslušnou osobu nepředepisuje žádnou konkrétní kvalifikaci. Vyjdeme-li nicméně z předpokladu, že příslušná osoba má být z povahy věci schopna řádně vyřešit jakékoli oznámení, tedy analyzovat jej z hlediska splnění podmínek pro chráněné oznámení a následně navrhnout opatření k odstranění závadného stavu či k předejití jeho neopakování, lze za primární předpoklad pro výkon funkce příslušné osoby označit nejméně hluboké znalosti v oblasti práva.

V důsledku rozšíření působnosti právní úpravy oproti evropské předloze o všechny trestné činy a přestupky, za něž lze uložit pokutu v horní sazbě nejméně 100.000 Kč, se nabízí otázka, kolik takových osob existuje, resp. zda osoba schopná v plné šíři posoudit jakékoli oznámení, vůbec existuje.

Podotýkám, že Ministerstvo spravedlnosti na svých webových stránkách zveřejnilo seznam právních předpisů (nebo jejich částí), v nichž je promítnuta evropská legislativa, která je odkazována ve směrnici 2019/1937. Seznam má 2893 řádků.

Za těchto okolností, s přihlédnutím ke zkušenosti s řadou dalších podobných institutů, jako je pověřenec pro ochranu osobních údajů nebo různé typy zodpovědných osob, z níž plyne, že přes zákonný předpoklad nestrannosti je typická spíše loajalita k povinné osobě, se nabízí otázka efektivity a racionality právní úpravy, pakliže je mj. předem známo, že dojde k založení povinnosti ustavit způsobilou příslušnou osobu pro široký okruh adresátů, kteří ji však nebudou schopni řádně splnit kvůli relativně úzkému okruhu relevantních příslušných osob.

F) nepřítomnost – lze mít za to, že nezanedbatelnou měrou budou funkci příslušné osoby zastávat zaměstnanci, resp. státní zaměstnanci povinných subjektů. To přirozeně otevírá otázku, jakým způsobem se má povinný subjekt zařadit v případě dlouhodobější nepřítomnosti příslušné osoby, ať již kvůli čerpání dovolené, nebo kvůli překážce v práci (ve službě) na její straně. Zákonná úprava žádného „zástupce“ příslušné osoby

¹³ V podrobnostech viz například MORÁVEK – PICHRT, *Whistleblowing: závěry a perspektivy*.

nezná, tzn. jediné správné řešení se zdá ustavení další příslušné osoby splňující zákonné předpoklady na dobu nepřítomnosti primární příslušné osoby.

To nás ovšem vrací ke shora zmíněnému problému nedostatku vhodných adeptů na výkon funkce příslušné osoby.

G) ochrana osobních údajů – posledním momentem, kterému prozatím nebyla v rámci odborného diskursu v souvislosti s příslušnou osobou věnována širší pozornost, je materie ochrany osobních údajů.

Vzhledem k prostoru, který se zde nabízí, lze poukázat pouze na jeden, avšak zásadní a koncepční aspekt.

Dle ust. § 21 odst. 1 ZoO je povinností příslušné osoby v elektronické podobě vést evidenci údajů o přijatých oznámeních a oznámení uchovávat po dobu 5 let ode dne jejich přijetí.

Spolu s tím dle ust. § 21 odst. 3 ZoO platí, že „*do evidence podle odstavce 1, k dokumentům souvisejícím s oznámením a k oznámením uchovávaným podle odstavce 2 má přístup v případě oznámení podaných prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému pouze příslušná osoba a v případě oznámení podaných ministerstvu pouze pověřený zaměstnanec*“.

Dle čl. 4 bod 7. obecného nařízení o ochraně osobních údajů se správcem osobních údajů míní „*fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů; jsou-li účely a prostředky tohoto zpracování určeny právem Unie či členského státu, může toto právo určit dotčeného správce nebo zvláštní kritéria pro jeho určení*“.

Zaměstnanci participující na zpracování osobních údajů u správce nebo zpracovatele jsou z hlediska právní úpravy na ochranu osobních údajů bráni jako jeho součást (obvykle) žádné relevantní postavení nemají (nejsou v rámci výkonu své práce považováni za správce a ani zpracovatele osobních údajů).

Jak v kontextu odkazované právní úpravy rozumět ust. § 21 ZoO, tedy povinnosti uložené výslovně a výlučně příslušné osobě zpracovávat osobní údaje za určitým účelem s tím, že ať již při využití služeb třetí osoby nebo při zajištění výkonu funkce příslušné osoby ze strany zaměstnance (státního zaměstnance) nemá povinný subjekt právo ke zpracovávaným osobním údajům přistupovat a jakkoli s nimi disponovat?

Varianty jsou v zásadě opět dvě.

Buďto lze situaci kvalifikovat, jde-li o postavení zaměstnance (státního zaměstnance) vykonávajícího funkci příslušné osoby, tak, že příslušná osoba má postavení samostatného správce osobních údajů, neboť jsou z jistého úhlu pohledu naplněny podmínky čl. 4 bodu 7. obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Proti tomu ovšem hovoří dva argumenty.

V prvé řadě by se tím přestupková odpovědnost příslušné osoby podle zákona o ochraně oznamovatelů stávala marginální, neboť by příslušná osoba nesla odpovědnost za řádné plnění všech povinností podle obecného nařízení o ochraně osobních údajů, a tedy i přestupkovou odpovědnost podle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

S tím úzce souvisí fakt, že by se jednalo o zásadně atypickou situaci odporující principiálnímu základu právní úpravy pracovněprávních vztahů a pojmovému vymezení závislé práce a státní služby, když by zaměstnanec, resp. státní zaměstnanec jaksi pomyslně vystoupil ze stínu zaměstnavatele / služebního úřadu a jednal by a odpovídal by svým jménem a na vlastní odpovědnost.

Alternativním výkladem, k němuž se lze mj. v kontextu právě řečeného spíše klonit, neboť se ve svém důsledku zdá být méně problematický než prvně naznačený, je postavení správce osobních údajů i přes nemožnost ovlivnit řádnost zpracování osobních údajů (což je v příkrém rozporu se zásadou odpovědnosti) přiřknout zaměstnavateli / služebnímu úřadu; řádné plnění povinností plynoucích správci osobních údajů z právní úpravy na ochranu osobních údajů bude správce muset plnit nepřímo jednak poskytnutím odpovídajících prostředků a podpory příslušné osobě a jednak prostřednictvím auditu třetí osobou.

5. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

Pokud by byl k dispozici větší prostor, bylo by možné podobných připomínek formulovat ještě řadu.

Máme-li právní úpravu na ochranu oznamovatelů obsaženou v ZoO stručně zdůvodnit, s přihlédnutím k rozsahu úpravy (zákon o ochraně oznamovatelů obsahuje celkem 30 paragrafů) a době, po níž byla připravována, se jedná o poměrně neuspokojivý výsledek legislativní činnosti.

Kladné body si zaslouží snad jen zrušení prováděcího nařízení k ust. § 204 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, upravujícího institut prošetřovatele ve státní službě, o jehož ústavní konformitě bylo od počátku možné úspěšně pochybovat.¹⁴

Jde-li o důsledky ZoO, z prozatímních zkušeností z přímého uplatňování směrnice 2019/1937 lze usuzovat na to, že přehnaná očekávání nejsou namístě. Žádný právní předpis (minimálně v krátké době) nezmění kulturní a společenské vzorce mající hluboké kořeny.

Navíc, to ovšem neplatí jen pro ochranu oznamovatelů, hmotné právo bez funkčních nástrojů jeho uplatňování a prosazování, tedy zejména bez dostupné a efektivní soudní ochrany a státní kontroly, má pramalý význam. Pravidla, kterých se nelze dovolat, se mohou jen těžko zvat právními. A o tom, že v České republice existuje rozdělení společnosti na ty, kdož práva pouze formálně mají, a na ty, kdož se o ně aktivně berou, neb na to mají prostředky, dlouhodobě není pochyb.

Pro západní civilizaci je typický permanentní boj a vyvažování mezi svobodou a bezpečností. Z hlediska právní regulace je třeba na tento moment reagovat uvážlivě, citlivě a přiměřeně.

V kontextu událostí posledních let (covid-19, napadení Ukrajiny Ruskem, vzestup Číny atd.) se přitom koncept ochrany oznamovatelů tak, jak plyne ze ZoO ve spojení se směrnicí 2019/1937, jeví trochu jako z jiného časoprostoru.

¹⁴ Viz MORÁVEK, J. Komentář k ust. § 204. In: PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

Situace si žádá opatření ke zvýšení bezpečnosti a odpovídající vynaložení dostupných personálních i finančních kapacit. Ale charakterově zcela jiné povahy, než je chráněné oznamování nedůslednosti při čipování psů, odhazování žvýkaček v parku nebo pálení listí o víkendů.

Od nové zákonné právní úpravy na ochranu oznamovatelů, jak patrně vyplynulo z dosavadního výkladu, tak lze (bohužel) očekávat primárně nedůvodnou administrativní zátěž, kdy náklady a další negativní efekty ani zdaleka nebudou vyváženy reálnými přínosy, konkrétně vyšší a efektivnější ochranou veřejných zájmů, resp. hodnot, na nichž společnost stojí, z nich skutečně vyrůstá.

doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
moravek@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-4261-0432

UPLATŇOVÁNÍ ZÁKAZU DISKRIMINACE VE STÁTNÍ SLUŽBĚ¹

JAKUB TOMŠEJ²

Abstract: **Application of the Prohibition of Discrimination in the Civil Service**

The article discusses the application of the principle of equal treatment and the prohibition of discrimination in the context of public service. While employees who feel discriminated against often resort to legal action in civil courts or raise discrimination claims in other civil proceedings, the situation in employment relationships within the public service is less clear. The author examines how the law on public service refers to the relevant provisions of the Labor Code and explores the compatibility of the regulations designed for employment relationships with the specific nature of public service relationships. The article also emphasizes the importance of addressing discrimination claims in the appropriate procedural framework. Despite the increased element of subordination in public service, the principle of equal treatment and the prohibition of discrimination can still be invoked by public servants, as European law does not allow otherwise. The article analyzes the case law of the Czech supreme courts and its consequences.

Keywords: public service; equal treatment; non-discrimination

Klíčová slova: státní služba; rovné zacházení; zákaz diskriminace

DOI: 10.14712/23366478.2023.45

1. ÚVODEM

Je notoricky známo, že k základním zásadám pracovněprávních vztahů patří i zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace. V praxi je běžné, že zaměstnanci, kteří se cítí být diskriminováni a nezbyvá jim než své nároky uplatnit soudní cestou, tyto nároky vůči zaměstnavateli uplatňují v řízení zahájeném před civilními soudy podle § 10 zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, nebo že námítku diskriminace vznášejí v jiných civilních řízeních (např. v řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru).

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Autor je odborný asistent na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Situace ve služebních vztazích je oproti tomu mnohem méně jasná. Samostatný výklad by zasluhovala úprava zákazu diskriminace v případě služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, které obsahují vlastní úpravu zákazu diskriminace, která je v některých ohledech zužující oproti antidiskriminačnímu zákonu.³ Té se v tomto článku nicméně věnovat nebudu.

Zákon o státní službě (tedy zákon č. 234/2014 Sb.) se vydal jinou cestou než oba výše zmíněné „služební“ zákony a – jak bude podrobněji rozvedeno dále – rovné zacházení a diskriminaci sám neřeší, nýbrž obsahuje odkaz na příslušnou úpravu zákoníku práce. Klíčovou je tak otázka, do jaké míry je úprava určená původně pro pracovníprávní vztahy, na něž se subsidiárně uplatní občanský zákoník, kompatibilní s úpravou služebního poměru, který je veřejnoprávním vztahem,⁴ a do jaké míry uvedený odkaz předurčuje i procesní formu, v níž budou dané nároky uplatněny.

Specifika služebněprávních vztahů dle mého názoru nejuvýstižněji popsal Pichrt, když hovoří o objektu služebněprávních vztahů jako o výkonu „závislé práce na druhou“, neboť všechny znaky definující výkon závislé práce dle zákoníku práce (a zejména ty subordinace) jako by byly v rámci služebního vztahu ještě umocněny za současné téměř úplné eliminace smluvní volnosti.⁵

Základním rozdílem v teoretickém vymezení služebněprávních vztahů oproti vztahům pracovníprávním je, že nejde o vztahy soukromoprávní, ale o vztahy veřejnoprávní. Oproti pracovnímu poměru je u nich zdůrazněno hierarchické pojetí tohoto vztahu, v němž je ještě dále posíleno nadřazené postavení zaměstnavatele oproti podřízenému postavení zaměstnance. Služební poměr nevzniká na základě smlouvy, nýbrž na základě rozhodnutí příslušného orgánu. I pro služební vztahy (stejně jako pro jiné formy výkonu závislé práce) však platí, že – byť vznikají formálně jednostranným jednáním – nemohou vzniknout proti vůli zaměstnance.

Z veřejnoprávní povahy služebněprávních vztahů vyplývá několik zásadních důsledků:

- Služební právo v zásadě nespočívá na smluvním charakteru. Ten by neodpovídal jeho hierarchickému nastavení. Služební orgán je oprávněn jednostranně rozhodnout o řadě aspektů, které by v pracovním právu byly spíše sjednány.
- Pro služební poměry je typická vyšší míra regulace postupu příslušných orgánů, jaká je běžná ve správním právu. Řada otázek, která je v pracovníprávních vztazích ponechána na rozhodnutí zaměstnavatele, potažmo dohodě zúčastněných subjektů (např. postup zaměstnavatele ve výběrových řízeních, hodnocení výkonu zaměstnanců, řešení stížností apod.), je detailně upravena zákonem.
- O nárocích vyplývajících ze služebněprávních vztahů nerozhodují soudy v civilním, ale ve správním soudnictví. To se týká např. i sporů, v nichž se státní zaměstnanec domáhá neplatného skončení služebního poměru.

³ Podrobněji se problému věnuji v komentáři k antidiskriminačním ustanovením obou předpisů v publikaci TOMŠEJ, J. Komentář k § 98 zákona o státní službě. In: TOMŠEJ, J. – POLÁK, – P. KOLDINSKÁ, K. – PRESSEROVÁ, P. *Antidiskriminační zákon: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 271–282.

⁴ TOMŠEJ, J. Služební poměry. In: PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 569.

⁵ PICHRT, J. Mezi soukromým a veřejným. In: PICHRT, J. – KOPECKÝ, M. – MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 14.

- Vedle vyšší míry subordinace je pro oblast služebních vztahů typický i vyšší důraz na stabilitu a dlouhodobost služebních vztahů, která má za důsledek i jistou uzavřenost státní služby.

I přes posílení prvku subordinace státního zaměstnance není možno pochybovat o tom, že i v jinak přísnějším režimu služebních vztahů se státní zaměstnanci mohou dovolávat zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Nic jiného ostatně nepřipouští evropské právo. Na oblast pracovněprávních vztahů dopadá zejména tzv. rámcová směrnice (směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání). Ta dle svého třetího článku dopadá i na veřejné subjekty a výjimky může národní právo stanovit jen u ozbrojených sil. Zavedení zásady rovného zacházení, které je hlavním cílem rámcové směrnice, se tedy dotýká i státní služby a uplatňování této zásady musí být v souladu s tím, jak dané instituty definuje a upravuje evropské právo.

Jednou z klíčových charakteristik zákona o státní službě je však i skutečnost, že se subsidiárně řídí správním řádem a že spory o právech a povinnostech státních zaměstnanců (přínejmenším ve valné většině případů) rozhodují správní soudy.

V tomto článku nejdříve analyzuji, jakým způsobem zákon o státní službě deleguje na právní úpravu zákoníku práce a potažmo antidiskriminačního zákona vztahující se k zásadě rovného zacházení a zákazu diskriminace. Následně se zaměřím právě na otázku, jakým způsobem a v jakém řízení by měly soudy státním zaměstnancům poskytnout ochranu před diskriminací.

2. K DELEGACI A JEJÍM LIMITŮM

Ustanovení § 98 zákona o státní službě stanoví, že na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve služebním poměru se § 16 a § 17 zákoníku práce použijí obdobně. Více se o problematice rovného zacházení a zákazu diskriminace v zákoně o státní službě nedozvíme.⁶

Nahlédneme-li do obou citovaných ustanovení zákoníku práce, zjistíme, že se jedná dokonce o dvojité odkaz. Ustanovení § 17 zákoníku práce totiž stanoví, že právní prostředky ochrany před diskriminací upravuje antidiskriminační zákon. Na ten odkazuje i ustanovení § 16 odst. 3 zákoníku práce, pokud jde o vymezení základních pojmů a případů, kdy je rozdílné zacházení přípustné.

Dobrou zprávou tedy je, že metodou dvojího odkazu je možno dospět k aplikaci základního korpusu antidiskriminačního práva, jak byl do našeho právního řádu zakotven po transpozici příslušných evropských směrnic, který je představován antidiskriminačním zákonem.

⁶ Nelze však říct, že by zákon o státní službě neobsahoval další právní úpravu např. ve vztahu k zvláštním podmínkám některých skupin zaměstnanců nebo sladování soukromého a pracovního života. To by však bylo spíše na samostatnou stať.

Lze souhlasit s již publikovaným názorem Štefka, že by možná bylo vhodnější odkazovat na konkrétní instituty spíše než na konkrétní ustanovení zákoníku práce.⁷ Výhodou však je, že vymezení zákazu diskriminace tak, jak jej pojímají odkazované právní předpisy, je skutečně široké. Štefko tak v textu odkazovaném výše poukazuje na to, že odkaz nezahrnuje zákon o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.), který rovněž zakotvuje antidiskriminační pravidla. Z obsahu ustanovení tohoto zákona – zejména § 12, které zakotvuje zákaz činění nabídek zaměstnání, které mají diskriminační charakter, nebo § 4 obsahující obecný zákaz diskriminace – se však může zdát, že tento obsah vyplývá i přímo z antidiskriminačního zákona, který zakazuje jakoukoli přímou i nepřímou diskriminaci v rámci práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání, jakož i v rámci pracovních poměrů. I bez výslovného odkazu na příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti tak lze předpokládat, že jeho obsah i ve služebních vztazích platí.

Se Štefkem je dále nutno souhlasit, pokud jde o jeho pochybnosti vyslovené k dalším ustanovením, která se zákazem diskriminace úzce souvisejí. Jde zejména o ustanovení § 30 a 316 zákoníku práce, které se týká informací, které zaměstnavatel nemůže od zaměstnance požadovat. Obdobný obsah lze najít i v § 12 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Je zjevné, že na dodržování obsahu těchto ustanovení je nutno trvat i ve služebním poměru. Abychom daná omezení dovodili i pro služební orgány, bude však nutné uchýlit se k širšímu kontextu a zásadám, na nichž zákon o státní službě spočívá, případně k předpisům o ochraně osobních údajů. To není z pohledu uživatele práva zcela komfortní.

3. ROZDÍLNOST PŘÍSTUPU PŘI UPLATŇOVÁNÍ ZÁKAZU DISKRIMINACE V OBLASTI STÁTNÍ SLUŽBY

Závěr o tom, že i ve státní službě platí zákaz diskriminace, nepůsobí žádné obtíže. Otázkou však zůstává, jakým způsobem mají oběti diskriminace uplatnit svá práva.

Výhodou zákona o státní službě je, že v rámci formalizovaných postupů zakotvuje i některé, které se dají využít k řešení diskriminace na pracovišti. Jedná se zejména o oprávnění státního zaměstnance podat stížnost ve věcech výkonu služby a ve věcech služebního poměru dle § 157 zákona o státní službě. Stížnost je přípustná ve všech záležitostech kromě služebního hodnocení, pro které existuje zvláštní postup popsáný níže. Lze tedy očekávat, že státní zaměstnanec, který se cítí být ve služebním poměru diskriminován, jako první krok podá stížnost. Tu by podle zákona měl vyřídit jeho bezprostředně nadřízený představený, a pokud by stížnost směřovala proti němu, pak jeho nadřízený. K vyřízení stížnosti by mělo dojít nejpozději do 30 dnů. Státní zaměstnanec může o pomoc s řešením stížnosti případně požádat odborovou organizaci.

Pokud by státní zaměstnanec spatřoval diskriminaci ve služebním hodnocení, předpokládá § 156a zákona o státní službě institut námitek proti služebnímu hodnocení, které mohou být podány do 15 dnů ode dne seznámení se služebním hodnocením, a to

⁷ ŠTEFKO, M. Komentář k § 98. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 342.

písemně služebnímu orgánu. Ten je povinen námitky do 30 dnů vyřídit, a pokud jim nevyhoví, odůvodnit své zamítnutí.

Obrana proti diskriminaci tak může být pro státní zaměstnance ve státní službě o mnoho jednodušší, než je tomu zejména u malých zaměstnavatelů v soukromém sektoru. Není totiž zvykem, že by každý zaměstnavatel měl takto robustní vnitřní procesy, pomocí kterých může oběť diskriminace na protiprávní jednání upozornit a dosáhnout jeho prošetření a nápravy. Jejich existence přitom zvyšuje šanci, že se zaměstnavatel o diskriminačním jednání dozví a přijme potřebná opatření k nápravě.

Žádný vnitřní proces však nepřináší jistotu, že diskriminace bude zjištěna a její následky budou odstraněny. I ve státní správě budou existovat osoby, které budou chtít nároky vyplývající z titulu diskriminace uplatnit externími způsoby. Zde je nutno počítat s jednou nevýhodou: zatímco v pracovním poměru představuje porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace přestupek, za který zaměstnavateli hrozí sankce dle zákona o inspekci práce, oblast státní služby podléhá jiné úpravě a podle § 6 odst. 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, mohou v této oblasti inspektoráty práce kontrolovat jen vybrané věci, mezi něž rovné zacházení a zákaz diskriminace nepatří.

Je tak logické, že oběť diskriminace v takovém případě svoji pozornost upře k soudu. Otázkou však je, jaké soudy a v jakém řízení by měly o jejich nárocích rozhodovat.

O státní službě je přitom všeobecně známo, že o většině personálních otázek služební orgán podle zákona vede řízení, na které subsidiárně platí správní řád a které vyústí ve vydání rozhodnutí. Dle § 159 odst. 1 zákona o státní službě jde např. i o řízení o změně a skončení služebního poměru, odměňování apod. Daný výčet se na první pohled jeví jako uzavřený, judikatura však dospěla k závěru, že není a z povahy věci ani nemůže být taxativní.⁸ Ve všech otázkách, ve kterých správní orgán rozhoduje, je pak namístě obrana proti takovému rozhodnutí v rámci správního soudnictví, představovaná (v případě, že věc má dojít až k soudu) žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Mnozí advokáti specializovaní na pracovní právo tak zažijí určitý moment překvapení, když při poradenství propuštěnému státnímu zaměstnanci zjistí, že v takovém případě nepoužijí své zkušenosti nabyté ve sporech o určení neplatnosti skončení pracovního poměru, nýbrž že se na věc aplikují jiné postupy a lhůty zakotvené soudním řádem správním.

Otázkou je, jak do tohoto systému zapadá oblast rovného zacházení a zákazu diskriminace, k níž se § 159 zákona o státní službě pochopitelně nijak výslovně nevyjadřuje.

Nejvyšší správní soud se touto problematikou nejdůkladněji zabýval v rozhodnutí 10 Ads 316/2016. Jednalo se o případ neúspěšného uchazeče o zaměstnání, který se přihlásil do výběrového řízení na pozici ředitele odboru jako jediný účastník, byl vyhodnocen jako úspěšný uchazeč, avšak nakonec nebyl vybrán, o čemž byl písemně vyrozuměn (zákon o státní službě v takovém případě nepředpokládá vydání rozhodnutí). Žalobce v tom spatřoval porušení zásady rovného zacházení, neboť dle jeho názoru v jiných výběrových řízeních s jediným přihlášeným uchazečem by byl tento uchazeč v případě úspěchu před výběrovou komisí přijat do služebního poměru. Argumentoval

⁸ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 7/2021-30 ze dne 7. 4. 2022.

i diskriminací, neuvedl však žádný diskriminační důvod, kterým by dané rozhodnutí mělo být motivováno.

Uchazeč o zaměstnání v dané věci brojil proti vyrozumění o výsledku výběrového řízení, které považoval za rozhodnutí v materiálním smyslu. Soud prvního stupně ani Nejvyšší správní soud mu však nepřisvědčily. Nejvyšší správní soud pak ve svých závěrech odkazuje na ustanovení § 98 zákona o státní službě a na možnost uplatnění nároků způsoby, na něž tato ustanovení delegují – tedy na antidiskriminační žalobu.

Z rozhodnutí tak vyplývá návod zejména pro osoby, které se domnívají, že jejich neúspěch ve výběrovém řízení má diskriminační podtext. Ty by se měly se svými nároky obrátit na soud v intencích § 10 antidiskriminačního zákona. Bude se tedy jednat o civilní sporné řízení a jejich postup bude v zásadě stejný, jako pokud by se jednalo o nepřijetí do pracovního poměru. Namísto bude aplikovat i judikatorní závěry, podle nichž se neúspěšný uchazeč do pracovního poměru nemůže domáhat přijetí na jím požadované místo, nýbrž jen jiné formy zadostiučinění (typicky náhrada vzniklé majetkové škody a nemajetkové újmy).⁹

Jen o jednu krátkou úvahu složitější je situace v případě porušení zásady rovného zacházení, které nepředstavuje diskriminaci. Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona se sice na věc přímo neaplikuje, judikatura Nejvyššího soudu však i pro tento případ uplatnění totožných nároků připouští.¹⁰ Závěr tedy může být totožný.

Závěr, že neúspěšný uchazeč o přijetí do státní služby uplatní své nároky antidiskriminační žalobou před civilním soudem, akceptují i civilní soudy.¹¹ V případě zmíněném v poznámce pod čarou sice uchazečka o přijetí do státní služby nebyla se svými nároky úspěšná a Nejvyšší soud její dovolání odmítl, ze stručného odůvodnění daného usnesení se však podává, že Nejvyšší soud neviděl žádný problém v tom, že se civilní soudy žalobou týkající se tvrzené diskriminace projednaly, dospěly však k závěru, že uchazečka neunesla břemeno tvrzení a následně ani důkazní břemeno ohledně diskriminační námitky.

K obdobnému stanovisku soudy dospěly i v případě, kdy se žalobce – státní zaměstnanec domáhal náhrady škody a nemajetkové újmy za šikanu, která se měla týkat jednak služebního hodnocení žalobce a jednak různých forem zneužití postavení nadřízeného k bezdůvodnému jednání poškozujícímu žalobce (pomluvy, neoprávněné výtky a dopisy, zadávání nesmyslných a neoprávněných úkolů, nezadávání žádných služebních úkolů, ukládání povinností neodpovídajících oboru služby, stálá kritika, ponižující výroky, snižování pracovních schopností a znalostí). Žalobce věc uplatnil u civilního soudu jako nesprávný úřední postup. Civilní soudy následně dospěly k závěru, že ve věci je založena působnost služebního orgánu, a řízení proto zastavily. Zvláštní senát zřízený pro rozhodování některých kompetenčních sporů však dospěl k závěru, že i v tomto případě bude dána kompetence civilních soudů.¹² Od tohoto závěru jej nijak neodradila ani skutečnost, že namítané jednání nepředstavuje diskriminaci, nýbrž spíše porušení

⁹ Srov. Zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2014, sp. zn. 21 Cdo 4429/2013.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. 21 Cdo 3858/2020.

¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2020, sp. zn. 21 Cdo 3166/2019.

¹² Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 1/2021 ze dne 24. 1. 2022.

zásady rovného zacházení. Opřel se o judikaturu Nejvyššího soudu (srov. pozn. pod čarou č. 9), podle níž je možno i v tomto případě uplatňovat nároky dle § 10 antidiskriminačního zákona, a uvedl, že v případě nároků vyplývajících z porušení zásady rovného zacházení je podle § 10 odst. 3 antidiskriminačního zákona ve spojení s § 98 zákona o státní službě a § 17 zákoníku práce příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 o. s. ř.

Pouze na okraj lze podotknout, že výše uvedený závěr nelze automaticky aplikovat na všechny nároky na náhradu škody a nemajetkové újmy. V minulosti se vedly odborné diskuse o tom, zda by se v tomto případě měla záležitost posoudit jako soukromoprávní nárok ve smyslu zákoníku práce, nebo zda na věc nahlížet jako na odpovědnostní vztah mezi služebním úřadem a státním zaměstnancem, o němž se rozhoduje v jednom z řízení ve věci služby. Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ve věci zaujal názor, že by mělo jít o řízení podle zákona o státní službě.¹³ Také Kopecký oblast náhrady škody a nemajetkové újmy vnímá jako problematiku, o níž se rozhoduje ve správním řízení.¹⁴ Závěry tohoto článku tak nelze bez dalšího aplikovat na další nároky, které se rovného zacházení netýkají.

Z dosavadního textu by se mohlo zdát, že v právních vztazích týkajících se státní služby je možné každou námitku diskriminace uplatnit v civilním řízení. Takový závěr by však podle mého názoru nebyl konzistentní s tím, jak judikatura k oblasti služebních poměrů přistupuje. Pro všechny dosud popsané případy je totiž charakteristické to, že k diskriminačnímu jednání nedošlo v souvislosti s rozhodnutím služebního orgánu. V praxi neméně časté však mohou být i případy, kdy k diskriminaci dojde právě takovým rozhodnutím. Nejčastěji se bude jednat o případy propuštění, které by bylo motivováno jedním z diskriminačních důvodů.

V případě služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru (jehož právní vztahy se nicméně řídí zvláštním zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) judikatura Nejvyššího soudu i zvláštního senátu dospěla k závěru, že jestliže příslušník Policie ČR uplatňuje nároky proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, v němž spatřuje diskriminaci na základě zdravotního postižení, je nutno tak učinit ve správním řízení.¹⁵ Nejvyšší soud výše uvedeným rozsudkem navázal na své dřívější rozhodnutí z roku 2013, které se týkalo diskriminace těhotné policistky (NS 30 Cdo 2470/2012). I v tomto rozsudku soud dovodil pravomoc správních soudů (k diskriminaci mělo dojít rozhodnutím služebního funkcionáře) a civilní řízení zastavil.

Obdobně v případě služebního poměru vojáků z povolání (který je upraven dalším zvláštním zákonem, a to zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) jsme v komentářové literatuře dovodili, že pokud je náhrada majetkové újmy zmíněna v taxa-

¹³ Srov. Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016 [online]. 3. 6. 2016 [cit. 2023-08-20]. Dostupný na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-160603_-zaver_c_05.pdf.

¹⁴ KOPECKÝ, M. Správní činnosti v oboru státní služby. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2020, Vol. LXVI, č. 2, s. 117.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. 21 Cdo 2550/2018. Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 13/2019 ze dne 10. 6. 2020.

tivním výčtu věcí uvedených v § 145 zákona o vojácích z povolání, o nichž se vede řízení ve věcech služebního poměru, pak nelze než uzavřít, že je-li z titulu diskriminace nárokována majetková újma, bude o její náhradě rozhodovat služební funkcionář ve správním řízení a případně správní soud.¹⁶

Domnívám se, že platná právní úprava nenabízí žádný silný argument, proč by závěry ohledně státní služby měly být odlišné. Pokud tedy např. služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru a státní zaměstnanec bude v daném rozhodnutí spatřovat diskriminaci (např. proto, že nevyhovující výsledky zmiňované ve služebním hodnocení mají svůj původ v nepřijetí přiměřeného opatření pro zaměstnance se zdravotním postižením, nebo proto, že k výběru zaměstnance zařazeného mimo výkon služby z organizačních důvodů došlo na základě jeho věku), může platnost takového rozhodnutí zpochybnit jedině v řízení o určení nezákonnosti skončení služebního poměru podle § 75 zákona o státní službě. Jedná se o řízení před správním soudem. Případnou námitku diskriminace tak bude nutné vznést v řízení před tímto soudem a pouze na základě obrany státního zaměstnance v tomto řízení může správní soud dospět k závěru, že ke skončení služebního poměru došlo nezákonně.

Nemusí se přitom jednat zdaleka jen o rozhodnutí o skončení služebního poměru. Městský soud v Praze se kromě jiného zabýval i správní žalobou, v níž státní zaměstnanec za diskriminační označil rozhodnutí správního orgánu o systemizaci ve spojení s rozhodnutím o přijetí žalobce do služebního poměru.¹⁷ I tento spor byl vyřízen v řízení dle soudního řádu správního a soud se v rámci svého rozhodnutí vypořádal i s námitkou diskriminace, kdy dospěl k závěru, že napadnutá rozhodnutí žádnými vadami netrpí a ztotožnil se s tvrzeními žalovaného ohledně toho, že systém zařazování zaměstnanců do platových tříd je objektivní a nediskriminační.

Je tak nutno počítat, že v právních vztazích upravených zákonem o státní službě může být námitka diskriminace projednána jak v civilním, tak i ve správním soudním řízení. To může mít více nevýhod než jen nejednotnost rozhodnutí a rozdílné přístupy soudů, které vzhledem k různé specializaci mohou na problematiku diskriminace nahlížet z různých výhledů. Je třeba poukázat také na to, že občanský soudní řád v § 133a obsahuje institut tzv. sdíleného důkazního břemene, které obětem diskriminace významně zjednoduší jejich procesní postup, pokud o diskriminaci neexistuje přímý důkaz.

Soudní řád správní naproti tomu obdobně ustanovení neobsahuje a ke sdílení důkazního břemene (ve smyslu, že by žalovanému bylo usnesením uloženo tvrdit a prokazovat vybrané skutečnosti směřující k vyvrácení pochybnosti o možné diskriminaci) v soudním řízení správním standardně nedochází. Přitom je nutno znovu upozornit na rámcovou směrnici, mezi jejíž instituty právě sdílení důkazního břemene patří. Oběti diskriminace, které se ocitly v důkazní nouzi, již by právě sdílené důkazní břemeno mohlo vyřešit, se tak mohou cítit domácí právní úpravou oprávněně kráceny na právech, které jim evropské antidiskriminační právo garantuje.

¹⁶ TOMŠEJ, J. Komentář k § 2 zákona o vojácích z povolání. In: TOMŠEJ, J. – POLÁK, P. – KOLDINSKÁ, K. – PRESSEROVÁ, P. *Antidiskriminační zákon a související předpisy: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 281–282.

¹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2019, sp. zn. 10 Ad 12/2016.

Jistá dvojkolejnost této procesní úpravy tak může vyvolávat otázky nejen ohledně účelnosti takto zvoleného řešení, ale i o jeho souladu s evropským právem, respektive o tom, do jaké míry by správní soudy mohly ustanovení soudního řádu správního interpretovat eurokonformním způsobem tak, že by po žalovaném požadovaly srovnatelnou procesní aktivitu, jaká je běžná u sdíleného důkazního břemene.

Závěrem bych rád poukázal ještě na jedno nedávné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.¹⁸ To se týkalo stížnosti zaměstnankyň, které nebyly vyslány na školení prezentačních, lektorských a organizačních dovedností z důvodu, že čerpaly rodičovskou dovolenou, během které pro zaměstnavatele vykonávaly práci v omezeném rozsahu na základě dohody o pracovní činnosti. V takovém postupu spatřovaly diskriminaci z důvodu pohlaví. V situaci, kdy ve věci neexistovalo žádné rozhodnutí, však situaci posoudily jako nezákonný zásah správního orgánu a uplatnily svá práva v soudním řízení správním. S žalobou uspěly a kasační stížnost proti rozhodnutí Městského soudu v Praze byla zamítnuta. Nejvyšší správní soud se přitom v třicátém bodu komentovaného rozhodnutí hlásí k poměrně extenzivnímu vnímání pojmu zásah, kdy v daném případě považoval za klíčové, že služební orgán v dané věci zasáhl do práva žalobkyň na prohlubování vzdělávání a že žalobkyně (dle názoru Nejvyššího správního soudu) neměly možnost využít vůči tomuto jednání jinou formu soudní ochrany.

Domnívám se, že v daném případě neexistuje žádný důvod, proč by měla situace být posouzena jinak než v případech popsanych výše, které se týkaly uchazečů o přijetí do státní služby. Jestliže zákon o státní službě nepředvídá formální řízení, v rámci kterého by bylo vydáno rozhodnutí o nevyslání zaměstnankyň na školení, proti kterému by zaměstnankyně mohly formálně brojit, jsem přesvědčen, že správným postupem měla být antidiskriminační žaloba, na základě které by civilní soud mohl v intencích § 10 antidiskriminačního zákona služebnímu úřadu uložit povinnost zaměstnankyně na dané školení vyslat nebo jim poskytnout zadoostiučnění. Právní názor Nejvyššího správního soudu však představuje další zdroj nejistoty, který může obětem diskriminace jejich rozhodování zkomplikovat.

4. ZÁVĚREM

Z výše uvedeného výkladu tak vyplývá, že pro řešení jednoho problému (porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace) mohou právní předpisy upravující různé právní vztahy nabízet různá procesní řešení, a v některých případech dokonce ani nemusí být jasno, jaké řešení by mělo být použito. Nelze přehlížet, že výkon „závislé práce na druhou“ ve služebním poměru vykazuje mnoho odlišností od výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu. Nabízí se však otázka, zda je skutečně nutné, aby jedním z důsledků těchto odlišností byl i odlišný procesní postup pro uplatňování nároků státních zaměstnanců. Jedním z největších neduhů, jímž naše pracovní právo trpí, je totiž nedostatek soudních sporů, v nichž by zaměstnanci uplatňovali svá práva. Právní vztahy upravené zákonem o státní službě se v tomto směru

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2023, sp. zn. 4 As 272/2022.

od běžných pracovněprávních vztahů nijak neliší. Pro oblast diskriminace a rovného zacházení platí navíc obavy týkající se nedostatečné vymahatelnosti psaného práva snad ještě více.¹⁹

Přispívá přístup zvolený zákonem o státní službě k dalšímu prohloubení tohoto problému? Takový závěr sice nejde podepřít žádnou statistikou, působí však logicky, a to z více důvodů. Celý systém může působit poněkud neintuitivně. Jestliže pro osoby s právním vzděláním je možné na základě detailní analýzy judikatury popsané výše učinit závěry o vhodném procesním postupu, v případech právního laika se to jeví jako téměř vyloučené. Ani právní profesionál přitom nemusí být schopen učinit správný právní závěr v případech, které byly výše naznačeny jako potenciálně problematické. Závěr, zda budou rozhodovat civilní nebo správní soudy, přitom má více následků než jen aplikaci odlišného procesního předpisu. Vedle rozdílných lhůt jde zejména i o rozdílné dokazování a otázku, zda v případě příslušnosti správních soudů nevzniká deficit spravedlnosti v souvislosti s nemožností uplatnit sdílení důkazního břemene. Jedná se o významné faktory, které mohou procesní postup obětí diskriminace výrazně ztížit nebo je i zcela odradit od uplatnění nároků soudní cestou. Takový závěr je o to více nežádoucí, protože – jak jsme uvedli výše – obvyklá alternativa podání žaloby v podobě stížnosti oblastnímu inspektorátu práce v případech státního zaměstnance také nepřichází v úvahu.

V literatuře se již od přijetí zákona o státní službě objevovaly názory, které plédovaly za zásadní změny právní úpravy služebních vztahů, jejichž součástí by mělo být i subsidiární užití zákoníku práce a občanského zákoníku, s nímž by ruku v ruce šlo i pravidlo, že by o všech nárocích státních zaměstnanců opět rozhodovaly civilní soudy.²⁰ Obdobné názory zaznávají i v nejnovější době.²¹ Tyto názory vycházejí z představy, že jakkoli je třeba trvat na jistých odchylkách odpovídajícím zvláštnímu postavení státu coby zaměstnavatele, požadavku na nestrannost a nezávislost výkonu státní moci apod., samotná povaha personálního vztahu mezi státem a jeho zaměstnancem se od běžného pracovněprávního vztahu neliší.

Nahlédneme-li na tyto diskuse z pohledu uplatňování zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, je zjevné, že z hlediska těchto nároků by bylo optimálním řešením sjednocení všech procesních postupů tak, aby bylo možné veškeré nároky uplatňovat v civilním řízení. Tím by bylo možno přispět k větší jednotě rozhodování o otázkách rovného zacházení, ale zejména i k odstranění pochybností ohledně sdílení důkazního břemene. Pokud by tedy k takové změně došlo v rámci komplexní změny právní úpravy pro státní zaměstnance, nelze k takovému závěru mít z hlediska tohoto tématu žádné připomínky.

Nemá-li k podobné koncepční změně v zákoně o státní službě dojít, je nutné se ptát, zda je stávající procesní úprava uplatňování nároků diskriminace dostatečně jasná a zda by nemělo dojít k zpřesnění odkazu na soukromoprávní předpisy tak, aby bylo jasné, v jakých případech je možno i nároky z porušení zásady rovného zacházení a zá-

¹⁹ Pokud jde o statistiky diskriminačních sporů v ČR a jejich rozbor, je možno odkázat na TOMŠEJ, J. *Country report non-discrimination Czech Republic 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022.

²⁰ J. Pichrt v tomto směru již v roce 2015 hovořil o „nedůvodném dualismu“, srov. PICHRT, c. d., s. 23 a násl.

²¹ HŮRKA, P. Nevyhnutelnost zásadní modernizace české státní služby. *Právní rozhledy*. 2023, roč. 31, č. 7, s. 250 a násl.

kazu diskriminace uplatnit podle antidiskriminačního zákona, a aby v případech, kdy o diskriminaci budou rozhodovat správní soudy, bylo možno využít institutu sdílení důkazního břemene.

JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
tomsej@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-1102-2734

ÚVAHY NAD (NE)MOŽNOSTMI KOLEKTIVNÍHO VYJEDNÁVÁNÍ VE STÁTNÍ SLUŽBĚ VE SVĚTLE MEZINÁRODNÍCH PRACOVNĚPRÁVNÍCH NOREM¹

JAN VÁCHA, JAN PICHRT²

Abstract: **Considerations over the (Im)possibilities of Collective Bargaining in the Area of Civil Service in the Light of International Labour Standards**

The aim of this article is to draw attention to the non-compliance of Czech enactment and possibilities of collective bargaining in civil service in the light of non-legally binding interpretation of responsible state institution (Department of civil service) with the requirements of the Conventions n. 98 and 154 of International Labour Organization, which the Czech Republic ratified and hence are legally binding, and with decisions of the Freedom of Association Committee relevant for these Conventions. After several years, the area of law is regrettably still unclear and considerably disputable as regards its interpretation.

Keywords: civil service; civil servant; personal scope of the Civil Service Act

Klíčová slova: státní služba; státní zaměstnanec; osobní působnost zákona o státní službě

DOI: 10.14712/23366478.2023.46

I. ÚVODEM

V roce 2024 se zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o státní službě“), dočká poměrně významného jubilea v podobě 10 let od doby svého schválení (1. října 2014). V současnosti, tedy po téměř 9 letech od nabytí účinnosti tohoto zákona, se o něm nedá hovořit jako o „mladém“ zákonu, u kterého by zástupci legislativy stále mohli „oprávněně“ disponovat pro nás již „ohraným“ argumentem, že v souvislosti s možnými změnami tohoto zákona je ještě příliš brzy a je třeba ještě posečkat a „*řádně analyzovat, jaké problémy skutečně aplikace zákona v praxi ukáže*“. Navíc, legislativní události z konce roku 2022 nás „pouči-

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Jan Vácha je vedoucím oddělení kolektivního vyjednávání na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR. Jan Pichrt je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR, předsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, advokátem a rozhodcem zapsaným na listině rozhodců Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR.

ly“ v tom, že pokud jde o změny zákona o státní službě, pak „když se chce“ – rozuměno vládam (plurál je použit záměrně), „pak to jde“ – analýza, neanalýza.

Ve vztahu k právní úpravě problematiky kolektivního vyjednávání v rámci státní služby aplikační praxe dle našeho názoru již v minulosti poukázala na značné problémy, na které jsme i my ve spoluautorství již před časem upozorňovali.³ A nebyli jsme v daném ohledu rozhodně jediní.⁴ Zůstává pro nás proto s podivem, že dikce § 143 zákona o státní službě nedoznala stále žádných změn. Ba co pouze dikce, ale i výklady odpovědného útvaru státní správy k ní,⁵ které výrazným způsobem nekonvenují s požadavky úmluv Mezinárodní organizace práce, které Česká republika ratifikovala, v dané souvislosti zejména Úmluvy č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat⁶ a Úmluvy č. 154 o podpoře kolektivního vyjednávání.⁷

K širší odborné diskuzi nad tímto tématem se v zákonodárných vodách, zdá se, ani neschyluje. Cílem tohoto článku je rozšířit již dříve námi řečené právě o mezinárodní rozměr vyplývající z výše zmíněných dvou úmluv, které jsou pro Českou republiku závazné, a v kontextu zásadních problémů, které se v rámci kolektivního vyjednávání ve státní službě vyskytují, nastínit možné směry, jakými by se případně legislativní úsilí v budoucnu v těchto otázkách mělo ubírat.

II. LZE PŘÍPADNĚ VŠEM KATEGORIÍM STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ OMEZIT URČITÝM ZPŮSOBEM PŘÁVO NA KOLEKTIVNÍ VYJEDNÁVÁNÍ?

Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 obsahuje článek 6, ve kterém se v rámci jejího oficiálního českého překladu ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí říká, že: „*Tato úmluva se nezabývá postavením veřejných zaměstnanců pracujících ve státní správě a nebude moci být žádným způsobem vykládána tak, že by poškozovala jejich práva nebo jejich statut.*“ Anglické znění tohoto článku je následující: „*This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.*“ Anglické znění uvádíme zejména z toho důvodu, že termín „*public servants engaged in the administration of the State*“ nebyl dle našeho názoru do čes-

³ Viz PICHRT, J. – VÁCHA, J. *Stále neklidné vody kolektivního pracovního práva v oblasti právní úpravy státní služby*. In: PICHRT, J. – KOLDINSKÁ, K. – MORÁVEK, J. (eds.). *Obrana pracovního práva / The Defence of Labour Law: pocta prof. JUDr. Miroslavu Bělinovi*, CSc. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 301–319; PICHRT, J. – VÁCHA, J. *Komentář k § 143*. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 536–554.

⁴ Například ŠUBRT, B. *Kolektivní dohoda vyššího stupně. Práce a mzda*. 2017, roč. 65, č. 6, s. 49–51; KOPECKÝ, P. *Několik poznámek kolektivní dohodě podle zákona o státní službě. Právní rozhledy*. 2020, roč. 28, č. 19, s. 655–663.

⁵ Tímto útvarem je sekce pro státní službu na Ministerstvu vnitra.

⁶ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat (č. 98) a Úmluvy o metodách stanovení minimálních mezd v zemědělství (č. 99) č. 470/1990 Sb.

⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy č. 154 o podpoře kolektivního vyjednávání č. 54/2018 Sb. m. s.

kého znění příslušné úmluvy přeložen zcela příléhavě,⁸ což mohlo vést k nepochopení českého zákonodárce, na jaké kategorie státních zaměstnanců se úmluva nemusí, či naopak musí vztahovat, jak rozebereme blíže dále. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 154 obsahuje článek 1 odst. 3, ve kterém stanoví, že: „*Pokud jde o veřejnou službu, zvláštní způsoby provádění této úmluvy mohou být stanoveny vnitrostátním zákonodárstvím nebo vnitrostátními zvyklostmi.*“

Z obou výše citovaných článků vyplývá, že určitá kategorie státních zaměstnanců může mít v kontextu požadavků zmíněných úmluv Mezinárodní organizace práce zvláštní režim. Stěžejní otázkou však zůstává, o jakou kategorii (jak vymezenou) se má ve vztahu k zákonu o státní službě přesně jednat. Je zřejmé, že český zákonodárce se nad touto otázkou při tvorbě zákona o státní službě nezamýšlel a nic nenapovídá ani tomu, že by se řešení této otázky zařadilo na jeho legislativní „*To-Do List*“ po zkušenostech s následnou aplikací tohoto zákona. Všechny státní zaměstnance dle § 6 zákona o státní službě jednoduše hodil, v souvislosti s § 143 tohoto zákona, „do jednoho pytle“ a podřídil stejnému režimu.

Téma osobního rozsahu kategorie státních zaměstnanců, na které se úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 vztahuje, však neuniklo odbornému orgánu Mezinárodní organizace práce, kterým je tzv. Výbor pro svobodné sdružování (dále též jen „Výbor“). Ten, v zatím posledním 6. vydání jeho Sbírký rozhodnutí v oblasti svobody sdružování z roku 2018,⁹ předně konstatuje, že úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 a zejména její článek 4 týkající se povzbuzení a podporování kolektivního vyjednávání se vztahuje jak na soukromý sektor, tak na státní podniky a veřejné orgány, přičemž všichni zaměstnanci ve veřejných službách s výjimkou těch, kteří se podílejí na správě státu, by měli požívat práv na kolektivní vyjednávání a kolektivní vyjednávání by mělo být přednostně využíváno jako prostředek urovnání sporů vznikajících v souvislosti s určováním pracovních podmínek ve veřejné službě. Dále upřesňuje, že: „*je třeba rozlišovat mezi státními zaměstnanci, kteří se z povahy svých funkcí přímo podílejí na správě státu (tzn. veřejnými zaměstnanci zaměstnanými na ministerstvech a v obdobných orgánech), a úředníky, kteří slouží v těchto orgánech k zajišťování podpůrných činností, na straně jedné a mezi osobami zaměstnanými vládou, veřejnými podniky nebo autonomními veřejnými institucemi na straně druhé. Pouze první kategorie úředníků pak může být vyloučena z uplatnění úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98.*“¹⁰

V daném ohledu ještě rozvádí Výbor úvahy v tom smyslu, že pouhá skutečnost, že státní zaměstnanci jsou označováni za úředníky (tzv. „bílé límečky“), není sama o sobě dostatečná pro jejich kvalifikaci coby zaměstnanců podílejících se na správě státu. Kdyby tomu tak totiž bylo, pak by dle názoru Výboru pro svobodné sdružování úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 ztratila hodně ze svého pojetí. Stručně

⁸ Za výstižnější považujeme spíše překlad „*vykonávajících státní správu*“, nebo „*podílejících se na státní správě*“, či dokonce „*přímo se podílejících na státní správě*“.

⁹ Český překlad provedený Českomoravskou konfederací odborových svazů v rámci jednoho z projektů dle § 320a zákoníku práce je dostupný zde: *Svoboda sdružování: sbírka rozhodnutí pro svobodné sdružování* [online]. 6. vyd. Geneva: Mezinárodní úřad práce, 2018 [cit. 2023-06-26]. Dostupné na: https://ipodpora.odborny.info/dms/soubory/index?file=Sbirka%20rozhodnuti%20VpSS%20MOP%202018.pdf_20200421133113.pdf.

¹⁰ Srov. tamtéž, s. 333.

řečeno, všichni zaměstnanci veřejné služby s výjimkou ozbrojených sil, policie a státních zaměstnanců přímo se podílejících na správě státu by tedy dle stanoviska Výboru pro svobodné sdružování měli požívat práva na kolektivní vyjednávání. Výslovně pak Výbor dospívá k závěru, že Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 se vztahuje na personál velvyslanectví najímaný v místě jeho působení, a také, že nelze dovodit, že pouhá skutečnost, že státní zaměstnanci podléhají bezpečnostní prověrce, jim dává vlastnost „zaměstnanců vykonávajících správu státu“. Výbor pro svobodné sdružování také řešil otázku, zda „federální letištní prověřující zaměstnanci“ mohou být skutečně považováni za státní zaměstnance zabývající se správou státu; k tomu Výbor uvádí, že: „[...] si uvědomuje, že v jejich práci je zjevně bezpečnostní prvek, jaký ovšem existuje i u zaměstnanců soukromých podniků prověřujících bezpečnost, avšak Výbor je znepokojen tím, že rozšíření pojmu obavy o národní bezpečnost na osoby, které zjevně nevytvářejí vnitrostátní politiku, která může ovlivnit bezpečnost, ale pouze vykonávají konkrétní úkoly v rámci jasně definovaných parametrů, může nepřiměřeně bránit právům těchto federálních zaměstnanců.“¹¹ Výbor proto požádal vládu, aby po konzultaci s dotčenými organizacemi zaměstnanců pečlivě přezkoumala otázky, které spadají do celkových podmínek zaměstnání federálních letištních prověřujících zaměstnanců a které přímo nesouvisí s bezpečností, a zapojila se do kolektivního vyjednávání o těchto záležitostech se svobodně zvoleným zástupcem těchto zaměstnanců. Konečně se Výbor vyjádřil i v tom smyslu, že zatímco práce úředníků pro bezpečnost dopravy, stejně jako úkoly mnoha dalších pracovníků po celé zemi, kteří ovlivňují nebo provádějí v té či oné podobě opatření přijatá z důvodů národní bezpečnosti, se bez pochyby týká otázek bezpečnosti, nemůže mít za to, že jasně nepolitické aspekty práce osob, které pracují v rozšiřující se bezpečnostní správě, lze bez jakýchkoliv omezení zahrnout do kategorie pracovníků, jimž mohou být odepřena práva na kolektivní vyjednávání.¹²

Otázka rozsahu kategorie státních zaměstnanců, kterým je možno právo na kolektivní vyjednávání omezit, v kontextu úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98 v rámci stanovisek Výboru pro svobodu sdružování významným způsobem rezonovala. Stejně tomu však nebylo při tvorbě zákona o státní službě (tedy v době, kdy pro Českou republiku byla již závazná úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98, jakkoliv závaznost úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 154 pro ČR měla teprve přijít). V daném ohledu se tedy legislativa při tvorbě zákona o státní službě měla zabývat otázkou výkladu pojmu „veřejných zaměstnanců pracujících ve státní správě“, tedy v anglickém znění „*public servants engaged in the administration of the State*“, a pokud chtěla této kategorii zaměstnanců jejich právo na kolektivní vyjednávání nějakým způsobem omezit, či dokonce zcela zakázat, měla dle našeho názoru tuto kategorii státních zaměstnanců předně jasně vymezit na základě snahy o objektivní „nalezení“ správné klasifikace jednotlivých skupin, spíše než na základě subjektivně zjednodušujícího legislativního paušalizování. Byť si spoluautoři této statě uvědomují, že oblast vymezení výše zmíněných pojmů není zcela jednoznačně tzv. úplně „inženýrská“ a je zjevně třeba mít na zřeteli nějaký prostor pro politické uvážení, vždy by dle našeho názoru mělo takové „politické uvážení legislativce“ oplývat alespoň zdáním jakéhosi odborného zhodno-

¹¹ Tamtéž, s. 337.

¹² Srov. tamtéž, s. 337 a 338.

cení. Výbor pro svobodné sdružování k tomu dodává, že je v souvislosti se správnou tvorbou legislativy nezbytně nutné, aby právní úprava obsahovala zvláštní ustanovení jasně a výslovně uznávající právo organizací veřejných zaměstnanců a úředníků, kteří nevystupují v postavení veřejných zaměstnanců pracujících ve státní správě, na uzavření kolektivní smlouvy.¹³

Uvedené zhodnocení se při tvorbě zákona o státní službě zjevně neuskutečnilo. Lze si klást otázku, zda tomu bylo z toho důvodu, že čeští legislativci odpovědní za oblast kolektivního vyjednávání podle zákona o státní službě vůbec nevěděli o možnosti rozlišit mezi jednotlivými kategoriemi veřejných zaměstnanců, nebo zda tak činit v rámci zjednodušení dané materie prostě nechtěli. Se všemi státními zaměstnanci definovanými v § 6 zákona o státní službě je tak zacházeno shodně a tvoří pro účely kolektivního vyjednávání v rámci státní služby jednu kategorii. Takový přístup zákonodárce by snad ani nebylo možno označit jako rozporný s požadavky rozebíraných úmluv Mezinárodní organizace práce, avšak pouze za předpokladu, že by bylo státním zaměstnancům garantováno ničím neomezené právo na kolektivní vyjednávání. To se však v rámci české právní úpravy zjevně nestalo. Ponecháme teď stranou úvahy o možnosti či nemožnosti stanovení individuálních práv státních zaměstnanců v kolektivních dohodách, kterým jsme se blíže již ve spoluautorství dříve věnovali,¹⁴ a zmíníme pouze stále účinný závěr č. 4 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016, v rámci kterého dospěl k tomu, že: „*S ohledem na stanovisko vládní smluvní strany deklarované během kolektivního vyjednávání o kolektivní dohodě uzavřené podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o státní službě mezi vládou a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi (Kolektivní dohoda vyššího stupně) by v kolektivních dohodách uzavřených podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o státní službě mezi služebním orgánem nebo více služebními orgány a odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi působícími u služebního úřadu (resortní kolektivní dohody) neměl být sjednáván vyšší počet dnů indispozičního volna nebo vyšší odměny, větší počet životních a služebních jubileí či větší počet adresátů těchto benefitů hrazených z rozpočtových prostředků, než byly sjednány v Kolektivní dohodě vyššího stupně.*“ Poradní sbor na podporu tohoto závěru konstatoval mimo jiné, že „*zákon o státní službě neobsahuje žádné ustanovení, kterým by byl aspoň rámcově vymezen možný obsah kolektivních dohod, tedy především to, jaká práva státních zaměstnanců lze kolektivní dohodou upravit.*“ V daném ohledu dovodil, „*že pokud jde o kolektivní dohodu vyššího stupně, ta se přiklonila spíše k pojetí, že kolektivní dohody mohou vedle závazků kolektivní povahy zakládat i závazky působící přímo vůči jednotlivým státním zaměstnancům, tedy i nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru (nárok na indispoziční volno, nárok na odměny k životním a služebním výročím).*“ Dle názoru poradního sboru lze „*řešení v kolektivní dohodě vyššího stupně odůvodnit tím, že úprava některých nároků státních zaměstnanců ze služebního poměru v kolektivní dohodě vyššího stupně je možná právě a jedině z důvodu, že smluvní stranou kolektivní dohody vyššího stupně je podle § 143 odst. 3 písm. b) zákona o státní službě vláda České*

¹³ Srov. tamtéž, s. 335.

¹⁴ Viz PICHRT – VÁCHA, *Stále neklidné vody kolektivního pracovního práva v oblasti právní úpravy státní služby*.

republiky, která by za jiných okolností byla, dle generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy ČR, oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydat nařízení vlády a upravit platové a jiné nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru prováděcím právním předpisem (nařízení vlády o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, bylo vydáno na základě konkrétního zmocnění v § 104 odst. 3 zákona o státní službě). Pokud jde o možnost odchylné úpravy některých institutů zákona o státní službě v resortních kolektivních dohodách, nelze tyto argumenty využít, neboť služební úřady nejsou v Ústavě ČR vybaveny generálním zmocněním k vydávání prováděcích právních předpisů.“

Podpořen výše zmíněnými úvahami neváhal poradní sbor doporučit „do doby, než bude postaveno najisto případnou změnou právní úpravy, zda je v resortních kolektivních dohodách možná odchylná úprava některých institutů zákona o státní službě a případně jakých a jakým způsobem a zda je možné v resortních kolektivních dohodách překračovat nároky vyplývající z KDVS, spíše restriktivní přístup služebních orgánů při případném sjednávání nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách“, a upozornit „i na srovnání s úpravou v kolektivních dohodách sjednávaných v rámci bezpečnostních sborů. Kolektivní dohody sjednávané v rámci bezpečnostních sborů přímé nároky příslušníků neupravují.“ Sám poradní sbor tedy, zdá se, stále neví, jaká práva státních zaměstnanců mohou být „v kolektivních dohodách nebo aspoň v resortních kolektivních dohodách“ a v rámci resortního kolektivního vyjednávání právo na kolektivní vyjednávání vlastně doporučuje omezit do doby, „než bude postaveno najisto případnou změnou právní úpravy“. Poradní sbor takový závěr učinil hned na svém 2. zasedání v roce 2016 a od té doby (...) nic, zákonodárce mlčí. Tedy vlastně k jedné „změně“ došlo. Pod shora zmíněný „Závěr č. 4“ byla později připsána následující „poznámka k 1. 7. 2019: Tento závěr poradního sboru nebyl změnami zákona o státní službě dotčen.“¹⁵

V dané souvislosti není žádným tajemstvím, že příslušná věc se dostala do jádra pozornosti i při sjednávání poslední kolektivní dohody vyššího stupně, kdy ministerstvo práce a sociálních věcí vzneslo v rámci meziresortního připomínkového řízení zásadní připomínku, přičemž mělo za to, že „poslední odstavec předkládací zprávy ke kolektivní dohodě vyššího stupně ve znění: ‚Bude-li kolektivní dohoda vyššího stupně uzavřena, bude závazná pro všechny služební úřady a odborové organizace v nich. Služební úřady budou moci uzavírat i vlastní kolektivní dohody, které budou muset akceptovat práva a povinnosti smluvních stran dle uzavřené kolektivní dohody vyššího stupně.‘ je za značně zavádějící. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v ustanovení § 23 možný obsah kolektivních smluv, a to tak, že v kolektivní smlouvě je možno upravit práva zaměstnanců, jakož i práva a povinnosti smluvních stran. Ustanovení § 27 zákoníku práce pak stanoví, že k ujednáním v podnikové kolektivní smlouvě, která by upravovala práva z pracovněprávních vztahů v menším rozsahu než kolektivní smlouva vyššího stupně, se nepřihlíží. Zákoník práce ani zákon o státní

¹⁵ Závěr č. 4 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016 [online]. [cit. 2023-06-26]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

službě neupravují vzájemný vztah povinností smluvních stran s ohledem na uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně a kolektivních smluv podnikových.“

Poté, co se pro Českou republiku stala závazná i úmluva Mezinárodní organizace práce č. 154, je třeba na danou problematiku nahlížet i prizmatem dalšího ze stanovisek Výboru pro svobodné sdružování, ve kterém např. uvedl, že ačkoli některé kategorie státních zaměstnanců by již měly požívat práva na vyjednávání v souladu s úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 98, byla podpora tohoto práva všeobecně uznána pro všechny státní zaměstnance ratifikací úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 154, a v důsledku toho zaměstnanci ve veřejném sektoru a ústřední veřejné správě by měli požívat práva na kolektivní vyjednávání.¹⁶ Uvedené stanovisko by se snad dalo interpretovat i tak, že pokud stát ratifikuje jak úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 98, tak úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 154, měl by se omezování svobodného kolektivního vyjednávání ve veřejném sektoru vyhnout obloukem a nechat mu spíše volný průběh s možností sjednání individuálních práv státních zaměstnanců nad rámec zákonné právní úpravy.

III. K CHARAKTERU A MOŽNOSTEM KOLEKTIVNÍHO VYJEDNÁVÁNÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

I pokud jde o možnosti a charakter kolektivního vyjednávání ve veřejném sektoru, pak zatímco poradní sbor náměstka ministra pro státní službu tápe a je spíše skoupý na slovo, má Výbor pro svobodné sdružování k této otázce dosti co říci a dalo by se konstatovat, že má vcelku jasno. V rámci obecných úvah tak Výbor pro svobodné sdružování například uvádí, že „*zvláštní způsoby aplikace stanovené úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 154, pokud jde o veřejnou službu, by však v souladu s článkem 5 úmluvy neměly být takové, aby zcela negovaly zásadu podpory kolektivního vyjednávání ve veřejné správě nebo aby předmětem tohoto kolektivního vyjednávání byly bezvýznamné záležitosti*“ nebo že „*zásada kolektivního vyjednávání umožňuje jednání mezi státními zaměstnanci a vládou v jejím postavení zaměstnavatele, a nikoli výkonné moci; konkrétněji se týká podmínek služby státních zaměstnanců*“.¹⁷

Výbor pro svobodné sdružování má za to, že pro zachování harmonických pracovních vztahů ve veřejném sektoru má být vyžadováno dodržování zásad nevměšování a autonomie stran při jednáních, přičemž v případě protichůdných výkladů kolektivní smlouvy ve veřejném sektoru by neměl být konečným výkladem výklad veřejné správy, která by jednala současně jako soudce i strana v tomto případě, ale spíše výklad nezávislého orgánu. Stejně tak kontrola údajně nepatřičných doložek kolektivních smluv ve veřejném sektoru by neměla být dle názoru Výboru věcí správního orgánu, ale spíše soudního orgánu, a to však jen ve velmi závažných případech. Výbor má jasný názor i na to, že praxe poskytování určitých lepších podmínek státním zaměstnancům, nikoli v rámci kolektivní smlouvy, nýbrž jednostranným rozhodnutím, a to i když se týkají projednávaných záležitostí, je problematická, neboť to z ní činí spíše konzultaci než

¹⁶ *Svoboda sdružování: sbírka rozhodnutí pro svobodné sdružování*, s. 335.

¹⁷ Tamtéž, s. 392.

vyjednávání. Taková praxe tedy dle Výboru nepodporuje kolektivní vyjednávání a je třeba se jí vyhnout. Naopak by mělo dle Výboru docházet k tomu, aby veřejné orgány podporovaly svobodné kolektivní vyjednávání a nebránily uplatňování svobodně uzavřených kolektivních smluv, zejména pokud tyto orgány jednají jako zaměstnavatelé nebo pokud převzaly odpovědnost za uplatňování dohod tím, že je spolupodepsaly.

I osoby jen letmo znalé problematiky kolektivního vyjednávání v rámci zákona o státní službě a stanovisek poradních sborů náměstka ministra vnitra pro státní službu poměrně lehce nabydou dojmu, že výše zmíněné principy, na kterých Výbor pro svobodné sdružování staví, v České republice příliš populární nejsou. Veřejná správa podává spíše výklady opačné a nezávislé soudy k dané problematice prozatím mlčí, i když v této souvislosti si lze klást otázku, zda mají vůbec pravomoc nemlčet.

Za pozornost též stojí, že Výbor se v souvislosti s možnostmi a charakterem kolektivního vyjednávání ve veřejné správě dotkl i rozpočtových a ekonomických otázek, když například konstatoval, „že výkon finančních pravomocí veřejnými orgány způsobem, který brání dodržování kolektivních smluv, které veřejné orgány uzavřely nebo je omezuje, je neslučitelný se zásadou svobodného kolektivního vyjednávání“. Nebo „že by měl být hledán spravedlivý a rozumný kompromis mezi potřebou zachovávat tak dlouho, jak je to možné, autonomii vyjednávajících stran na straně jedné, a mezi opatřeními, která musí přijímat vlády k překonání rozpočtových problémů na straně druhé“.¹⁸ Výbor také dospěl k závěru, že: „Pokud jde o požadavek, aby návrhy kolektivních smluv ve veřejném sektoru byly povinně doprovázeny předběžným názorem finančních orgánů na jejich finanční dopady, nikoli názorem příslušného veřejného orgánu nebo podniku, Výbor poznamenal, že si je vědom, že kolektivní vyjednávání ve veřejném sektoru vyžaduje ověření dostupných zdrojů různých veřejných orgánů nebo podniků, jejichž zdroje závisí na státním rozpočtu, a že doba účinnosti kolektivních smluv ve veřejném sektoru se ne vždy shoduje s dobou účinnosti zákona o státním rozpočtu, tedy je si vědom situace, která by mohla vést k potížím. Orgán vyslovující výše uvedený názor by měl také formulovat doporučení v souladu s vládní hospodářskou politikou nebo se snažit zajistit, aby proces kolektivního vyjednávání nevedl k jakékoli diskriminaci, pokud jde o pracovní podmínky zaměstnanců v různých veřejných institucích nebo podnicích. Měl by proto být připraven mechanismus, který by zajistil, aby v procesu kolektivního vyjednávání ve veřejném sektoru byly konzultovány a mohly vyjádřit své názory orgánu odpovědnému za stanovení finančních dopadů návrhu kolektivních smluv jak odborové organizace, tak zaměstnavatelé a jejich sdružení. Nicméně bez ohledu na názor finančních orgánů by měly mít strany kolektivního vyjednávání možnost uzavřít smlouvu svobodně.“¹⁹

Výbor pro svobodné sdružování konečně mimo jiné dovedl, že: „Systém, ve kterém veřejní zaměstnanci mohou pouze předkládat ‚náležitě sepsané požadavky‘, zejména pokud jde o podmínky zaměstnání, o kterých nelze jednat, protože mohou být stanoveny pouze orgány veřejné moci, které mají výhradní pravomoc v této záležitosti, je neslučitelný s úmluvami č. 98, 151 a 154.“²⁰

¹⁸ Tamtéž, s. 394.

¹⁹ Tamtéž, s. 395.

²⁰ Tamtéž, s. 399.

Závěry Výboru pro svobodné sdružování si lze opět porovnat se stanovisky obsaženými v závěru č. 4 poradního sboru náměstka ministra pro státní službu, kde se například konstatuje, že: „*Tento přístup vyplývá z vědomí veřejnoprávní povahy služebního poměru a z kogentní povahy právních předpisů, kterými je služební poměr upraven. Je podpořen tím, že, ačkoliv to explicitně nevyplývá z usnesení vlády, jímž byl schválen návrh KDVS, během kolektivního vyjednávání o KDVS vládní smluvní strana několikrát deklarovala, že s ohledem na nutnost účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky sjednává v KDVS maximální možnou výši nároků státních zaměstnanců (původně vládní smluvní strana navrhovala dokonce pouze 4 dny indispozičního volna a poskytování odměn při životních a služebních jubileích a při prvním skončení služebního poměru pouze z prostředků FKSP a nikoliv z rozpočtových prostředků, později, v rámci přijetí kompromisního řešení, přistoupila na 5 dnů indispozičního volna a na poskytování odměn při životních a služebních jubileích a při prvním skončení služebního poměru pouze z rozpočtových prostředků).*“ Takový výklad § 143 zákona o státní službě není dozajista zcela souladný s výklady Výboru pro svobodné sdružování k úmluvám Mezinárodní organizace práce, kterými je Česká republika vázána.

IV. ZÁVĚREM

Z výše uvedeného je zřejmé, že legislativa odpovědná za zákon o státní službě a jeho výklad si s pro Českou republiku závaznými úmluvami Mezinárodní organizace práce a relevantním výkladem k nim v podobě stanovisek Výboru pro svobodné sdružování moc hlavu neláme. A byť si zřejmě uvědomuje, že „spíše ví, že nic neví“, než, že by na stěžejní otázky měla odpověď, jak ostatně sama přiznává v citovaném závěru poradního sboru náměstka ministra pro státní službu, slibovaná náprava, kterou lze z příslušného závěru taktéž vyčíst, je stále zřejmě v nedohlednu.

Dle našeho názoru je to značná škoda, neboť státní zaměstnanci pod zákonem o státní službě by si přehlednou a jasnou právní úpravu této problematiky zasloužili. Není možno se vymlouvat ani na nedostatek inspirace, jelikož právní názory a příklady dobré i zlé praxe jsou v souvislosti s výkladem úmluv Mezinárodní organizace práce, kterými je Česká republika vázána, poměrně košaté.

Nezbývá si tedy než přát, aby odpovědná legislativa konečně po letech temna sebrala odvalu a alespoň ty nejzásadnější, v doktríně i praxi stále sporné a nejasné otázky, postavila najisto.

JUDr. Jan Vácha, Ph.D.
Ministerstvo práce a sociálních věcí
jan.vacha@mpsv.cz
ORCID: 0000-0002-7572-4391

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
pichrt@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-1425-439X

ODŠKODNĚNÍ ÚJMY ZPŮSOBENÉ NEOZBROJENÉMU STÁTNÍMU ZAMĚSTNANCI SLUŽEBNÍM ÚRAZEM¹

MARTIN ŠTEFKO²

Abstract: **Compensation for an Injury Caused to a Civil Servant by a Service Accident**

The subject of this article is the regulation of compensation for injury caused by a service accident to a civil servant. It is a sad example that service law does not offer unarmed civil servants a better regulation of injury compensation, even if they have suffered such injury because of the violence of a client to whom they were providing services in the interest of the Czech Republic. In conclusion, it is noted that even the Czech Republic cannot afford to squander the potential of its civil servants by not providing them with tangible benefits in the event of an on-duty injury, as such civil servants will not normally be motivated to perform their civil service effectively. We use the Swiss regulation and case law to depict that Swiss case law is and should be an inspiration even for Czech judges. A key observation concerns Swiss case law on the test applied in assessing whether or not mental illness is an occupational disease.

Keywords: dependent work; object of Labour Law; service accident; occupational accident

Klíčová slova: závislá práce; předmět pracovního práva; služební úraz; pracovní úraz

DOI: 10.14712/23366478.2023.47

1. ÚVOD

Úprava odškodnění úrazů utrpěných státními zaměstnanci³ byla předobrazem současné úpravy nejen pracovního práva, ale též státního zaopatření v rámci práva sociálního zabezpečení. K těmto účelům se využíval poměrně dlouho institut vzdálení od služby a posléze např. právo na pravidelný plat, pokud se státní zaměstnanec stal fyzicky či psychicky práce neschopným v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK a je advokátem v Kocián Šolc Balaščík advokátní kancelář, s. r. o.

³ V rámci jednotnosti označování bude použit pojem státní zaměstnanec i pro státní služebníky podle právních úprav za Rakouska-Uherska.

z povolání (taxativně byla uvedena slepota, trvalá choroba a šílenství).⁴ S odškodněním zraněných státních zaměstnanců souvisely a díky jejich úpravě přešly i do úpravy pracovního, resp. sociálního práva instituty jako záloha na plat či penze. Výhody byrokracie tedy nepochybně sloužily jako inspirační zdroj pro vývoj dělnického, resp. pracovního práva v 19. století.

Jak je tomu však dnes v platném českém právu? Protože v demokratickém státě je vyžadována zvýšená účast občanů na správě věcí veřejných a státní služebníci při výkonu práce mohou doznat újmu, a to i na svém zdraví, nabízí se zeptat, jaké výhody nabízí dnes služební právo oproti obecné pracovní právní úpravě. Odpovědi budou v tomto článku formulovány na půdorysu zákona o státní službě⁵ v rámci dílčí komparace se švýcarskou úpravou. Je tak činěno se záměrem zachování přenositelnosti výsledků pro porovnání s právní úpravou jiných zaměstnanců v soukromoprávních vztazích. Nutně tak dojde ke zjednodušení, když bude úmyslně odhlíženo od úpravy vojáků z povolání, příslušníků aktivních vojenských záloh a příslušníků bezpečnostních sborů.⁶ Pozornost bude zaměřena výlučně na tzv. neozbrojené státní zaměstnance, tedy na státní zaměstnance podle zákona o státní službě záměrně, neboť jejich práce je více srovnatelná s prací běžné (pracovní) populace, a navíc státních zaměstnanců – „neozbrojenců“ je početně více než tzv. ozbrojenců v bezpečnostních sborech. Protože v České republice neexistuje úrazové pojištění,⁷ byla jako dílčí komparační vzor vybrána švýcarská úprava, aby bylo možné porovnat efektivitu práva v případě, že státní zaměstnanec dozná při výkonu práce újmu na zdraví.

Česká platná úprava služebního práva počítá s těmito úrazy a upravuje jejich odškodňování. Jedná se však o úpravu střední, kdy je očividné, že zákonodárce preferuje sice kvalifikovanou, ale současně levnou (z hlediska nákladovosti) státní správu. Toto řešení asi odpovídá možnostem české ekonomiky, byť si nelze než povzdechnout nad nerovností v odměňování. V případě tak šokujícím, jako je úmyslně způsobená smrt státního úředníka pro výkon jeho pravomoci, by však mělo služební právo nabídnout státnímu zaměstnanci jiný přístup než obecné právo pracovní.⁸ Bohužel v praxi tomu tak není, a to nejenom z hlediska postupu služebního orgánu, ale i z hlediska plnění, která jsou právní úpravou nabídnuta. Skutečně i v takovém mezním případě nalezneme zákonodárce odůvodnění pro jiné ocenění újmy pro pozůstalé, než je tomu v případě smrti např. vojáka na zahraniční misi?

Nejprve bude zkoumaná úprava zasazena do obecného rámce dostupných statistických údajů a ztracených nákladů práce, aby byla následně věnována pozornost relevant-

⁴ Srov. ust. § 1 a 5 patentu z 31. března 1781. K tomu více ŠOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2011.

⁵ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění. Autor děkuje kolegovi P. Machálkovi za konzultace a četné významné odborné poznatky k judikatuře správních soudů.

⁶ V tomto článku bude věnována pozornost pouze úpravě podle zákona o státní službě, tedy tzv. neozbrojenců. Nebudou zde uvažovány a ani hodnoceny úrazy a úprava odškodňování vojáků z povolání, příslušníků aktivních záloh či příslušníků bezpečnostních sborů.

⁷ Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, by nakonec zrušen, aniž by ve většině svých ustanovení vstoupil v účinnost.

⁸ Poukazujeme ve vší slušnosti na případ, který otrásl českou veřejností, kdy p. Dvořák upravenou plynovou pistolí zavraždil státního úředníka ve služebním poměru podle zákona o státní službě.

ní české úpravě a k ní se vztahující judikatuře. Výklad bude doprovázen dílčími exkurzy do švýcarského práva.⁹ Záměrně byly zvoleny poměrně jasné případy násilí vůči úřední osobě, státnímu zaměstnanci (nikoliv úřední osobě), které by neměly být předmětem složitého přezkumu pro příslušný služební úřad. Bohužel opak je v praxi pravdou, a to nejenom v České republice, a proto budou závěrem formulovány náměty ke zlepšení platné právní úpravy.

2. O POČTU PRACOVNÍCH A SLUŽEBNÍCH ÚRAZŮ A O ZTRACENÝCH NÁKLADECH

Počet úrazů je v České republice monitorován především skrze oznamovací systém, který je centralizován u 5 kontrolních orgánů, z nichž z hlediska rozsahu kompetence nejobjemnější je pochopitelně databáze Státního úřadu inspekce práce. V současné době probíhají hodnotící práce v souvislosti s aktualizací Národní politiky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP) z roku 2008,¹⁰ a tak byly prováděny též srovnávací a kontrolní výzkumy za využití doplňkových statistik, zejména statistiky soudní a databáze Státního zdravotního ústavu. V tuto chvíli lze potvrdit, že se podařilo od roku 2008 dosáhnout snížení frekvence pracovních úrazů a tím navázat na předchozí pozitivní trend z minulosti.¹¹ V roce 2021 tak došlo k mírnému meziročnímu nárůstu, kdy Státní úřad inspekce práce a Český báňský úřad zaznamenaly celkem 36 792 pracovních úrazů. Ve srovnání s průměrem EU jsou hodnoty vykazované v ČR nižší, ale sestupný trend EU převyšuje náš.

Zaměříme-li se více na obory státní služby podle zákona o státní službě, pak z hlediska počtu služebních úrazů patří k méně rizikovým, když ročně dojde u státních zaměstnanců k cca 4 úrazům na 1000 zaměstnanců. Nejméně riziková je kupodivu Praha, naopak nejvíce úrazů je hlášeno z kraje Jihočeského. Nejčastější příčinou je selhání lidského faktoru, neboli špatně odhadnuté riziko ze strany státního zaměstnance. Z hlediska rizika je pochopitelně významným faktorem u práce úředníka alkohol, a to buď sám o sobě, či v kombinaci s léky. Snad lze v této souvislosti dovodit, že i tímto způsobem státní zaměstnanci snižují duševní tlak, který je na ně při výkonu služby vyvíjen.¹²

⁹ Jedná se o Spolkové právo o úrazovém pojištění, Federal Law on accident insurance (UVG) z 20. března, 1981, v platném znění.

¹⁰ Autor je předseda pracovní komise pro přípravu aktualizované národní politiky BOZP.

¹¹ Od roku 2008 do roku 2013 počet registrovaných pracovních úrazů významně poklesl o dvě pětiny, avšak poté se změnil trend a mírně, o desetinu, vzrostl do roku 2016; příčiny nejsou jednoznačné, ale do jisté míry souvisí s větším počtem pracujících jedinců. Výzkum prováděl především VUBP, v. v. i.

¹² Příkladem je rozhodnutí kárného senátu státního zastupitelství při Nejvyšším státním zastupitelství ze dne 25. 11. 1998, sp. zn. K 105/98; či rozhodnutí kárného senátu státního zastupitelství při Nejvyšším státním zastupitelství ze dne 23. 9. 1998, sp. zn. K 107/98.

3. PLATNÁ ÚPRAVA V ZÁKONĚ O STÁTNÍ SLUŽBĚ

Zákon o státní službě v části šesté upravuje odpovědnost služebního úřadu za škodu a zabezpečení státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání velice skoupým způsobem. V podstatě je zde pouze obsažena delegace na zákoník práce,¹³ když zákon o státní službě v ust. § 124 odst. 1 stanoví: „*Odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci se řídí zákoníkem práce.*“ Specialitou dodanou zákonem o státní službě v této souvislosti je, že vnitřním předpisem podle pracovního práva se pro tyto účely rozumí služební předpis.

Platná úprava ignoruje terminologii občanského zákoníku a důsledně zmiňuje škodu, nikoliv též újmu státního zaměstnance. Co je ještě horší, v ust. § 124 odst. 3 zákona o státní službě je výslovně uvedeno, že služební úřad odpovídá za škodu na majetku státního zaměstnance způsobenou pro plnění služebních úkolů. Není zde však již upraveno, že služební úřad odpovídá za újmu na zdraví způsobenou státnímu zaměstnanci pro plnění jeho služebních úkolů.

Zákon o státní službě ještě explicitně uvádí, že i zabezpečení státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání se řídí zákoníkem práce. Pracovním úrazem podle zákoníku práce se rozumí služební úraz a služební úřad odpovídá za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci pochopitelně i na jeho majetku, pokud mu tato škoda byla způsobena pro plnění jeho služebních úkolů.

Taková úprava je ovšem plně srovnatelná s úpravou v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění, která ponechává regulaci odškodnění újmy úředníka územního samosprávného celku zcela na pracovněprávních předpisech.

Co v zákoně o státní službě chybí, a přitom by tam dle názoru autora chybět nemělo, je speciální úprava výsluhových plnění, bude-li státní zaměstnanec nezpůsobilý k výkonu práce právě pro služební úraz.¹⁴ To je přímý důsledek reforem uskutečněných při kodifikaci pracovního práva v minulém století a nová úprava v zákoně o státní službě na tom doposud nic nezměnila.¹⁵

¹³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění, dále „zákoník práce“.

¹⁴ Názorným příkladem je případ služebního úrazu vojáka z povolání, kterému skončil služební poměr právě pro služební úraz, a proto mu rozhodnutími Ministerstva obrany – odboru sociálního zabezpečení ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 275909/VP-4/15, o přiznání výsluhového příspěvku, byl přiznán výsluhový příspěvek v částce 14 823 Kč měsíčně a ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 275909/ODCH-5/15, o přiznání odchodného, pak odchodné v částce 183 366 Kč. Ve věci rozhodoval Krajský soud v Brně rozhodnutím ze dne 29. listopadu 2022, č. j. 29 Ad 11/2021-67.

¹⁵ Speciální úpravu penzí a jiných výhod v souvislosti se služebním úrazem podle zákona ze dne 25. ledna 1914, č. 15 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), opustil zákonodárce při unifikaci úpravy odpovědnosti zákonem č. 58/1956 Sb., o náhradě škody za pracovní úrazy a o náhradě nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení. K dalšímu sjednocení podmínek na úroveň v zásadě dělníků došlo pak u zaměstnanců státních orgánů zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. V ust. § 1 cit. zákona se uvádí, že účelem tohoto zákona je uspořádat pracovní a platové poměry státních zaměstnanců obdobně, jak je tomu u ostatních pracujících.

Služební poměr státního zaměstnance by měl být typickým právním poměrem státnězaměstnaneckým, veřejnoprávním.¹⁶ Cílem této úpravy by mělo být zejména chránit osoby podílející se na výkonu veřejné moci, neboť předmětná činnost je spojena se zvýšeným rizikem vzniku škody.

Chybí rovněž speciální úprava pravomoci správních soudů pro řízení o náhradě újmy, zde si ovšem již soudní moc pomohla sama. Pokud se jedná o úpravu pravomoci soudu, pak nároky o náhradu újmy ze služebních úrazů lze uplatnit u obecných soudů. Tento závěr je poměrně překvapivý mimo jiné pro existenci specifik veřejnoprávního vztahu i u státních zaměstnanců podle zákona o státní službě, jak byly identifikovány v judikatuře Nejvyššího správního soudu a v závěrech konfliktního senátu. Nabízelo by se poukázat na to, že i u nich jsou aplikovatelné závěry konfliktního senátu, který konstatoval: „*Věci vyplývající ze služebního poměru vojáků z povolání (nyní upravené především zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní (především pracovněprávní)*.“¹⁷ K tomu je nutno poukázat na existenci materiálu nazvaného Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 3. 6. 2019, v němž je formulován právní názor, že v případě rozhodování o povinnosti k náhradě škody a nemajetkové újmy, za kterou odpovídá služební úřad státnímu zaměstnanci, se jedná o věc služebního poměru, a vzhledem k tomu, že ve věcech služebního poměru má vždy jednat a rozhodovat služební orgán, musí být také rozhodování o povinnosti nahradit škodu a nemajetkovou újmu považováno za jeden z druhů řízení ve věcech služby, ačkoliv není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě.

Přesto Městský soud v Praze rozhodnul, že příslušný služební orgán není oprávněn věst řízení o náhradě újmy na zdraví státního zaměstnance vzniklé v souvislosti s výkonem státní služby. „*Taková pravomoc mu totiž nevyplývá z § 159 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v němž jsou taxativně vymezeny případy, v nichž je dána pravomoc příslušného služebního orgánu k vedení řízení ve věcech služby. K přezkumu nároků ve věcech náhrady za újmu na zdraví vzniklé v souvislosti s výkonem služebního poměru jsou tak příslušné civilní soudy.*“¹⁸

Pro rozhodnutí ve věci týkající se újmy na zdraví hrají klíčovou roli odborné medicínské znalosti, které ovšem soudce a ani služební orgán nemá. Proto jsou důležité otázky soudního přezkumu lékařských posudků zpracovaných v souvislosti s posuzováním zdravotního stavu zraněného státního zaměstnance. Po počáteční nejednotnosti obecných soudů (včetně Nejvyššího správního soudu) se judikatura (s přispěním Ústavního soudu) ustálila na stanovisku Nejvyššího správního soudu, že lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k práci není rozhodnutím vrchnostenského orgánu, kterým by se zakládala práva či povinnosti, ale jedná se o odborné stanovisko lékaře, jakési dobrozdání lékaře o zdravotním stavu nebo zdravotní způsobilosti.¹⁹ K uvedenému lze shr-

¹⁶ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 1998, sp. zn. 2 Cdon 949/97. *Soudní judikatura*. 1998, roč. 1, č. 22, pořadové číslo 162.

¹⁷ Srov. rozhodnutí konfliktního senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004-9. Dále srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 319/2018-59.

¹⁸ Rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 8 A 85/2019-57.

¹⁹ Podle názoru Ústavního soudu (Pl. ÚS 11/08) je posudek o zdravotním stavu „*souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod*“. Dále

nout, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 4 Ads 81/2005-125 a 8 As 151/2015-33) a Ústavního soudu (Pl. ÚS 11/08) lékařský posudek vydaný poskytovatelem zdravotních služeb sám o sobě nijak nemění právní sféru posuzované osoby a k případnému zásahu do právní sféry posuzované osoby dochází až určitým jednáním další osoby (typicky zaměstnavatele či služebního orgánu) na základě lékařského posudku. Lékařský posudek proto nelze chápat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, tj. jako akt vrchnostenského orgánu nadaného rozhodovat o právech a povinnostech, ale jako odborné stanovisko lékaře. Z toho důvodu lékařský posudek nepodléhá přezkoumání ve správním soudnictví.²⁰ V řízeních o náhradu újmy tak stejně jako u zaměstnanců v pracovním poměru jsou klíčoví znalci a jejich znalecké posouzení nároků státního zaměstnance. Příležitostně lze ovšem nalézt i odlišný přístup, když soudce lékařský posudek přezkoumá bez využití znalce. Ve věci rozhodované Krajským soudem v Brně tak učinil soudce v souvislosti se skončením služebního poměru.²¹

Porovnáváme-li tuto úpravu se švýcarskou úpravou úrazového pojištění, pak je nutno poukázat na závěr, že ani ve švýcarské úpravě nelze najít speciální výhodnou úpravu pro státní zaměstnance. I oni podléhají úpravě úrazového pojištění. V úrazovém pojištění nicméně není unifikace v podobě organizace, a lze tak zaznamenat rozdílnost aplikace podle příslušného nositele úrazového pojištění.²²

4. ODPOVĚDNOST ZAMĚSTNAVATELE ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU ZAMĚSTNANCÍ

Zabezpečení i státního zaměstnance pro případ nemoci z povolání či pracovního úrazu není v České republice stále řešeno prostřednictvím úrazového pojištění,²³ ale pracovníprávní úpravou odpovědností zaměstnavatele za škodu. Jedná se o institut objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za výsledek – za poškození zdraví (škodu), které zaměstnanec utrpěl při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Zaměstnavatel odpovídá i v případě, že škodu způsobila jiná osoba, a též

je dle názoru Ústavního soudu možné lékařský posudek vnímat jako rozhodnutí pouze v nejobecnějším smyslu tohoto slova, tedy v tom smyslu, že lékař při posuzování zdravotního stavu volí (rozhoduje) mezi tím, zda aktuální zdravotní stav zaměstnance umožňuje vykonávat dosavadní práci, či nikoliv. Jinak dle názoru Ústavního soudu platí, že o zdravotním stavu se nerozhoduje, nýbrž se tento zjišťuje, přičemž není pochyb o tom, že zdravotní stav je veličinou proměnnou.

²⁰ Tento názor potvrdilo i po novele provedené zákonem č. 202/2017 Sb. usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci ze dne 5. 1. 2018, č. j. 72 Ad 40/2017-30; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 23/2018-15; a nakonec též usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 1629/18.

²¹ Srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 42/2018-81, kde soud došel k následujícímu úsudku v bodě 30: „Krajský soud proto nemohl přisvědčit tvrzením žalovaného, že z předmětného lékařského posudku vyplývá závěr [...] Naopak lze očekávat, že u správních orgánů bude možné vykonávat službu/práci s jinak definovaným druhem a režimem výkonu služby/práce.“

²² Tento dílčí výzkum je inspirován článkem *Ersatzpflicht für berufsbedingte Gesundheitsschäden* (volně přeloženo jako *Povinnost nahradit újmu u nemocí z povolání*) od prof. Hardyho Landolta (LANDOLT, H. *Ersatzpflicht für berufsbedingte Gesundheitsschäden. Pflegerecht – Pflege in Politik, Wissenschaft und Ökonomie*. 2022, No. 4, s. 195–200). Pro porovnání efektivity práva byl využit případ sp. zn. BGER 8 C 507/2015, který byl rozhodnut Nejvyšším soudem Švýcarské konfederace dne 6. 1. 2016.

²³ Pro zrušení zákona č. 266/2006 Sb. a neshodu sociálních partnerů na jiné úpravě.

v případě, že újmu nezavinil. Zaměstnanec, který utrpěl pracovní úraz nebo u něhož byla zjištěna nemoc z povolání, je zaměstnavatel v rozsahu, ve kterém za újmu odpovídá, povinen poskytnout náhradu za ztrátu na výdělku, bolest a ztížení společenského uplatnění, účelně vynaložené náklady spojené s léčením a případně též věcnou škodu. Zemře-li zaměstnanec následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, je zaměstnavatel povinen v rozsahu své odpovědnosti poskytnout: náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s jeho léčením, přiměřených nákladů spojených s pohřbem, nákladů na výživu pozůstalých, jednorázové odškodnění pozůstalých a eventuálně též náhradu věcné škody.

Předmětná právní úprava byla po sovětském vzoru zavedena prakticky od počátku 60. let minulého století a nezměnila se ani s přijetím nového zákoníku práce. V současné době přitom již neodpovídá zásadním změnám ve společnosti a národním hospodářství, k nimž došlo od té doby.²⁴ S účinností od 1. 1. 1993 bylo sice zavedeno zákonné pojištění zaměstnavatele za škodu vzniklou zaměstnanci pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, toto (tehdy deklarované) dočasné opatření však problém pouze zmírnilo, nikoliv vyřešilo.

Jak konstatoval Nejvyšší soud: „*O vztah příčinné souvislosti se jedná tehdy vznikla-li škoda následkem pracovního úrazu (tj. bez pracovního úrazu by škoda nevznikla, tak jak vznikla). Z hlediska naplnění příčinné souvislosti, jako jednoho z předpokladů odpovědnosti za škodu, nemůže stačit pouhé připuštění možnosti vzniku škody v důsledku pracovního úrazu (jeho následků), nýbrž musí být tato příčinná souvislost postavená najisto. Pracovní úraz přitom nemusí být jedinou příčinou vzniku škody; postačí, jde-li o jednu z příčin, avšak příčinu důležitou, podstatnou a značnou.*“²⁵ Z hlediska procesního práva pak platí, že zaměstnanec jako žalobce má procesní povinnost tvrdit a navrhnout adekvátní důkazní prostředky k prokázání příčinné souvislosti s výkonem služby ve smyslu ust. § 101 odst. 1 o. s. ř., tzn. že následky služebního úrazu byly příčinou důležité, podstatnou a značnou.²⁶ V soudní praxi jsou ovšem rozhodující soudně znalecké posudky. Shledá-li znalec dostatečnou souvislost s výkonem služby, pak i soud dojde obvykle k úsudku, že zdravotní potíže mají příčinu ve výkonu služby. Navíc lze poukázat, že soudy v konkrétních řízeních obvykle volí procesně takový postup, který je vůči poškozenému státnímu zaměstnanci vstřícný a obvykle nutí služební úřad k procesní aktivitě a prokázání neexistence příčinné souvislosti. Je-li však státní zaměstnanec žalobcem, je obvykle na něm, aby složil zálohu na zpracování soudně znaleckého posudku.

Pokud se jedná o švýcarskou úpravou, pak je nutno zdůraznit, že je před švýcarskými soudy nutno prokázat (podle platného testu aplikovaného švýcarskými soudy) příčinnou souvislost s výkonem práce či služby jen v rozsahu 75 %.²⁷ Ovšem i podle švýcarského práva má posudek znalce v takovýchto případech klíčový význam.²⁸

²⁴ Srov. BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce: velký komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1377.

²⁵ Taktó rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 21 Cdo 3435/2008.

²⁶ Tato doktrína má oporu v judikatuře obecných i správních soudů. Za správní soudy lze zmínit rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ad 91/2014-37, ID ASPI JUD340795CZ.

²⁷ Tak rozhodnutí sp. zn. BGE 126 V 183 E. 2 b cit. in: LANDOLT, c. d., s. 199.

²⁸ Ve zkoumaném případě se jednalo o posudek PD Dr. med. B., vedoucího lékaře Kliniky psychiatrie, psychoterapie a psychosomatiky Psychiatrické služby. Na základě tohoto posudku došlo ke změně prvoinstančního rozhodnutí, podle něhož se o nemoc z povolání nejednalo. Nicméně Nejvyšší soud rozhodl, že

Přes určité nedostatky (zejména absenci pracovní rehabilitace jako dávky úrazového pojištění) má ovšem platná česká úprava i některé výhody, a to konkrétně plnou náhradu újmy a podporu spíše pasivního přístupu poškozeného, který není nucen se zpět zapojit co nejdříve do pracovního života.²⁹

Nevýhodou českého přístupu je, že v takovém případě uměle rozlišuje obecné zdraví zaměstnance a jeho pracovní zdraví. Aby zaměstnanec měl nárok na náhradu újmy i po delší dobu dočasně pracovní neschopnosti, resp. po jejím skončení (formou náhrady ztráty na výdělků po dobu trvání dočasně pracovní neschopnosti a náhrady ztráty na výdělků po skončení dočasně pracovní neschopnosti), pak musí prokázat, že podstatnou rozhodující a hlavní (ne však jedinou) příčinou jeho zdravotního stavu je pracovní úraz. V daném případě se dokazování vede obvykle skrze znalecké posouzení, kdy znalec po vyšetření zaměstnance a analýze jeho zdravotnické dokumentace dojde k závěru, že přetrvávající zdravotní obtíže mají či nemají spojitost s pracovním úrazem. Některé spory jsou skončeny po podání prvního znaleckého posudku, v jiných případech si strany vymůžou zpracování revizního znaleckého posudku ze strany jiného specialisty. Je-li prokázána souvislost, pak na rozdíl od úrazového pojištění soud přiznává sociálnímu pracovníkovi úplnou náhradu, co sociální pracovník požaduje. Obvykle se jedná o náhradu léčebných výloh, náhradu ztráty na výdělků po dobu trvání pracovní neschopnosti a náhradu ztráty na výdělků po skončení pracovní neschopnosti, bolestné a ztížení společenského uplatnění. Ocenit je nutno též lidský přístup soudu, který často využije možnost učinit si úsudek o nákladech spojených s léčením a nenutí sociálního pracovníka doložit všechny výdaje, a to i v případě, že to druhá strana rozporuje.

4.1 NÁROKY NA JEDNOTLIVÁ PLNĚNÍ

Pokud zaměstnanec utrpí pracovní úraz, pak je povinností zaměstnavatele jej odškodnit. Systém je vybudován na principu úplné kompenzace. To znamená, že zaměstnanec bude odškodněn za utrpěnou bolest, za ztížení osobního, rodinného, kulturního i sportovního života, za vynaložené léčebné výlohy, jakož i mu bude nahrazen ušlý příjem a veškerá další způsobená škoda. Právní úprava v tomto ohledu nabízí řadu nároků, které může zaměstnanec uplatnit, a to konkrétně náhradu ztráty na výdělků po dobu trvání dočasně pracovní neschopnosti, náhradu ztráty na výdělků po skončení dočasně pracovní neschopnosti, náhradu za bolest a ztížení společenského uplatnění,³⁰ náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s léčením a věcnou škodu. Je povinností zaměstnance tvrdit a prokazovat, jaká újma mu vznikla.

4.2 SOUDNÍ JUDIKATURA

Právní úprava i soudní judikatura odpovědnost za útok třetí osoby vůči zaměstnanci či úřední osobě připisuje zaměstnavateli, jedná-li se o útok objektivně spoje-

se o nemoc z povolání nejedná. Jedná se o věc sp. zn. BGer 8 C 507/2015 rozhodnutou Nejvyšším soudem dne 6. 1. 2016.

²⁹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3742/2008.

³⁰ Srov. nařízení vlády č. 276/2015 Sb.

ný s plněním pracovních úkolů, z hlediska věcného, místního a časového,³¹ resp. s výkonem služby. Podle ust. § 271k odst. 2 zákoníku práce je pracovním úrazem též úraz pro plnění pracovních úkolů.³² Za újmu pak odpovídá zaměstnavatel, resp. Česká republika, i když je právem poškozeného přímo nastoupit na škůdce či jinou osobu. Dopustí-li se tedy fyzického útoku vůči státnímu zaměstnanci a zaměstnanec je zraněn, pak se jedná o služební úraz, je-li zde objektivní spojitost s výkonem služby. Modelovým příkladem určeným pro porovnání efektivitu ochrany práv náležející zaměstnanci v pracovním poměru je úder klientovy ruky třikrát až pětkrát do zátylku sociálního pracovníka. Pro státního zaměstnance pak využijeme jiný modelový příklad, který se zdál být rovněž jasný od počátku.³³ Klient České správy sociálního zabezpečení napadnul státního zaměstnance (úředníka), a to takto: „[...] začal zvyšovat hlas, následně k ní přistoupil se složkou dokumentů o velikosti formátu A4 zastrčenou ve folii a přeloženou podélně, kterou jí silně udeřil do levé tváře a pak do oblasti ucha“. V daném případě dokonce došlo k odsouzení pachatele tohoto činu pro trestný čin násilí proti úřední osobě podle ust. § 325 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku v jednočinném souběhu s přečinem výtržnictví podle ust. § 358 odst. 1 trestního zákoníku.

Služební úřad je stejně jako zaměstnavatel v souladu s ust. § 105 zákoníku práce povinen objasnit příčiny a okolnosti vzniku pracovního úrazu. Zraněný státní zaměstnanec má právo se vyšetřování zúčastnit, pokud mu to zdravotní stav dovolí. Na vyšetřování by se měli účastnit svědci, zástupci odborové organizace, přičemž zaměstnavatel by bez vážných důvodů neměl měnit stav na místě úrazu do doby objasnění příčin a okolností vzniku pracovního úrazu. Je-li ve věci vedeno prověřování pro spáchání trestného činu, pak poškozený zaměstnanec může uplatnit nárok na náhradu škody a policejní orgán mu může již v této fázi umožnit nahlížení do trestního spisu, což může zaměstnanci napomoci i v civilním řízení o náhradu újmy.

Společným znakem pracovních a služebních úrazů je, že zaměstnavatel, pojistitel či služební orgán samotnou podstatu úrazu zpochybňuje výjimečně. Ač podle zákoníku práce rozhoduje o tom, zda se jedná či nejedná o pracovní úraz, zaměstnavatel, je tento podle vyhlášky č. 125/1993 Sb., v platném znění, vázán procesními pokyny pojistitele. Zaměstnavatel proto nemůže uznat svoji odpovědnost, pokud mu pojistitel sdělí svůj závazný pokyn, že trvá na soudním jednání a odmítá plnit před vydáním rozhodnutí soudu v dané věci. Tento prvek u státních zaměstnanců z povahy věci odpadá. Česká republika se pro tyto případy nepojišťuje *ex lege*.

Kde se v praxi objevily problémy, je opět délka léčení a rozporovaná příčinná souvislost s požadovanou výší náhrady újmy. V našem modelovém případě šlo o to, že sociální pracovník měl „jen“ podlitiny, ale následně se psychicky zhroutil a byl dlouhodobě léčen v psychiatrické léčebně. U státního zaměstnance začala státní zaměstnankyně pociťovat úzkost, která ji vyřadila z pracovního procesu, služební orgán začal rovněž pochybovat.

V tomto případě se služební orgán dovolal toho, že: „[...] je povinností každého postiženého zaměstnance žalované hlásit pracovní úraz ihned, nebo v co nejkratší době

³¹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 1. 2003, sp. zn. 21 Cdo 454/2002.

³² Tak stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpj 37/74.

³³ Srov. sp. zn. 9 C 35/2019.

poté, kdy k pracovnímu úrazu došlo, a všechny pracovní úrazy navíc podléhají evidenci v knize úrazů. Jelikož v tomto případě žalobkyně nic žalované nehlásila, a to ani ve dnech po incidentu bezprostředně následujících, a o incidentu neexistuje žádný záznam v knize úrazů, má žalovaná za to, že se v případě žalobkyně o pracovní úraz nejedná.³⁴ Stát dokonce přičetl poškozené státní zaměstnankyni, že nechodila na sebeobranu.³⁵ Hlavním argumentem pro služební orgán však byla obtížná manifestace příčinné souvislosti mezi útokem a jeho následkem, když: „Žalovaná samotný incident nerozporovala, namítala však, že nelze s určitostí konstatovat, že psychiatrické potíže žalobkyně nemohly způsobit i jiné skutečnosti (např. neshody v práci, frustrace z práce, konflikt s nadřízenou).“

Proto je pro zraněného státního zaměstnance ovšem obvykle problém v reálném čase získat aspoň nějaké plnění za utrpěný úraz, jehož povahu jako služebního úrazu služební úřad nepochybně. Státní zaměstnanec obvykle není schopen bez dalšího prokázat existenci příčinné souvislosti mezi služebním úrazem a vznikem újmy. Názorným příkladem je rozhodnutí Okresního soudu v Rakovníku,³⁶ kdy k zahájení řízení došlo v polovině května 2019 a k jeho pravomocnému skončení téměř o tři roky později.³⁷

Stejně tak u sociálního pracovníka se případ dostal k soudu, byly zpracovány znalecké posudky, v nichž znalci přisoudili útoku klienta rozhodující roli ve způsobených zdravotních problémech, a soud proto uložil poskytovateli sociálních služeb uhradit způsobenou újmu.

Porovnáme-li tento případ se švýcarskou úpravu, pak v případě duševních poruch, které jsou následkem tvrzeného služebního úrazu, soudy aplikují test přiměřenosti, tedy zjišťují, zda je pravděpodobné, že služební úraz či nemoc z povolání (nebo události s ní spojené) způsobí duševní poruchu, nebo zda je pravděpodobné, že služební úraz či nemoc z povolání (nebo události s ní spojené) způsobí duševní poruchy podle obvyklého běhu události a obecných životních zkušeností.³⁸ Aby bylo možné nemoc definovat jako nemoc z povolání, je nutné, aby pojištěná osoba byla po určitou dobu vystavena typickému riziku povolání.³⁹

Pokud jde o následný vývoj zkoumaných případů v České republice, pak lze zobecnit, že spory o náhradu újmy ovšem často u zaměstnanců v pracovněprávních vzta-

³⁴ Srov. rozsudek Okresního soudu v Rakovníku sp. zn. 9 C 35/2019.

³⁵ V daném případě doslova zaznělo: „Při výkonu pracovních činností, kterými byla žalobkyně pověřena, tedy lze jistotě míru konfliktních situací při jednání s klientem, někdy až agresivním, předpokládat a zaměstnanci na takové situace musí být připraveni. Žalovaná svým zaměstnancům poskytuje možnost účastnit se školení zaměřených např. na sebeobranu úředníků. Žalobkyně však žádného z nabízených školení nikdy nevyužila.“ Srov. rozsudek Okresního soudu v Rakovníku sp. zn. 9 C 35/2019.

³⁶ Srov. tamtéž.

³⁷ Přesně řečeno 6. dubna 2022. Srov. 9 C 35/2019. In: *infoSoud: Krajský soud Praha: Okresní soud Rakovník* [online]. [cit. 2023-04-07]. Dostupné na: https://infojednani.justice.cz/InfoSoud/public/search.do?type=spzn&typSoudu=os&krajOrg=VSECHNY_KRAJE&org=OSSTCRA&cisloSenatu=9&druhVec=C&bcVec=35&rocnik=2019&spamQuestion=23&agendaNc=CIVIL.

³⁸ Tak Komentář k čl. 3 ATSG: Zweiter Titel: Gegenstand der Versicherung (Art. 6–9 UVG). In: FRÉSARD-FELLAY, G. – LEUZINGER, S. – PÄRLI, K. (eds.). *Unfallversicherungsgesetz*. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2019.

³⁹ Švýcarský Nejvyšší soud rozhodl že jednorázové poškození zdraví, k němuž dojde současně s výkonem povolání, není dostačující. Degenerativní poškození rovněž nepředstavují nemoc z povolání, neboť se vyskytují i u osob, které nejsou výdělečně činné. Jedná se o rozhodnutí sp. zn. 5 Case BGER U 296/03 z 24. 5. 2004. Rozhodnutí lze přečíst in LANDOLT, c. d., s. 199.

zích končí narovnáním.⁴⁰ Dojde-li již k soudnímu řízení, pak pouze v minimu případů se zaměstnavatel odvolá proti rozhodnutí soudu prvního stupně, a to z důvodu, že na rozdíl od zraněného zaměstnance není zaměstnavatel osvobozen od úhrady soudního poplatku a pojistitel tento soudní poplatek uhradí pouze v případě, že se k tomu předem písemně zavázal.⁴¹ Pojistitelé tak sice mohou trvat na podání odvolání a uhradí následně soudní poplatek za odvolání podané zaměstnavatelem, činí tak však jen v případech s potenciálem tzv. preventivní litigace, tedy v případech, kdy soudy řeší významnou právní otázku, jež pojistitel využije v jiných soudních sporech s ním vedených. Tento obecný závěr ovšem neplatí pro případ služebních úrazů, protože Česká republika naopak poměrně důsledně trvá na podávání odvolání, možná i proto, že Česká republika je osvobozena od povinnosti hradit soudní poplatek též. Spory o náhradu újmy vedené státními zaměstnanci tak naopak často nekončí prvním soudním rozhodnutím ve věci.

Z hlediska praktických poznatků spojených s uplatněním jednotlivých nároků je z analyzovaných případů zřejmé, že platná úprava je pro laika obtížně srozumitelná a zraněný státní zaměstnanec má jen mlhavou představu, o co může žádat a co může dostat. Tak konkrétně sociální pracovník opomněl žalovat valorizovanou náhradu ztráty na výdělku po skončení dočasné pracovní neschopnosti. I když soud prvního stupně sociálnímu pracovníkovi tuto částku přiznal, odvolací soud rozsudek změnil a v této části nárok sociálního pracovníka zamítl.⁴² Nejvyšší částku zatím požadoval zaměstnanec na Praze 6, a sice 200 mil. amerických dolarů. Finální přiznaná hodnota byla v českých korunách a nepřesahovala významně 25 tisíc korun.⁴³

5. ZÁVĚR

Úprava odškodnění úrazů utrpěných státními zaměstnanci byla předobrazem současně úpravy nejen pracovního práva, ale též státního zaopatření v rámci práva sociálního zabezpečení. I když výhody byrokracie sloužily jako inspirace pro vývoj dělnického, resp. pracovního práva v 19. století, podle platné (české) úpravy obsažené v zákoně o státní službě již státní služebníci zvýhodnění oproti zaměstnancům odškodňovaným podle zákoníku práce zvýhodnění nejsou. Tímto faktem však není současně tvrzeno, že by služební právo nemělo státním zaměstnancům co nabídnout. Právě naopak, zvláštní předpisy u vojáků z povolání či u příslušníků bezpečnostních sborů nabízí velmi podnětné zvláštní výhody. Zmínit lze započítání doby léčení do zkušební

⁴⁰ Jmenovitě lze odkázat na věc vedenou u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 52 C 334/2012; u Obvodního soudu pro Prahu 5 pod sp. zn. 5 C 105/2012; či u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 10 C 84/2016 či sp. zn. 48 C 6/2014.

⁴¹ Tzv. osobní osvobození zaměstnance vyplývá z ust. § 11 odst. 2 písm. e) zákona o soudních poplatcích. Zde je uvedeno, že osvobozen je navrhovatel v řízení o náhradu škody z pracovního nebo služebního úrazu a nemocí z povolání.

⁴² Učinil tak na základě rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1987/2002, v němž Nejvyšší soud konstatoval: „Zvýšení (úpravu) náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti podle nařízení vlády, vydaných na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 202 odst. 2 zák. práce, lze poškozenému zaměstnanci v řízení před soudem přiznat, jen jestliže je uplatnil v žalobě nebo soudem přípustěnou změnou žaloby.“

⁴³ Tak rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 6 ve věci sp. zn. 18 C 178/2008.

doby, přes zákaz propuštění ze služebního poměru, po zvláštní nároky v případě úmrtí vojáka či příslušníka při výkonu služby či pro výkon služby. V komparativním výzkumu švýcarského práva nicméně rovněž bylo zjištěno, že švýcarští služebníci podléhají úrazovému pojištění, v jehož rámci v rámci zkoumaného rozsahu nebyly zaznamenány zvláštnosti oproti jiným zaměstnancům.

Příkladem z poslední doby je případ, kdy p. Dvořák zastřelil upravenou plynovou pistolí úřednici Úřadu práce.⁴⁴ České služební právo bohužel pozůstalým nenabízí výrazně jednodušší postup ve srovnání s úpravou v zákoníku práce. K neexistenci lepší úpravy ve služebním právu pro neozbrojené státní zaměstnance je nutno doplnit, že v jiných případech se bohužel stává, že státní zaměstnanci dále konají svou práci a ničeho nežadají, neboť se sami stydí za utrpěný (služební) úraz. Ti, kteří požádají o odškodnění, pak zase neví, co musí prokazovat a že musí uplatnit též např. nárok na valorizaci.⁴⁵

Cílem tohoto článku je upozornit, že stát nemůže očekávat kvalifikovanou a efektivní státní službu, není-li ochoten nabídnout vyšší standard ochrany práv státního zaměstnance či jeho pozůstalých. Ani ve služebním právu neexistuje nic jako oběd zadarmo. Zvyšuje-li se nebezpečí konfliktu s klienty při výkonu služby, musí na to reagovat též právní úprava služebního práva, chceme-li mít kvalitní státní službu, a to i u těch státních zaměstnanců, kteří neslouží v bezpečnostních sborech či v ozbrojených složkách.

Nelze-li pro očekávanou finanční náročnost převzít výsluhy i pro státní zaměstnance podle zákona o státní službě, pak by bylo vhodné, aby zákon o státní službě alespoň převzal úpravu ust. § 100 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění, který za úraz prohlašuje mimo jiné též úraz utrpěný při cestě do místa plnění služebních úkolů.

V rámci dílčí komparace se švýcarskou úpravou úrazového pojištění však lze říci, že ani švýcarská úprava nepřináší žádná jednoduchá, lehce přenositelná řešení. Navíc se zdá, že česká judikatura časem najde podobnou cestu, jaká je seznatelná již nyní ze švýcarské judikatury k úrazovému pojištění, tedy že se jedná o nemoc z povolání, pokud zaměstnanec byl po určitou dobu vystaven typickému riziku povolání. I v úrazovém pojištění je však státní zaměstnanec povinen prokázat příčinnou souvislost svých zdravotních problémů s výkonem služby.

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stefkom@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-1060-6682

⁴⁴ Srov. např. Nejvyšší soud přezkoumá doživotí pro Dvořáka, který zastřelil úřednici. In: *iDNES.cz* [online]. [cit. 2023-04-06]. Dostupné na: https://www.idnes.cz/praha/zpravy/jiri-dvorak-strelba-belehradska-praha-dozivoti-nejvyssi-soud.A230309_135306_praha-zpravy_vajo.

⁴⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1987/2002, v němž Nejvyšší soudu konstatoval: „Zvýšení (úpravu) náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti podle nařízení vlády, vydaných na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 202 odst. 2 zák. práce, lze poškozenému zaměstnanci v řízení před soudem přiznat, jen jestliže je uplatnil v žalobě nebo soudem připuštěnou změnou žaloby.“

ODPOVĚDNOST STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU SLUŽEBNÍMU ÚŘADU

HANA JANDOVÁ, VERONIKA NOVÁKOVÁ

Abstract: **Liability of Civil Servants for Damage Caused to the Service**

The legal regulation of the liability of civil servants for damage caused by them to the civil service contained in Act No. 234/2014 Sb., on the Civil Service, as amended, directly refers to Act No. 262/2006 Sb., the Labour Code, as amended. However, there has been a disagreement among the professional community as to the extent to which certain legislation should be applied. The article therefore focuses on the mapping of the current legislation and its application in practice, while pointing out certain shortcomings and gaps.

Keywords: compensation for damages; service relationship; civil servant; Civil Service Act; Labour Code

Klíčová slova: náhrada škody; služební poměr; státní zaměstnanec; zákon o státní službě; zákoník práce

DOI: 10.14712/23366478.2023.48

ÚVOD

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o státní službě**“) v ustanovení § 123 výslovně uvádí, že odpovědnost státního zaměstnance¹ za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu,² se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákoník práce**“). Náhrada škody³ je přitom v pracovněprávních vztazích upravena primárně zákoníkem práce, úprava náhrady škody obsažená v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**občanský zákoník**“), se proto v zásadě neaplikuje.

¹ Zákon o státní službě definuje státního zaměstnance jako fyzickou osobu přijatou do služebního poměru, zařazenou na služební místo nebo jmenovanou na služební místo představeného a vykonávající některou z činností uvedených v ustanovení § 5 odst. 1.

² Služebním úřadem se dle zákona o státní službě rozumí státní orgán nebo právnická osoba, o kterých tak stanoví jiný zákon. Jedná se především o právnické osoby, na které byla vztažena působnost zákona o státní službě tzv. změnovým zákonem č. 250/2014 Sb., např. Státní fond životního prostředí, Centrum pro regionální rozvoj, Státní fond dopravní infrastruktury.

³ K pojmu škoda v pracovněprávním pojetí blíže např. BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, marg. č. 3.

V současné době panuje v oblasti posuzování náhrady škody způsobené služebním úřadu státním zaměstnancem v právní teorii i praxi rozdílný přístup k řešení otázky aplikace soukromoprávní či veřejnoprávní úpravy. Je třeba ihned úvodem uvést, že se jedná o dlouhodobě diskutovanou a poměrně složitou problematiku, která na tomto místě nemůže být podrobně rozebrána v celé své šíři. Z tohoto důvodu se autorky zaměřují na stručné vymezení základních hmotněprávních atributů odpovědnosti státních zaměstnanců za škodu způsobenou služebním úřadu a následně se blíže zaměřují na rozbor procesněprávní roviny, kde je hlavní pozornost věnována nedostatkům aktuální právní úpravy a praxe.

HMOTNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA NÁHRADY ŠKODY ZAMĚSTNANCE VŮČI ZAMĚSTNAVATELI V ZÁKONÍKU PRÁCE

Zákoník práce otázku náhrady škody způsobenou zaměstnancem zaměstnavateli upravuje v ustanoveních § 250–264. Rozlišuje přitom obecnou náhradu škody, náhradu škody při porušení oznamovací a zakročovací povinnosti a dále pak zpřísněnou náhradu škody u individuální odpovědnosti za schodek a ztrátu svěřených věcí.

Aby vznikl odpovědnostní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, musí dojít k porušení povinnosti z primárního vztahu (pracovní poměr). Povinnostmi se přitom rozumí povinnosti plynoucí ze všeobecně závazných právních předpisů, ale rovněž i vnitřních předpisů zaměstnavatele, pracovní smlouvy nebo pokynu nadřízeného zaměstnance.

Současně musí být splněny i další předpoklady vzniku tohoto sekundárního vztahu, kterými jsou vznik škody, příčinná souvislost mezi konkrétním porušením povinnosti a způsobenou škodou a zavinění zaměstnance. Škoda ve smyslu pracovního práva sice není v zákoníku práce ani jiném pracovněprávním předpisu přímo definována, avšak praxe ji zjednodušeně řečeno chápe jako újmu zaměstnavatele spočívající ve zmenšení jeho majetku. Zmíněný vztah příčiny a následku vystihl Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. 21 Cdo 931/2006: „*O vztah příčinné souvislosti se jedná tehdy, vznikla-li škoda následkem zaviněného porušení pracovních povinností zaměstnancem – tj. bez zaviněného porušení povinností zaměstnancem by škoda nevznikla tak, jak vznikla. Z hlediska naplnění příčinné souvislosti jako jednoho z předpokladů odpovědnosti za škodu nemůže stačit pouhé připuštění možnosti vzniku škody v důsledku zaviněného porušení povinností zaměstnancem, nýbrž musí být tato příčinná souvislost najisto postavena. Zaviněné porušení pracovních povinností zaměstnancem nemusí být jedinou příčinou vzniku škody; musí však být jednou z příčin, a to příčinou důležitou, podstatnou a značnou.*“ Opakovaně akcentované zavinění na straně zaměstnance není zákoníkem práce vymezeno, stejně tak i v občanském zákoníku by přesná definice zavinění v obecné rovině byla hledána marně. Současně je třeba však zmínit, že občanský zákoník s pojmem zavinění přímo pracuje, dokonce používá i jednotlivé formy zavinění, například v ustanovení § 2911 zakotvuje zavinění z nedbalosti. Přesnou definici zavinění v soukromoprávním smyslu tak lze v současné době hledat v judikatuře, ale rovněž je možné v souladu s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu čerpat z právní úpravy obsažené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění

pozdějších předpisů.⁴ Zaviněním na straně zaměstnance se tak rozumí vnitřní vztah zaměstnance vůči jeho jednání a následkům tohoto jednání.⁵ Pro úplnost je však třeba dodat, že v určitých případech je rozsah odpovědnosti zaměstnance omezen v závislosti na určitých okolnostech daného případu, což bude blíže následně rozebráno.

OBEČNÁ NÁHRADA ŠKODY

Obecně platí, že zaměstnanec je povinen nahradit zaměstnavateli škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. V případě, že na vzniku škody měl podíl i zaměstnavatel, rozsah povinnosti zaměstnance nahradit škodu se poměrně omezí. Vznik obecné odpovědnosti za škodu je tedy vázán na splnění následujících předpokladů: vznik škody zaměstnavateli; porušení povinností zaměstnancem; příčinná souvislost mezi vznikem škody a porušením povinností; zavinění zaměstnance. Přítomnost všech těchto předpokladů musí nastat současně, chybí-li některý z nich, odpovědnostní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nevzniká.

V tomto případě je zaměstnanec povinen nahradit zaměstnavateli skutečnou škodu, zpravidla v penězích, není však vyloučeno ani uvedení v předchozí stav (naturální restituce). Výše náhrady škody je omezena čtyřapůlnásobkem průměrného měsíčního výdělku zaměstnance. Pokud však zaměstnanec způsobil škodu úmyslně, hradí i ušlý zisk a limitace výše náhrady škody se neuplatní vůbec. Je-li uzavřena dohoda o náhradě škody, která by přesahovala uvedenou zákonnou limitaci, byla by v této převyšující části neplatná.⁶ Celá škoda se hradí rovněž tehdy, pokud zaměstnanec způsobil škodu v opilstosti nebo pod vlivem návykových látek; ušlý zisk se ale v tomto případě nehradí. Pokud škodu spoluzpůsobil zaměstnavatel, jiní zaměstnanci či třetí osoby, nahradí zaměstnanec pouze poměrnou část⁷ podle míry svého zavinění.⁸ Odpovědný je zaměstnavatel i ten zaměstnanec, jenž neporuší žádný právní předpis, nicméně jednal-li proti dobrým mravům, potě je povinen nahradit škodu tím způsobenou (nikoliv však ušlý zisk).

ŠKODA PŘI PORUŠENÍ OZNAMOVACÍ A ZAKROČOVACÍ POVINNOSTI

Zákoník práce klade důraz na informační a prevenční povinnost zaměstnance vůči zaměstnavateli, a proto na zaměstnanci, který vědomě neupozornil nadří-

⁴ Ustanovení § 15 a § 16 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, definují jednotlivé formy zavinění.

⁵ VALENTOVÁ, K. – PROCHÁZKA, J. – JANŠOVÁ, M. – ODROBINOVÁ, V. – BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce: komentář*. 1. vyd. [1. aktualizace]. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 793–797.

⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 21 Cdo 773/2014.

⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 4159/2019.

⁸ ODROBINOVÁ, V. § 257 [Rozsah a způsob náhrady škody u obecné povinnosti nahradit škodu]. In: VALENTOVÁ, K. – PROCHÁZKA, J. – JANŠOVÁ, M. – ODROBINOVÁ, V. – BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 812–813.

zeného vedoucího zaměstnance na škodu hrozící zaměstnavateli nebo nezakročil proti hrozící škodě, ačkoliv by tím bylo zabráněno bezprostřednímu vzniku škody, může zaměstnavatel požadovat, aby se podílel na náhradě škody, která byla zaměstnavateli způsobena, a to v rozsahu přiměřeném okolnostem případu, pokud ji není možné nahradit jinak, respektive pokud přímý škůdce není znám, nebo není za škodu odpovědný (jednal v duševní poruše). Předpoklady pro uplatnění odpovědnosti zaměstnance jsou v tomto případě: vznik škody zaměstnavateli; porušení prevenční povinnosti zaměstnance; příčinná souvislost mezi vznikem škody a porušením povinnosti; zavinění zaměstnance minimálně ve formě vědomé nedbalosti; okolnost, že vzniklou škodu nelze nahradit jinak.

Sankční povaha odpovědnosti zaměstnance za nesplnění povinnosti k odvrácení škody je dána tím, že nejde o vlastní náhradu škody, která by nebyla vznikla, kdyby zaměstnanec dostal své zvláštní prevenční povinnosti. Maximální výše náhrady škody v tomto případě činí trojnásobek průměrného měsíčního výdělku zaměstnance. S obecnou náhradou škody se náhrada škody při zanedbání informační a prevenční povinnosti vylučuje. Respektive jsou-li splněny podmínky odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavateli uvedené v ustanovení § 250 odst. 1 zákoníku práce (obecná odpovědnost za škodu), je vyloučena odpovědnost zaměstnance za nesplnění povinnosti k odvrácení téže škody podle ustanovení § 251 odst. 1 zákoníku práce, neboť tento odpovědnostní vztah může vzniknout jen mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, který nesplnil svou oznamovací povinnost nebo povinnost zakročít v případě hrozící škody, kterou nezpůsobil sám svým vlastním jednáním.⁹

Když už se zaměstnanec snaží eliminovat vzniknuvší škodu a způsobil-li by při odvrácení škody hrozící zaměstnavateli nebo nebezpečí přímo hrozícího životu nebo zdraví, není povinen k náhradě škody za podmínek, jestliže tento stav sám úmyslně nevyvolal a počínal si přitom způsobem přiměřeným okolnostem. Tento princip teorie nazývá jako zmírněná náhrada škody zaměstnance. Poruší-li zaměstnanec oznamovací povinnost nebo povinnost zakročít, je povinen nahradit tím vzniklou škodu, u jejíž výše se musí vzít v potaz okolnosti, které bránily splnění povinnosti, stejně jako význam (rozsah a dopad) škody pro zaměstnavatele. I v případě úmyslného zavinění ale výše náhrady nesmí přesáhnout trojnásobek průměrného měsíčního výdělku.

ŠKODA Z ODPOVĚDNOSTI ZA SCHODEK A ZTRÁTU SVĚŘENÝCH VĚCÍ

Zákoník práce vyjmenovává dvě skutkové podstaty zpřísněné náhrady škody. První je odpovědnost za schodek na svěřených hodnotách, který je zaměstnanec povinen vyúčtovat na základě dohody o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování. Tuto dohodu není možné uzavřít ohledně základních prostředků, např. motorových vozidel, u nichž není zaměstnanec schopen zajistit jeho kvalifikovanou obranu, a stran drobných předmětů.¹⁰ Druhou skutkovou podstatou je

⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3555/2013.

¹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. 21 Cdo 2196/2010.

náhrada škody zaměstnance za ztrátu svěřených věcí, která se týká nástrojů, ochranných pracovních prostředků a jiných podobných věcí, které mu zaměstnavatel svěřil na základě písemného potvrzení.

V obou případech se zavinění zaměstnance předpokládá. Zaměstnavatel ho tedy nemusí tvrdit ani prokazovat, naopak zaměstnanec se vyviní, pokud prokáže, že schodek vznikl zcela nebo zčásti bez jeho zavinění (zaměstnancem nezaviněným zásahem třetí osoby¹¹ či zanedbáním povinností ze strany zaměstnavatele¹²), nebo že ke ztrátě svěřených věcí došlo zcela nebo zčásti bez jeho zavinění. Zpříšňující charakter se projevuje i v té skutečnosti, že škodu hradí zaměstnanec zaměstnavateli v plné výši. K modifikaci výše škody může dojít jen z důvodů hodných zvláštního zřetele. Může se jednat například o zvláštní charakter škody, výjimečné osobní a majetkové poměry zaměstnance, způsob, jakým se náhrada škody zaměstnance dotkne, dopad nenahrazení plné výše škody pro zaměstnavatele apod.¹³ Pro úplnost je nutné zdůraznit, že z důvodů hodných zvláštního zřetele soud může moderovat i obecnou náhradu škody či náhradu škody při porušení povinnosti oznamovací a zakročovací.

LIMITACE VÝŠE ŠKODY

Moderační právo je nutné uplatnit ve vztahu k celkové výši škody připadající na zaměstnance před uplatněním případných limitací za škodu (čtyřapůlnásobek průměrného měsíčního výdělku či trojnásobek průměrného měsíčního výdělku). Existenci zákonných předpokladů pro moderaci soud musí zkoumat z úřední povinnosti.

Odpovědnost za škodu způsobenou zaměstnancem je limitována i v případě, je-li zaměstnanec stížen duševní poruchou. V tomto případě je povinen nahradit škodu jím způsobenou, je-li schopen ovládnout své jednání a posoudit jeho následky (ustanovení § 261 zákoníku práce). Je irelevantní, zda v důsledku vymizení, byť i jedné složky (ovládací či rozpoznávací), byla omezena svéprávnost zaměstnance, dokonce je bez významu, zda duševní porucha byla dlouhodobého charakteru, či zda se jednalo o momentální jednorázovou událost (např. infarkt myokardu). To však nelze aplikovat ve všech případech, kupříkladu přivedl-li by se zaměstnanec do stavu, kdy není schopen ovládnout své jednání anebo posoudit jeho následky alespoň z nevědomé nedbalosti, je povinen takovou způsobenou škodu nahradit.

Pokud se zaměstnanec uvedl do stavu, kdy není schopen ovládnout své jednání nebo posoudit jeho následky, alespoň z nevědomé nedbalosti, je povinen nahradit škodu v tomto stavu způsobenou. Proto je třeba rozlišit, zda zaměstnanec spáchá škodu po požití omamné a psychotropní látky, anebo například v důsledku epileptického záchvatu.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2002, sp. zn. 21 Cdo 711/2001.

¹² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2002, sp. zn. 21 Cdo 37/2001, případně též Projednání směrnice pléna Nejvyššího soudu k zajištění jednotného výkladu zákona č. 71/1958 Sb., o závazcích k náhradě škody způsobené zaměstnancem porušením povinností z pracovního poměru ze dne 9. 11. 1961, Pls 2/61.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 21 Cdo 2511/2010.

STANOVENÍ VÝŠE ŠKODY

Výši náhrady škody určuje zaměstnavatel, nikoli však libovolně a svévolně. Rozsah musí být odůvodněný, aby zaměstnanec měl možnost zhodnotit, zda s vyměřenou škodou pro její objektivní povahu souhlasí. V kladném případě uzavře zaměstnanec se zaměstnavatelem dohodu o škodě, případně dluh z titulu náhrady škody vůči zaměstnavateli co do důvodu i výše uzná. V obou případech se obě strany mohou dohodnout na splátkovém kalendáři.

Když zaměstnanec se zaměstnavatelem s určenou výší škody nesouhlasí, může se obrátit na soud, aby rozsah náhrady škody spravedlivě posoudil. Z toho důvodu je zaměstnavatel povinen výši požadované náhrady škody zaměstnanci písemně oznámit do jednoho měsíce ode dne, kdy bylo zjištěno, že škoda vznikla a že zaměstnanec je povinen ji nahradit, a se zaměstnancem i s odborovou organizací (pokud u něj působí) tuto záležitost projednat. Tyto povinnosti mají jen pořádkovou povahu a s jejich absencí není spojena prekluze práva na náhradu škody, nicméně od okamžiku doručení tohoto oznámení nastává prodlení zaměstnance.

PRÁVNÍ REŽIM NÁHRADY ŠKODY STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ VŮČI SLUŽEBNÍMU ÚRADU

V obecné rovině je nutné zdůraznit, že teorie pracovního práva člení individuální pracovněprávní vztahy na základní pracovněprávní vztahy (pracovní poměry a pracovněprávní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr) a na ty, které souvisejí s těmi základními (doplňující základní pracovněprávní vztahy). Vedle tohoto se rozlišuje samostatně se vydělující skupina právních vztahů, ve kterých je také konána práce (mající zpravidla znaky závislé práce), která je však specifická způsobem úpravy věcné působnosti zákoníku práce na tyto vztahy, které se neřídí pouze zákoníkem práce (popřípadě subsidiárně příslušnými ustanoveními občanského zákoníku) a souvisejícími pracovněprávními předpisy, ale jsou upraveny též jinými (než pracovněprávními) normami.¹⁴ Tato skupina bývá někdy označována jako „další právní vztahy účasti na práci“ a vyznačuje se tím, že zákoník práce se na tyto vztahy vztahuje, pokud to zákoník práce výslovně stanoví (přímá působnost), nebo pokud to stanoví zvláštní předpisy [odvozená (delegovaná) působnost], a dále tehdy, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak [podpůrná (subsidiární) působnost].¹⁵

Společným rysem zákona o státní službě a zákoníku práce je v obecné rovině to, že oba regulují právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce fyzických osob. Zákoník práce, ačkoliv se jedná o právní předpis soukromého práva, obsahuje řadu kogentních právních norem, které se aplikují i v oblasti veřejného práva.¹⁶ Na základě ustanovení

¹⁴ PICHRT, J. *Zákon o státní službě: komentář k § 6*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

¹⁵ PICHRT, J. Právní vztahy účasti na práci. In: BĚLINA, M. – PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. 7. dopl. a podstatně přepr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 133 a násled.

¹⁶ KOCIANOVÁ, R. – FONVILLE, A. – GRUBER, J. – JANŠOVÁ, M. *Analýza zákona o státní službě* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022, s. 16 [cit. 2023-08-25]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/Analýza_zakona_o_statni_sluzbe_-_20220727.pdf.

§ 123 zákona o státní službě je tak již výše uvedená pracovněprávní úprava ve vztahu k náhradě škody zaměstnanců v pracovním poměru plně aplikovatelná i na státní zaměstnance, kteří způsobí škodu služebnímu úřadu.

Obecně je totiž možno konstatovat, že pokud se jedná o škodu způsobenou služebním úřadem státnímu zaměstnanci, či naopak státním zaměstnancem služebnímu úřadu, použije se subsidiárně zákoník práce. Zákon o státní službě nemá samostatnou úpravu náhrady škody v tomto směru a jednotlivá ustanovení tohoto zákona odkazují na zákoník práce.¹⁷

Zmíněné ustanovení přitom výslovně neomezuje použití zákoníku práce pouze v rozsahu hmotněprávních norem. Veřejnoprávní povaha služebního poměru státních zaměstnanců však působí teoretický rozkol ohledně ne plné aplikovatelnosti procesněprávní roviny právních norem obsažených v zákoníku práce, který má soukromoprávní povahu, byť s veřejnoprávním přesahem. Toto má za následek rozdílný přístup jednotlivých služebních úřadů.

Na základě tohoto byl vypracován závěr poradního sboru náměstka pro státní službu k zákonu o státní službě,¹⁸ z něhož vyplývá, že proces rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance za škodu je jedním z druhů řízení ve věcech služby, ačkoli tak není výslovně uvedeno v ustanovení § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který obsahuje taxativní výčet řízení, v nichž je rozhodování podřízeno zákonu o státní službě. Z tohoto závěru je patrné, že je v ustanovení § 123 zákona o státní službě delegace na zákoník práce pouhým odkazem na hmotněprávní ustanovení. „*Některé správní úřady však nepostupují v souladu s tímto závěrem a projednávají škodu podle zákoníku práce a nevyhotovují o povinnosti nahradit škodu správní rozhodnutí.*“¹⁹ I to svědčí o nepřesvědčivosti doporučujícího stanoviska. Na zmíněné stanovisko poradní výbor náměstka ministra vnitra pro státní službu plně odkazuje i ve svém závěru č. 23 ze dne 15. 6. 2018, kde řeší otázku snížení výše náhrady škody z důvodu zvláštního zřetele v rámci procesu rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance za škodu.

Striktní dodržování shora uvedeného závěru by mohlo vést k dichotomii mezi zaměstnanci jednoho služebního úřadu, kteří by společným jednáním způsobili škodu. Zatímco ohledně škody z téže škodní události způsobené státními zaměstnanci ve služebním poměru by bylo rozhodnuto v režimu správního práva, ohledně zaměstnanců pracujících v témže služebním úřadu na základě pracovní smlouvy (např. uklízečka či řidič) by byla z téže škodní události škoda řešena v režimu pracovního práva. Tato problematika bude blíže rozebrána následovně.

¹⁷ PICHRT, *Zákon o státní službě...*

¹⁸ Závěr č. 5 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016 [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-160603 - zaver_c_05-1.pdf.

¹⁹ HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 670, marg. č. 1.

HMOTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST STÁTNÍHO ZAMĚSTNANCE ZA ŠKODU

S odkazem na pracovněprávní úpravu obsaženou v zákoně o státní službě je rovněž u státních zaměstnanců předpokladem vzniku odpovědnostního právního vztahu především porušení právní povinnosti, vznik škody, existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou a přítomnost zavinění státního zaměstnance. Uvedené předpoklady je však třeba vykládat dle zákona o státní službě. Povinnostmi státních zaměstnanců se tak míní kupříkladu základní povinnosti zakotvené v ustanovení § 77 zákona o státní službě, případně ve služebních předpisech daného služebního úřadu. Vznikem škody se pak rozumí zmenšení majetku příslušného služebního úřadu.

Stejně jako u zaměstnanců v soukromoprávním pojetí se i u státních zaměstnanců rozlišuje obecná povinnost nahradit škodu, nesplnění oznamovací a zakročovací povinnosti k odvrácení škody, odpovědnost za svěřené hodnoty a ztrátu svěřených věcí. S výjimkou terminologie a jistých výluk uvedených ve veřejnoprávních předpisech je tak hmotněprávní úprava obsažená v zákoníku práce aplikována i na případy státních zaměstnanců.

DOHODA O ODPOVĚDNOSTI ZA SVĚŘENÉ HODNOTY UZAVŘENÁ SE STÁTNÍM ZAMĚSTNANCEM

Parametry této dohody nazývané též jako dohoda o hmotné odpovědnosti vycházejí ze zákoníku práce a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), jedná se tedy o subordinační veřejnoprávní smlouvu.²⁰ K jejím uzavírání dochází ve vztahu k činnostem, pro jejichž výkon je podpis této dohody nezbytný, což blíže stanovuje služební orgán skrze služební předpis. „*Stanovení okruhu činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty, musí být odůvodněné konkrétní povahou činností (tedy musí být nezbytné pro řádný výkon těchto činností) a nemůže se v žádném případě jednat o libovůli služebního orgánu...*“, uvedl poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě v závěru č. 15 k hmotné odpovědnosti státního zaměstnance.

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě se zabýval otázkou, jaké právní následky bude mít jednání státního zaměstnance, který odmítne podepsat takovou dohodu. Dospěl k závěru, že: „*Odmítnutím státního zaměstnance uzavřít dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování (o hmotné odpovědnosti), dochází – při splnění striktních podmínek – ke vzniku situace, kdy státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby. Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, jakožto důsledek situace, kdy státní zaměstnanec odmítne tuto dohodu uzavřít, musí být mimo jiné odů-*

²⁰ Současné lze aplikovat i ustanovení občanského zákoníku, avšak s výjimkami stanovenými v ustanovení § 170 správního řádu.

*vodněno konkrétní povahou činností, které nelze vykonávat mimo režim odpovědnosti za schodek na svěřených hodnotách, které je zaměstnanec povinen vyúčtovat (hmotné odpovědnosti), a zároveň nemožností zvolit vůči státnímu zaměstnanci mírnější řešení.*²¹ Tento názor již však není aplikovatelný, neboť novelou zákona o státní službě, účinnou od 1. 3. 2019, je odmítnutí uzavření této dohody důvodem pro přeřazení na jiné služební místo [ustanovení § 61 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě].

Je třeba rovněž alespoň stručně poukázat na problematiku výkladu právní úpravy odstoupení od dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty ve vztahu ke státním zaměstnancům. Zákoník práce v ustanovení § 253 sice uvádí konkrétní případy, kdy k odstoupení od předmětné dohody může dojít, avšak je třeba myslet na to, že dohoda uzavřená se státními zaměstnanci je veřejnoprávní smlouvou v dílci správního řádu, jež upravuje možnost změny dohody, její výpověď či zrušení. Použití zákonných ustanovení občanského zákoníku upravujících odstoupení od smlouvy ve smyslu soukromého práva nelze s ohledem na výluku obsaženou v ustanovení § 170 správního řádu v těchto případech použít. Na základě tohoto se jeví jistá mezera v zákonné úpravě, kterou lze vyřešit například tím, že v dohodě o odpovědnosti za svěřené hodnoty uzavírané se státním zaměstnancem budou mimo jiné vymezeny výpovědní důvody, a to nejlépe v rozsahu shodujícím se s pracovněprávní úpravou ve vztahu k odstoupení. Jistou nebezpečnost lze však vnímat v tom, že postupem uvedeným v předchozích větách by docházelo k nejednotnému postupu služebních úřadů při vytváření takovýchto dohod, což by mohlo vést k nedůvodným nerovnostem mezi jednotlivými zaměstnanci.

PROCESNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU STÁTNÍM ZAMĚŠTNANCEM

Jak již bylo stručně uvedeno, výši náhrady škody určuje ve vztahu ke státním zaměstnancům služební úřad. Za tímto účelem mívají běžně služební úřady zřízeny služebním předpisem tzv. škodní komisi, která projednává jednotlivé případy, navrhuje určení výše náhrady škody a připravuje služebnímu orgánu veškeré podklady nutné pro posouzení škodní události. Je třeba podotknout, že pro případnou moderaci výše náhrady škody nemá služební orgán pravomoc. Z důvodů hodných zvláštního zřetele tak může výši náhrady škody u státního zaměstnance snížit pouze soud, jelikož v souladu s čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, nelze tuto pravomoc přenést na služební orgán.²²

Po projednání vzniklé škody mohou nastat dvě situace, a to případ, kdy státní zaměstnanec povinnost nahradit škodu uzná, anebo naopak neuzná. Jak již bylo předestře-

²¹ Závěr č. 15 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. září 2017 [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-170908_-_zaver_c_15i.pdf.

²² Závěr č. 23 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 15. června 2018 [online]. [cit. 2023-08-24]. Dostupné na: file:///C:/Users/User/Downloads/PS-180615_-_zaver_c_23-1.pdf.

no, v druhém případě se naskytují dva různé přístupy vůči institutu náhrady škody, a to veřejnoprávní v dikci správního řádu a soukromoprávní v dikci zákoníku práce. U obou pohledů však panuje minimálně shoda v tom, že by se měl služební orgán primárně snažit vyřešit danou záležitost nespornou cestou. Nepodaří-li se však celou záležitost vyřešit smírně, nastává významný nedostatek v právní teorii i praxi, který zakládá nerovnost v přístupu k zaměstnancům služebních úřadů v pracovním poměru a služebním poměru.

V soukromoprávní rovině je totiž při neuznání náhrady škody zaměstnancem třeba, aby zaměstnavatel žaloval svůj nárok u civilního soudu. Ve veřejnoprávním pojetí však v případě neuznání náhrady škody státním zaměstnancem následuje správní rozhodnutí služebního úřadu, v němž je určena výše škody a způsob, jakým má být způsobena škoda státním zaměstnancem nahrazena. Zatímco v civilním řízení mají účastníci totožné možnosti obrany proti konečnému rozhodnutí soudu v podobě odvolání, popř. dovolání, ve správním řízení tomu tak není. Vůči správnímu rozhodnutí se totiž může státní zaměstnanec bránit odvoláním podaným u nadřízeného služebního orgánu a v případě neúspěchu pak může následně využít správní žalobu proti nezákonnému rozhodnutí, popř. kasační stížnost. Obě tato řízení jsou založena na odlišných procesněprávních principech, což se odráží i do postavení zaměstnanců jako účastníků řízení vůči služebnímu úřadu.

Jak již bylo předestřeno, ačkoliv ustanovení § 159 odst. 1 zákona o státní službě přímo neuvádí, že rozhodování o náhradě škody je řízením ve věcech služby, poradní sbor náměstka ministra vnitra se přiklání k tomu, že se jedná o vztah veřejnoprávní s použitím hmotněprávní úpravy obsažené v zákoníku práce. Je však třeba znovu upozornit, že zákon o státní službě odkazuje na zákoník práce obecně, tedy přímo nevylučuje užití i procesněprávní úpravy jako takové. Tomuto závěru přisvědčuje i skutečnost, že ve služebních úřadech je výkon služby zabezpečován nejen zaměstnanci ve služebním poměru, ale i zaměstnanci v pracovním poměru. Uvedené podporuje i rozhodovací praxe soudů, například Obvodní soud pro Prahu 10 svým usnesením ze dne 27. 2. 2020, sp. zn. 16 C 208/2020, vyjádřil názor, že: „*Soud má za to, že ve věci je pravomoc dána dle § 123 odst. 1 zákona o státní službě, dle kterého má být odpovědnost státního zaměstnance za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu, řízena zákoníkem práce. V zákoníku práce je pak škoda zaměstnance řešena v ustanovení § 257 a násl.*“ Speciální ustanovení se obecně uplatňují v případech, kdy existuje obecný právní předpis, který však nemůže být natolik komplexní, aby danou oblast reguloval beze zbytku. Zákoník práce se tak při regulaci právních poměrů těchto zaměstnanců v pracovním poměru obecně aplikuje, pokud zákon o státní službě nestanoví jinak.²³

Na druhé straně Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích zastává názor, že zákon o státní službě sice neobsahuje přímo ustanovení hovořící o aplikaci správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak zároveň neobsahuje vyluku obecné procesní úpravy řízení ve věcech státní služby. Z tohoto důvodu je možné subsidiárně aplikovat ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, které zakládá subsidiaritu správního řádu ve

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jinak.²⁴ Uvedené je sice pravdou, avšak dle názoru autorek je rovněž možný i výklad, který předestírají v tomto svém článku. Tedy že zákon o státní službě nevyklučuje ani aplikaci soukromoprávní procesní úpravy, naopak se to jeví jako více než vhodné, když zákon o státní službě s odpovědností státních zaměstnanců za škodu způsobenou služebnímu úřadu přímo spojuje aplikaci hmotněprávní úpravy obsažené v zákoníku práce. Argumentace, že v obecné rovině panují mezi zaměstnanci ve služebním poměru a v pracovním poměru u stejného služebního úřadu rozdíly s ohledem na povahu právní oblasti, je na tomto místě dle názoru autorek nedostatečná. S ohledem na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu je totiž nutné, aby každé rozdílné zacházení s občany v obdobné situaci mělo svůj důvod a nedocházelo k vytváření rozdílu bez dostatečných podkladů.

Jako příklad zásadních dopadů dosud panujícího rozkolu v procesněprávní úpravě lze uvést případ, kdy se zaměstnanec obrátil na civilní soud s žalobou, ten však řízení zastavil a věc neprojednal, jelikož neshledal svou pravomoc. Dále tak totožný nárok uplatnil zaměstnanec u správního soudu, avšak ten žalobu zamítl z důvodu nedostatečné pravomoci. Z uvedeného je zřejmé, že charakter popsaného nedostatku je mnohem širší a zasahuje i do ústavně garantovaných práv státních zaměstnanců. Ani po tomto případě však poradní sbor náměstka ministerstva vnitra pro státní službu neshledal jakoukoli potřebu změnit své závěry, tedy že škoda způsobená státními zaměstnanci je věcí služby, ačkoliv pro to objektivně neexistuje dostatečný zákonný podklad.²⁵ Kvůli tomuto nelze ani v současné době výsledek soudních řízení, ať již civilních, či správních, skrze něž by se státní zaměstnanec domáhal spravedlivého posouzení náhrady škody, s jistotou jakkoliv predikovat.

Výše stručně popsaný případ je ukázkou toho, že v důsledku zaujatého postoje poradního sboru náměstka ministerstva vnitra pro státní službu, který nemá dostatečnou oporu v právní úpravě, může docházet k rozdílnému zacházení se zaměstnanci ve služebním poměru a pracovním poměru u stejného služebního úřadu. Celá věc pak může eskalovat až do té míry, že státním zaměstnancům bude odepřeno jejich právo na spravedlivé posouzení jejich záležitosti. Toto vede minimálně k narušení ústavně garantovaného práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu či jiného orgánu. Rozdílný, avšak nedostatečně odůvodněný přístup vůči zaměstnancům jednoho služebního úřadu za obdobných skutkových okolností představuje podstatný zásah do právní jistoty občanů a taktéž principu rovnosti.²⁶

²⁴ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. 21 Cdo 269/2018; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 21 Cdo 2903/2020.

²⁵ HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 663–669.

²⁶ K tomuto blíže také náleží Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/2009; a náleží Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12-2, z nichž vyplývá, že: „*Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Z charakteru právního státu lze dovodit i legitimní požadavek, že se každý může spolehnout na to, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivních nároků a nebude mu v jejich uplatnění bránit.*“

ZÁVĚR

Zřejmý rozkol panuje zejména v procesněprávní oblasti projednání odpovědnosti státních zaměstnanců za jimi způsobenou škodu, avšak ani hmotněprávní úprava není zcela jednotná, například v oblasti odstoupení od dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty. Současně však není ze strany legislativců připravována žádná novela, která by tento nedostatek zhojila. Postoj poradního sboru náměstka ministerstva vnitra nelze považovat za dostatečný, jelikož nemá oporu v právní úpravě ani praxi.

V důsledku současného stavu nejasné právní úpravy a praxe často dochází k rozdílnému zacházení se zaměstnanci služebního úřadu ve služebním poměru a pracovním poměru, a to bez jakéhokoli legitimního důvodu. Takovýto stav je v rozporu se základními zásadami pracovního práva vymezenými v § 1a zákoníku práce (zejm. zásadou zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance, rovného zacházení se zaměstnanci a zákazu jejich diskriminace), které se s ohledem na ustanovení § 159 zákona o státní službě totožně uplatňují i na státní zaměstnance.

Aktuální nesrovnalosti v platné právní úpravě se citelně dotýkají i ústavně garantovaných práv zaměstnanců, kterým může být odepřeno právo na spravedlnost a přístup k soudům. Nepřijde-li tedy změna ze strany zákonodárců a státní zaměstnanci budou nadále vystavováni nerovnému zacházení, bude v rukou soudů nalézt způsob, jakým k těmto odchýlkám přistoupí a vyloží je ve vztahu ke konkrétnímu případu. Toto však není dostatečné řešení, jelikož takovýto stav zasahuje mimo jiné do právní jistoty státních zaměstnanců a nepodporuje jejich důvěru v právní stát. Dle názoru autorek je proto více než nutno do budoucna učinit změny v oblasti právních předpisů tak, aby se přístup k posuzování odpovědnosti státních zaměstnanců za škodu sjednotil a nedocházelo ke zkracování jejich práv a oprávněných zájmů oproti zaměstnancům v pracovním poměru bez významných legitimních důvodů.

JUDr. Hana Jandová
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
hanajand@kpp.zcu.cz

Mgr. Veronika Nováková
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
vnovakov@kpo.zcu.cz

SLUŽEBNÍ POMĚR A STŘET ZÁJMŮ U OSOB BLÍZKÝCH¹

PATRIK STONJEK²

Abstract: **Service Relationship and Conflict of Interest of Close Persons**

The topic of this paper is the conflict of interest of close persons in the civil service, specifically in the context of selection procedures. The present text focuses on the existing rules that address conflicts of interest in the selection board members and applicants for recruitment. The paper also discusses, in passing, the employment context.

Keywords: service relationship; conflict of interest; selection procedure; ethics

Klíčová slova: služební poměr; střet zájmů; výběrové řízení; etika

DOI: 10.14712/23366478.2023.49

1. ÚVOD³

Téma střetu zájmů se dostalo do povědomí širší veřejnosti v České republice přibližně v poslední dekádě a zasloužili se o to také dva významní politici. Jedním z nich byl jeden z českých prezidentů a tím druhým jeden z českých premiérů. Ani u jednoho z nich není nutné zmiňovat jejich jména, protože čtenáři tohoto příspěvku sledující českou politickou scénu zcela jistě budou vědět, o jaké dva výrazné muže české politické scény se jednalo.

O jednom z diskutovaných pánů se hovořilo a nadále ještě někdy hovoří v tom smyslu, jestli nebyl v době výkonu své funkce ve střetu zájmů s ohledem na majetek, který vlastnil, respektive ze kterého čerpá příjmy/výhody. Druhý z nich byl často středem pozornosti z důvodu osob, kterými se obklopoval a které se mohly zdát laickému pozorovateli jako nedotknutelné, a to v různých směrech. Tak jako tak mají oba popisovaní

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Autor působí jako asistent a interní doktorand na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a jako samostatný advokát.

³ Nebude-li v předkládaném textu uvedeno jinak, je každý zmíněný právní předpis citován ve znění pozdějších předpisů.

muži nemalý podíl na tom, že (možná i právní) povědomí o tom, co lze nazývat střet zájmů, se mezi českou veřejností zvýšilo.⁴

Téma střetu zájmů není ničím, s čím se lze setkat pouze ve vrcholných patrech české politiky. Narazit na něj může každý, a to při nejrůznějších příležitostech. Ty však mají vždy jeden společný jmenovatel, a to skutečnost, že někdo, kdo má hájit zájmy jedné osoby nebo veřejnosti, tak nečiní a upřednostňuje zájmy někoho jiného (případně i své), protože z toho má buď přímo on sám, nebo někdo jiný, který s ním je nějakým způsobem spřízněný, prospěch. Tyto situace právo nepovažuje za žádoucí, neboť vedou k ekonomickým ztrátám. S ohledem na to je nutné jim předcházet, a pokud se již někdo do střetu zájmů dostane, měla by existovat pravidla, která zabráni jeho rozvinutí.

2. STŘET ZÁJMŮ A SLUŽEBNÍ POMĚR

Se zmíněnými pravidly, respektive s jejich detailnějším rozpracováním, se lze setkat především ve veřejném právu, služební vztahy nevyjímaje. Prevence střetu zájmů ve veřejném sektoru je velkým tématem. Důvodem pro tuto skutečnost je fakt, že neexistence pravidel týkajících se střetu zájmů nebo jejich nedodržování může značně poškodit vnímání státu z pohledu obyvatel. Malá důvěra lidí ve veřejné instituce zapříčiněná neřešením střetu zájmů (včetně korupce) nenapomáhá ekonomickému rozvoji ani růstu, spíše naopak, a i s ohledem na to, tedy potenciální ekonomické ztráty, je nutné se střetu zájmů vyvarovat.⁵

Pravděpodobně nejznámějším právním předpisem věnujícím se střetu zájmů je právě zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Tento právní předpis se však vztahuje „toliko“ na veřejné funkcionáře definované v § 2 zákona o střetu zájmů. Na každého státního zaměstnance ve smyslu § 6 zákona o státní službě se však aplikuje právě zákon o státní službě, který se tématu střetu zájmů také věnuje.

V následujícím textu tohoto příspěvku budou okomentovány vybrané aspekty jednoho konkrétního případu, ve kterém může dojít ke střetu veřejného zájmu a osobního zájmu státního zaměstnance a na který zákon o státní službě výslovně pamatuje. Jedná se o „náborový proces“, respektive proces výběru osoby na obsazení volného služebního místa, přičemž okrajově bude zmíněno i téma etiky státních zaměstnanců, které bude zasazeno do kontextu pracovního práva.⁶

⁴ Někteří/mnozí by možná uvítali, pokud by odkaz obou pánů byl jiný, nicméně takové úvahy nebudou předmětem tohoto příspěvku.

⁵ Důležitosti důvěry ve veřejné instituce si je vědomý i zákonodárce. Srov. např. § 32 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, který obsahuje služební slib a jehož druhá věta zní následovně: „*Své povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.*“

⁶ Na tomto místě je vhodné poznamenat, že cílem předkládaného textu není podání výkladu o běžných správně-právních institutech, ale jejich zasazení do konkrétních postupů upravených zákonem o státní službě. Často proto bude odkázáno toliko na příslušnou právní úpravu nebo komentářovou literaturu, což se ostatně týká některých pracovníprávních souvislostí, které jsou provázané s diskutovaným tématem.

2.1 VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ A SLOŽENÍ VÝBĚROVÉ KOMISE

Na rozdíl od stručné právní úpravy výběru běžných zaměstnanců, se kterou se lze setkat v soukromoprávních vztazích,⁷ je výběrové řízení v zákonu o státní službě upravené poměrně detailně. To však není nikterak překvapivé, neboť se jedná o zásadní moment zejména pro ty, kteří se následně stanou státními zaměstnanci. Nelze však ale zapomínat ani na ty, kteří se státními zaměstnanci nestanou, což bude blíže vysvětleno dále v textu.⁸

Ke střetu zájmů může při výběrovém řízení dojít zejména při skládání výběrové komise, respektive po jejím složení, s ohledem na osoby, které mají zájem stát se státním zaměstnancem. Může se totiž stát, že někdo z členů výběrové komise bude znát některého z žadatelů o přijetí do služebního poměru (účastníků výběrového řízení). To je přirozeně situace, která není zcela žádoucí a se kterou se je nutné vypořádat, pokud by měla potenciál ovlivnit výběrové řízení.

Zákona o státní službě, respektive § 28 odst. 1 zákona o státní službě, se takovému případu výslovně nevěnuje. To nicméně neznamená, že se jedná o neupravenou oblast, naopak. S podrobnou úpravou tohoto tématu se lze setkat v metodickém pokynu nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení (dále též jako „metodický pokyn“). Článek 28 odst. 1 věta první metodického pokynu říká: „*Na členy výběrové komise se vztahuje § 14 SŘ o vyloučení z projednávání a rozhodování věci.*“ Za důležitější je však možné považovat čl. 28 odst. 2 větu první metodického pokynu, která stanovuje následující: „*Pokud se člen výběrové komise dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, je povinen o tom uvědomit předsedu výběrové komise, resp. ostatní členy výběrové komise, která se musí následně usnést na tom, zda dotyčný člen výběrové komise je nebo není vyloučen z projednávání a rozhodování věci.*“⁹ Nejen posledně citované ustanovení metodického pokynu, ale i § 14 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kladou na člena výběrové komise, který by mohl být podjatý, respektive ve střetu zájmů, zcela jasný požadavek aktivně jednat a upozornit na takový nežádoucí stav.¹⁰

Lze se důvodně domnívat, že i bez výslovné úpravy obsažené v metodickém pokynu by bylo možné dojít k podobnému závěru, a to na základě § 77 odst. 1 písm. b) a písm. i) zákona o státní službě, který obsahuje výčet povinností státního zaměstnance.¹¹ Podle citovaných ustanovení zákona o státní službě je státní zaměstnanec povinen „*vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by*

⁷ Zmínit lze v tomto ohledu např. § 12 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a § 16, § 30 nebo § 316 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

⁸ Vizte § 159 a následující zákona o státní službě.

⁹ Srov. § 134 odst. 4 správního řádu.

¹⁰ Na tomto místě je vhodné upřesnit, respektive zdůraznit, že ne každá „běžná známost“ vede k podjatosti nebo střetu zájmů. Podjatost musí mít jistou intenzitu, kvalitu, aby bylo možné usoudit, že daná osoba má zájem na výsledku konkrétního řízení. Odkázat lze v tomto ohledu např. na odst. 45–47 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013 ve věci 1 Afs 7/2009.

¹¹ Aplikaci § 14 správního řádu na výběrová řízení lze dovodit rovněž z § 160 a z § 163 zákona o státní službě.

mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost“¹² a „zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informaci nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance“.¹³ Výslovná úprava komentovaného tématu je nicméně zcela jistě vítaným prvkem posilujícím (právní) jistotu všech zúčastněných.

Je možné si klást otázku, jak by se postupovalo tehdy, pokud by se člen výběrové komise, který byl podjatý / ve střetu zájmů, již nějaké části výběrového řízení účastnil. I na toto pamatuje metodický pokyn. Článek 28 odst. 6 věta druhá metodického pokynu říká: „Pokud na základě vyloučení některého z členů výběrové komise z projednávání a rozhodování věci dojde k obměně členů výběrové komise, a pokud již byly provedeny pohovory (byť zčásti), je třeba pohovory opakovat tehdy, pokud provedení pohovoru výběrovou komisí za účasti vyloučeného člena výběrové komise mohlo mít vliv na zákonnost výběrového řízení (i v případě, že pohovor byl proveden zatím pouze s žadatelem, který podjatost nenamítal, je třeba zvážit, zda nemohlo dojít k jeho neoprávněnému zvýhodnění).“ Nelze si nevsimnout oné hrozby zmíněné přibližně vprostřed citovaného textu, tedy že by podjatost / střet zájmů člena výběrové komise mohl vést k nezákonnosti výběrového řízení. To je vhodné alespoň stručně rozvinout.

2.2 NÁSLEDKY NESPRÁVNÉHO SLOŽENÍ VÝBĚROVÉ KOMISE

Cílem každého výběrového řízení je obsazení volné pracovní pozice, respektive v případě zákona o státní službě služebního místa. Je-li výběrové řízení úspěšné a dojde-li k obsazení služebního místa novým (budoucím) státním zaměstnancem, musí být vydáno rozhodnutí o přijetí do služebního poměru (§ 23 odst. 1 a § 29 odst. 2 věta první zákona o státní službě). O této skutečnosti se dozvědí i neúspěšní žadatelé (neúspěšní v tom smyslu, že nebyli přijati do služebního poměru, a to nehladě na to, jestli uspěli nebo neuspěli ve výběrovém řízení ve smyslu § 28 odst. 4 zákona o státní službě), kteří musí být vyrozuměni o výsledku výběrového řízení (§ 28c zákona o státní službě). Pokud by se neúspěšný žadatel (samozřejmě neoficiálně) dozvěděl, že služební místo bylo obsazeno osobou blízkou¹⁴ člena výběrové komise, přičemž vztah těchto dvou osob byl v průběhu výběrového řízení úmyslně zamlčen, a to z důvodu zájmu dotčeného

¹² Ke stejnému závěru dochází i Martin Kopecký: „Jedním z institutů, které mají zajišťovat nestrannost činnosti úředníků, je jejich vyloučení z projednávání a rozhodování konkrétní věci, existuje-li pochybnost o jejich nepodjatosti ve vztahu k věci nebo k adresátům jejich působení (srov. § 14 spr. řádu).“ (KOPECKÝ, M. Komentář k § 77. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. Zákon o státní službě: komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020).

¹³ Tamtéž: „Viz komentář k písm. b) o povinnosti vykonávat službu nestranně.“

¹⁴ V případě osoby blízké lze odkázat na definici obsaženou v § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen ‚partner‘); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.“

Lze vycházet z toho, že člen výběrové komise, jehož osoba blízká by se (jako uchazeč) daného výběrového řízení účastnila, by v běžné situaci měl zájem na tom, aby tato osoba byla přijata. S ohledem na to by měl zájem na výsledku řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu.

člena výběrové komise na výsledku výběrového řízení, mohlo by se jednat o důvod, který by mohl vést k nezákonnosti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru?

Na začátku úvah nad položenou otázkou je vhodné uvést, že „na přijetí do služebního poměru [...] není nárok“ (§ 23 odst. 2 zákona o státní službě¹⁵). Přijetí své osoby do služebního poměru by se tedy neúspěšný žadatel nemohl domoci. Nabízela by se myšlenka, jestli by ale nemohl zmařit přijetí do služebního poměru vybraného žadatele, a to podáním podnětu k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 věta první správního řádu). Tato možnost bude okomentována záhy.

Dalo by se také uvažovat o podání odvolání proti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru (srov. čl. 41 odst. 5 věta první metodického pokynu), ale v popsané hypotetické situaci by se zcela jistě nejednalo o úspěšného žadatele, který by se pozitivnímu rozhodnutí vydanému v jeho prospěch bránil. Mohl by ale odvolání podat ještě někdo jiný? Okruh účastníků řízení je speciálně vymezený § 161 písm. a) zákona o státní službě, který stanovuje, že „účastníkem řízení je žadatel o přijetí do služebního poměru“. Od tohoto ustanovení se lze odrazit, neboť je relevantní z toho pohledu, kdo je aktivně legitimovaný podat odvolání (srov. § 81 odst. 1 správního řádu). Již v jedné z poznámek pod čarou bylo uvedeno, že o žádosti neúspěšného žadatele se nerozhoduje (srov. § 28c zákona o státní službě). Tomu tak bylo i před novelou zákona o státní službě provedenou zákonem č. 384/2022 Sb. Před touto novelou zákona o státní službě poskytoval neúspěšným žadatelům obranu § 164 odst. 4 věta druhá zákona o státní službě ve znění do 31. 12. 2022, pokud nebyli spokojeni s výsledkem výběrového řízení.¹⁶ Již tedy jen s ohledem na tuto novelu by bylo nelogické, aby měli neúspěšní žadatelé možnost podat odvolání proti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru úspěšného žadatele. Případné napadení rozhodnutí o přijetí do služebního poměru úspěšného žadatele neúspěšným žadatelem, tedy třetí osobou, navíc není přípustné z toho důvodu, že neúspěšný žadatel není účastníkem správního řízení zahájeného na žádost úspěšného žadatele.¹⁷ Aktivně legitimovaný k takovému postupu proto není. Posledně uvedené lze stručně doplnit o poznámku, že v jeden moment se žádosti všech žadatelů setkají, a to v procesu výběrového řízení, což však neznamená, že by všichni žadatelé byli účastníky jednoho správního řízení. Zpět ale k přezkumnému řízení podle správního řádu.

¹⁵ Případně srov. odst. 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017 ve věci 10 Ads 316/2016. K tomu lze poznamenat, že citovaný soud se v tomto případě rovněž zabýval tím, jestli je vyzoomění neúspěšného žadatele správním rozhodnutím, které by mohlo podléhat soudnímu přezkumu. V rámci svých úvah dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že se o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nejedná, tudíž soudnímu přezkumu nepodléhá (odst. 6 uvedeného rozsudku). V tomto ohledu lze okrajově zmínit novelu zákona o státní službě provedenou zákonem č. 384/2022 Sb. Tento zákon vedl k vynětí výběrového řízení z působnosti části druhé a třetí správního řádu, což mělo vést ke zjednodušení procesu výběrových řízení (srov. důvodová zpráva k posledně citovanému zákonu).

¹⁶ Srov. MORAVEC, K. in: HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 852–854.

¹⁷ Srov. odst. 51 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021 ve věci 3 Ads 205/2019.

Podat podnět k zahájení přezkumného řízení může účastník správního řízení, ale i jiná osoba.¹⁸ Takovou jinou osobou by mohl být i neúspěšný žadatel. Ne všechna rozhodnutí lze ale přezkoumávat v přezkumném řízení. Jeho předmětem může být pouze pravomocné rozhodnutí, lze-li důvodně pochybovat, že je v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1 věta první správního řádu). Ze zmíněného základního pravidla existují výjimky, které obsahuje § 94 odst. 2 správního řádu. Pro diskutované téma je relevantní zejména § 94 odst. 2 věta první správního řádu, který říká, že „*přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyl práv v dobré víře*“. Rozhodnutí o přijetí do služebního poměru nepředstavuje ani jednu z těchto tří situací. Navíc v nastíněném případě, ve kterém by člen výběrové komise a úspěšný žadatel byli osobami blízkými a tuto informaci by vědomě utajili, by zcela jistě nebylo možné dojít k závěru, že by úspěšný žadatel nabyl práva v dobré víře. Je proto možné konstatovat, že přezkumné řízení by na podnět neúspěšného žadatele zahájeno být mohlo, pokud by k tomu příslušný orgán seznal důvody (srov. § 95 odst. 1 správního řádu).¹⁹

V této fázi úvah je nutné se zamyslet nad možnými následky, které by přezkumné řízení mohlo mít tehdy, pokud by bylo zjištěno, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Příslušný správní orgán by měl v takové situaci tři možnosti: (1) rozhodnutí zrušit, (2) změnit, (3) případně zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně (§ 97 odst. 3 správního řádu). První a třetí ze zmíněných možností by vedla ke skončení služebního poměru, o kterém hovoří § 71 zákona o státní službě následovně: „*Služební poměr skončí v případech stanovených tímto zákonem, neskončil-li smrtí státního zaměstnance nebo jeho prohlášením za mrtvého, popřípadě uplynutím doby, jde-li o služební poměr na dobu neurčitou*.“ Lze si klást otázku, jestli § 71 zákona o státní službě implicitně vylučuje zrušení rozhodnutí o přijetí do služebního poměru v přezkumném řízení, neboť o takovém způsobu skončení služebního poměru zákon o státní službě nehovoří. Na druhou stranu jej ani nevylučuje [srov. § 159 odst. 1 písm. a) a g) a § 160 zákona o státní službě], což vyplývá i z jednání státního tajemníka v Ministerstvu práce a sociálních věcí, které následně komentoval Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud v případě, na který bylo posledně odkazováno.²⁰ Nastíněný postup by tedy měl být možný. Příslušný správní orgán by se však musel velmi pečlivě zabývat otázkou účinků jeho rozhodnutí ve správním řízení, a to i s ohledem na to, že úspěšný žadatel by již mohl nastoupit do služby (srov. § 99 správního řádu).

¹⁸ Blíže viz POTĚŠIL, L. in: POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – RIGEL, F. – MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 536 a 537, m. č. 6–14.

¹⁹ Hypotetický příklad popisovaný v tomto příspěvku není toliko „výplodem“ bujně fantazie jeho autora. K obdobnému případu již v minulosti došlo, a to ve věci řešené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 Ads 205/2019. Podání neúspěšného žadatele, který obdobným způsobem brojil proti rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného jiného (úspěšného) žadatele, bylo (správně) vyhodnoceno jako podnět k zahájení přezkumného řízení (viz odst. 5 a 56 rozsudku citovaného soudu ze dne 17. 6. 2021 ve věci 3 Ads 205/2019).

²⁰ Viz případ řešený Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 Ads 205/2019.

Již výše v textu bylo telegraficky zmíněno, že téma střetu zájmů obecně upravuje zákon o státní službě zejména na dvou místech. Jedná se o § 77 odst. 1 písm. b) a i) zákona o státní službě. Zcela speciální úpravu obsahuje i § 43 zákona o státní službě, ale ten nebude v této části předkládaného textu komentován.

Citovaná ustanovení § 77 zákona o státní službě jsou (pochopitelně) velmi obecná. Tento „nedostatek“ napravuje služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2015 ze dne 14. 12. 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců (dále též jako „služební předpis“). Ačkoliv byl služební předpis vydán k provedení § 77 odst. 1 písm. t) zákona o státní službě, který hovoří o povinnosti státního zaměstnance dodržovat pravidla etiky vydaná služebním předpisem, věnuje se i střetu zájmů. Nelze však říci, že by podstatně rozvíjel § 77 odst. 1 písm. b) a i) zákona o státní službě, spíše jej jen opakuje. Obsahuje nicméně zmocnění pro vedoucí služebních úřadů a státní tajemníky ke stanovení pravidel etiky při výkonu služby státními zaměstnanci s přihlédnutím ke specifickým v jejich služebních úřadech (čl. 13 služebního předpisu). Ve státní službě se tak lze setkat s nemalým počtem etických kodexů, a to s ohledem na skutečnost, že služební úřady mají své vlastní etické kodexy.

Služební předpis je možné ocenit v tom smyslu, že obsahuje ustanovení říkající, že „*služební úřad dbá na řádné seznámení státních zaměstnanců s etickými pravidly a v rámci prohlubování vzdělávání státních zaměstnanců podporuje a zajišťuje jejich osvětu*“ a že „*představený vede podřízené státní zaměstnance k dodržování etických pravidel, přičemž jim jde příkladem*“ (čl. 11 odst. 1 a 2 věta první služebního předpisu). Oba citované cíle jsou zcela v pořádku. Dodržování těchto pravidel v praxi je však jinou otázkou, která je vždy závislá na pracovním prostředí a osobách, které jej utvářejí. Je „hezké“, že čl. 12 odst. 2 služebního předpisu chrání státního zaměstnance, který poukáže na neetické jednání, nicméně jestli se mu v konkrétním případě deklarované ochrany dostane, závisí vždy na několika málo lidech a dalších faktorech, jako je zejména ekonomické zázemí dotčeného státního zaměstnance, pokud by byl nucen domáhat se svých práv soudní cestou.²¹

Důraz kladený na etické chování státního zaměstnance je zachycený i v odůvodnění služebního předpisu. V jeho závěru se lze dočíst následující: „*Jde především o morální apel na státní zaměstnance, po nichž se požaduje uvědomělost v etických otázkách a schopnost a připravenost vyvarovat se neetického jednání a neetických situací, které obecně snižují důvěru veřejnosti ve státní správu a jsou jednou z prvotních příčin kritiky úřednické profese.*“ I z tohoto důvodu představuje porušení pravidel etiky porušení služební kázně (čl. 12 odst. 4 služebního předpisu).

Poslední věta je důležitá pro další dílčí závěr vyplývající z hypotetické situace, která byla analyzována v tomto příspěvku, tedy jaké následky by mohl mít střet zájmů člena výběrové komise – státního zaměstnance, který by neupozornil na skutečnost, že (úspěšný) žadatel je jeho osobou blízkou. Na rozdíl od předchozího dílčího závěru lze poměrně snadno konstatovat, že by se velmi pravděpodobně jednalo o kárné provinění

²¹ Srov. § 1 písm. b) nebo § 4 odst. 2–4 zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, a § 346b odst. 4 zákoníku práce.

(srov. § 88 zákona o státní službě).²² Jestli by bylo členovi výběrové komise uloženo kárné opatření, a pokud ano, jaké, by záleželo na posouzení všech relevantních okolností daného konkrétního případu (srov. § 88 odst. 3 a § 89 a § 90 zákona o státní službě).

V případě člena výběrové komise, který by nebyl státním zaměstnancem, by předchozí závěr (přírozeně) neplatil. Velmi pravděpodobně by ale tato osoba členem výběrové komise již znovu nebyla jmenována. Závažnější důsledek by však pro ni mohla představovat skutečnost, že by její jednání mohlo být možné kvalifikovat jako přestupek podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, který zní následovně: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že úmyslně uvede nesprávný nebo neúplný údaj správnímu orgánu anebo mu požadovaný údaj zatají nebo uvede nesprávný anebo neúplný údaj v čestném prohlášení u správního orgánu.*“ Důvody, které k uvedenému závěru autora tohoto článku vedou, jsou následující.

Člena výběrové komise lze považovat za úřední osobu ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, jejíž povinností je bezodkladně uvědomit svého představeného o okolnostech nasvědčujících tomu, že je vyloučena ze všech úkonů v řízení pro svou podjatost (§ 14 odst. 4 věta první správního řádu). Pokud tuto (zákonem stanovenou) povinnost člen výběrové komise nesplní, zatají tím informaci, kterou má povinnost oznámit představenému (§ 14 odst. 3 věta třetí správního řádu). Představený v takové situaci vykonává působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu), tudíž by jej mělo být možné označit za správní orgán.²³

K posledním dvěma odstavcům je vhodné podotknout, že lze jen těžko předpokládat, že autor/autoři § 2 odst. 2 písm. a) zákona o některých přestupcích mohl/mohli myslet na aplikaci této skutkové podstaty na případ popisovaný v tomto textu.²⁴ Popsaná úvaha je tedy poměrně odvážná.

2.4 PRACOVNĚPRÁVNÍ SOUVISLOSTI

Střet zájmů není tématem jen ve veřejném sektoru, ale i v soukromém sektoru. Velcí zaměstnavatelé běžně mívají etické kodexy, které obsahují apely/pravidla různé síly. V některých případech se jedná spíše o přání, jindy zase o poměrně přesně stanovené příkazy, jak se zaměstnanci musejí chovat.

Zákoník práce s pojmem střetu zájmů pracuje toliko u zaměstnanců uvedených v § 303 odst. 1 zákoníku práce.²⁵ U zaměstnanců soukromého sektoru by nicméně mohlo být rovněž možné dovodit povinnost vyvarovat se střetu zájmů, a to z velmi obecného § 301 písm. d) zákoníku práce, který hovoří mimo jiné o tom, že „*zaměstnanci jsou povinni nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“. S ohledem na obecnost citovaného ustanovení se však zaměstnavatelé uchylují k přijímání bližších

²² To platí přírozeně pouze pro tu situaci, pokud by byl dotčený člen výběrové komise státním zaměstnancem (srov. čl. 27 odst. 8 věta první metodického pokynu).

²³ K podrobnějšímu výkladu pojmu správní orgán lze odkázat na odbornou literaturu (např. POTĚŠIL, c. d., s. 7–15, m. č. 10–36.).

²⁴ K objektu chráněnému § 2 odst. 2 písm. a) zákona o některých přestupcích viz komentář Jana Strakoše (STRAKOŠ, J. Bod I. a III. komentáře k § 2. In: *Zákon o některých přestupcích: praktický komentář*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023).

²⁵ Srov. § 303 odst. 2 písm. d) zákoníku práce.

pravidel týkajících se střetu zájmů. Někteří tak činí prostřednictvím etických kodexů, jiní prostřednictvím jiných (různě nazývaných) dokumentů, jejichž cílem je ale jedno a totéž, tedy chování zaměstnance v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.

Porušení etického kodexu v soukromém sektoru může mít obdobné následky jako porušení etického kodexu ve státní službě – může se jednat o porušení povinnosti zaměstnance, za které může být sankcionován.²⁶ Důležité v tomto ohledu je řádně seznámit zaměstnance s příslušným dokumentem, který rozvíjí pravidla stanovená v § 301 písm. d) zákoníku práce. V opačném případě lze očekávat obranu ze strany zaměstnance s odkazem na § 301 písm. c) druhou půlvetu zákoníku práce.

Mohlo by se zdát, že soukromoprávní úprava vykazuje na rozdíl od úpravy veřejnoprávní nedostatky, když se tématu střetu zájmů téměř nevěnuje. Soukromé právo by však mělo upravovat pouze to nejnutnější, mělo by stanovovat pouze základní práva a povinnosti adresátům právních norem, neboť vyvěrá z principu „co není zakázáno, je dovoleno“. S ohledem na to ponechává účastníkům soukromoprávních vztahů volnost, aby se v případě, uznají-li to za vhodné, dohodli na bližší úpravě jejich vzájemných práv a povinností.

3. ZÁVĚR

Střet zájmů může mít mnoho podob a projevů. Ne vždy navíc znamená, že osoba, která je ve střetu zájmů, upřednostní zájem svůj (či někoho jiného) před zájmem, který by měla hájit, a to nehledě na to, je-li to zájem státu, jedná-li se o státního zaměstnance, nebo zájem zaměstnavatele, jedná-li se o běžného zaměstnance. Pravidla upravující střet zájmů se snaží těmto konfliktním situacím předcházet, respektive cílí na to, aby v případě, kdy ke střetu zájmů dojde, byl takový střet oznámen a nějakým způsobem řešen.

Někdy může mít střet zájmů velmi vážné následky.²⁷ Nehledě na předem uvedené se ale jedná o jev, který je většinou společností považován za nežádoucí.

Zmíněný fakt se projevuje i ve státní službě. Výše v textu byla komentována situace, kdy ke střetu zájmů dojde u členů výběrové komise z důvodu velmi blízkého vztahu k žadateli o přijetí do služebního poměru. Tato situace je poměrně detailně upravena služebními předpisy, které ve spojení s pravidly stanovenými správním řádem zajišťují, že střet zájmů by neměl být jevem, který ovlivní řádnost výběrového řízení, pokud všichni plní své povinnosti. Může však dojít k situacím, kdy někdo své povinnosti poruší. I na takové případy právní úprava myslí a upravuje je, byť to nemusí být na první pohled zcela zřejmé.

²⁶ Konkrétní sankce by vždy záležela na intenzitě porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci (dále též jako „porušení pracovní kázně“) a ostatních faktorech, které je při sankcionování zaměstnanců nutné brát v úvahu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 2. 2001 ve věci 21 Cdo 735/2000). V případě méně závažných porušení pracovní kázně si lze představit udělení ústní, případně písemné, výtky, u opakujících se nebo závažnějších porušení pracovní kázně by mohlo dojít i k rozvázání pracovního poměru zaměstnance [srov. § 52 písm. g) a § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce].

²⁷ Srov. zejména § 329 a § 331–333 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Je možné poznamenat, že nejen v případě střetu zájmů je vždy na konkrétním jednotlivci, jak přistupuje ke svým povinnostem. I sebelepší právní úprava nikdy nepostihne všechny případy a nezajistí, že vždy bude postupováno v souladu s existujícími pravidly. Kvalitní právní úprava a její pochopení adresáty (v rámci objektivně daných možností) však může přispět k tomu, že realita se bude co nejvíce blížit kýženému stavu.

Tento příspěvek si dovoluji uzavřít citací ze závěru etického kodexu skupiny ŠKODA AUTO, která je tematická. Jedná se o test, který má sloužit jako pomůcka pro rozhodování zaměstnance:

„Pokud bych si v individuálním případě nebyl jist, zda mé chování je v souladu se zásadami našeho etického kodexu, měl bych si položit tyto otázky:

- 1. Přihlédl jsem při svém rozhodování ke všem relevantním záležitostem a zvážil jsem je správně? (Test z hlediska odbornosti)*
- 2. Mám pocit, že se při svém rozhodování pohybuji v rámci zákonným a interních požadavků? (Test z hlediska legality)*
- 3. Budu si stát za svým rozhodnutím, pokud vejde ve známost? (Test z hlediska nadřízeného)*
- 4. Jsem pro, aby se po celém podniku ve všech srovnatelných případech rozhodovalo stejně? (Test z hlediska zevšeobecnění)*
- 5. Budu své rozhodnutí považovat i nadále za správné, když ho můj podnik bude muset obhajovat na veřejnosti? (Test z hlediska veřejnosti)*
- 6. Akceptoval bych své vlastní rozhodnutí jako dotčená osoba? (Test z hlediska dotčené osoby)*
- 7. Co by mému rozhodnutí řekla moje rodina? (Druhý názor)“²⁸*

Domnívám se, že pokud by si většina lidí pokládala v konfliktních situacích tyto otázky a dokázala na ně vždy odpovědět ano, respektive na poslední z nich kladně, žilo by se na světě alespoň o trochu lépe.

Mgr. Ing. Patrik Stonjek
Právníká fakulta Univerzity Karlovy
stonjekp@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0007-2389-6339

²⁸ Viz *Etický kodex skupiny ŠKODA AUTO* [online]. Wolfsburg: Volkswagen Aktiengesellschaft, 2019, s. 39 [cit. 20213-07-01]. Dostupné na: https://www.skoda-auto.cz/_doc/ed4b8323-8c8f-4f05-8ab8-bf50bbb37523.

PRÁVNÍ POSTAVENÍ STÁTNÍHO ZAMĚSTNANCE ZAŘAZENÉHO MIMO VÝKON SLUŽBY Z ORGANIZAČNÍCH DŮVODŮ¹

PAVEL KOPECKÝ

Abstract: Non-active Status of Civil Servant Due to Organisational Reasons

This paper deals with the topic of a non-active status of civil servant due to organisational reasons. The author specifically focuses on legal grounds that may lead to a civil servant being temporarily placed in a non-active status. The author analyses available defence instruments for civil servants against temporarily leaving the service. During the non-active status, the civil servant does not execute their service, the period of the non-active status is generally limited to six months. If the non-active status exceeds the six-month period it shall be decided to terminate the civil service employment. Additionally, the author provides an overview of the rights and duties of both the civil servant and the appointing authority during the period of non-active status.

Keywords: civil service; civil servant; non-active status

Klíčová slova: státní služba; státní zaměstnanec; zařazení mimo výkon služby

DOI: 10.14712/23366478.2023.50

ÚVOD

Předkládaný text má za cíl analyzovat právní postavení státního zaměstnance ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „ZSS“), který byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů. Důraz bude kladen zejména na prostředky, kterými se může státní zaměstnanec bránit jak proti svému zařazení mimo výkon služby, tak proti skončení služebního poměru z důvodu marného uplynutí doby, po kterou může být mimo výkon služby zařazen. Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je stav v ZSS předvídaný, nikoli však preferovaný, neboť se jedná o podstatný zásah do postavení státního zaměstnance.

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je považováno za jeden z druhů změny služebního poměru² a je stejně jako jiné změny služebního poměru upraveno v hlavě IV části druhé ZSS. Kromě organizačních důvodů může k zařazení státního za-

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Viz § 44 odst. 1 písm. i) ZSS.

městnance mimo výkon služby dojít z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené, pro výkon funkce v odborové organizaci nebo pro pozastavení služby, ke kterému dochází z důvodu vzniku překážek ve výkonu služby.

Zařazení mimo výkon služby má nesankční povahu, dochází k němu rozhodnutím služebního orgánu, který o něm z moci úřední rozhodne v případě naplnění zákonem předvídaných podmínek.

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je specifickým institutem ZSS, nejedná se o reflex žádného institutu zákoníku práce. Za obdobných okolností, při kterých je státní zaměstnanec ve služebním poměru podle ZSS zařazován mimo výkon služby, by při výkonu práce v pracovním poměru byl dán výpovědní důvod podle § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „ZPr“). Institut zařazení mimo výkon služby má posilovat relativně trvalý charakter služebního poměru, neboť v důsledku nemožnosti převedení na jiné vhodné služební místo nedochází ke skončení služebního poměru, jako by tomu bylo u poměru pracovního.

Období, v kterém je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, se v úřednickém slangu často označuje jako „bazén“. Zařazení do „bazénu“ se státní zaměstnanci zpravidla obávají, neboť pro ně znamená období nejistoty, které může snadno vyústit až ve skončení služebního poměru. Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby totiž nemá žádnou garanci, že se ve stanovené době skutečně podaří najít vhodné služební místo, na které by mohl být zařazen.

Přestože je zařazení mimo výkon služby běžným jevem, právnímu postavení státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby z organizačních důvodů dosud v odborné literatuře nebyla věnována přílišná pozornost, snad s výjimkou komentářů k ZSS, které se však odvíjí od jednotlivých ustanovení zákona. Při pojednávání o právním postavení státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů je proto značně omezen okruh zdrojů, z kterých je možné vycházet.

1. DŮVODY ZAŘAZENÍ STÁTNÍHO ZAMĚSTNANCE MIMO VÝKON SLUŽBY Z ORGANIZAČNÍCH DŮVODŮ

Podle § 62 odst. 1 ZSS se státní zaměstnanec zařadí mimo výkon služby, nemůže-li být v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až i) nebo § 61 odst. 2 písm. a) ZSS převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné.

Státní zaměstnanec se mimo výkon služby zařadí dále, nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 ZSS (po odpadnutí změny nebo překážky služebního poměru) nebo § 75 odst. 2 ZSS (nezákonné skončení služebního poměru) zařazen na volné služební místo, protože žádné vhodné místo není volné – těmto specifickým situacím se však v dalším textu z důvodu snahy o určité zjednodušení dále věnovat nebudu.

Nastane-li některý z případů v ustanovení § 61 odst. 1 písm. b) až i) nebo § 61 odst. 2 písm. a) ZSS, na které § 62 odst. 1 ZSS upravující zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů odkazuje, je primární povinností služebního orgánu převést státního zaměstnance na jiné služební místo. Konkrétně se jedná o případy, kdy státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě

- v důsledku odvolání ze služebního místa představeného,
- v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace,
- v důsledku uplynutí doby, na kterou byl státní zaměstnanec zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného na dobu určitou, aniž by současně skončil jeho služební poměr,
- z důvodu, že přestal splňovat požadavek podle § 25 odst. 5 písm. b) ZSS,
- z důvodu, že přestal splňovat požadavek státního občanství České republiky,
- z důvodu, že odmítl uzavřít dohodu o zákazu konkurence nebo dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených státnímu zaměstnanci k vyúčtování,
- z důvodu, že nevykonal úspěšně úřednickou zkoušku nejpozději do 12 měsíců ode dne, kdy začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby nebo
- z důvodu, že přestal splňovat požadavek stanovený pro služební místo jiným právním předpisem.

Dále se jedná o případ, kdy ze závěru lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb vyplývá, že státní zaměstnanec pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost vykonávat dosavadní službu (tj. na dosavadním služebním místě, nikoli státní službu obecně).

K zařazení mimo výkon služby může v uvedených případech dojít teprve za předpokladu, že žádné z existujících služebních míst, na které by mohl být státní zaměstnanec převeden, není volné nebo vhodné. Je logické, že státní zaměstnanec nemůže být převeden na služební místo, které by bylo již obsazené jiným státním zaměstnancem, problematičtější je otázka, jaké volné místo lze považovat za vhodné, respektive k jakým kritériím by se mělo při posuzování vhodnosti služebního místa přihlížet. Přestože o vhodném služebním místě zákon výslovně hovoří pouze v případě převedení ze zdravotních důvodů (§ 61 odst. 2 ZSS), vhodnost je třeba zkoumat i při převádění v ostatních případech podle § 61 odst. 1 ZSS, státního zaměstnance nelze převést na místo, které by pro něj bylo se zřetelem ke všem okolnostem nevhodné.

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru,³ obsahuje v čl. 63 příklady relevantních kritérií pro účely posouzení vhodnosti služebního místa. Jde o

- zdravotní hledisko a zdravotní způsobilost,
- požadované vzdělání a kvalifikace,
- obor/obory služby,
- schopnosti státního zaměstnance a jeho dosavadní zkušenosti, resp. vykonávané správní činnosti,
- stejný nebo jiný služební úřad,
- služební působiště, resp. místo výkonu služby,
- zařazení do platové třídy,
- přístup státního zaměstnance k převedení,
- zájem na řádném výkonu služby.

³ Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu. *Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru ve znění 1. aktualizace ze dne 1. 11. 2021* [online]. Ministerstvo vnitra, 2021 [cit. 2023-05-30]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-2-2019-aktualizace-k-1-listopadu-2021.aspx>.

Cit. metodický pokyn sice ze své povahy není právně závazný, pro rozhodovací praxi je však důležitý a v rozhodnutích služebních orgánů je na něj často odkazováno. S uvedenými kritérii, která mají být při převádění zkoumána, nelze než souhlasit. Je zřejmé, že k tomu, aby bylo nové služební místo považováno za vhodné, nemusí být naplněna všechna uvedená kritéria. V praxi však může být problém posoudit, kdy lze služební místo, na které je státní zaměstnanec převáděn, ještě považovat za vhodné, a kdy už nikoli, zejména, pokud státní zaměstnanec s převedením nesouhlasí a brání se proti němu. Naopak pozitivní postoj státního zaměstnance k převedení může způsobit to, že se jinak na první pohled nepřilíš vhodné služební místo stane vhodným. Při posouzení vhodnosti služebního místa je vždy nutné vycházet z okolností konkrétního případu, otázku vhodnosti služebního místa lze jen stěží zobecňovat.

S otázkou vhodnosti služebního místa, na které je státní zaměstnanec převáděn, se musí služební orgán vypořádat v odůvodnění rozhodnutí, kterým dochází k převedení.

Důvody pro převedení (a ve svých důsledcích též pro zařazení mimo výkon služby) můžeme rozdělit do několika kategorií:

- organizační důvody v užším slova smyslu, kam lze řadit odvolání ze služebního místa představeného, zrušení služebního místa z důvodu změny systemizace a uplynutí doby zařazení nebo jmenování na služební místo,
- neplnění specifických podmínek pro výkon služby na určitém služebním místě a
- zdravotní důvody.

V dalším textu se zaměřím na situace, kdy státní zaměstnanec nemůže službu vykonávat na původním služebním místě z důvodů, které lze označit za organizační v užším slova smyslu, a z důvodu neexistence vhodného volného místa dochází namísto převedení k zařazení mimo výkon služby.

2. ROZHODNUTÍ O ZAŘAZENÍ MIMO VÝKON SLUŽBY Z ORGANIZAČNÍCH DŮVODŮ A OBRANA PROTI NĚMU

O zařazení mimo výkon služby rozhoduje služební orgán,⁴ na rozhodování o zařazení mimo výkon služby se vztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby,⁵ subsidiárně též zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“).⁶ Protože se na rozhodování o zařazení mimo výkon služby vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby, toto rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení,⁷ což znamená, že státnímu zaměstnanci jako účastníkovi řízení není oznamováno zahájení řízení⁸ ani nemá možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním.⁹ Státní zaměstnanec tak nemá např. před vydáním rozhodnutí možnost formální cestou namítnout ne důvodnost zařazení mimo výkon služby, vyjádřit se, zda se zařazením mimo výkon služby souhlasí,

⁴ Srov. § 10 odst. 2 a § 162 odst. 2 ZSS.

⁵ Srov. § 159 odst. 1 písm. e) ZSS.

⁶ Srov. § 160 ZSS a též § 1 odst. 1 SpŘ.

⁷ Srov. § 165 ZSS.

⁸ Srov. § 46 odst. 1 SpŘ.

⁹ Srov. § 36 odst. 3 SpŘ.

anebo nemá příležitost označit služební místa, která jsou neobsazená a která by osobně považoval za vhodná ke svému převedení.

Proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby může státní zaměstnanec podat odvolání k nadřízenému služebnímu orgánu, to však nemá odkladný účinek.¹⁰ Toto rozhodnutí je tedy předběžně vykonatelné¹¹ a jeho účinky nastávají oznámením státnímu zaměstnanci, případně pozdějším dnem v rozhodnutí uvedeným.

V rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů je služební orgán povinen odůvodnit splnění podmínek pro zařazení mimo výkon služby, tedy zejména neexistenci jiného vhodného volného služebního místa, na které by státní zaměstnanec mohl být převeden. V odůvodnění se služební orgán nesmí omezit na pouhé konstatování neexistence vhodného nebo volného služebního místa. Mělo by být zřejmé, zda se služební orgán aktivně snažil vyhledat vhodné služební místo, na které by bylo možné státního zaměstnance převést, a podle jakých kritérií okruh potenciálně vhodných míst posoudil. Zařazení mimo výkon služby je subsidiární vůči převedení na jiné služební místo, z rozhodnutí by mělo vyplývat, z jakého důvodu nebylo možné státního zaměstnance převést na jiné služební místo, a mělo by z něj být zřejmé, že služební orgán ve snaze převést státního zaměstnance na jiné služební místo učinil vše, co po něm lze spravedlivě požadovat, a tedy že splnil svou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.¹² Neexistence vhodného volného služebního místa by měla být dána v okamžiku vydání rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby.

K zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, stejně jako k převedení na jiné služební místo, dochází zásadně bez souhlasu státního zaměstnance, resp. nezávisle na jeho souhlasu či nesouhlasu.

Existenci vhodného volného místa, na které mohl být namísto zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů státní zaměstnanec převeden, má státní zaměstnanec reálně možnost namítat až v rámci odvolacího řízení. Vhodnost, resp. nevhodnost služebního místa je do značné míry subjektivním kritériem, za slabé místo právní úpravy z pohledu ochrany práv státních zaměstnanců lze považovat to, že závěry o neexistenci vhodných volných míst mají státní zaměstnanci možnost rozporovat až za situace, kdy jsou zařazení mimo výkon služby a již došlo ke zhoršení jejich postavení. Na druhou stranu je třeba uvést, že vhodnost služebního místa nelze posuzovat pouze optikou státního zaměstnance, služební místa musí být obsazena tak, aby služební úřad mohl řádně vykonávat svou působnost a byl zajištěn řádný výkon služby.

Jestliže by nadřízený služební orgán při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil, že v době vydání rozhodnutí vhodné a volné služební místo, na které mohl být státní zaměstnanec převeden, existovalo, a tento stav stále trvá, měl by napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušit a řízení zastavit. S ohledem na jednotnost řízení by odvolací služební orgán mohl napadené rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních

¹⁰ Viz § 168 odst. 2.

¹¹ Srov. § 74 odst. 2 SpŘ.

¹² Srov. § 3 SpŘ: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

důvodů zřejmě zrušit i v případě, kdy by se vhodné volné místo objevilo až v průběhu odvolacího řízení. Nemůže však sám v rámci odvolacího řízení rozhodnout, že státního zaměstnance (odvolatele) na volné místo zařazuje; to může učinit pouze „prvostupňový“ služební orgán jako věcně příslušný správní orgán.

Rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů v užším smyslu je často vydáváno v návaznosti na jiné úkony veřejné správy. Rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby může předcházet například rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného. V tomto případě má státní zaměstnanec možnost se samostatně bránit proti samotnému odvolání ze služebního místa představeného a vedle toho také proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, nebyl-li po odvolání z místa představeného převeden na jiné služební místo. Bylo-li by následně rozhodnutí o odvolání ze služebního místa zrušeno pro nezákonnost, mělo by to vliv na zákonnost rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, a šlo by o důvod obnovy řízení o zařazení mimo výkon služby podle § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ – rozhodnutí o odvolání ze služebního místa je podkladem rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Opačně to však neplatí, rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného může obstát, nezákonným však může být třeba jen rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby – např. z důvodu, že byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, aniž by se dostatečně zkoumala existence vhodných volných služebních míst, kam by mohl být převeden.

Zařazení mimo výkon služby může být vyvoláno též přijetím nové systemizace podle § 17 ZSS či změnou již účinné systemizace podle § 18 ZSS (tyto skutečnosti mohou zároveň vést i k odvolání ze služebního místa představeného). Na základě systemizace je přijímána organizační struktura služebního úřadu a dochází k rušení konkrétních služebních míst, v důsledku čehož musí být státní zaměstnanci převáděni na jiná služební místa, popř. zařazováni mimo výkon služby.

Služební orgán je systemizací při svém rozhodování vázán a je povinen podle ní postupovat. Zákonností systemizace se může zabývat správní soud jako jedním z podkladů rozhodnutí a jejím obsahem není při svém rozhodování vázán (soudce je vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu). Namísto je však otázka, zda je oprávněn posoudit soulad systemizace se zákonem a případně se rozhodnout ji neaplikovat i služební orgán. O nezákonnosti systemizace by se dalo uvažovat např. za situace, kdy by došlo ke změně účinné systemizace podle § 18 ZSS, aniž by došlo ke změně působnosti služebního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena.¹³ Domnívám se, že neaplikovat systemizaci by služební orgán mohl snad pouze v případě jejích nejzávažnějších vad, například pokud by nebyla srozumitelná, anebo by byla vnitřně rozporná. Lze nicméně doporučit, aby státní zaměstnanec, který má pochybnosti o zákonnosti systemizace, namítl nezákonnost systemizace či její změny již v odvolání proti převedení či zařazení mimo výkon služby, byť v zásadě musí počítat s tím, že se přezkumu zákonnosti systemizace domůže až při případném soudním přezkumu předmětného správního rozhodnutí.

Mimo výkon služby z organizačních důvodů je státní zaměstnanec podle § 62 odst. 2 ZSS zařazen nejdéle na šest měsíců. Doba zařazení mimo výkon služby se však v roz-

¹³ Srov. § 18 odst. 2 ZSS.

hodnutí o zařazení mimo výkon služby nijak nespecifikuje ani neomezuje, má sloužit především k tomu, aby v jejím průběhu bylo nalezeno vhodné služební místo, na které bude státní zaměstnanec moci být zařazen. Omezení doby zařazení mimo výkon služby rozhodnutím služebního orgánu by zasahovalo do práv státních zaměstnanců a bylo by v rozporu se zákonem.

3. PRÁVA A POVINNOSTI STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ ZAŘAZENÝCH MIMO VÝKON SLUŽBY

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby má nárok na plat ve výši 80 % svého měsíčního platu.¹⁴ Konkrétní výše platu po dobu zařazení mimo výkon služby bývá stanovena samostatným výrokem v rámci rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby; oněch 80 % se odvíjí od posledního rozhodnutí, kterým byl státnímu zaměstnanci určen plat, při rozhodování o výši platu po dobu zařazení mimo výkon služby se neuplatňuje diskrece, státnímu zaměstnanci nelze přiznat po dobu zařazení mimo výkon služby nižší ani vyšší plat. Poukázat lze na to, že se zde nehovoří o náhradě platu, jako v případě určitých překážek v práci podle ZPr, ale přímo o platu.

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby není zařazen ani jmenován na žádné služební místo, neplní žádné služební úkoly, fakticky nevykonává závislou práci (zjednodušeně „nechodí do práce“), stále však nepřestává být státním zaměstnancem a setrvává ve služebním poměru.

I po dobu, kdy je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, se na něj vztahuje omezení některých práv podle § 80 a § 81 ZSS, nesmí tedy vykonávat žádné funkce v politických stranách a hnutích, a co je podstatnější, je stále omezen v jiné výdělečné činnosti. To znamená, že jinou výdělečnou činnost, která by kompenzovala snížení platu o 20 %, by státní zaměstnanec mohl vykonávat jen se souhlasem služebního orgánu, na jehož udělení však nemá právní nárok.¹⁵ Vykonávání jiné výdělečné činnosti bez souhlasu služebního orgánu i v době zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů by mohlo být kárným proviněním.

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby má právo, aby v průběhu doby, kdy je zařazen mimo výkon služby, mu služební orgán aktivně vyhledával vhodná volná služební místa. Vyhledávání vhodných volných služebních míst by mělo být průběžné, pravidelné a mělo by mít svůj odraz ve služebním spisu. To, že neexistovalo služební místo, které by bylo pro státního zaměstnance vhodné a zároveň by bylo volné, v době, kdy bylo rozhodnuto o zařazení mimo výkon služby, neznamená, že se vhodné volné služební místo nemůže vyskytnout v době, kdy je státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby. Ze služebního spisu by mělo být zřejmé, jaká místa ve služebním úřadu

¹⁴ Viz § 62 odst. 2 ZSS.

¹⁵ Omezení jiné výdělečné činnosti v § 81 odst. 2 se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle jiného zákona pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, na činnost v poradních orgánech vlády a jejich orgánech, činnost v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které podle jiného zákona vykonávají státní správu, a na správu vlastního majetku.

byla volná, aby bylo případně možné posoudit jejich vhodnost, anebo to, zda služební orgán aktivně zjišťoval existenci vhodných volných míst v jiných služebních úřadech.

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů se může hlásit do vypsaných výběrových řízení na obsazení volného služebního místa, nejde však o jeho povinnost a neúčast ve vypsaných výběrových řízeních nelze klást státnímu zaměstnanci k tíži. Služební úřady by naopak předtím, než vypíší výběrové řízení na obsazení volného služebního místa, měly zjišťovat, zda neobsazená místa by nebylo možné obsadit státními zaměstnanci, kteří jsou zařazení mimo službu. Obsazení volných služebních míst z „vnitřních zdrojů“ by mělo mít preferenci před vyhlášováním výběrových řízení.¹⁶

Státním zaměstnancům, kteří jsou zařazení mimo výkon služby, nelze než doporučit, aby v případě, že zjistí existenci volného služebního místa, které by dle jejich názoru bylo i vhodné, sdělili tuto skutečnost svému služebnímu orgánu. Přestože k jejich zařazení na volné služební místo mimo výběrové řízení může dojít jen z moci úřední (nikoli na žádost) a na zařazení na konkrétní volné služební místo není právní nárok, lze tím zvýšit šanci, že doba zařazení mimo výkon služby neuplyne marně. V případě, že služební orgán státního zaměstnance na jím vybrané volné služební místo nezařadí, mělo by mu být srozumitelně vysvětleno, proč je pro něj dle služebního orgánu nevhodné či proč k zařazení nemůže dojít. Zvýšená aktivita státního zaměstnance může také později přinést své ovoce v tom, že následně vydané rozhodnutí o skončení služebního poměru neobstojí pro nedostatek důvodů – nedokáže-li služební orgán dostatečně odůvodnit, proč státního zaměstnance nepřevdl na volné služební místo, které státní zaměstnanec považoval za vhodné, je zde šance, že takové rozhodnutí bude při přezkumu jako nezákonně zrušeno.

Při nedostatečné aktivitě služebního orgánu při hledání vhodného volného místa může státní zaměstnanec uvažovat o podání stížnosti podle § 157 ZSS. Nečinnost služebního orgánu by dále mohla být dle mého názoru posouzena jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). V takovém případě by se státní zaměstnanec mohl u správního soudu žalobou domáhat ochrany před tímto zásahem.

V případě zařazení mimo službu z organizačních důvodů státní zaměstnanec ztrácí bezprostřední vazbu na svůj „původní“ služební úřad, v kterém působil do okamžiku zařazení mimo výkon služby. Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů je k dispozici pro všechny služební úřady a jakýkoli služební úřad může po volném státním zaměstnanci „sáhnout“. Komentářová literatura dovozuje, že v tomto případě by o zařazení na volné služební místo měl rozhodovat služební orgán v „novém“ služebním úřadu.¹⁷ V zákoně však tato situace řešena není, a za nedostatek

¹⁶ Toto lze dovodit zejména z § 24 odst. 5 ZSS, podle kterého se výběrové řízení nekoná, postupuje-li se podle (mimo jiné) § 61 ZSS, tj. dochází k převedení státního zaměstnance. O upřednostnění státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů sice ZSS explicitně nemluví, není však důvod, proč by namísto zařazení „volných“ státních zaměstnanců na neobsazené služební místo mělo být vypisováno výběrové řízení.

¹⁷ MORAVEC, K. in: HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 343.

právní úpravy lze považovat, že nestanoví vztah mezi „původním“ a případným „novým“ služebním orgánem, do jehož služebního úřadu by byl státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby jmenován, ani pravidla jejich součinnosti.

Domnívám se však, že za aktivní vyhledávání služebního místa, na které by mohl být státní zaměstnanec převeden, by měl být odpovědný ten služební orgán, který státního zaměstnance zařadil mimo službu – bude to také on, kdo bude případně příslušný rozhodovat o skončení služebního poměru.

Lze říci, že státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů má veřejné subjektivní právo na to, aby byl zařazen na některé z vhodných volných služebních míst z celého systému státní služby napříč všemi služebními úřady, pokud takové služební místo existuje a zařazení na takové místo je možné. Státní zaměstnanec však nemá nárok na zařazení na žádné konkrétní služební místo (stejně jako např. není nárok na přijetí do služebního poměru), státní zaměstnanec se nemůže domáhat toho, aby byl zařazen na konkrétní potenciálně vhodné místo. Přestože lze hovořit o právu na zařazení na jedno z volných vhodných míst, není snadné se realizace tohoto práva domáhat, a zabránit tak marnému uplynutí doby zařazení mimo výkon služby. Důvodem je mj. i to, že řízení o zařazení na služební místo je zahajováno z moci úřední, nikoli na žádost státního zaměstnance.

Povinnost služebního orgánu vyhledávat vhodné volné služební místo po dobu zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby není v ZSS výslovně stanovena, je však všeobecně uznávána soudní i správní praxí. Jestliže by služební orgán nebyl povinen vyhledávat vhodné volné služební místo, šlo by o popření účelu a smyslu doby zařazení mimo výkon služby. ZSS taktéž neobsahuje ustanovení upravující zařazení státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby na volné služební místo. V praxi se proto postupuje analogicky podle ustanovení § 61 o převedení na jiné služební místo, které je této situaci nejbližší. ZSS výslovně v podstatě upravuje jen zařazení mimo výkon služby a postup v případě marného uplynutí doby zařazení mimo výkon služby. Jak se má postupovat v mezidobí, zákon v zásadě neupravuje, a je na aplikační praxi, aby se s tímto právním vakuem vypořádala po svém, což není koncepčně správně, např. už jen z důvodu existence principu legality.

Státní zaměstnanci zařazení mimo výkon služby mají právo přístupu do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst v rámci informačního systému o státní službě, v které jsou uvedena i ta služební místa, na jejichž obsazení ještě nebylo vypsáno výběrové řízení, a která by tak mohla být obsazena státními zaměstnanci zařazenými momentálně mimo výkon služby. Státní zaměstnanci zařazení mimo výkon služby by tak měli mít možnost kontrolovat, jaká služební místa jsou neobsazená a na jaká místa by mohli být převedeni. V praxi však bývá problém v tom, že přístup do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst nebývá udělován automaticky v okamžiku zařazení mimo výkon služby, ale státní zaměstnanci o něj musí mnohdy komplikovaně žádat, anebo o tomto své právu ani nevědí.

4. UPLYNUTÍ DOBY ZAŘAZENÍ MIMO VÝKON SLUŽBY

Uplynula-li doba 6 měsíců dle § 62 odst. 1 ZSS, rozhodne služební orgán o skončení služebního poměru, resp. zahájí řízení o skončení služebního poměru. Vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru nemůže být na rozdíl od rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů prvním úkonem v řízení.¹⁸

K marnému uplynutí doby zařazení mimo výkon služby dochází v případě, že státní zaměstnanec nebyl po tuto dobu zařazen na volné služební místo. Pro vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru je zásadní formální podmínkou uplynutí doby 6 měsíců ode dne zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby. Z rozhodnutí o skončení služebního orgánu by mělo být kromě toho dále seznatelné, v jakých intervalech byla vyhledávána vhodná volná služební místa, z jakého důvodu nedošlo k zařazení státního zaměstnance na potenciálně vhodná místa, jaké další služební úřady služební orgán oslovoval, proč bylo namísto zařazení státního zaměstnance na volné místo vyhlášeno výběrové řízení atd.

Služební orgán by se při rozhodování měl přinejmenším k námitce státního zaměstnance zabývat tím, zda v době rozhodování neexistuje volné služební místo, na které by bylo možné státního zaměstnance zařadit. Jestliže by takové místo v době vedení řízení o skončení služebního poměru existovalo, nebylo by dle mého názoru nic nezákonného na tom, kdyby řízení bylo zastaveno a státní zaměstnanec byl na vhodné volné místo zařazen. V takovém případě by však měl se zařazením na volné místo státní zaměstnanec výslovně souhlasit, neboť po marném uplynutí šestiměsíční doby ode dne zařazení mimo výkon služby mohl již legitimně počítat s nároky, které jsou se skončením služebního poměru spojené, případně již mohl mít zařazené nové profesní působení mimo státní službu.

Pokud by se v rámci řízení o skončení služebního poměru ukázalo, že snaha o zařazení státního zaměstnance na volné služební místo byla nedostatečná, rozhodnutí o skončení služebního poměru by nemohlo být vydáno. Problém vidím však v tom, že v rámci řízení o skončení služebního poměru služební orgán v zásadě hodnotí pouze to, zda on sám postupoval v souladu s právem a byl po dobu zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby dostatečně aktivní. Bylo by zřejmě naivní očekávat, že služební orgány budou v řízení o skončení služebního poměru zastavovat z toho důvodu, že dospějí k závěru, že byly při vyhledávání vhodného volného místa nedostatečně aktivní, a skončení služebního poměru by tak bylo nezákonné. Tyto skutečnosti může přezkoumat odvolací orgán, svou případnou nedostatečnou snahu nalézt vhodné volné služební místo však může služební orgán prvního stupně do jisté míry schovat za umně napsané odůvodnění rozhodnutí o skončení služebního poměru. Přestože i nadřízený (odvolací) služební orgán musí zjistit skutečný stav věci, v praxi odvolací orgány (nejen ve služebních věcech) vycházejí zejména z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Obecně lze říci, že podrobné odůvodnění, byť věcně neúplné, snižuje šanci na zrušení napadeného rozhodnutí. Při případném soudním přezkumu však může být pro dotčeného (bývalého) státního zaměstnance obtížné prokázat nezákonný postup služebního orgánu, např. z dů-

¹⁸ Srov. § 165 ZSS.

vodu nedostatku informací o volných služebních místech nebo vypsaných výběrových řízeních.

Jak již bylo naznačeno výše, bezdůvodné nepřevedení státního zaměstnance na volné služební místo, které by pro něj bylo vhodné, či nedostatečná aktivita služebního orgánu při vyhledávání vhodných volných míst v průběhu šestiměsíční doby pro zařazení mimo výkon služby, může vést k nezákonnosti rozhodnutí o skončení služebního poměru. V řízení o skončení služebního poměru z důvodu marného uplynutí doby zařazení mimo výkon služby však nelze namítat případná pochybení, ke kterým došlo, když bylo rozhodováno o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, tato pochybení měla být namítána již v odvolání proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, v řízení o skončení služebního poměru se jimi již zabývat nelze, relevantní jsou pouze skutečnosti, které nastaly až po okamžiku zařazení mimo výkon služby, nikoli před ním.

V případě, že služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru na dobu neurčitou z důvodu marného uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 ZSS. Jeho výše se odvíjí od nepřetržité doby trvání služebního poměru a pohybuje se mezi trojnásobkem až dvanáctinásobkem měsíčního platu státního zaměstnance.

ZÁVĚR

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je specifický institut, který poskytuje časový prostor pro to, aby státním zaměstnancům, kteří nemohou ze zákonem předvídaných důvodů vykonávat službu na svém dosavadním místě a zároveň ani nemohou být v daný okamžik převedeni na jiné místo, bylo v budoucnu nalezeno vhodné místo, na které budou moci být služebním orgánem převedeni.

Zařazení mimo výkon služby však v sobě pro státní zaměstnance skrývá určitá úskalí a jedná se o institut, který může být snadno zneužit. Právní úprava v ZSS upřednostňuje zájem na řádném výkonu státní služby jako celku před zájmem na ochranu právního postavení individuálního zaměstnance. Pro státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby z organizačních důvodů může být obtížné se domoci zařazení na volné místo, které by bylo vhodné pro výkon jeho služby. Jestliže státní zaměstnanec není zařazen na služební místo do 6 měsíců ode dne zařazení mimo výkon služby, musí služební orgán rozhodnout o skončení služebního poměru. Doba 6 měsíců navíc není nikterak dlouhá a snadno může uplynout marně. Mimo výkon služby se navíc lehce může ocitnout i státní zaměstnanec, který splňuje všechny podmínky pro výkon služby a dosahuje výborných služebních výsledků, a to např. v důsledku změny systemizace, proti které se nelze samostatně bránit. Namísto toho, aby volná služební místa byla obsazována státními zaměstnanci zařazenými mimo výkon služby, jsou mnohdy zbytečně vyhlašována „vnější“ výběrová řízení, v kterých často ani není vybrán žádný uchazeč.

De lege ferenda lze uvažovat o řadě možných úprav a zaplnění mezer v zákoně. Zpřesnit by bylo možné například podmínky, za jakých je možné na neobsazené místo vypsat vnější výběrové řízení, když jsou zde státní zaměstnanci zařazení mimo výkon

služby, kteří by na tomto služebním místě mohli působit. Pokud bychom chtěli státním zaměstnancům poskytnout větší ochranu a stabilitu služebního poměru, dalo by se uvažovat o mírném prodloužení doby zařazení mimo výkon služby, anebo např. o zavedení práva státního zaměstnance požádat služební orgán o zařazení na neobsazené služební místo ve služebním úřadu s tím, že služební orgán by případně musel zdůvodnit, v čem shledává nemožnost převést státního zaměstnance na jím zvolené neobsazené místo.

Mgr. Pavel Kopecký
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kopeckp5@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-4399-5680

ZDRAVOTNÍ ZPŮSOBILOST ZAMĚŠTNANCE A LÉKAŘSKÉ POSUDKY VE STÁTNÍ SLUŽBĚ¹

LUCIE MATĚJKA ŘEHOŘOVÁ²

Abstract: **Medical Capacity of an Employee and Medical Reports in the Civil Service**

The article deals with the concept of the assessment of an employee's medical capacity for work performance. The first part of the article analyses health protection in legislation in a general and medical capacity as the work performance assumption, while the next part of the article focuses on the consequences of losing the employee's medical capacity in employment relations including civil service relations. Particular attention is paid to the current issues regarding medical reports and relevant court decisions.

Keywords: medical capacity of an employee; medical report; civil service; labour relations

Klíčová slova: zdravotní způsobilost zaměstnance; lékařské posudky; státní služba; pracovněprávní vztahy

DOI: 10.14712/23366478.2023.51

1. ÚVOD

Téma zdravotní způsobilosti zaměstnance a lékařských posudků či obecně pracovnělékařských služeb vyvolává již řadu let zanícené debaty zejména v souvislosti s dopady, jaké lékařské posudky mají či by měly mít na pracovněprávní vztahy. Podnětem k těmto akademickým disputacím s mimořádně praktickým rozměrem ve vztahu k obsahu pracovněprávních vztahů je kombinace turbulentní judikatury nejvyšších soudních instancí spolu s nejednoznačnou úpravou právních předpisů, jež pro subjekty práva vytváří nebezpečný koktejl nejistoty, neurčitosti a nesrozumitelnosti práva místy hraničící s pochybnostmi o legitimitě takové právní úpravy.

Bývá již zvykem, že otázky, jež jsou hojně komentované ve vztahu k obecné úpravě pracovněprávní, zůstávají spíše stranou pozornosti, pokud jde o další právní vztahy účasti na práci, typicky vztahy služební. Důvodů, proč tomu tak je, může být hned

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Text zohledňuje právní stav ke dni 30. 6. 2023.

² Mgr. Lucie Matějka Řehořová, Ph.D., působí na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy jako odborná asistentka a zároveň jako advokátka v Praze.

několik; přes precizní a bezvadnou právní úpravu služebních vztahů, která nevzbuzuje nejmenší pochybnosti, přes nízkou aktivitu a lobby zástupců státních zaměstnanců, až po nedostatek zájmu služebních orgánů či zejména zaměstnanců na uplatňování práv ze služebních vztahů před správními soudy, v rámci nichž se účastníci řízení doberou výsledku po řadu let trvajícím soudním sporu.

Předmětem předkládaného příspěvku je náhled na otázku zdravotní způsobilosti zaměstnance a lékařské posudkové služby v základních pracovněprávních vztazích a vztazích výkonu závislé práce v civilní službě podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů,³ včetně poukázání na vybrané problematické aspekty této oblasti, zamyšlení nad možnými variantami řešení, to vše na pozadí aktuální judikatury.

2. OCHRANA ZDRAVÍ ZAMĚŠTNANCE

Není pochyb o tom, že lidský život a zdraví patří mezi nejdůležitější právní statky.⁴ Právo na zdraví úzce souvisí s právem na život. Zdraví patří mezi nejvýznamnější faktory ovlivňující kvalitu lidského života a řadí se tak mezi absolutní základní práva a hodnoty, která jsou chráněna mezinárodními i tuzemskými právními předpisy. Pojem zdraví je v preambuli Zakládací smlouvy Světové zdravotnické organizace definován jako „stav úplné tělesné, duševní a sociální pohody, a nejen stav nepřítomnosti nemocí nebo vad“.⁵

Právo na život a zdraví mělo, i přes obecně přijímanou maximu o universálnosti, nedělitelnosti a vzájemné provázanosti lidských práv,⁶ vždy určité výsadní postavení. Jeho odraz nacházíme v nejdůležitějších mezinárodněprávních instrumentech. Mezi všemi se nabízí zmínit Všeobecnou deklaraci lidských práv,⁷ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁸ a úmluvy Mezinárodní organizace práce;⁹ na evropské

³ Dále jen „zákon o státní službě“ či „ZSS“.

⁴ Ust. § 3 odst. 2 písm. a) OZ: „Soukromé právo spočívá zejména na zásadách, že každý má právo na ochranu svého života a zdraví, jakož i svobody, cti, důstojnosti a soukromí...“

⁵ Preambule Zakládací smlouvy Světové zdravotnické organizace: „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.“

⁶ Část I. odst. 5 Vídeňské deklarace a akčního programu: „All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated.“ (Vienna Declaration and Programme of Action. In: *United Nations: Universal Instrument* [online]. [cit. 2023-06-30]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>).

⁷ Čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv zakotvuje právo každého „na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření“.

⁸ V čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech se smluvní strany zavazují uznávat právo každého na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví; v navazujícím odstavci se dále zavazují učinit „opatření k dosažení plného uskutečnění tohoto práva, která budou zahrnovat: a) opatření ke snížení počtu potrátů a kojenecké úmrtnosti a opatření ke zdravému vývoji dítěte; b) zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny; c) prevenci, léčení a kontrolu epidemických, místních nemocí, chorob z povolání a jiných nemocí; d) vytvoření podmínek, které by zajistily všem lékařskou pomoc a péči v případě nemocí“.

⁹ Zejména Úmluva MOP č. 155 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o bezpečném pracovním prostředí z roku 1981, Úmluva MOP č. 161 o závodních zdravotních službách z roku 1985 a Úmluva MOP č. 187 o podpůrném rámci pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

úrovni potom Evropskou sociální chartu¹⁰ a Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod.¹¹ V rámci primárního práva Evropské unie je na ochranu zdraví pamatováno v čl. 151 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie; Listina základních práv Evropské unie garantuje v čl. 31 právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky, článek 35 zakotvuje právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Při vymezování a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. V článku 31 je rovněž zakotveno **právo každého pracovníka na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost**.

Péče o veřejné zdraví je veřejným zájmem a patří k základním funkcím moderního státu.¹² V ústavním pořádku České republiky je právo na život a zdraví součástí katalogu základních práv a svobod vymezených v Listině základních práv a svobod,¹³ která představují subjektivní veřejná práva a ze své podstaty působí přímo mezi jednotlivcem a státem, tedy ve vztazích vertikálních.¹⁴

Právo na život je garantováno v článku 6 Listiny základních práv a svobod.¹⁵ Článek 31 Listiny základních práv a svobod stanoví právo každého na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Zdraví, jako součást fyzické integrity člověka, je garantováno rovněž implicitně v článku 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, chránícím nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Jedná se o právo bezprostřední a působící přímo napříč celým právním řádem. Pokud soudy odepřou stěžovateli právo na soudní ochranu práva na zdraví bez ústavně akceptovatelného důvodu, poruší tím jeho základní právo podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Vztáhneme-li ochranu zdraví do právní oblasti výkonu závislé práce, je tato garantována především prostřednictvím **práva na uspokojivé pracovní podmínky**, které na ústavněprávní úrovni zakotvuje čl. 28 Listiny základních práv a svobod.¹⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,¹⁷ tuto maximu převzal jako jednu ze základních zásad pracovněprávních vztahů; jedná se současně o zásadu, která vyjadřuje smysl a účel právní regulace, a která je prohlášena za hodnotu, jež chrá-

¹⁰ Část I. odst. 11 Evropské sociální charty: „Každý má právo využít jakýchkoli opatření, která mu umožní dosáhnout co nejlepšího zdravotního stavu.“

¹¹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezakotvuje právo na zdraví výslovně, přesto je toto dovozováno především ve vztahu k článku 2, ve kterém Evropská úmluva zakotvuje právo každého na život, v souladu s článkem 3, jež garantuje zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení (srov. rozsudek ESLP ve věci McCann a další proti Spojenému království, ze dne 27. 9. 1995, stížnost č. 18984/91).

¹² PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 250.

¹³ Listina základních práv a svobod, vyhlášená ve sbírce zákonů jako usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 pod č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, dále jako „Listina základních práv a svobod“ či „Listina“.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

¹⁵ Článek 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na život. Lidský život je hoděn ochrany již před narozením.“

¹⁶ Čl. 28 LZPS: „Zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon.“

¹⁷ Dále jen „zákoník práce“ či „ZP“.

ní veřejný pořádek.¹⁸ Tato zásada nachází vyjádření v celé řadě institutů pracovního práva – od ustanovení upravujících bezpečnost a ochranu zdraví při práci, přes úpravu pracovní doby, dob odpočinku, dovolené, až po požadavek příznivého pracovního prostředí a pracovních podmínek v rámci péče o zaměstnance.

Zásada uspokojivých a bezpečných pracovních podmínek vzbuzuje na akademické půdě jisté pochybnosti, neboť je podle názoru některých autorů již obsažena v zásadě první, tj. zvláštní zákonné ochraně postavení zaměstnance, a nadto pouze opisuje zásadu zakotvenou v Listině základních práv a svobod a řadě mezinárodních úmluv, bez jakékoliv konkretizace.¹⁹

Zásada uspokojivých a bezpečných podmínek pro výkon práce vychází z širšího principu prevence rizik, na němž zákoník práce staví mimo jiné právní úpravu odpovědnosti za škodu v pracovněprávních vztazích. Zaměstnavatel je povinen vytvářet bezpečné a zdravé neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky vhodnou organizací bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a přijímáním opatření k předcházení rizikům. Prevencí rizik se rozumí všechna opatření vyplývající z právních a ostatních předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a z opatření zaměstnavatele, která mají za cíl předcházet rizikům, odstraňovat je nebo minimalizovat působení neodstranitelných rizik.²⁰ Zaměstnavatel je povinen soustavně vyhledávat nebezpečné činitele a procesy pracovního prostředí a pracovních podmínek, zjišťovat jejich příčiny a zdroje. Na základě těchto zjištění je zaměstnavatel povinen vyhledávat a vyhodnocovat rizika a přijímat opatření k jejich odstranění. Není-li možné rizika odstranit, je zaměstnavatel povinen je vyhodnotit a přijmout opatření k omezení jejich působení tak, aby bylo ohrožení bezpečnosti a zdraví zaměstnanců při výkonu závislé činnosti minimalizováno.²¹ Klíčovou povinností zaměstnavatele je nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti.²²

Zaměstnavatel dále provede na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnance zařazení prací, které u něj jsou vykonávány, do kategorií ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.²³ Práce se podle zmíněného zvláštního právního předpisu zařazují do jedné ze čtyř kategorií podle míry výskytu faktorů, které mohou ovlivnit zdraví zaměstnanců, a jejich rizikovitosti pro zdraví.²⁴ Zaměstnavateli je v této souvislosti uloženo provádět taková opatření, aby

¹⁸ Srov. § 1a ZP.

¹⁹ Srov. BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 23 a násl.

²⁰ K tomu srov. ust. § 102 odst. 2 ZP.

²¹ Srov. § 102 ZP.

²² Srov. § 103 odst. 1 písm. a) ZP.

²³ Dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“ či „ZOVZ“.

²⁴ Ve znění prováděcí vyhlášky č. 432/2003 Sb., kterou se stanoví podmínky pro zařazení prací do kategorií, se práce dělí do následujících čtyř kategorií:

I. práce, při nichž podle současného poznání není pravděpodobný nepříznivý vliv na zdraví;

II. práce, při nichž podle současné úrovně poznání lze očekávat jejich nepříznivý vliv na zdraví jen výjimečně, zejména u vnímavých jedinců, tedy práce, při nichž nejsou překračovány hygienické limity stanovené zvláštními právními předpisy;

III. práce, při nichž jsou překračovány hygienické limity, a práce naplňující další kritéria stanovená právními předpisy, přičemž expozice fyzických osob, které práce vykonávají, není spolehlivě snížena technic-

v důsledku příznivějších pracovních podmínek a úrovně rozhodujících faktorů mohly být jednotlivé práce zařazeny do nižších kategorií. Při přijímání a provádění technických, organizačních a jiných opatření k prevenci rizik je zaměstnavatel povinen vycházet ze všeobecných preventivních zásad vymezených v § 102 odst. 5 ZP.

Ve vztazích vznikajících při výkonu státní služby odkazuje zákon o státní službě v oblasti pravidel bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu státní služby na obecnou úpravu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci stanovenou zákoníkem práce (srov. § 113 ZSS, resp. § 101 až 108 ZP), zákonem o ochraně veřejného zdraví, zákonem o specifických zdravotních službách, resp. souvisejícími předpisy.²⁵

3. ZDRAVOTNÍ ZPŮSOBILOST (STÁTNÍHO) ZAMĚSTNANCE

Zdravotní způsobilost zaměstnance je jedním ze základních předpokladů k výkonu smluvené závislé činnosti, resp. služby. Pouze zdravotně způsobilý zaměstnanec je schopen plně realizovat práva a povinnosti plynoucí z pracovněprávního vztahu bez toho, aby výkonem práce ohrozil zdraví své či zdraví jiných osob. Zákon o státní službě zdravotní způsobilost žadatele o přijetí do služebního poměru (na rozdíl od zákoníku práce) explicitně zmiňuje jako předpoklad pro přijetí do služebního poměru v ust. § 25 odst. 1 písm. f).²⁶

Posuzování zdravotní způsobilosti zaměstnance je prováděno na základě zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů,²⁷ příslušným poskytovatelem pracovnělékařských služeb²⁸ vždy před vznikem, dále pravidelně za trvání pracovněprávního vztahu a po jeho skončení; je činěno zásadně individuálně ve vztahu ke konkrétní pracovní pozici, kterou zaměstnanec vykonává, resp. ke kategorizaci činností, které jsou vykonávány na služebním místě.²⁹ S povinností zaměstnavatele vyslat zaměstnance na pracovnělékařskou prohlídku koreluje povinnost zaměstnance se těmto prohlídkám podrobit.³⁰

V případě výběrového řízení na obsazení volného služebního místa dokládá žadatel o přijetí do služebního poměru splnění předpokladu zdravotní způsobilosti nejprve pí-

kými opatřeními pod úroveň těchto limitů, a pro zajištění ochrany zdraví osob je proto nezbytné využívat osobní ochranné pracovní prostředky, organizační a jiná ochranná opatření, a dále práce, při nichž se vyskytují opakovaně nemoci z povolání nebo statisticky významně častěji nemoci, jež lze pokládat podle současné úrovně poznání za nemoci související s prací;

IV. práce, při nichž je vysoké riziko ohrožení zdraví, které nelze zcela vyloučit ani při používání dostupných a použitelných ochranných opatření.

²⁵ Ust. § 2 až 11 zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

²⁶ Přestože tak zákoník práce výslovně neuvádí, je zdravotní způsobilost jednoznačně nutným předpokladem k výkonu smluvené práce zaměstnanců a plyne mimo jiné z dalších pracovněprávních institutů, jako je převedení zaměstnance na jinou práci, rozvázání pracovního poměru aj. (srov. § 41 odst. 1 ZP, § 52 ZP, § 103 odst. 1 ZP).

²⁷ Dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“ či „ZSZS“.

²⁸ Srov. § 54 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách.

²⁹ Přijetí zákona o specifických zdravotních službách mimo jiné reagovalo na Úmluvu MOP č. 161, která ukládá povinnost zavést na úrovni národních právních řádů závodní zdravotní služby.

³⁰ Srov. § 103 odst. 1 písm. d) ZP, § 106 odst. 4 písm. b) ZP. Stejná práva a povinnosti dopadají na subjekty služebního poměru ve smyslu ust. § 113 ZSS.

semným čestným prohlášením, přičemž služební orgán následně podle § 28 odst. 5 ZSS ověří splnění tohoto předpokladu pouze u žadatele, o němž byla uzavřena dohoda podle § 28 odst. 2 nebo 3 ZSS jako o nejhodnějším, a to zajištěním vstupní lékařské prohlídky podle zákona o specifických lékařských službách, obdobně tedy jako v případě fyzické osoby ucházející se o zaměstnání v pracovněprávních vztazích.³¹

Poskytovatel pracovnělékařských služeb vydává o zdravotním stavu zaměstnance (či uchazeče o zaměstnání, resp. žadatele o přijetí do služebního poměru) lékařský posudek, z jehož posudkového závěru musí být zřejmé, zda je posuzovaná osoba pro účel, pro který je posuzována, zdravotně způsobilá, zdravotně nezpůsobilá nebo zdravotně způsobilá s podmínkou, případně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost, anebo zda její zdravotní stav splňuje předpoklady nebo požadavky, ke kterým byla posuzována.

V případě, kdy zaměstnanec není schopen z důvodu nepříznivého zdravotního stavu konat dlouhodobě smlouvanou práci, bude výstupem lékařské prohlídky posudek se závěrem o **dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti**.³² Pozbyl-li zaměstnanec zdravotní způsobilost pouze dočasně, je situace v pracovněprávních vztazích řešena pomocí institutu důležitých osobních překážek v práci na straně zaměstnance, konkrétně dočasné pracovní neschopnosti.³³

Zákoník práce explicitně nestanoví, kdy lze zdravotní stav zaměstnance považovat za **dlouhodobý**. Po poměrně dlouhou dobu byl i s ohledem na vymezení dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pro účely důchodového pojištění,³⁴ vymezení dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pro účely zaměstnanosti,³⁵ a judikaturního výkladu,³⁶ obecně přijímán závěr, že nezpůsobilost zaměstnance konat dále dosavadní práci lze považovat za dlouhodobou zpravidla tehdy, má-li trvat podle poznatků lékařské vědy déle než rok. Novelou zákona o specifických zdravotních službách provedenou zákonem č. 202/2017 Sb. došlo s účinností k 1. 11. 2017 k zakotvení definice dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti vykonávat dosavadní práci přímo do ust. § 43 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách, kdy se jím nyní rozumí „*stabilizovaný zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti zaměstnance významně pro jeho schopnost vykonávat dosavadní práci, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 180 dnů nebo lze předpokládat, že tento zdravotní stav bude trvat déle než 180 dnů, a výkon této práce by vážně ohrozil jeho zdraví*“. Dle důvodové zprávy vycházel zákonodárce u předmětného novelizačního bodu z „*definice dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti, v souladu s ustanovením § 59 odst. 1 písm. b) zákona*

³¹ Čl. 12 odst. 2 Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2019.

³² Posudkový závěr o zdravotní nezpůsobilosti posuzované osoby lze uvést v lékařském posudku pouze v případě vstupní lékařské prohlídky – v ostatních případech se uvede závěr, že posuzovaná osoba pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost vykonávat dosavadní práci.

³³ Srov. § 191 a násl. ZP a § 104 zákona o státní službě.

³⁴ Dle ust. § 26 zákona o důchodovém pojištění se za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav považuje zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti pojištěnce významně pro jeho pracovní schopnost, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok.

³⁵ Dle ust. § 67 odst. 4 zákona o zaměstnanosti se za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav považuje zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy má trvat déle než jeden rok a podstatně omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti, a tím i schopnost pracovního uplatnění.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2011, sp. zn. 21 Cdo 2785/2010.

č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, [která] upřesňuje, že nepříznivý zdravotní stav, který zaměstnance vylučuje z vykonávání dosavadní práce, trvá déle než 180 dnů nebo je předpoklad, že bude trvat déle než 180 dnů“.³⁷

Nad novelizací se v tomto bodě nelze ubránit určitým rozpakům, a to nikoli z důvodu vymezení definice dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu (definici ostatně obsahují i jiné právní předpisy), ale vzhledem ke způsobu, jakým tak bylo učiněno. V prvé řadě je nutné poukázat na skutečnost, že důvodovou zprávou odkazované ust. § 59 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění neobsahuje definici dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu (tak, jak naopak činí zákon o důchodovém pojištění či zákon o zaměstnanosti), ale pouze důvody pro ukončení dočasné pracovní neschopnosti. Dále je zapotřebí koncepci délky dočasné pracovní neschopnosti vnímat v celém jejím kontextu, a to i z pohledu délky podpůrčí doby nemocenského, která je ve své základní délce stanovena na 365 kalendářních dní (počíná 15. kalendářním dnem trvání dočasné pracovní neschopnosti a trvá nejdéle 380 kalendářních dnů ode dne vzniku dočasné pracovní neschopnosti).³⁸ Nadto lze odkázat na již zmiňované vymezení délky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu napříč ostatními oblastmi práva, konkrétně již výše zmíněné právní vztahy důchodového pojištění či zaměstnanosti.

Zákonodárcem zvolené vymezení délky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu v případě posuzování zdravotního stavu v rámci poskytování pracovnělékařských služeb se tak nedůvodně odchyluje od obecně přijímané délky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu napříč právním řádem, a nelze jej proto považovat za koncepční, když vytváří v právním řádu zbytečnou rozpornost.

V právních vztazích státní služby v oblasti poskytování pracovnělékařských služeb vymezoval až do 28. 2. 2019 zákon o státní službě v ust. § 62 odst. 3 dlouhodobé pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu jako zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti státního zaměstnance významně pro jeho schopnost vykonávat službu, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok. Zvolená koncepce odpovídala výše popsané obecně vnímané délce dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Novelou zákona o státní službě provedenou zákonem č. 35/2019 Sb. bylo zmiňované ustanovení upraveno v tom smyslu, že nadále v otázce dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti vykonávat dosavadní službu plně odkazuje na zákon o specifických zdravotních službách.³⁹ Přestože lze v tuto chvíli kvitovat sjednocení režimu délky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pro základní pracovněprávní vztahy i vztahy státní služby, nadále setrávám na výše uvedené nekonceptčnosti pojetí délky „dlouhodobosti“ napříč právními předpisy.

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 202/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, tisk 874/0.

³⁸ Srov. § 26 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění, ve němž je základní podpůrčí doba nemocenského stanovena na 365 kalendářních dní (počíná 15. kalendářním dnem trvání dočasné pracovní neschopnosti a trvá nejdéle 380 kalendářních dnů ode dne vzniku dočasné pracovní neschopnosti).

³⁹ Ust. § 61 odst. 3 zákona o státní službě ve znění účinném od 1. 3. 2019 stanoví: „*Dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti vykonávat dosavadní službu se řídí zákonem o specifických zdravotních službách.*“

4. DŮSLEDKY POZBYTÍ ZDRAVOTNÍ ZPŮSOBILOSTI ZAMĚSTNANCE V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAZÍCH

Zákoník práce spojuje dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance s několika důsledky, vzhledem k další souvztažnosti textu budou níže uvedeny pouze důsledky vybrané a tematicky nejdůležitější.

Předně je zaměstnavatel v souladu s ust. § 103 odst. 1 písm. a) ZP povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti.

V případě, kdy zaměstnanec dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu smlouvané práce, je zaměstnavatel povinen zaměstnance **jednostranně převést na jinou práci**, která je pro něho vzhledem k jeho zdravotnímu stavu a schopnostem a pokud možno i k jeho kvalifikaci vhodná, ve smyslu ust. § 41 odst. 1 písm. a) ZP (pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance z důvodu obecného onemocnění) a § 41 odst. 1 písm. b) ZP (pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance v důsledku pracovního úrazu či nemoci z povolání).

Dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance je dále faktickou podmínkou naplnění **výpovědního důvodu na straně zaměstnavatele** dle ust. § 52 písm. d) či písm. e) ZP, podle toho, zda příčina pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance leží v obecném onemocnění zaměstnance nebo jako důsledek pracovního úrazu či nemoci z povolání.

Zákam zaměstnavateli neukládá, zda má postupovat podle ust. § 41 odst. 1 ZP a převést zaměstnance na jinou práci nebo podle ust. § 52 ZP s ním rozvázat pracovní poměr výpovědí. Zaměstnavatel tak může přistoupit k výpovědi z pracovního poměru rovnou, i kdyby zaměstnance na jinou práci převést mohl.⁴⁰ Nutno v této souvislosti zmínit odlišný doktrinální výklad, který poukazuje na rozpor možnosti volby zaměstnavatele mezi převedením zdravotně nezpůsobilého zaměstnance na jinou práci a udělením výpovědi ze zdravotních důvodů se závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. února 2022 ve věci HR Rail SA, C-485/20.⁴¹

V praxi se mnoho zaměstnavatelů potýká s otázkou povahy překážek v práci v případě dlouhodobé zdravotní nezpůsobilosti k práci, když v nastalé situaci dochází ke konfliktu překážky v práci na straně zaměstnance a překážky v práci na straně zaměstnavatele. Existují názory, podle nichž by měl být nastalý konflikt překážek v práci v případě, že zaměstnanec nedostal své povinnosti převést zaměstnance na jinou, pro něho vhodnou práci ve smyslu ust. § 41 odst. 1 písm. a) ZP, řešen ve prospěch překážky na straně zaměstnavatele; jedná se o tzv. jinou překážku v práci na straně zaměstnavatele dle ust. § 208 ZP, při níž náleží zaměstnanci náhrada mzdy nebo platu ve výši 100 % průměrného výdělku.⁴² Nejvyšší soud však při posuzování otázky práva zaměstnance na náhradu mzdy v době, kdy mu zaměstnavatel nepřiděloval práci z důvodu dlouho-

⁴⁰ PTÁČEK, L. in: PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce: zákon o kolektivním vyjednávání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 163.

⁴¹ RANDLOVÁ, N. – KALINA, V. Zhodnocení rozporu ZP a české pracovněprávní judikatury s právem EU a judikaturou Soudního dvora EU. *Práce a mzda*. 2023, roč. 71, č. 3, s. 29.

⁴² STRÁNSKÝ, J. – HALÍŘ, J. Zdravotní nezpůsobilost zaměstnance a náhrada ztráty výdělku. *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 1, s. 24.

dobého pozbytí zdravotní způsobilosti, konstatoval, že při nepřidělování práce způsobené pozbytím zdravotní způsobilosti zaměstnance k výkonu práce nejde o překážku v práci na straně zaměstnavatele dle ust. § 208 ZP, neboť zaměstnanec není schopen a připraven sjednanou práci konat. Nejvyšší soud neshledal důvod k odchýlení se od stabilní judikatury v otázce předpokladů vzniku nároku na náhradu mzdy, podle které o překážku v práci ve smyslu ustanovení § 208 ZP jde tehdy, neplní-li nebo nemůže-li zaměstnavatel plnit povinnost vyplývající pro něj z pracovního poměru přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy, a to za předpokladu, že zaměstnanec je schopen a připraven tuto práci konat.⁴³

V tomto smyslu lze vznést určitý apel na zákonodárce, aby k řešení nastíněné problematiky odpovědně přistoupil a přijal stanovisko, které zajistí zaměstnanci hmotné zabezpečení v průběhu tohoto citlivého období, které může trvat i několik měsíců (v důsledku odkladného účinku přezkumu lékařského posudku o zdravotní způsobilosti zaměstnance). Zaměstnanec se z hlediska hmotného zabezpečení nachází v nežádoucím vakuu; formálně je sice v pracovním poměru, ale nepobírá ani mzdu ani náhradu mzdy, protože není v dočasné pracovní neschopnosti, nepobírá dávky nemocenského pojištění, a většinou též nemusí dosáhnout na jiné dávky sociální podpory.⁴⁴

5. LÉKAŘSKÉ POSUDKY V ZAJETÍ ČASU

S otázkou zdravotní způsobilosti zaměstnance při výkonu závislé činnosti (či možná spíše pro výkon závislé činnosti) neoddělitelně souvisí lékařská posudková služba. Lékařské posudky představují v posledních letech jedno z nejkontroverznějších témat vířící emoce napříč pracovníprávní komunitou. Vzhledem k předmětu předkládaného příspěvku budou na následujících řádcích vzpomenu ty nejvýznamnější a současně nejpalčivější aspekty, které rezonují v praxi i odborném diskurzu a které uvodí následnou kapitolu o souvisejících vztazích státní služby.

Za nejzásadnější lze označit otázku samotné **povahy a závaznosti lékařských posudků**, která prošla v posledních letech turbulentním judikатурním vývojem.

Lékařský posudek poskytovatele pracovnělékařských služeb o zdravotní způsobilosti zaměstnance k práci byl původně považován za správní rozhodnutí, u kterého platí presumpce správnosti a soud z nich (nejsou-li nicotné) v civilním soudním řízení, včetně řízení o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru, vychází ve smyslu ust. § 135 odst. 2 občanského soudního řádu.⁴⁵ Procesní cestu obrany proti lékařskému posudku tak představovalo přezkumné řízení u správního orgánu, potažmo řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.⁴⁶ Tento přístup znamenal pro subjekty pracovníprávních vztahů, především pro zaměstnavatele právní jistotu a jednoznačné naplnění zákonných

⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1645/2020.

⁴⁴ Zákonodárce si je problému vědom, přesto se dosud nenašla politická síla k prosazení změny právní úpravy (návrh novely zákoníku práce ve formě sněmovního tisku č. 903/0, který měl novelizovat ust. § 41 ZP, nebyl přijal).

⁴⁵ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1280/2003; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, sp. zn. 1 As 240/2018.

⁴⁶ Srov. § 94 a násl. správního řádu a ust. § 65 a násl. soudního řádu správního.

podmínek pro následnou dispozici s pracovněprávním vztahem zaměstnance, který dle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost.

Připustnost tohoto postupu aproboval zprvu i Nejvyšší správní soud,⁴⁷ následně však svůj přístup k povaze lékařských posudků revidoval, aby v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005-125, učinil podrobný právní rozbor rozhodné otázky, zda lékařský posudek o způsobilosti k práci podaný v rámci pracovněprávních vztahů zařízením závodní preventivní péče představuje rozhodnutí (úkon, kterým jsou konstituovány či deklarovány práva a povinnosti veřejnoprávní povahy) a konstatoval: „*Zde tedy dovodit, že posudek o zdravotní způsobilosti k práci v projednávané věci nebyl vydán správním orgánem při rozhodování o právech a povinnostech v oboru veřejné správy; jednalo se o dobrozdání smluvního partnera zaměstnavatele poskytujícího závodní preventivní péči jemu i jeho zaměstnancům o naplnění hypotézy normy § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci. Především nutno zdůraznit postavení zařízení (lékaře) zdravotní preventivní péče jako odborného poradce zaměstnavatele, nikoli jako vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech; výklad, v němž by soud nadal služby zdravotně preventivní péče vrchnostenským charakterem, by potřel zcela jejich smysl a účel, jak plynou ze shora podaných zákonných norem i mezinárodního práva (smluv, jimiž je Česká republika vázána). Takový přístup by byl zcela poplatný dřívějšímu nazírání na poskytování lékařské péče jako paternalistického aktu, včetně formálního pojetí jako ‚rozhodování o zdravotním stavu‘. K tomu je vhodné poukázat na změnu ustanovení § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.“ V témže rozsudku Nejvyšší správní soud dále dospěl k vyloučení takového úkonu ze soudního přezkumu: „*Soud se má zabývat otázkami právními a jejich aplikací na zjištěný skutkový stav věci; zde by však docházelo k tomu, že by soud žádnou právní úvahu vůbec nevedl, nýbrž by jediné a pouze ověřoval, a to nezbytně za pomoci znalce z oboru pracovního lékařství, zda skutková část normy byla naplněna. Takovýto ‚přezkum‘ omezený výlučně na ověřování skutkových zjištění by neměl ve správním soudnictví obdoby, a ostatně soudu by pro to ani nebylo třeba za situace, kdy jde pouze a výlučně o otázky, které může odpovědět pouze lékař z oboru pracovního lékařství.“**

Závěry Nejvyššího správního soudu byly z větší části potvrzeny plenárním nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, který shora citovaný rozsudek přezkoumával. Dle Ústavního soudu: „*Posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech, ale jde o odborné stanovisko lékaře, který zákonem předvídaným a vyžadovaným způsobem poskytuje součinnost zaměstnavateli. Ten je pak teprve tím, kdo na podkladě zjištění a závěrů lékaře činí konkrétní úkony v rámci pracovněprávního vztahu, kterými zasahuje právní sféru zaměstnance. Podle názoru Ústavního soudu je posudek o zdravotním stavu souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod. Tato činnost nemá nic společného s výkladem obecné právní*

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2005, č. j. 2 As 5/2005-86.

*normy a její následnou aplikaci na zjištěný faktický stav. Jako rozhodnutí lze posudek vnímat jen v nejobecnějším smyslu tohoto slova, tedy že lékař při posuzování zdravotního stavu volí (rozhoduje) mezi tím, zda aktuální zdravotní stav zaměstnance umožňuje vykonávat dosavadní práci, či nikoliv. Jinak platí, že o zdravotním stavu se nerozhoduje, ten se zjišťuje. Navíc zdravotní stav je nepochybně veličinou proměnnou.*⁴⁸ Ústavní soud ve vztahu k možnosti přezkumu závěrů lékařského posudku vyzdvihl materiální výklad Listinou garantovaného práva na soudní ochranu, tedy v tom smyslu, že záleží na faktickém naplnění jeho obsahu, a je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního, kdy dobrodiní soudního přezkumu musí být zachováno. Správnou cestou k obraně práv zaměstnance je tak žaloba na neplatnost úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti.

Nejvyšší soud přístupu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dlouho odolával, když se proti názoru o nemožnosti vyhýbat se zkoumání správnosti obsahu posudku, podle kterého ve sporném řízení je třeba s takovým posudkem nakládat jako s jakýmkoli jiným skutkovým podkladem, neboť není nadán presumpcí správnosti, a soud proto nemůže z jeho obsahu vycházet ve smyslu ust. § 135 odst. 2 občanského soudního řádu, a podle něhož jde pouze o jeden z řady podkladů pro vydání soudního rozhodnutí, jednoznačně vymezil, když podle něho tento názor pomíjí a ve své podstatě zpochybňuje zásady, na nichž spočívá úprava pracovněprávních vztahů. Podle Nejvyššího soudu takový názor totiž znemožňuje, aby „*jak zaměstnavatel, tak zaměstnanec reagovali způsobem v zákoníku práce předvídaným (přeložením zaměstnance na jinou práci, dáním výpovědi z pracovního poměru nebo okamžitým zrušením pracovního poměru) na zjištění o zdravotním stavu zaměstnance, neboť předpokládá, že teprve v soudním řízení o určení neplatnosti uvedených pracovněprávních úkonů bude napevno postaveno, zda již v době, kdy byl lékařský posudek vydán byl skutečně zdravotní stav zaměstnance podkladem pro zákoníkem práce předvídaný (a požadovaný) pracovněprávní úkon; tím vnášší do pracovněprávních vztahů nežádoucí nejistotu ke škodě obou účastníků pracovněprávních vztahů*“.⁴⁹

V dalším poměrně hojně odkazovaném rozhodnutí Nejvyšší soud v otázce rozvázání pracovního poměru výpovědí uvedl, že zaměstnavatel smí k výpovědi z pracovního poměru podle ust. § 52 písm. e) ZP (obecné onemocnění nesouvisející s výkonem práce) přistoupit, pouze pokud zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu, který nebyl způsoben pracovním úrazem, nemocí z povolání nebo ohrožením nemocí z povolání, pozbyl dlouhodobě způsobilosti konat dále dosavadní práci a jen jestliže dlouhodobě pozbytí způsobilosti konat dále dosavadní práci vzhledem ke zdravotnímu stavu zaměstnance stanovil lékařský posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče nebo rozhodnutí příslušného správního úřadu, který lékařský posudek přezkoumává. S tím, že „*odvolává-li se zaměstnavatel ve výpovědi z pracovního poměru na lékařský posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče nebo na rozhodnutí příslušného správního úřadu, který lékařský posudek přezkoumává, pak musí být také v lékařském posudku (v rozhodnutí příslušného správního úřadu) výslovně uvedeno nebo z něho (alespoň) musí bez pochybností vyplývat, co bylo příčinou zdravotní nezpůsobilosti*

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, bod 35.

⁴⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 21 Cdo 4736/2009.

zaměstnanec dále konat dosavadní práci“.⁵⁰ Nejvyšší soud uvedený závěr podpořil argumentací, podle které musí-li zaměstnavatel ve skutkovém vymezení výpovědního důvodu rozlišit, zda důvodem výpovědi je neschopnost zaměstnanec konat práci pro pracovní úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo pro ohrožení touto nemocí, anebo zda přistupuje k rozvázání pracovního poměru výpovědí, protože zaměstnanec z jiných zdravotních důvodů (pro tzv. obecné onemocnění) pozbyl dlouhodobě způsobilosti konat dále dosavadní práci, je dáno již povahou věci, že, zakládá-li se důvod výpovědi na lékařském posudku vydaném zařízením závodní preventivní péče nebo na rozhodnutí příslušného správního úřadu, který lékařský posudek přezkoumává, musí rozlišení toho, proč zaměstnanec není schopen dále konat dosavadní práci vždy obsahovat lékařský posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče nebo rozhodnutí příslušného správního úřadu, který lékařský posudek přezkoumává.

Závěr Nejvyššího soudu o nutnosti uvedení příčiny dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti (obecné onemocnění, pracovní úraz či nemoc z povolání či ohrožení nemocí z povolání) vyvolal vlnu kritiky, když z právní úpravy žádný takový požadavek na obsahovou náležitost lékařského posudku neplynul a poskytovatelé pracovnělékařských služeb tento závěr do posudků běžně neuváděli.

Zákonodárce se na závěry Nejvyššího soudu snažil reagovat novelou zákona o specifických zdravotních službách, provedenou zákonem č. 202/2017 Sb., v jejíž důvodové zprávě jednoznačně zmiňuje požadavek, aby v závěru lékařského posudku pro účely pracovněprávních vztahů při dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti k práci bylo uvedeno, zda důvodem zjištěné nemoci, pro kterou zaměstnanec dlouhodobě ztratil zdravotní způsobilost k práci, je pracovní úraz nebo nemoc uznaná jako nemoc z povolání, čímž je založen důvod k výpovědi podle § 52 písm. d) ZP nebo přeřazení na jinou práci podle § 41 písm. b) ZP a zaměstnanci vzniká nárok na odstupné podle § 67 odst. 2 ZP.⁵¹ Vlastní promítnutí tohoto záměru však do textu novelizovaného ustanovení § 43 odst. 4 a 5 zákona o specifických zdravotních službách není provedeno příliš šťastně, neboť z něj tento požadavek na další povinnou náležitost lékařského posudku není příliš zřetelný.

Přestože v odborné literatuře byla tato část novelizace zákona o specifických zdravotních službách vnímána (zejména s odkazem na výše uvedenou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu) i přes určité výhrady spíše pozitivně,⁵² nabízí se k této problematice učinit dvě poznámky.

V prvé řadě se v souvislosti se zmiňovanou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu sluší poznamenat, že Nejvyšší soud při posuzování předmětné věci vycházel ze skutkového stavu, v němž výpověď zaměstnavatele z pracovního poměru byla ze dne 23. 6. 2011, tj. ještě před účinností zákona o specifických zdravotních službách (nabyl účinnosti dne 1. 4. 2012). Zákonodárce tak novelou zákona o specifických zdravotních službách

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2013, sp. zn. 21 Cdo 224/2013. Shodně potom rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 727/2015.

⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 202/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, tisk 874/0.

⁵² K tomu rovněž TOMŠEJ, J. Novela předpisů o pracovnělékařských službách. *Právní rozhledy*. 2018, roč. 26, č. 3, s. 90 a násl.

reagoval na výklad Nejvyššího soudu, který věc posuzoval podle odlišné (předchozí) právní úpravy. Z tohoto pohledu byla novelizace zákona o specifických zdravotních službách v této části možná předčasná. Vzhledem k následnému argumentačnímu posunu v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu ve vztahu k povaze a závaznosti lékařských posudků poskytovatele pracovnělékařských služeb (podvolení se rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu) se lze domnívat, že závěr o nezbytnosti uvedení příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance bylo možno (ještě před přijetím zákona č. 202/2017 Sb.) považovat za překonaný a výpověď z pracovního poměru navazující na lékařský posudek, který příčinu dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti neobsahuje (jinak je ale bezvadný), za platnou.

Druhá poznámka pak směřuje do otázky samotné legitimacy poskytovatelů pracovnělékařských služeb k posouzení charakteru příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance, o které lze zásadně pochybovat. Primárním (a jediným) úkolem poskytovatelů pracovnělékařských služeb je pro účely pracovněprávních vztahů posouzení výhradně způsobilosti či (dlouhodobé) nezpůsobilosti zaměstnance k výkonu smluvené činnosti. Konkrétně si lze položit otázku, zda je poskytovatel pracovnělékařských služeb vůbec oprávněn posoudit (s právními následky z toho vyplývajícími), zda příčina pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance leží v úrazu nepracovního charakteru či úrazu, který lze považovat za pracovní. To vše na pozadí jednoznačně přijímaného faktu, že posouzení, zda určité poškození zdraví je pracovním úrazem, je otázkou právní.⁵³

V následujících rozhodnutích se již Nejvyšší soud podrobil názorovému proudy prozrazovanému ze strany Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, když uzavřel, že: „*Při zkoumání, zda byl naplněn výpovědní důvod podle § 52 písm. e) ZPr, může soud v řízení o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru výpovědi vycházet z lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb (z rozhodnutí příslušného správního orgánu, které lékařský posudek přezkoumává) pouze tehdy, má-li všechny stanovené náležitosti a jestliže za řízení nevznikly žádné pochybnosti o jejich správnosti; v případě, že lékařský posudek (rozhodnutí příslušného orgánu, který lékařský posudek přezkoumává) nebude obsahovat všechny náležitosti nebo bude neurčitý či nesrozumitelný anebo že z postojů zaměstnance nebo zaměstnavatele nebo z jiných důvodů se objeví potřeba (znovu a náležitě) objasnit zaměstnancův zdravotní stav a příčiny jeho poškození, je třeba v příslušném soudním řízení otázku, zda zaměstnanec pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu dlouhodobě zdravotní způsobilost, vyřešit (postavit najisto) dokazováním, provedeným zejména prostřednictvím znaleckých posudků.*“⁵⁴ Nejvyšší soud šel dokonce ve svých závěrech tak daleko, že **napříště platnosti výpovědi zaměstnavatele z důvodu dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti nebrání ani absence lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělé-**

⁵³ Dle komentářové literatury: „*Posouzení, zda určité poškození zdraví je pracovním úrazem, je otázkou právní. K jejímu posouzení je třeba zkoumat, zda zjištěné skutkové okolnosti, za nichž k poškození zdraví došlo, naplňují – kromě jiného – skutkovou podstatu § 271k odst. 1. Proto je zásadně vyloučeno, aby znalec – lékař byl dotazován, zda určitý úraz je úrazem pracovním, neboť by musel v podstatě řešit skutkovou a právní otázku, zda k úrazu došlo při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.*“ K tomu srov. NOVOTNÝ, Z. § 269 [Odpovědnost za škodu vzniklou úrazem nebo nemocí z povolání]. In: BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1804/2015.

kařských služeb či rozhodnutí správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, jako takového. K tomu uvedl: „*Výpověď zaměstnavatele z pracovního poměru daná zaměstnanci podle § 52 písm. e) ZP není neplatným pracovněprávním úkonem jen proto, že zaměstnavatel přistoupil k výpovědi pro dlouhodobou zdravotní nezpůsobilost zaměstnance, aniž by měl rozvázání pracovního poměru podložené (řádným a účinným) lékařským posudkem, popřípadě rozhodnutím správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává. Uplatní-li zaměstnanec žalobou u soudu neplatnost takového rozvázání pracovního poměru, soud může shledat výpověď neplatnou, jen jestliže zaměstnavatel dokazováním (zejména znaleckými posudky) neprokáže, že zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu pozbýl dlouhodobě zdravotní způsobilost.*“⁵⁵

Povaha lékařských posudků se tak prostřednictvím nastiněného judikaturního vývoje originálně přijatého na půdě Nejvyššího správního soudu proměnila z původního správního rozhodnutí do nezávazného odborného dobrozdání, které nepodléhá přezkumu ve správním soudnictvím, nýbrž je na něj v průběhu soudního sporu (tradičně spor v civilním soudnictví o neplatnost rozvázání pracovního poměru) nahlíženo jako na jakýkoli jiný důkaz, jehož závěr může být jiným důkazem vyvrácen.

Do pracovněprávního prostředí přináší nastolená situace nejistotu s významnými dopady na oba subjekty individuálních pracovněprávních vztahů. I přestože lékařský posudek není závazný, racionální zaměstnavatel jej bude respektovat (i s ohledem na jinak případné veřejnoprávní sankce)⁵⁶ a v případě závěru o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance mu dále práci přidělovat nebude a rozváže pracovní poměr výpovědí ve smyslu ust. § 52 písm. d) či e) ZP. V takovém případě ale musí být připraven prokázat správnost závěrů lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb před soudem důkazními prostředky (typicky znaleckými posudky), bude-li se zaměstnanec proti rozvázání pracovního poměru bránit žalobou na určení neplatnosti výpovědi.

Nelze než se připojit k autorům podrobujícím nastalý stav, kdy judikaturní závěry jsou nekompatibilní s účinnou právní úpravou, oprávněné kritice.⁵⁷

Jako racionální a důvodná se jeví navrhovaná redukce výpovědních důvodů z příčin ležících ve zdravotním stavu zaměstnance ze současných dvou (§ 52 písm. d) a e) ZP) na jeden. Zaměstnavatel je nyní postaven do překerní situace, neboť v případě, kdy rozváže se zaměstnancem pracovní poměr výpovědí z nesprávného důvodu, např. rozváže se zaměstnancem pracovní poměr výpovědí z důvodu obecného onemocnění (§ 52 písm. e) ZP) namísto výpovědí z důvodu nemožnosti dále konat práci pro pracovní úraz (§ 52 písm. d) ZP), bude taková výpověď neplatná.⁵⁸

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Srov. ust. § 92h odst. 7 písm. d) zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁵⁷ Srov. STRÁNSKÝ, J. – KADLUBIEC, V. Závaznost posudku o zdravotní způsobilosti zaměstnance k výkonu práce. *Právní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 8, s. 238; TOMŠEJ, J. Zdravotní nezpůsobilost zaměstnance: dva výpovědní důvody, mnoho problémů? *Právní rozhledy*. 2020, roč. 28, č. 1, s. 19; ŠUBRT, B. – BUKOVJAN, P. – MIKYŠKA, M. Je pracovnělékařský posudek závazný? *Práce a mzda*. 2016, roč. 64, č. 9, s. 17.

⁵⁸ K tomu rovněž STRÁNSKÝ – KADLUBIEC, c. d., s. 238; TOMŠEJ, *Zdravotní nezpůsobilost zaměstnance...*, s. 19.

K poměrně bizarní situaci může dojít v případě, kdy se zaměstnancem byl pracovní poměr rozvázán výpovědí z důvodu pozbytí způsobilosti k výkonu práce z obecných příčin (ust. § 52 písm. e) ZP) a zaměstnanec se domáhá neplatnosti takové výpovědi, neboť je přesvědčen o tom, že příčinou pozbytí jeho zdravotní způsobilosti k výkonu práce byl pracovní úraz. Mezi účastníky tohoto sporu může být (a často bude) od začátku vedeného řízení nesporné tvrzení o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance. Výpovědní důvod tedy na straně zaměstnavatele jednoznačně dán jest, neboť zaměstnavatel (v případě, kdy pro zaměstnance nemá jinou vhodnou pracovní pozici, na kterou by jej převedl) nemá jinou možnost než se zaměstnancem pracovní poměr ukončit. Spor o neplatnost výpovědi se v tomto světle tak jeví mimořádně zbytečný, když mezi stranami je v souvislosti s rozvázáním pracovního poměru sporná pouze otázka nároku na odstupné ve výši dvanáctinásobku průměrného měsíčního výdělku zaměstnance ve smyslu ust. § 67 odst. 2 ZP. Pokud by ze strany zákonodárce došlo k revizi výpovědních důvodů z příčin ležících ve zdravotním stavu zaměstnance pouze na jeden, byla by v takovém případě postavena mezi stranami najisto alespoň otázka platného rozvázání pracovního poměru. Měl-li by zaměstnanec za to, že příčinou dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti byl pracovní úraz či nemoc z povolání, mohl by všechny své nároky uplatňovat v rámci řízení vedeném o nárocích zaměstnance na náhradu újmy spojených s pracovním úrazem či nemocí z povolání, čímž by fakticky došlo rovněž mimo jiné k úspoře prostředků účastníků řízení v současné době vynakládaných na vedení sporu o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru.

K zásadnímu obratu mělo podle komentářové literatury dojít v důsledku novely zákona o specifických zdravotních službách, provedené zákonem č. 202/2017 Sb., kterou se povaha lékařských posudků vydaných poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušných správních orgánů, které lékařský posudek přezkoumávají, změnila. Tento závěr podporuje upřesnění formy, která se použije v případě postupu příslušného správního orgánu podle § 47 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách, když jako nejvhodnější byla zvolena forma „rozhodnutí“; zároveň byl opuštěn odkaz na použití části čtvrté správního řádu a byl nahrazen odkazem na celý správní řád, což znamená použití části druhé, respektive třetí upravující správní řízení jako postup, jehož účelem je vydat rozhodnutí. Právní úprava účinná od 1. 11. 2017 tak nebrání ani tomu, aby k přezkoumávání rozhodnutí příslušných správních orgánů, které lékařský posudek přezkoumávají (potažmo lékařských posudků) docházelo cestou správního soudnictví. „Nelze totiž úspěšně dovozovat, že by lékařský posudek byl pouhým úkonem, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob a který sám o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání, neboť lékařský posudek již svým vydáním zakládá stav, že zaměstnanec pozbyl dlouhodobě způsobilost k výkonu dosavadní práce. Lékařský posudek, popřípadě rozhodnutí příslušného správního orgánu, kterým byl lékařský posudek přezkoumán, tak již samy o sobě znamenají právní překážku pro výkon dosavadní práce (zasahují tak do právních sfér zaměstnance a zaměstnavatele) a bez dalšího vyvolávají (a předurčují) potřebu učinit příslušné pracovněprávní jednání (spočívající v převedení na jinou práci nebo rozvázání pracovního poměru). Domníváme se proto, že v důsledku výše uvedeného dojde k aktivaci judikatury obecných soudů,

kteřá vycházela ze závaznosti lékařských posudků a podle níž byl-li lékařský posudek vydán v souladu s právními předpisy, není soud oprávněn toto správní rozhodnutí v řízení o neplatnost rozvázání pracovního poměru zahájeném na návrh zaměstnance (podle ustanovení § 64 ZPr 1965 – nyní § 72) přezkoumávat a z takového rozhodnutí je povinen vycházet (§ 135 odst. 2 OSŘ).⁵⁹

Nedávná soudní rozhodnutí však v otázce lékařských posudků, jejich povahy a závaznosti, ukázala, že ani po novele zákona o specifických zdravotních službách účinné od 1. 11. 2017 nedochází k očekávanému obratu v rozhodovací praxi vrcholných soudních instancí.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 10. 2018, sp. zn. 9 As 339/2018, ve kterém posuzoval kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby o přezkumu rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 3. 2018 o zrušení lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k práci ze dne 6. 11. 2017, tedy rozhodnutí vydaného již za účinnosti zákona č. 202/2017 Sb., zcela odkázal na závěry předchozí judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. 4 Ads 81/2005, na který navázal další rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 4 Ads 121/2013, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1804/2015). A přestože tak Nejvyšší správní soud neučinil *expressis verbis*, z rozhodnutí vyplývá, že změna zákona o specifických zdravotních službách na dosavadní soudní praxi ve vztahu k posuzování lékařských posudků, vydaných podle tohoto zákona, ve vztahu k posuzování pracovněprávních jednání, nic nezměnila.

Nejvyšší soud se v dopadech novelizace zákona o specifických zdravotních službách zařadil po bok Nejvyššího správního soudu a v rozsudku ze dne 26. 8. 2021, sp. zn. 21 Cdo 1096/2021, jednoznačně stanovil: „*Lékařský posudek vydaný poskytovatelem pracovnělékařských služeb a rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, nelze ani za právní úpravy účinné od 1. 11. 2017 považovat za rozhodnutí, z něhož by mohl soud bez dalšího vycházet v občanském soudním řízení ve smyslu ustanovení § 135 odst. 2 o. s. ř.*“⁶⁰ I přestože rozhodnutí Nejvyššího soudu odkazuje na komentářovou literaturu (zmiňovanou výše) a její opačný závěr, s odkazem na respekt k principu dělby soudní pravomoci, a zejména při vázanosti právním názorem Ústavního soudu,⁶¹ není podle Nejvyššího soudu možno tento názor aprobovat.

Vzhledem k výše provedené analýze stávající právní úpravy, relevantní judikatury, včetně geneze právních názorů, lze v tuto chvíli učinit dílčí závěr, že i po novelizaci zákona o specifických zdravotních službách, provedené zákonem č. 202/2017 Sb., představují nadále lékařské posudky poskytovatelů pracovnělékařských služeb pro zaměstnavatele pouze určité „dobrozdání“, nemající povahu rozhodnutí, ke kterým je zapotřebí v občanském soudním řízení (typicky v řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru) přistupovat jako ke kterémukoli jinému listinnému důkazu, jehož závěr může

⁵⁹ PTÁČEK, L. § 52 [Důvody výpovědi]. In: BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 312.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2021, sp. zn. 21 Cdo 1096/2021.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08.

být vyvrácen jiným důkazem. Nelze se v této souvislosti ubránit úvahám o důsledcích, které setrvání na právních závěrech „staronové“ judikatury i po novelizaci zákona o specifických zdravotních službách, bude mít pro pracovněprávní vztahy.

Novelizovaná právní úprava ukládá ve smyslu ust. § 43 odst. 4 a 5 zákona o specifických zdravotních službách posuzujícímu lékaři povinnost uvést příčinu pozbytí zdravotní způsobilosti. Požadavek zákonodárce na uvedení příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance jako další povinné náležitosti lékařského posudku však není pro adresáty normy formulován v zákoně jednoznačně a navozuje dojem, že uvést příčinu pozbytí zdravotní způsobilosti je posuzující lékař povinen pouze za situace, kdy konstatuje dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance k práci z důvodu nemoci z povolání nebo pracovního úrazu. Posuzující lékař tak může být postaven do situace, kdy buď vydá dva lékařské posudky (jeden ohledně zdravotní způsobilosti k práci, ve kterém uvede, že zaměstnanec dlouhodobě ztratil zdravotní způsobilost k práci a návazně druhý, ve kterém určí, zda důvodem ztráty zdravotní způsobilosti je pracovní úraz) nebo vydá pouze jeden posudek ohledně zdravotní způsobilosti k práci, pokud bude zřejmé, že důvodem dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti konat dosavadní práci je pracovní úraz. S ohledem na trvajícím závěr, že posuzujícímu lékaři zásadně nepřísluší hodnocení samotné skutečnosti, zda určité poškození zdraví je pracovním úrazem, když se jedná o otázku právní, může soudový legislativní stav představovat pro závodní lékaře v jistém slova smyslu „alibistické“ vypořádání se s posudkovým závěrem a rezignaci na uvedení příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti, neboť v případě pochybností o této příčině (např. povaha úrazu jako ne/pracovního) postačí lékaři vydání posudku se závěrem o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti k práci. Neuvedení příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti však automaticky neznamená závěr o příčině ležící v obecném onemocnění zaměstnance. Taková situace ve svém důsledku na jedné straně znamená pro zaměstnance jednoznačně „žalobní přímus“, neboť mu nezbyde nic jiného než v zákonně lhůtě dvou měsíců napadnout výpověď zaměstnavatele udělenou ve smyslu ust. § 52 písm. e) ZP, která bude po tomto posudkovém závěru zpravidla následovat, příslušnou žalobou na určení neplatnosti výpovědi, a pro zaměstnavatele nejistotu ohledně platnosti rozvázání pracovního poměru; pro oba subjekty pak vynaložení nezanedbatelných nákladů na vedení soudního sporu. Sloučení stávajících výpovědních důvodů ležících v pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance do jediného má potenciál těmto nežádoucím situacím předejít.

6. DŮSLEDKY POZBYTÍ ZDRAVOTNÍ ZPŮSOBILOSTI ZAMĚSTNANCE VE SLUŽEBNÍM POMĚRU

Jak bylo již uvedeno, v rámci vztahů při výkonu státní služby, je zdravotní způsobilost k výkonu služby jedním z předpokladů pro přijetí do služebního poměru dle ust. § 25 odst. 1 písm. f) ZSS.

V souladu s ust. § 34 odst. 1 ZSS musí předpoklady uvedené v § 25 odst. 1 státní zaměstnanec splňovat po celou dobu výkonu služby; služebnímu úřadu je pak povinen bez zbytečného odkladu oznámit, že tyto předpoklady přestal splňovat.

Nemůže-li státní zaměstnanec vykonávat službu na dosavadním služebním místě ze zdravotních důvodů, je služební orgán povinen státního zaměstnance **převést na jiné služební místo**, na kterém je pro něj služba vhodná (vedle zdravotních hledisek se sleduje, aby služba byla pro zaměstnance vhodná také vzhledem k jeho kvalifikaci a schopnostem).⁶²

Nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až i) ZSS nebo § 61 odst. 2 písm. a) ZSS převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 ZSS nebo § 75 odst. 2 ZSS zařazen na volné služební místo, protože žádné vhodné není volné, **zařadí se mimo výkon služby**, nejdéle však na 6 měsíců. V režimu zařazení mimo výkon služby je státnímu zaměstnanci vypláceno 80 % měsíčního platu.

Ustanovení § 72 ZSS upravuje v prvním odstavci důvody, pro které služební orgán rozhodne o **skončení služebního poměru státního zaměstnance**, když pro účely námi zkoumané problematiky bude pozornost zaměřena zejména na poslední dva důvody, tj:

- písm. c) nespĺňuje-li státní zaměstnanec bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby;
- písm. d) uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

V případě rozvázání služebního poměru rozhodnutím z důvodu ust. § 72 odst. 1 písm. c) ZSS končí služební poměr uplynutím 60 dnů následujících po dni doručení rozhodnutí; pokud je služební poměr rozvazován z důvodu ust. § 72 odst. 1 písm. d) ZSS skončí služební poměr uplynutím 10 dnů následujících po dni doručení rozhodnutí o skončení služebního poměru.

Státnímu zaměstnanci, jehož služební poměr byl rozvázán rozhodnutím dle ust. § 72 odst. 1 písm. d) ZSS náleží odbytné ve výši odstupňované v závislosti na délku trvání jeho služebního poměru.⁶³

Oproti důsledkům dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance k výkonu práce v obecných pracovněprávních vztazích přistupuje v rámci vztahů služebních do hry institut postavení zaměstnance mimo výkon služby, který lze v určitém smyslu považovat za jistý předstupeň před rozhodnutím o skončení služebního poměru, či určitou alternativu k převedení státního zaměstnance na jiné vhodné služební místo.

Zkušenost ukazuje, že státní zaměstnanci v naprosté většině případů vykonávají službu na systemizovaných místech ve služebních orgánech, která jsou ve smyslu § 2 ve spojení s § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 432/2003 Sb. zařazena zpravidla do první kategorie, tj. práce, při nichž podle současného poznání není pravděpodobný nepříznivý vliv na zdraví (práce pro zaměstnance nejméně riziková).

V praxi se jako problematická ukazuje situace, kdy poskytovatel pracovnělékařských služeb dospěl k závěru, že státní zaměstnanec dlouhodobě pozbyl způsobilost k výkonu služby na konkrétním služebním místě (služební místo státního zaměstnance bylo

⁶² Ust. § 61 odst. 1 písm. a) ve spojení s ust. § 61 odst. 2 a § 61 odst. 4 ZSS.

⁶³ Dle ust. § 72 odst. 2 ZSS: „[...] Při nepřetržité době trvání služebního poměru

a) nepřesahující 3 roky přísluší odbytné ve výši trojnásobku měsíčního platu,

b) nepřesahující 6 let, ale přesahující 3 roky, přísluší odbytné ve výši šestinásobku měsíčního platu,

c) nepřesahující 9 let, ale přesahující 6 let, přísluší odbytné ve výši devitinásobku měsíčního platu,

d) přesahující 9 let přísluší odbytné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu státního zaměstnance.“

zařazeno do první kategorie rizikivosti prací). Otázkou, před kterou je služební orgán v takovém případě postaven, je, zda zaměstnance ve smyslu ust. § 61 odst. 2 písm. a) ZSS převést na jiné volné vhodné místo, resp. jej dle ust. § 62 odst. 1 ZSS zařadit mimo výkon služby, či s ním rozvázat služební poměr dle ust. § 72 odst. 1 písm. c) ve spojení s ust. § 72 odst. 4 ZSS.

Služební orgány v takové situaci často argumentovaly skutečností, že výkon služby na všech systemizovaných místech je zařazen do první kategorie rizikivosti prací, a proto pozbyde-li státní zaměstnanec dlouhodobě zdravotní způsobilost vykonávat dosavadní službu (na konkrétním služebním místě zařazeném do první kategorie rizikivosti prací), nemůže v této kategorii vykonávat službu na žádném jiném služebním místě. Povinnost služebního orgánu převést zaměstnance dle ust. § 61 odst. 2 písm. a) ZSS by tak pozbývala relevance, neboť služba na každém jiném služebním místě by byla zařazena do první kategorie rizikivosti prací, pro kterou však státní zaměstnanec podle lékařského posudku pozbyl zdravotní způsobilost. Pozbyl-li zaměstnanec dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby v první kategorii rizikivosti prací, vylučuje možnost vykonávat službu v přísnější kategorii. Dle služebních orgánů je tak vyloučena aplikace ust. § 62 ZSS o postavení státního zaměstnance mimo službu, protože žádné jiné služební místo, než místo s výkonem služby v první kategorii služební orgán disponovat nebude.

Proti uvedeným argumentům služebního orgánu stojí zcela opačná (a zákonem předvídaná) konstrukce, kdy v případě, že u státního zaměstnance dojde k pozbytí zdravotní způsobilosti, má služební orgán povinnost převést státního zaměstnance na jiné vhodné a volné služební místo podle ust. § 61 odst. 1 písm. a) ve spojení s ust. § 61 odst. 2 písm. a) ZSS, a pokud takové místo nemá, je na tuto situaci výslovně pamatováno v ust. § 62 odst. 1 ZSS a navazujícího ust. § 72 odst. 1 písm. d) ZSS, tj. rozvázání služebního poměru z důvodu marného uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, za současného vyplacení odbytného v odpovídající výši. Postup převedení státního zaměstnance ze zdravotních důvodů podrobněji popisuje Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016 ze dne 7. 3. 2016, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru. V souladu s článkem 41 Metodického pokynu se státní zaměstnanec podle ust. § 61 odst. 2 písm. a) ZSS převede, jestliže pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu dlouhodobě způsobilost vykonávat dosavadní službu nebo ji nesmí konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí. Metodický pokyn rovněž služební orgán upomíná, že mu nepřísluší posouzení dlouhodobé zdravotní nezpůsobilosti státního zaměstnance konat dosavadní službu, ale důvod pro převedení musí jednoznačně vyplývat z lékařského posudku nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy.⁶⁴ V této souvislosti lze dále poukázat na Přílohu č. 9 k Metodickému pokynu č. 1/2016, který obsahuje vzor pro rozhodnutí zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů dle ust. § 62 ZSS, a ve kterém je mimo jiné uvedeno, že: „Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě, nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) nebo § 61 odst. 2 písm. a)

⁶⁴ Článek 41 odst. 2 Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016 ze dne 7. 3. 2016.

*převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců.*⁶⁵

Ve výše naznačené právní polemice nelze pominout klíčovou roli lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb, který činí závěr o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti státního zaměstnance vykonávat dosavadní službu.

Zákon o státní službě při posuzování zdravotního stavu zaměstnance, resp. jeho zdravotní způsobilosti k výkonu služby, spoléhá a odkazuje (často obecně) na zákon o specifických zdravotních službách. V této souvislosti však není bez významu skutečnost, že zákon o specifických zdravotních službách byl připraven na míru zákoníku práce. Služební zákon nabyl účinnosti později (1. 1. 2015) a zákon o specifických zdravotních službách byl na jeho ustanovení použit již jako existující právní předpis, nikoliv však vždy s přihlédnutím ke specifickým služebním vztahům.

Dle ust. § 42 odst. 1 písm. c) zákona o specifických zdravotních službách: „*Lékařský posudek o zdravotní způsobilosti nebo o zdravotním stavu (dále jen ‚lékařský posudek‘) vydává poskytovatel na žádost pacienta, který je posuzovanou osobou, nebo jiné k tomu oprávněné osoby po posouzení zdravotní způsobilosti, popřípadě zdravotního stavu posuzované osoby, posuzujícím lékařem, a to na základě zhodnocení zdravotní náročnosti **pro výkon práce, povolání, vzdělávání, sportu, tělesné výchovy nebo jiné činnosti (dále jen ‚činnost‘), pro které je osoba posuzována, a podmínek, za kterých je činnost vykonávána, nebo nároků činnosti na zdraví posuzované osoby.***“ Náležitosti lékařského posudku jsou stanoveny vyhláškou č. 98/2012 Sb., o zdravotnické dokumentaci, a zahrnují mimo jiné v příloze č. 1 bod 5 písm. b) povinnou náležitost uvedení „*účelu vydání posudku*“.

Je-li lékařský posudek vydáván za určitým účelem, a to pro stanovení zdravotní způsobilosti pro výkon práce, pro kterou je dotyčná osoba posuzována a za podmínek, které tuto práci obnáší, nabízí se v zásadě dvě varianty lékařského posudku, a to posouzení zdravotní způsobilosti státního zaměstnance pro konkrétní služební místo nebo pro službu obecně. Služební orgán by v takovém případě měl pečlivě rozlišovat, o jaký posudek lékaře žádá, zda na konkrétní služební místo či na službu jako celek, tedy veškerá možná služební místa.

Nejvyšší správní soud posuzoval obdobnou otázku v nedávném rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 6 Ads 277/2020-56, v němž dospěl k závěru o nutnosti odlišit dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon dosavadní služby od pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon státní služby obecně, tedy na jakémkoli služebním místě. V druhém případě je na místě rozhodnutí služebního orgánu o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, bez předchozího zařazení mimo službu, neboť toto zařazení nemůže splnit zákonný účel. Ve vztahu k lékařskému posudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*z lékařského posudku o zdravotní způsobilosti*

⁶⁵ K povinnosti služebního orgánu převést státního zaměstnance na jiné služební místo, pokud lékařský posudek poskytovatele pracovnělékařských služeb stanoví dlouhodobé pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu z důvodu zdravotního stavu zaměstnance dle definice uvedené v ust. § 61 odst. 3 ZSS, resp. zákona o specifických zdravotních službách srov. rovněž BĚLINA, T. § 61 [Převedení na jiné služební místo]. In: BĚLINA, M. – KOPECKÝ, P. – PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 187.

*k výkonu služby, na jehož základě má služební orgán rozhodnout o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, bez předchozího zařazení mimo službu, musí být jednoznačně seznatelné, že pozbytí zdravotní způsobilosti se vztahuje nejen k výkonu dosavadní služby na stávajícím služebním místě, ale k výkonu služby obecně“.*⁶⁶

Přístup Nejvyššího správního soudu k posuzované otázce není nahodilý či ojedinělý. Obdobně je k náležitostem lékařského posudku přistupováno ve vztazích služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v souvislosti s nimi již v minulosti Nejvyšší správní soud po provedení gramatického a teleologického výkladu ustanovení zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,⁶⁷ judikoval, že na základě lékařského posudku, v němž poskytovatel pracovnělékařských služeb označil zdravotní klasifikaci příslušníka bezpečnostního sboru známkou „D“ a shledal ztrátu jeho zdravotní způsobilosti požadovanou pro dosavadní služební místo, u něhož nebyla stanovena nadstandardní zdravotní způsobilost jako jiný zvláštní požadavek ve smyslu § 19 odst. 6 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nelze učinit závěr o naplnění důvodu pro propuštění příslušníka ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. h) téhož zákona. Takto je možné rozhodnout pouze za situace, kdy je v lékařském posudku stanovena klasifikační známka „D“ a učiněn závěr o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti příslušníka k výkonu služby, jemuž předcházela úvaha o nemožnosti zastávat jiné služební místo z důvodu jeho nepříznivého zdravotního stavu.

Aplikaci závěrů přijatých v právních poměrech služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů na vztahy státní služby Nejvyšší správní soud znovu potvrdil v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2023, č. j. 7 Ads 83/2022-30, v němž v této souvislosti upozornil, že závěr o dvou „případech“ ztráty zdravotní způsobilosti dovedil z díkce samotného zákona o státní službě (srov. body 51 a násl. rozsudku sp. zn. 6 Ads 277/2020). A tak přestože lze v obecné rovině přisvědčit tomu, že vyhláška o zdravotní způsobilosti (aplikovatelná pro příslušníky bezpečnostních sborů) precizuje oproti obecné úpravě aplikovatelné v dané věci nároky kladené na podrobnost posudku, to nebrání služebnímu orgánu, aby dostatečně podrobný posudek zadal poskytovateli pracovnělékařských služeb i on, popř. dodatečně zadání posudku upřesnil.

S ohledem na shora uvedené je zapotřebí, aby služební orgán v případě posuzování zdravotní způsobilosti státního zaměstnance pro výkon služby a závěru o jejím pozbytí jednoznačně zpozorněl, když volba rozvazovacího důvodu musí navazovat na zjištění (závěr) uvedená v lékařském posudku. Rozhodnutí o skončení služebního poměru dle ust. § 72 písm. c) ZSS pro nedostatek jiného předpokladu státního zaměstnance potřebného k výkonu služby musí předcházet lékařský posudek, z něhož je patrný závěr, že zaměstnanec pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby, a to na kterémkoli systemizovaném místě zaměstnavatele, tj. k výkonu služby obecně, nikoli pouze k výkonu služby na stávajícím služebním místě. Tomu by měl odpovídat obsah žádosti služebního orgánu o provedení pracovnělékařské prohlídky, včetně následné

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022, č. j. 6 Ads 277/2020-56.

⁶⁷ Zejména s ohledem na ust. § 25 odst. 1 písm. c), § 28 odst. 1 písm. d), § 32 odst. 1 písm. d) a § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

kontroly náležitostí lékařského posudku a jeho závěru tak, aby závěr lékařského posudku poskytl dostatečný podklad pro následnou dispozici služebního orgánu se služebním poměrem státního zaměstnance. Domnívám se, že v praxi by služebním orgánům, resp. poskytovatelům pracovnělékařských služeb ulehčilo situaci vydání jednotného vzoru lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k výkonu služby, který by reflektoval judikurní výklad, včetně případného metodického pokynu ohledně doporučeného postupu služebního orgánu pro případ dlouhodobé nezpůsobilosti zaměstnance k výkonu služby.

ZÁVĚREM

Již jsme si zvykli, že zákon o státní službě na mnoha místech deleguje svoji právní úpravu na zákoník práce a činí tak i v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Oba základní předpisy výkonu závislé práce, resp. služby potom v otázce posuzování zdravotní způsobilosti (státního) zaměstnance k výkonu závislé práce (služby) spoléhají na zákon o specifických zdravotních službách.

Zůstává smutnou pravdou, že zákon o specifických zdravotních službách (v nutném spojení s judikaturou, jejíž rozhodovací praxe je při aplikaci právních pravidel této oblasti naprosto zásadní) bohužel neposkytuje stabilní právní podporu ani pro subjekty pracovněprávních vztahů ani pro poskytovatele pracovnělékařských služeb, když nadále zůstávají nejisté otázky natolik zásadního významu, jako je povaha a závaznost lékařského posudku i jeho podstatné náležitosti.

V případě služebních vztahů je situace o to komplikovanější, neboť byl zákon o státní službě přijat již do existující právní úpravy poskytování pracovnělékařských služeb podle zákona o specifických zdravotních službách, která tak nezohledňuje (a v době svého přijetí ani zohledňovat nemohla) specifika služby. Opět tedy spoléháme na judikaturu nejvyšších soudů, aby sporné momenty právní úpravy vyložila a doplnila další podstatné náležitosti lékařského posudku, bez kterých by tento nebyl určitý, srozumitelný a neposkytoval pro další dispozici služebního orgánu potřebnou oporu.

Marně přemítám, jakým způsobem napravit dojem z jinak převažujícího pesimistického závěru příspěvku a napadá mne v tomto směru snad jen úvaha, kdy v době, která je na prahu zapojení umělé inteligence do života člověka v rozsahu, jehož důsledky ani nejsme schopni domyslet, a kdy je dané, že v některých oblastech dojde k nahrazení lidské síly softwarem, lze významně pochybovat o tom, že by v rovněž v oblasti normování, aplikace či interpretace právních předpisů upravujících poskytování pracovnělékařských služeb došlo k substituci poskytování právních služeb ze strany umělé inteligence. O čem tato skutečnost vypovídá, a zda je to dobře či nikoliv, již ponechám na posouzení laskavému čtenáři.

Mgr. Lucie Matějka Řehořová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
rehorol@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-1151-2752

POROVNÁNÍ ZÁNÍKU SLUŽEBNÍHO POMĚRU VOJÁKA Z POVOLÁNÍ A SKONČENÍ PRACOVNÍHO POMĚRU ZAMĚSTNANCE COBY MOŽNÉHO NÁSLEDKU PRAVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ V TRESTNÍM ŘÍZENÍ¹

TOMÁŠ KUČERA

Abstract: **Comparison of the Termination of Military Service of a Professional Soldier and the Termination of Employment of an Employee as a Possible Consequence of a Final Conviction in Criminal Proceedings**

This study is focused on the consequences of a final conviction in criminal proceedings on the military service of a professional soldier in comparison with the employment of an employee. To provide a better understanding, a basic description of termination of both relationships is offered prior to examination of the main subject of the paper.

Further on, the consequences of a final conviction in criminal proceedings on the military service of a professional soldier and on the employment of an employee are reviewed with a finding of great similarities. First of all, before the very formation of the relationship, a candidate's clean criminal record is a must-have in case of military service and might be a must-have in case of some (specific) employment. Secondly, in case of a conviction and sentence to imprisonment (with no specific length of imprisonment) for an intentional crime, a professional soldier must be dismissed from the military service but an employee may (in regular cases) be dismissed only if they are sentenced to imprisonment for six (or twelve) months for an intentional crime.

Finally, the study offers proposals *de lege ferenda*. One of them is to remove the necessity of giving a convicted soldier an extra two months after the final conviction is delivered by court before soldier's military service is terminated. Another is to dispose of the limitation for the employer consisting of the prohibition of termination of employment with protected employees (pregnant employee, employee on maternity or paternal leave).

Keywords: military service; professional soldier; employee; dismissal; termination; criminal proceedings; final conviction

Klíčová slova: vojenská služba; voják z povolání; zaměstnanec; propuštění; zánik; trestní řízení; odsouzení

DOI: 10.14712/23366478.2023.52

ÚVOD

V souvislosti s propuknutím pandemie onemocnění covid-19 a nutností posílit civilní nemocnice vojenskými lékaři a kvalifikovaným nelékařským personá-

¹ Tento článek je výstupem z projektu (výzkumného centra) UNCE/HUM/034 „Závislá práce v 21. století – otázky a výzvy“.

lem a v posledním roce pak probíhající válkou na Ukrajině se zintenzívněla pozornost věnovaná Armádě České republiky a potažmo i celým ozbrojeným silám. Významným způsobem se navýšil počet uchazečů o službu vojáka z povolání a trend zvyšování počtu vojáků z povolání ve služebním poměru nadále roste.² Atraktivita služby v ozbrojených silách koresponduje také s dobrým jménem ozbrojených sil a vnitřní disciplínou, které mohou být narušeny v důsledku nedokonalé právní úpravy umožňující po určitou dobu setrvat v ozbrojených silách vojákovi, který byl pravomocně odsouzen k odnětí svobody za úmyslný trestný čin. Vzhledem k současné bezpečnostní situaci je takové nastavení logicky silně nežádoucí. Ačkoliv se tedy jedná o oblast hodnou zkoumání, nebyl jí v odborné literatuře dosud věnován větší prostor. Naléhavost problému a aktuálnost otázky jeho řešení je přitom dáno nejen snahou o budování obranyschopných ozbrojených sil, ale také probíhající novelizací branné legislativy, která by dotčenou oblast neměla opomíjet. S ohledem na to a dále pak vzhledem k tomu, že spolu se vznikem služebního poměru pro vojáka z povolání nutně představuje jeho zánik nejvýznamnější událost spojenou se služebním poměrem, je namísto věnovat tématu zvýšenou pozornost. S přihlédnutím k poměrné rozsáhlosti této oblasti, jakož i zaměření této studie, byla zvolena pouze úzká výše právní úpravy zániku služebního poměru související se zánikem služebního poměru jakožto možného následku pravomocného odsouzení vojáka v trestním řízení.

Cílem této studie bude zjištění rozdílů mezi právní úpravou zániku služebního poměru vojáka z povolání a skončením pracovního poměru zaměstnance, tyto rozdíly vysvětlit a případně navrhnout možné řešení právní úpravy do budoucna.

SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA SLUŽEBNÍHO A PRACOVNÍHO POMĚRU

Služební poměr vojáků z povolání upravuje zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), který byl jednou z reakcí na vstup České republiky do NATO,³ přičemž celou oblast služebního poměru vojáků z povolání upravuje zcela komplexně (od vlastního vzniku služebního poměru vojáka až po okamžik jeho zániku), aniž by výrazněji odkazoval na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), který je primárním zdrojem pracovněprávní úpravy zaměstnaneckého poměru.

Pokud jde o povahu právního vztahu služebního poměru vojáka z povolání, přikládá se jak akademická obec,⁴ tak i praxe⁵ ke konstatování, že se jedná o veřejnoprávní

² Viz Ministerstvo obrany ČR. Vývoj skutečných počtů osob v resortu MO ČR v letech 1992–2022. In: *Army.cz* [online]. 2023 [cit. 2023-02-26]. Dostupné na: <https://mocr.army.cz/dokumenty-a-legislativa/vyvoj-skutecnych-poctu-osob-v-resortu-mo-cr-v-letech-1992---2017-129653/>.

³ ŠTEFKO, M. – ŠOUŠA, J. Za kvalitní novou služební pragmatiku. In: *Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby* [online]. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2012. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, sv. č. 440, s. 70–91 [cit. 2023-02-26]. Dostupné na: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2012/files/PracovniPravo2012.pdf>.

⁴ Srovnej např. s KADLUBIEC, V. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 4, s. 407.

⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 5034/2007 ze dne 19. 12. 2008; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 153/2011-75 ze dne 30. 4. 2012.

vztah, ačkoliv se řešení otázky charakteru (resp. obsahu) služebního poměru v minulosti stávalo opakovaně tématem odborné diskuse.⁶ Veřejnoprávní povaha vztahu se projevuje mj. uplatňováním pravidel správního práva při řešení převážné většiny personálních otázek (např. vydáváním správních aktů v průběhu, při změnách i skončení služebního poměru), přičemž subjekty služebního poměru jsou na jedné straně voják a na straně druhé pak služební orgán vystupující vůči vojákovi jménem České republiky.⁷

ZÁNİK SLUŽEBNÍHO A SKONČENÍ PRACOVNÍHO POMĚRU

Jednou z nejdůležitějších událostí, ke kterým může v souvislosti se služebním poměrem vojáka z povolání a pracovním poměrem zaměstnance dojít, je bezesporu jeho zánik, resp. skončení. Zánikem služebního poměru je voják vázán z povinnosti vykonávat službu podle potřeb České republiky a dalších navazujících povinností, jakými jsou např. důsledně a přesně plnit úkoly, které mu ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených, a svědomitě a řádně konat službu podle svých sil, znalostí a schopností aj.⁸ Skončením pracovního poměru dochází k ukončení pracovněprávního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, v důsledku čehož již zaměstnanec nemá povinnost vykonávat pro zaměstnavatele práci, a to osobně, jeho jménem a podle jeho pokynů a na jeho náklady, a zaměstnavatel již zaměstnanci nemusí práci přidělovat a platit mu za ni mzdu, plat nebo odměnu za práci.

Zánikem služebního poměru ještě nedochází k okamžitému ukončení veškerých právních vztahů, kterými jsou obě strany (tj. stát a voják) vázány. Dochází „pouze“ k ukončení vlastního služebněprávního vztahu, kdy voják již nadále nebude plnit své původní povinnosti dle rozkazů nadřízeného apod. Některé vztahy (např. práva a povinnosti týkající se náhrady škody, práva vztahující se k výsluhovému náležitostem, ale i jiná) budou trvat i dlouho po zániku samotného služebního poměru. Obdobně to platí v případě pracovněprávního poměru zaměstnance, u něhož připadají v úvahu zejména právní aspekty trvajících dluhů a náhrady majetkové a nemajetkové újmy.

Zákon o vojácích z povolání se úpravě zániku služebního poměru věnuje v části druhé hlavě III., kde jsou vyjmenovány jak způsoby zániku, tak i např. následky zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Další instituty, které se s problematikou zániku služebního poměru nerozlučně pojí (např. výše zmíněné výsluhové náležitosti a další), jsou pak upraveny v tomto zákoně samostatně ve vlastních ustanoveních. Skončení pracovního poměru je upraveno v zákoníku práce v jeho části druhé hlavě IV.,

⁶ Více viz s PICHRT, J. Komentář k § 2. In: *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020 [online dostupné v ASPI].

⁷ Z hlediska správního práva služební orgány představují orgány správní. Jako takové jsou tyto orgány povinny postupovat při realizaci svých rozhodnutí vztahujících se k vojákům v souladu se správním řádem. S tím souvisí nedílná povinnost činit takové úkony materiálně i formálně správně. Taková formalizace mnohdy představuje omezení dynamiky služebního poměru a tím i jeho oddálení od poměru pracovního. Navzdory potřebě větší flexibility byla novelou zákona o vojácích z povolání z roku 2014 (tj. zákonem č. 332/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), zesílena nutnost subsidiárního použití správního řádu v rámci kázeňského trestání vojáků z povolání.

⁸ K tomu viz § 6 odst. 1 a § 48 odst. 1 zákona o vojácích z povolání.

některé související aspekty jsou však také obsaženy ve vlastních ustanoveních v rámci celého zákoníku.

A. ZPŮSOBY ZÁNIKU SLUŽEBNÍHO POMĚRU

Zákonná úprava služebního poměru vojáků z povolání jasně specifikuje konkrétní způsoby jeho zániku. Ty lze rozdělit podle několika kritérií na základě jejich povahy.

Obecně lze způsoby zániku služebního poměru rozdělit do dvou skupin podle toho, na základě jaké právní skutečnosti k zániku dojde. Dalším kritériem pro dělení způsobů zániku služebního poměru vojáka z povolání je určení důvodu zániku z hlediska jeho obligatornosti. Nejjednodušší dělení pak vychází přímo ze zákona o vojácích z povolání, který jednotlivé způsoby zániku služebního poměru vypočítává v ustanovení § 18. Mezi způsoby zániku se tak řadí:

- a) uplynutí stanovené doby,
- b) propuštění,
- c) odnětí hodnosti,
- d) zánik na základě rozhodnutí soudu o ztrátě vojenské hodnosti,
- e) úmrtí vojáka,
- f) prohlášení vojáka za mrtvého,
- g) pozbytí státního občanství České republiky,
- h) ztráta zdravotní způsobilosti na základě rozhodnutí přezkumné komise,
- i) omezení svéprávnosti,
- j) zrušení ve zkušební době.

Výčet způsobů zániku služebního poměru uvedený výše jasně ukazuje, že zdaleka ne všechny jsou založeny na oboustranném souhlasu služebního orgánu a dotčeného vojáka a v převažující většině lze hovořit o zániku služebního poměru na základě právní události.

Přestože je hlavní účel uvedených způsobů zániku totožný (tímto účelem je fakt, že občan již dále nebude setrvávat ve služebním poměru jako voják z povolání), nejsou si jednotlivé způsoby zániku služebního poměru rovny ve svých důsledcích ani ve vlastním průběhu předcházejícímu samotnému zániku.

Bez ohledu na to, zda je zánik služebního poměru iniciován (právním) jednáním vojáka či samotného služebního orgánu, je to právě služební orgán, který v konečném výsledku rozhodne o zániku.

B. ZPŮSOBY SKONČENÍ PRACOVNÍHO POMĚRU

Pro účely porovnání zániku služebního poměru a skončení pracovního poměru je namísto stručně identifikovat také jednotlivé způsoby skončení pracovního poměru. Zákoník práce vypočítává vlastní způsoby skončení pracovního poměru v části druhé hlavy IV., konkrétně v ustanovení § 48. Dle tohoto ustanovení může pracovní poměr skončit:

- a) dohodou,
- b) výpovědí,

- c) okamžitým zrušením,
- d) zrušením ve zkušební době,
- e) uplynutím sjednané doby v případě pracovního poměru sjednaného na dobu určitou,
- f) v důsledku zrušení povolení k pobytu, vyhoštění či uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci,
- g) smrtí zaměstnance,
- h) smrtí zaměstnavatele, který je fyzickou osobou, pokud v živnosti oprávněná osoba nepokračuje.

Ačkoliv není cílem této studie věnovat se komplexně porovnání všech způsobů zániku služebního poměru se způsoby skončení pracovního poměru, je namístě stručně ukázat na typovou podobnost některých způsobů skončení, resp. zániku obou poměrů. Jedná se především o skončení z důvodu uplynutí stanovené doby (v případě pracovního poměru pak doby sjednané), úmrtí vojáka či zaměstnance a zrušení poměru ve zkušební době. Ve všech těchto případech je na první pohled patrná shoda, byť i zde je možno pozorovat určité nuance. Jisté paralely je možné vidět i v dalších způsobech zániku služebního a skončení pracovního poměru, nikoliv však v takovém rozsahu, jako v případě tří výše uvedených. Na druhou stranu je zřejmé již z výčtu způsobů zániku (skončení) obou poměrů, že některé způsoby zániku (skončení) jsou vyhrazeny pouze jednomu z poměrů, přičemž v druhém své místo nemají. Mezi způsoby skončení pracovního poměru, které ve služebněprávní úpravě žádný ekvivalentní způsob zániku služebního poměru nemají, patří např. skončení pracovního poměru dohodou,⁹ okamžitým zrušením,¹⁰ jakož i smrtí zaměstnavatele.¹¹ V ostatních případech lze určitou podobnost nalézt.

DOPADY PRÁVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ V TRESTNÍM ŘÍZENÍ NA TRVÁNÍ SLUŽEBNÍHO A PRACOVNÍHO POMĚRU

Zákon o vojácích z povolání i zákoník práce spojují s pravomocným odsouzením vojáka z povolání, resp. zaměstnance v trestním řízení významné právní následky, jejichž bližšímu prozkoumání budou věnovány následující řádky. Před tím je však vhodné uvést pro úplnost také to, jaký vliv může mít pravomocné odsouzení uchazeče před vznikem služebního nebo pracovního poměru na jeho vznik.

A. VLIV PRÁVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ PŘED VZNIKEM SLUŽEBNÍHO NEBO PRACOVNÍHO POMĚRU

Jednou ze základních podmínek stanovených zákonem o vojácích z povolání pro povolání vojáka do služebního poměru je jeho trestní bezúhonnost.¹² Jakého uchazeče je i přes jeho dřívější trestní jednání možno považovat za trestně bezúhonně-

⁹ Viz § 48 odst. 1 písm. b) zákoníku práce.

¹⁰ Viz § 48 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

¹¹ Viz § 48 odst. 4, resp. § 342 odst. 1 zákoníku práce.

¹² Viz § 3 odst. 1 písm. c) zákona o vojácích z povolání.

ho, stanoví zákon.¹³ Podmínka trestní bezúhonnosti je v případě uchazeče o povolání do služebního poměru natolik esenciální, že z ní zákon neumožňuje žádnou výjimku, a uchazeč, kterého není možno považovat za trestně bezúhonného, proto do služebního poměru povolán být nemůže.

Zákoník práce chrání soukromí uchazečů o zaměstnání i zaměstnanců výrazně více, než je to v případě zákona o vojácích z povolání, a platí to i v souvislosti s vyžadováním informace o trestní bezúhonnosti jak uchazečů, tak i zaměstnanců. Podle § 316 odst. 4 zákoníku práce totiž zaměstnavatel nesmí od zaměstnance vyžadovat informace, které bezprostředně nesouvisejí s výkonem práce a se základním pracovněprávním vztahem, přičemž příkladmo uvádí také informace týkající se trestněprávní bezúhonnosti. Ačkoliv ze zákoníku práce přímo nevyplývá limitace zaměstnavatele ve vztahu k uchazečům o zaměstnání, je možné povinnost zaměstnavatele ctít soukromí zaměstnanců vztáhnout v duchu aplikace zásady a *maiori ad minus* také na uchazeče o zaměstnání. Přestože tedy zákoník práce zaměstnavatelům zakazuje informace o trestní bezúhonnosti uchazečů o zaměstnání (a případně zaměstnanců) požadovat (zaměstnavatel je dokonce nesmí získávat ani prostřednictvím třetích osob), nejedná se o nepřekonatelnou překážku, která by platila absolutně. V případě otázky týkající se trestní bezúhonnosti může být tento zákaz prolomen, jestliže je pro to dán věcný důvod spočívající v povaze práce, která má být vykonávána, a je-li tento požadavek přiměřený, nebo v případech, kdy to stanoví zákoník práce nebo zvláštní právní předpis. Trestní bezúhonnost tak bude zpravidla posuzovat zaměstnavatel v případě, že je pro to dán věcný důvod spočívající např. v nakládání s vyšší finanční hotovostí, nebo v některých specifických oblastech (např. v justici, kdy jedním z předpokladů¹⁴ pro funkci soudce nebo přísedícího je trestní bezúhonnost).

S ohledem na výše uvedené lze tedy konstatovat určitou podobnost v případě důsledků pravomocného odsouzení před vznikem služebního a pracovního poměru, kdy nedostatek v podobě (prokázané) chybějící trestní bezúhonnosti představuje nepřekonatelnou překážku pro vznik jak služebního poměru, tak pro vznik pracovního poměru v jistých specifických případech.

¹³ Podle § 4a zákona o vojácích z povolání se za trestně bezúhonného nepovažuje takový uchazeč, který byl pravomocně odsouzen v posledních 10 letech pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody nepřevyšující 2 roky, v posledních 15 letech pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody převyšující 2 roky, avšak nepřevyšující 5 let, pro trestný čin s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody vyšší než 5 let nebo k výjimečnému trestu, pro trestný čin spáchaný z nedbalosti k odnětí svobody na více jak 1 rok a od výkonu nebo prominutí trestu neuplynulo 5 let, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti k odnětí svobody na méně jak 1 rok nebo jinému trestu a od výkonu nebo prominutí trestu neuplynul 1 rok. Dále pak ten uchazeč, jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo na základě pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání zastaveno, a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynuly 3 roky, nebo ten, jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby a lhůty, v níž má být rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynuly ještě 3 roky, nebo bylo v trestním stíhání, které proti němu bylo vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynuly 3 roky.

¹⁴ Viz § 60 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

B. DŮSLEDKY PRAVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ V TRESTNÍM ŘÍZENÍ V PRŮBĚHU TRVÁNÍ SLUŽEBNÍHO A PRACOVNÍHO POMĚRU

NÁSLEDEK PRAVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ VOJÁKA

Dojde-li k pravomocnému odsouzení vojáka v trestním řízení v době trvání jeho služebního poměru, jedná se o jednu ze skutečností, kterou je voják povinen v souladu s § 2a zákona o vojácích z povolání oznámit služebnímu orgánu, a to do 8 dnů ode dne nabytí právní moci rozsudku. Ze zákoníku práce sice taková povinnost přímo nevyplývá, s ohledem na možnost zaměstnavatele v určitých případech vyžadovat po zaměstnanci informaci o trestní bezúhonnosti (resp. požadavku trestní bezúhonnosti) jakožto předpokladu pro vznik pracovního poměru) je však možné povinnost informovat zaměstnavatele o změně v podobě ztráty trestní bezúhonnosti zakotvit např. v pracovní smlouvě.

Zákon o vojácích z povolání s pravomocným odsouzením vojáka v trestním řízení spojuje jeden z důvodů zániku služebního poměru v podobě propuštění. Přitom pro takové případy upravuje dvě rozdílné situace:

1. voják byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, a
2. voják byl pravomocně odsouzen pro trestný čin a jeho setrvání ve služebním poměru by ohrozilo vážnost ozbrojených sil.

Oba případy na první pohled spojuje vojákově pravomocné odsouzení pro trestný čin, vzájemně se však liší v otázce důležitosti formy zavinění, jakož i důsledku spáchaného trestného činu, kterého se voják z povolání dopustil.

První případ, kdy musí být voják v souladu s ustanovením § 19 odst. 1 písm. f) zákona o vojácích z povolání propuštěn, předpokládá situaci, kdy se voják dopustil spáchání úmyslného trestného činu, soud jej uznal vinným a uložil mu nepodmíněný trest odnětí svobody, přičemž rozhodnutí soudu již nabylo právní moci. Zákon tedy vyjmenovává následující tři podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby byl naplněn důvod k vojákově propuštění:

1. voják spáchal trestný čin, přičemž se jej dopustil úmyslně,
2. soud uznal vojáka vinným ze spáchání tohoto trestného činu a uložil mu za to trest odnětí svobody nepodmíněně,
3. rozhodnutí soudu nabylo právní moci.

Voják by měl s odkazem na ustanovení § 48 odst. 1 písm. i) zákona o vojácích z povolání v takovém případě bezodkladně ohlásit svému nadřízenému, že ve věci bylo rozhodnuto a toto rozhodnutí nabylo právní moci. Pokud by tak neučinil, dopustil by se navíc ještě kázeňského přestupku, což je ovšem vzhledem k daleko zásadnějším dopadům (kterým vojákově propuštění ze služebního poměru bez pochyby je) riziko zcela marginální a pro vojáka pravděpodobně akceptovatelné. Otázka doby, která uplyne od okamžiku nabytí právní moci rozsudku, jímž soud rozhodl o uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu, totiž hraje ve vojákově propuštění zcela zásadní roli s ohledem na ustanovení § 19 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. V něm zákon stanoví služebnímu orgánu subjektivní a objektivní lhůtu pro

vojákovo propuštění. Dle subjektivní lhůty voják musí být propuštěn nejpozději do šesti měsíců od doby, kdy se o pravomocném rozsudku služební orgán dozvěděl. O propuštění vojáka z tohoto důvodu však může služební orgán rozhodnout nejdéle v objektivní (prekluzivní) lhůtě jednoho roku ode dne, kdy odsuzující rozsudek o uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu nabyl právní moci. Po uplynutí této doby již služební orgán o vojákově propuštění z tohoto důvodu rozhodnout nemůže.

Jak bylo uvedeno výše, pokud by voják svou povinnost oznámit skončení trestního řízení vydáním pravomocného rozsudku ukládajícího nepodmíněný trest odnětí svobody nesplnil, mohl by s ním sice služební orgán zahájit kázeňské řízení, toto by však představovalo v porovnání s vojákovým propuštěním minimální hrozbu. Vedle toho by pak služební orgán navíc s největší pravděpodobností nebyl oprávněn vojákovi uložit kázeňský trest – ten lze totiž s ohledem na ustanovení § 55 zákona o vojácích z povolání uložit nejpozději do jednoho roku od spáchání kázeňského přestupku. V praxi je však těžko představitelná situace, kdy by se příslušný služební orgán o probíhajícím trestním stíhání, následném vydání rozsudku a jeho nabytí právní moci nedozvěděl, ať už od vojáka samotného, jeho nadřízených či kolegů, nebo od orgánů činných v trestním řízení, které často v podobných případech vyžadují od služebního orgánu určitou součinnost. Pokud by tedy služební orgán o probíhajícím trestním řízení věděl, mohl by dotyčného vojáka s odkazem na povinnost zajišťování řádné bezpečnostní způsobilosti požádat o doložení výpisu z trestního rejstříku.

S vojákovou bezpečnostní způsobilostí pak úzce souvisí možnost vojákova propuštění v případě, že by příslušný služební orgán nerozhodl o vojákově propuštění ve stanovené prekluzivní jednoleté lhůtě od nabytí právní moci odsuzujícího rozsudku. Odsouzením za spáchání úmyslného trestného činu by totiž voják přestal splňovat podmínku přístupu k nejnižšímu stupni utajovaných informací ve stupni Vyhrazené, neboť by již nebyl osobou bezúhonnou ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (v takovém případě by samozřejmě nebyl schopen splňovat ani podmínky přístupu k informacím vyžadujícím vyšší stupeň utajení). Jestliže by tedy voják byl zařazen na služebním místě vyžadujícím možnost přístupu k utajovaným informacím stanoveného stupně, po ztrátě bezpečnostní způsobilosti by naplnil zákonný důvod k propuštění uvedený v ustanovení § 19 odst. 1 písm. o) zákona o vojácích z povolání, dle něhož voják musí být propuštěn, pokud podle zvláštního právního předpisu není způsobilý pro další výkon služby v dosavadním služebním zařazení, přičemž tuto nezpůsobilost zavinil svým jednáním.

K zániku služebního poměru vojáka z povolání může v rámci jeho pravomocného odsouzení v trestním řízení dojít také z důvodu soudem uloženého trestu ztráty vojenské hodnosti.¹⁵ Tento trest může soud uložit v případě, že je voják odsouzen za úmyslný trestný čin spáchaný ze zvlášť zavrženíhodné pohnutky buď k nepodmíněnému trestu odnětí svobody alespoň na dva roky, nebo k jinému trestu, pokud je to nutné s ohledem na charakter spáchaného trestného činu, přičemž ona nutnost vychází z potřeby zajištění (resp. udržení) kázně a pořádku v ozbrojených silách (trest ztráty vojenské hodnosti

¹⁵ Viz § 18 písm. d) zákona o vojácích z povolání a ustanovení § 79 trestního zákoníku.

tedy není ukládán samostatně, ale vždy vedle dalšího trestu). Na rozdíl od propuštění popsaného výše dochází k zániku služebního poměru již okamžikem nabytí právní moci rozsudku, jímž se vojákovi trest ztráty vojenské hodnosti ukládá.

Druhou situací, kterou zákon o vojácích z povolání jako důvod propuštění uvádí v ustanovení § 19 odst. 1 písm. g), je propuštění vojáka, který byl pravomocně odsouzen pro trestný čin a jehož setrvání ve služebním poměru by ohrozilo vážnost ozbrojených sil. Zákon tedy stanoví čtyři podmínky propuštění, které musí být i v tomto případě splněny kumulativně:

1. voják spáchal trestný čin (nikoliv nezbytně úmyslný, může se jednat i o trestný čin nedbalostní),
2. soud uznal vojáka vinným ze spáchání tohoto trestného činu,
3. rozhodnutí soudu nabylo právní moci,
4. a další vojákovo setrvání ve služebním poměru je způsobilé ohrozit vážnost ozbrojených sil.

Od prvního důvodu k propuštění pravomocně odsouzeného vojáka se liší zejména otázkou zavinění spáchání trestného činu a dále pak druhem uloženého trestu. K propuštění vojáka tak nemusí dojít pouze za situace, kdy se voják dopustil úmyslného trestného činu, ale také v případě, že se jednalo o trestný čin, jehož se dopustil z nedbalosti.

Vedle toho pak zákon v tomto případě nestanoví jako jednu z podmínek uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody – vojákovi tak může být uložena prakticky jakákoliv trestní sankce – od ochranných opatření přes peněžitě tresty až k trestu odnětí svobody, a na aplikaci tohoto důvodu k propuštění to nebude mít vliv.

Na rozdíl od důvodu propuštění uvedeného výše však nestačí samotné pravomocné odsouzení za spáchání trestného činu. Zákon navíc vyžaduje ještě splnění druhé zásadní podmínky, kterou je fakt, že vojákovo setrvání ve služebním poměru by ohrozilo vážnost ozbrojených sil. Není přitom více upřesněn ani způsob, ani rozsah ohrožení vážnosti ozbrojených sil, ke kterému by mohlo dojít.

Ohrožení vážnosti ozbrojených sil přitom nemusí působit pouze vně, ale může také působit směrem dovnitř ozbrojených sil. Na straně jedné je totiž nepopíratelně významnou potřebou státu zachovávat respektuhodné postavení ozbrojených sil, neboť se jedná o zásadní prostředek obrany státu proti vnějšímu napadení a jako takový potřebuje podporu veřejnosti. Bez podpory veřejnosti totiž nebude mít politická reprezentace dostatek síly na prosazení klíčových rozhodnutí týkajících se určování práv a povinností, jakož i oprávnění a působnosti ozbrojených sil, a stejně tak rozhodnutí týkajících se financování strategicky významných a bez výjimky nákladných obranných projektů. Na straně druhé se pak nachází vnitřní potřeba vážnosti spočívající v nutnosti udržet disciplínu a základní integritu v rámci ozbrojených sil. Nebude-li tato integrita uvnitř ozbrojených sil zachována, obranyschopnost státu bude v důsledku rozvrácené vnitřní disciplíny silně narušena. Tuto skutečnost konstatoval např. Městský soud v Praze,¹⁶ dle něhož důvod propuštění uvedený v ustanovení § 19 odst. 1 písm. g) zákona o vojácích z povolání „*nespojuje tento skutkový a právní důvod pouze s nezbytností ohrozit vážnost ozbrojených sil navenek či na veřejnosti, ale zcela legitimně je tento důvod nezbytné vykládat*

¹⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ad 20/2013-38 ze dne 19. 9. 2016.

tak, že toto ohrožení může působit i do řad vojáků z povolání, podřízených žalobce či ostatních funkcionářů působících v Armádě České republiky“. Jinými slovy i v situaci, kdy je minimální riziko rozšíření informace o vojákově provinění a následném potrestání mezi ostatní veřejnost (je snížené riziko ohrožení vážnosti ozbrojených sil navenek, ztráta důvěry společnosti nebo její snížení v postavení a schopnosti ozbrojených sil), stále může dojít k ohrožení vážnosti ozbrojených sil směrem dovnitř. To může spočívat ve ztrátě důvěry ve fungující systém, kdy si jednotliví vojáci z okolí dotyčného odsouzeného vojáka budou klást otázku, jak je možné, že člověk s takovým (nedostatečným) morálním potenciálem po spáchání trestného činu a následném odsouzení může i nadále sloužit mezi nimi. Vedle ztráty důvěry ve fungující systém pak může jít i o ztrátu respektu vůči nadřízenému či ostrakizaci podřízeného, kterého se odsouzení týká.

Při propouštění vojáka z důvodu jeho pravomocného odsouzení pro trestný čin, kdy by jeho setrvání ve služebním poměru ohrozilo vážnost ozbrojených sil, je zásadní také formální stránka věci. Jak bylo judikováno v rozsudku Městského soudu v Praze,¹⁷ samotné konstatování v rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, že byl voják pravomocně odsouzen pro trestný čin bez uvedení důvodu, proč by další vojákovo setrvání ve služebním poměru ohrozilo vážnost ozbrojených sil, je zcela nedostatečné, a zakládá důvod pro zrušení takového rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost. V uvedeném případě byl dotyčný voják pravomocně odsouzen pro trestný čin vydírání ve spolupachatelství k podmíněnému trestu odnětí svobody, propadnutí věci a bylo mu uloženo ochranné opatření ve formě ambulantního psychiatrického léčení. Dle soudu pak na správním orgánu bylo posoudit, jestli je další vojákovo setrvání ve služebním poměru způsobilé ohrozit vážnost ozbrojených sil. Toto posouzení však v příslušném rozhodnutí o propuštění ani následném rozhodnutí o odvolání obsaženo nebylo. V prvostupňovém rozhodnutí sice bylo konstatováno, že důvodem propuštění dotyčného vojáka ze služebního poměru je pravomocné odsouzení pro trestný čin a riziko ohrožení vážnosti ozbrojených sil v případě, že by voják ve služebním poměru setrval, není však již specifikováno, v čem by ohrožení vážnosti mohlo spočívat. K tomu soud dále uvedl, že pouhý „*odkaz na charakter skutkové podstaty trestného činu, za který byl žalobce pravomocně odsouzen, je nutno považovat za nedostatečný*“. Dochází-li tedy k propuštění vojáka z důvodu uvedeného v ustanovení § 19 odst. 1 písm. g) zákona o vojácích z povolání, je vždy zcela zásadní dostatečně specifikovat, v čem spočívá důvod k obavě z ohrožení vážnosti ozbrojených sil vlivem vojákova jednání.

NÁSLEDEK PRAVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ ZAMĚSTNANCE

Při porovnání předmětného důvodu propuštění vojáka z povolání ze služebního poměru s důvody vedoucími k zániku poměru pracovního lze (s výjimkou zániku služebního poměru z důvodu uložení trestu ztráty vojenské hodnosti) spatřit podobnost s důvodem pro okamžité zrušení pracovního poměru upravený v ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) zákoníku práce. Dle tohoto ustanovení je zaměstnavatel oprávněn ve výjimečných případech okamžitě zrušit pracovní poměr tehdy, jestliže byl zaměstna-

¹⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ad 2/2012-29 ze dne 9. 4. 2014.

nec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin a za jeho spáchání mu byl soudem uložen nepodmíněný trest odnětí svobody s délkou trvání přesahující jeden rok. Druhým důvodem uvedeným v tomto ustanovení je pak situace, kdy by byl zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, jehož se měl dopustit při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s jejich plněním, za což mu byl soudem uložen nepodmíněný trest odnětí svobody s dobou trvání alespoň šest měsíců. Ani v jednom z uvedených případů však zaměstnavatel k okamžitému zrušení pracovního poměru přistoupit nemůže, jestliže by se jednalo o zrušení pracovního poměru s těhotnou zaměstnankyní, zaměstnankyní na mateřské dovolené, zaměstnancem na otcovské dovolené, eventuálně zaměstnancem nebo zaměstnankyní, kteří čerpají rodičovskou dovolenou. Uvedená skupina zaměstnanců je tak zákoníkem práce v ustanovení § 55 odst. 2 chráněna a výslovně vyloučena z možnosti okamžitého zrušení pracovního poměru.

Na první pohled jsou tedy mezi pracovněprávní úpravou a úpravou služebněprávní patrně tři rozdíly. První z nich spočívá ve skutečnosti, že v případě vojákova odsouzení nemůže dojít jednostranně k okamžitému zániku jeho služebního poměru, neboť ten skončí v souladu s ustanovením § 19 odst. 3 zákona o vojácích z povolání (nedohodnou-li se voják s příslušným služebním orgánem jinak) teprve po uplynutí dvou kalendářních měsíců, které budou následovat po dni doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru vydaného příslušným služebním orgánem. Zákoník práce naproti tomu nabízí zaměstnavateli možnost se zaměstnancem okamžitě zrušit pracovní poměr (nejedná-li se o výše uvedenou „chráněnou“ skupinu zaměstnanců), aniž by jej limitoval nutností se jakkoliv se zaměstnancem domluvit.

Druhým rozdílem je pak absence zákazu propustit vojáka při naplnění výše vyjmenovaných podmínek v případech, které zaměstnavateli okamžité zrušení pracovního poměru zakazují. Služební orgán tak při rozhodování o propuštění vojáka nemusí v souladu s ustanovením § 20 odst. 2 zákona o vojácích z povolání přihlížet k tomu, zda propouštěná osoba není těhotnou vojákyní, vojákyní na mateřské dovolené, zaměstnancem na otcovské dovolené, eventuálně vojákem či vojákyní, kteří čerpají rodičovskou dovolenou.

Třetím rozdílem je nedostatek limitace délkou uloženého nepodmíněného trestu odnětí svobody pro propuštění ze služebního poměru. Zatímco zákoník práce vyžaduje pro možnost okamžitého zrušení pracovního poměru se zaměstnancem ze strany zaměstnavatele, aby byl zaměstnanec pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody alespoň na šest, resp. dvanáct měsíců, zákon o vojácích z povolání žádnou podobnou podmínku služebnímu orgánu pro propuštění vojáka z povolání neklade. V porovnání se zákoníkem práce se tato úprava jeví jako výrazně praktičtější, neboť služební orgány nemusí čekat na vojákův návrat po skončení výkonu trestu odnětí svobody a může na jeho služební místo přijmout vojáka jiného, resp. voják ve výkonu trestu odnětí svobody nebude neodůvodněně blokovat „tabulkové“ místo, které by jinak mohlo být využito efektivněji služebním zařazením jiného vojáka.

MOŽNOSTI PRÁVNÍ ÚPRAVY VZTAHUJÍCÍ SE
K DŮSLEDKŮM PRÁVOMOCNÉHO ODSOUZENÍ V TRESTNÍM
ŘÍZENÍ NA TRVÁNÍ SLUŽEBNÍHO A PRACOVNÍHO POMĚRU
DE LEGE FERENDA

Stávající právní úprava neumožňuje okamžitě ukončit služební poměr vojáka z povolání, který byl pro spáchání trestného činu pravomocně odsouzen, a místo toho stanoví takové situace jako důvody propuštění (dojde-li k vojákovu pravomocnému odsouzení pro úmyslný trestný čin a uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody,¹⁸ nebo pro takový trestný čin, který by zapříčiňoval ohrožení vážnosti ozbrojených sil v případě, že by voják nadále působil ve služebním poměru).¹⁹ Je-li dán důvod pro vojákovu propuštění ze služebního poměru pro tak závažné porušení společenských norem, že jeho další působení ve služebním poměru není fakticky možné (z důvodu výkonu trestu odnětí svobody) nebo jen praktické (z důvodu rizika ohrožení vážnosti ozbrojených sil), lze považovat za efektivní takový návrh změny zákona o vojácích z povolání, v jehož důsledku by spolu s nabytím právní moci rozsudku trestního soudu došlo k zániku služebního poměru dotčeného vojáka obdobně, jako je tomu v případě zániku služebního poměru podle ustanovení § 18 písm. d) zákona o vojácích z povolání (tj. na základě rozhodnutí soudu o ztrátě vojenské hodnosti). Pro vojákovu další setrvávání ve služebním poměru totiž v takovém případě není patrný žádný důvod a je s ním spojeno více negativních dopadů (např. trvá riziko ohrožení vážnosti ozbrojených sil, které potřebují v takových případech prokázat silnou morální integritu a distancovat se od pachatele trestného činu a jeho aktivit co nejdříve).

V souvislosti s tím je třeba zmínit také dopad vojákovu pravomocného odsouzení na výsluhové náležitosti. Voják propuštěný v návaznosti na odsouzení pro úmyslný trestný čin (ať už bylo trestní stíhání skončeno jeho pravomocným odsouzením, podmíněným zastavením trestního stíhání, schválením narovnání, či podmíněným odložením návrhu na potrestání) sice nárok na výsluhové náležitosti nemá,²⁰ ale vojákovu, který byl odsouzen pro jiný než úmyslný trestný čin, ale jehož setrvání ve služebním poměru po odsouzení pro trestný čin by ohrozilo vážnost ozbrojených sil, nárok na výsluhové náležitosti v poloviční výši mít bude.²¹ Jestliže společnost považuje vojákovu setrvávání ve služebním poměru natolik vážnost ohrožující, že musí být dotčený voják po pravomocném odsouzení propuštěn ze služebního poměru, neměl by mu ani vzniknout nárok na výsluhové náležitosti. Uvedená dvojkolejnost, kdy na jedné straně dochází k vojákovu propuštění ze služebního poměru následkem jeho pravomocného odsouzení pro trestný čin (jeho jednání bylo natolik škodlivé, že na dalším využití vojákovy služby nemají ozbrojené síly – i přes značné investice do jeho výcviku apod. – nadále zájem) a na straně druhé jsou propouštěnému vojákovu v jednom z případů výsluhové náležitosti přiznávány, totiž postrádá opodstatnění.

¹⁸ Viz § 19 odst. 1 písm. f) zákona o vojácích z povolání.

¹⁹ Viz § 19 odst. 1 písm. g) zákona o vojácích z povolání.

²⁰ Viz ustanovení § 143 odst. 8 zákona o vojácích z povolání.

²¹ Viz ustanovení § 143 odst. 7 zákona o vojácích z povolání.

Také v případě právní úpravy důsledků pravomocného odsouzení v trestním řízení ve vztahu k pracovnímu poměru existuje prostor pro změnu. Přestože dává zákoník práce ve svém ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) zaměstnavateli možnost ve výjimečných případech a v souvislosti s pravomocným odsouzením zaměstnance v trestním řízení okamžitě zrušit pracovní poměr,²² limituje zaměstnavatele zákazem okamžitě zrušit pracovní poměr s těhotnou zaměstnankyní, zaměstnankyní na mateřské dovolené, zaměstnancem na otcovské dovolené nebo zaměstnancem či zaměstnankyní čerpajícími rodičovskou dovolenou. Pro ochranu této skupiny osob danou ustanovením § 55 odst. 2 zákoníku práce přitom v tomto případě není dán legitimní důvod, když není odůvodněné požadovat po zaměstnavateli, aby nadále zaměstnával osoby, kterým byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, nota bene v případě, kdy byl zaměstnanec odsouzen pro úmyslný trestný čin, jehož se měl dopustit při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s jejich plněním. Do budoucna by proto bylo vhodné neodůvodněnou ochranu privilegovaných skupin zaměstnanců pro tyto případy omezit a ponechat na zaměstnavateli, zda svého práva přistoupit k okamžitému zrušení pracovního poměru s dotčenými zaměstnanci využije. Odstraněním limitace zaměstnavatele se tak pracovněprávní úprava přiblíží úpravě služebněprávní, kde tato limitace neexistuje.

V rámci přiblížování obou úprav by dále bylo vhodné odstranit v pracovněprávní úpravě limitaci pro okamžité zrušení pracovního poměru délkou uloženého nepodmíněného trestu odnětí svobody tak, jako je tomu v případě propuštění ze služebního poměru. Pro stanovení povinnosti zaměstnavateli držet zaměstnanci místo po dobu, po kterou bude ve výkonu trestu odnětí svobody, není dostatečně pádný důvod, navíc se jedná o neadekvátní zatěžování zaměstnavatele, a zejména pak praktické omezování zaměstnavatelů v rámci státní správy, kteří jsou limitováni počtem tabulkových pracovních míst.

ZÁVĚR

Pravidla služebního poměru vojáků z povolání a pracovního poměru zaměstnanců se dle stávající právní úpravy řídí samostatnými zákony, v případě služebního poměru zákonem o vojácích z povolání a v případě poměru pracovního pak zákoníkem práce. V obou případech jde o komplexní právní úpravu dotčených poměrů zahrnující vznik, průběh i zánik poměrů, a právě poslední oblasti služebního a pracovního poměru byla věnována tato studie. S ohledem na rozsáhlost právní úpravy zániku služebního poměru, resp. skončení pracovního poměru byla pro analýzu zvolena pouze otázka posouzení vlivu pravomocného odsouzení v trestním řízení na trvání poměrů a rozdílu mezi oběma právními úpravami.

²² A to tehdy, jestliže byl zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin a za jeho spáchání mu byl soudem uložen nepodmíněný trest odnětí svobody s délkou trvání přesahující jeden rok, případně pak v situaci, kdy by byl zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, jehož se měl dopustit při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s jejich plněním, za což mu byl soudem uložen nepodmíněný trest odnětí svobody s dobou trvání alespoň šest měsíců.

Předně byl posouzen dopad pravomocného odsouzení na vznik poměru, kdy je v případě služebněprávní úpravy stanovena jako základní podmínka pro povolání vojáka do služebního poměru trestní bezúhonnost. Přestože zákoníkem práce taková podmínka pro vznik pracovního poměru stanovena není, ve speciálních případech (ať už z důvodu zvláštní povahy činnosti, nebo speciální právní úpravy ve zvláštních zákonech) se trestní bezúhonnost coby prerekvizita vzniku pracovního poměru předpokládá.

V rámci provedené analýzy byly zjištěny významné podobnosti mezi oběma úpravami, které s pravomocným odsouzením v trestním řízení spojují zánik a skončení poměru, byly však identifikovány také drobné (ve svém důsledku však významné) odlišnosti. Zatímco voják musí být ze služebního poměru propuštěn vždy, když je pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu (k zániku služebního poměru v takovém případě dojde teprve uplynutím 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o propuštění), je zaměstnavateli dána možnost přistoupit k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnance, pokud byl zaměstnanec pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody alespoň na šest, resp. dvanáct měsíců. *De lege ferenda* by proto bylo vhodné uvažovat o změně služebněprávní úpravy tak, aby k zániku služebního poměru pravomocně odsouzeného vojáka došlo současně s nabytím právní moci odsuzujícího rozsudku bez nutnosti vydávat rozhodnutí o vojákově propuštění. V případě pracovněprávní úpravy se pak nabízí možnost změny, pokud jde o okamžité zrušení pracovního poměru s tzv. chráněnou skupinou zaměstnanců (tj. s těhotnou zaměstnankyní, zaměstnankyní na mateřské dovolené, zaměstnancem na otcovské dovolené nebo zaměstnancem či zaměstnankyní čerpajícími rodičovskou dovolenou), kdy by do budoucna bylo vhodné zrušit omezení zaměstnavatele pracovní poměr s takovou osobou z předmětného důvodu okamžitě zrušit.

JUDr. Tomáš Kučera
Ministerstvo obrany
kucerat@army.cz

K ORGANIZACI STÁTNÍ POLICIE¹

VLADIMÍR SLÁDEČEK

Abstract: On the Organisation of the State Police

The article deals with the development of the legal regulation, more precisely with the statutory regulation, of the organization of the State Police (of the Czech Republic). The first part of the article gives an outline of the development of the legal regulation of State Police between 1947 and 1989. A more detailed account is then given to the development of the organization of the State Police after the serious political changes at the end of 1989. The second part of the paper is focused on the adoption of the Act No. 283/1991 Sb., on the Police of the Czech Republic, and its regulations regarding the organization of the State Police until its abolition in 2008. This section also recalls the debate on the new law on the State Police, which was prepared in 2000, but has not been submitted to Parliament. The new legislation, implemented by Act No. 273/2008 Sb., on the Police of the Czech Republic, is analyzed in terms of the organization of the Police in the third part of the paper. The conclusion contains an assessment of the current legislation, *inter alia*, in terms of access to information on the organization of the Police.

Keywords: State Police; development of the legal regulation; organization of the State Police; the Act No. 283/1991 Sb., on the Police of the Czech Republic; the Act No. 273/2008 Sb., on the Police of the Czech Republic

Klíčová slova: Státní policie; vývoj zákonné úpravy; organizace státní policie; zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky; zákon 273/2008 Sb., o Policii České republiky

DOI: 10.14712/23366478.2023.53

ÚVOD

Po poměrně přehledné (a rozsáhlé) organizaci státní policie² a ostatních bezpečnostních složek v období 1. republiky, se situace po skončení 2. světové války významně změnila. Již tzv. Košický vládní program (ze dne 5. dubna 1945) počítal

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² K tomu podrob. srov. např. SLÁDEČEK, V. Státní policie. In: SLÁDEČEK, V. – POUPEŘOVÁ, O. – MADLEŇÁKOVÁ, L. a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2022, s. 445 a násl. a literaturu tam uvedenou. Pro základní informaci: v r. 1938 působilo na území ČR celkem 130 policejních úřadů různé úrovně (policejní ředitelství, policejní komisařství a policejní expozitura).

s centralizací bezpečnostních složek a vskutku k ní v obnoveném Československu došlo: bylo zrušeno četnictvo a protektorátní obecní výkonná policie, která během války nuceně nahradila místní (obecní) policii³ a vznikl jednotný bezpečnostní aparát, nazvaný *Sbor národní bezpečnosti*. Právníky zajímavou se může zdát skutečnost, že tento sbor se fakticky vytvářel již od června 1945, a to na základě rozhodnutí vlády, a především výnosu ministerstva vnitra *O organizaci Sboru národní bezpečnosti* ze dne 30. června 1945, resp. byl na základě tohoto aktu „celý proces ukončen“.⁴

V následujícím (předlistopadovém) období se informace o organizaci policejního bezpečnostního aparátu objevují spíše jen velmi neúplné, resp. kusé. Nanejvýše se obecně vědělo, že existuje Veřejná bezpečnost a Státní bezpečnost či (Federální) kriminální ústředna.

Za lidovědemokratického a socialistického státu tak byla organizace policie (jiná než státní policie neexistovala)⁵ utajená a utajovaná, čemuž se vcelku nelze – vzhledem k charakteru režimu – co divit. Po událostech konce roku 1989 se informovanost o organizaci státní policie postupně zlepšovala, pozitivním impulzem pak zřejmě bylo přijetí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

V první části stručně nastíníme historický vývoj právní, přesněji jen zákonné úpravy organizace státní policie v letech 1947 až 1989.⁶ Nevěnujeme pozornost autonomním ozbrojeným sborům, určeným ke zvláštním účelům zvláštními zákony.⁷ Ve druhé části sledujeme polistopadový vývoj organizace policie do konce roku 2008 a v části třetí se pokusíme zevrubněji přiblížit současnou soustavu orgánů policie. Vědomě se spíše okrajově zabýváme organizačními složkami policie, které vykonávají kriminální službu (zpravidla působí jako orgány činné v trestním řízení), neboť nás zajímá organizace policie z pohledu práva správního. Nerozebíráme ani Generální inspekci bezpečnostních sborů, celníky apod. sbory.⁸

³ Podrob. srov. SLÁDEČEK, V. *Obecní policie*. In: SLÁDEČEK, V. – POUPEŘOVÁ, O. – MADLEŇÁKOVÁ, L. a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2022, s. 471.

⁴ MATES, P. – SCHELLE, K. Košický vládní program a budování nové správy. *Správní právo*. 1985, roč. XVIII, č. 1, s. 45. Autoři odkazují na publikaci: KROUPA, V. *Sbor národní bezpečnosti 1945–1948*. Praha: Naše vojsko, 1977. Srov. též ŠKODA, J. – VAVERA, F. – ŠMERDA, R. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 22 a násl.

⁵ Ponecháváme stranou tzv. Lidové milice („pěst dělnické třídy“), což byl právně problematický (nepodložený) ozbrojený sbor vzniklý v roce 1948. Srov. např. BARTA, M. K činnosti Lidových milic v únoru 1948. *Paměť a dějiny*. 2017, roč. 11, č. 4, s. 55–61.

⁶ Velmi podrobně k organizaci státní policie, resp. orgánům státní bezpečnosti (které plnily i úkoly zpravodajských služeb) srov. FROLÍK, J. *Nástin organizace vývoje státobezpečnostních složek Sboru národní bezpečnosti v letech 1948–1989. Sborník archivních prací*. 1991, roč. 41, č. 2, s. 447–510. Ke stejnému tématu srov. též SOUKUP, L. *Počátky organizace státní bezpečnosti (SNB) v ČR (1946–1950)*. In: MALÝ, K. – SOUKUP, L. (eds.). *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989: sborník příspěvků*. Praha: Karolinum, 2004, s. 399 a násl.; POLNAR, S. *Státní bezpečnost a kultura v letech 1948 až 1989: právně historický pohled. Právněhistorické studie*. 2015, roč. 44, č. 2, s. 62 a násl. Srov. též KAPLAN, K. *Nebezpečná bezpečnost*. Brno: Doplněk, 1999.

⁷ Jde zejména o Sbor ozbrojené ochrany železnic (později transformovaný na železniční policii) a Sbor ozbrojené ochrany letišť, které původně zřizovalo Federální ministerstvo dopravy. Platí to i o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, které krátce působily v polistopadovém období (zákon č. 333/1991 Sb.).

⁸ K těmto složkám podrob. srov. MATES, P. – ŠKODA, J. – VAVERA, F. – SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*. Praha: Leges, 2023.

ORGANIZACE POLICIE V LETECH 1947 AŽ 1989

Prvním zákonem přijatým v roce 1947, tedy ještě před „vítězným“ únorem 1948, a tak patrně ještě s přispěním nekomunistických stran, byl *zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti* (dále jen „zákon č. 149/1947 Sb.“). V důvodové zprávě k návrhu (dále jen „DZ“) se navazuje na Košický vládní program, jehož součástí byl i dokument *Hlavní zásady výstavby nového bezpečnostního aparátu – budování nové Národní bezpečnostní služby*, a na zákonné úrovni stvrzuje reforma policejních složek,⁹ která ovšem formálně – jak naznačeno výše – již v podstatě proběhla. Sbor národní bezpečnosti (dále též „Sbor“ nebo „SNB“) charakterizoval zákon č. 149/1947 Sb. jako výkonný orgán správních úřadů národní bezpečnosti, jehož úkolem je chránit na celém území Československé republiky v rámci právních předpisů a podle příkazů správních úřadů národní bezpečnosti veřejné zájmy, jež „náleží do tohoto oboru“. K jeho úkolům mělo zejména patřit: služba bezpečnostní a pořádková; střežení státních hranic; boj proti zločinnosti; výkonná služba k zajištění Československé republiky před útoky na její svrchovanost, samostatnost, celistvost a demokraticko-republikánskou státní formu, bezpečnost a obranu, dále k zajištění osobní bezpečnosti ústavních činitelů; šetření o trestných činech soudních (§ 5 odst. 1). Za správní úřady národní bezpečnosti se považovaly okresní národní výbory (okresní správní komise, okresní komisaři), místní (ústřední) národní výbory, vykonávající pravomoc okresních národních výborů, zemské národní výbory, pověřenectvo vnitra a ministerstvo vnitra (§ 2 odst. 1).

Z organizačního hlediska se vycházelo z toho, že Sbor je jednotný a podléhá ve všech svých složkách jednotnému velení (§ 8 odst. 1). V čele Sboru stojí hlavní velitel, jemuž přísluší „pečovati“ o udržení vojenského pořádku a kázně a dále o výcvik a vyučování členů Sboru. Hlavní velitel Sboru má svého zástupce. Hlavního velitele i jeho zástupce jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh vlády. Je-li hlavním velitelem Čech, budiž jeho zástupcem Slovák, a naopak (§ 8 odst. 2). V obvodu působnosti zemských národních výborů, na Slovensku pověřenectva vnitra, stojí v čele zemští velitelé. Zemského velitele jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra vnitra po slyšení příslušného zemského národního výboru, na Slovensku po vyjádření pověřence vnitra (§ 8 odst. 3).

Spíše z hlediska náplně činnosti než organizace se sbor skládal: a) z pořádkové složky, která je školená a cvičena především pro vykonávání bezpečnostní a pořádkové služby; b) z kriminální složky, která je školená a cvičena především pro stíhání trestných činů, které nejsou namířeny proti státu; c) ze státněbezpečnostní složky, která je školená

⁹ „*Dosavadní roztržitost výkonných bezpečnostních orgánů se zásadně odstraňuje. Místo četnictva, uniformované a neuniformované státní policie a obecní výkonné policie nastupuje jednotně organizovaný státní sbor národní bezpečnosti, jehož základem se stali přijatí účastníci národního boje za osvobození a s nímž splynuly po provedené čistě i vpředu jmenované dosavadní sbory. V celku se pro tento Sbor recipují předpisy o četnictvu [...] Převedení likvidovaných sborů (četnictva, státní policie, obecní výkonné policie) nastává ze zákona. Pokud jde o příslušníky neuniformované státní policie, dopadá formulace osnovy nejen na gážisty (členy policejního sboru), nýbrž i na právní a aktuárácké úředníky z tohoto oboru služby. Ex lege se přejímají hromadně obecní sbory, vytvořené v českých zemích podle vl. nař. č. 250/1942 Sb. a č. 34/1943 Sb., o obecní výkonné policii. Ty již byly také podrobeny velitelstvím Sboru [...] Ustanovení o jednotnosti Sboru je formulováno podle budovatelského programu vlády.“ (Vládní návrh zákona. Ústavodárné shromáždění republiky Československé, 1947, tisk 377).*

a cvičena především pro stíhání trestných činů, namířených proti státu (§ 8 odst. 4). Ke sboru se dále „přičleňuje“ bezpečnostní letectvo (§ 9).

Podrobnosti organizace Sboru stanoví ministr vnitra, a pokud jde o Slovensko, po vyjádření pověření vnitra, přihlížející k organizaci správních úřadů národní bezpečnosti a k rozdělení Sboru na jednotlivé složky. Dále vymezí blíže služební určení jednotlivých složek Sboru podle jejich úkolů a stanoví podmínky pro přearařování členů Sboru z jedné složky do druhé a podle potřeby zřídí uvnitř složek útvary k plnění zvláštních úkolů. Nicméně ministr vnitra nejedná zcela samostatně, neboť pro stanovení zásad organizace Sboru si „opatřil souhlas vlády“ (§ 10).

Zákon č. 149/1947 Sb. dále specifikuje úkoly a zčásti i organizaci výše uvedených jednotlivých „složek“, mluví však již o „službách“. *Kriminální službu* (vyšetřování trestných činů) vykonává kriminální ústředna, jež je zřízena při Ministerstvu vnitra jako jeho (výkonná) složka a která obstarává pro celé území Československé republiky některé úkoly, např. má řídit „identifikační a kriminálnětechnickou službu“. Pro obvody působnosti zemských národních výborů, na Slovensku pověřenectva vnitra, mají být zřízeny v rámci zemských velitelství zemské kriminální úřadovny. Další organizace kriminální složky má být provedena v rámci Sboru (§ 32).

Služba státní bezpečnosti má za úkol zajištění Československé republiky před útoky na její svrchovanost, samostatnost, celistvost a demokraticko-republikánskou státní formu, bezpečnost a obranu, dále zajištění osobní bezpečnosti ústavních činitelů a obrany proti hospodářskému vyzvědačství. Tuto službu vykonává ústředna státní bezpečnosti, jež je zřízena při Ministerstvu vnitra jako jeho (výkonná) složka. Pokud jde o další organizaci, pro obvody působnosti zemských národních výborů, na Slovensku pověřenectva vnitra, mají být zřízeny v rámci zemských velitelství zemské úřadovny státní bezpečnosti. Další organizace složky státněbezpečnostní má být provedena v rámci organizace Sboru.

Dále platí, že pro výkonnou službu při provádění důležitějších státněbezpečnostních úkolů používají správní úřady národní bezpečnosti především státněbezpečnostní složky Sboru, v případě potřeby však i jiné složky (§ 33).

Jaksi mimochodem a bez návaznosti na výše uvedený výčet zákon zmiňuje *službu zpravodajskou*, ke které toliko uvádí, že organizaci a výkon této služby upraví vláda usnesením (§ 34). Za zmínku stojí i přechodná a závěrečná ustanovení, upravená v § 35,¹⁰ ale také zrušovací ustanovení obsažené v § 37, kde je toliko demonstrativní výčet předpisů, „které odporují tomuto zákonu“ nebo se zrušuje jejich „použitelnost“. Pokud jde o zákony, výslovně je zrušen toliko zákon č. 299/1928 Sb., o četnictvu.

¹⁰ „(1) Státní policejní úřady se zrušují. Jejich působnost přechází podle všeobecných předpisů na správní úřady národní bezpečnosti první stolice a na místní národní výbory. (2) Aby byl zajištěn přechod do nových právních poměrů, může ministr vnitra naříditi na přechodnou dobu, aby určitý správní úřad národní bezpečnosti první stolice vykonával zcela nebo zčásti též ony úkoly národní bezpečnosti, jež by jinak podle všeobecných předpisů (odstavec 1) přešly na místní národní výbory. (3) Zrušují se úřady a orgány služby pořádkové, kriminální a státněbezpečnostní, zřízené do účinnosti tohoto zákona, pokud neodpovídají jeho ustanovením. Dosavadní organizace služby zpravodajské zůstává v platnosti do usnesení vlády podle § 34, nejpозději do konce roku 1947.“ Za povšimnutí stojí i § 5 odst. 4: „(4) Předpisy Sboru podle tohoto zákona se přiměřeně použije tam, kde se v platných předpisech mluví o orgánech, kterým dosud příslušely jeho úkoly (o četnictvu nebo policejních strážních sborech).“

Zákon č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti, byl schválen již po změně režimu, což se zčásti promítlo i do jeho obsahu. Základním cílem bezpečnostních složek má být chránit lidově demokratické zřízení, střežit státní hranice, zajistit bezpečnost osob a majetku a udržovat veřejný pořádek, což „náleží“ ministerstvu vnitra a národním výborům (§ 1 odst. 1). Při plnění úkolů národní bezpečnosti je výkonným orgánem ministerstva vnitra a krajských a okresních (ústředních) národních výborů Sbor národní bezpečnosti (§ 1 odst. 2). Jde o sbor jednotný a vojensky organizovaný (§ 2 odst. 1), podrobné organizační a služební předpisy pro Sbor vydá ministerstvo vnitra (§ 2 odst. 4). Zákon v § 15 zmiňuje i „jiné bezpečnostní orgány“, které jsou upraveny jinými právními předpisy, a zčásti omezuje aktivity místních národních výborů.¹¹ Derogační ustanovení (§ 17) mohlo pro svou obecnost způsobovat v praxi problémy: „zrušují se předpisy, které odporují tomuto zákonu, zejména zákon č. 149/1947 Sb.“¹²

Zákon č. 70/1965 Sb., o Sboru národní bezpečnosti (dále jen „zákon č. 70/1965 Sb.“), byl vydán v polovině šedesátých let, tedy v době, kdy pozvolna docházelo k určitému uvolňování přísného politického režimu, ovšem na jeho obsahu to není vůbec znát, což potvrzuje i DZ.¹³ Sbor národní bezpečnosti je charakterizován jako ozbrojený a podle vojenských zásad organizovaný sbor, podřízený ministru vnitra (§ 4 odst. 1). Tvoří ho dvě „oborově“ samostatné složky: Státní bezpečnost a Veřejná bezpečnost (§ 5 odst. 1). Pokud jde o organizaci, zákon č. 70/1965 Sb. v původním znění uváděl jen málo: SNB je organizován podle krajů a okresů. V okresech je Veřejná bezpečnost organizována podle obvodů. Ministr vnitra může přizpůsobit organizaci potřebám bezpečnostní služby (§ 6).¹⁴ Teprve pozdější novely základy organizace zčásti „odhalují“, ale jen co se týče Veřejné bezpečnosti. Byla také zachována možnost ministra vnitra organizaci modifikovat.

Provedenými novelami tak byla dikce § 6 podstatně rozšířena, zveřejňuje se organizace Veřejné bezpečnosti v krajských městech. Městská správa Veřejné bezpeč-

¹¹ „(1) Působnost jiných úřadů a orgánů v oboru národní bezpečnosti, než které jsou uvedeny v § 1, odst. 1, stanovená dosavadními předpisy, zůstává nedotčena. Tyto jiné úřady a orgány mohou zřizovat výkonné bezpečnostní orgány jen podle zákonných předpisů. (2) Místní národní výbory nemohou napříště zřizovat a udržovat bezpečnostní Sbory pro své všeobecné úkoly národní bezpečnosti. Nedotčeno však zůstává jejich právo zřizovat a udržovat bezpečnostní orgány pro zvláštní úkoly, jako polní a lesní hlídače. Ministr vnitra stanoví nařízením, v jakém rozsahu a jakým způsobem má Sbor spolupůsobit při úkolech národní bezpečnosti, které spadají do působnosti místních národních výborů.“

¹² Za zmínku zřejmě stojí vládní nařízení č. 98/1949 Sb., o výkonu veřejné správy v oboru národní bezpečnosti na území hlavního města Prahy a Pražského kraje. DZ – stejně jako u předchozí úpravy – je poměrně stručná; především vysvětluje, která ustanovení byla převzata ze zákona č. 149/1947 Sb.

¹³ „Náš pracující lid pod vedením Komunistické strany Československa uskutečňuje všestranný rozvoj naší socialistické společnosti a vytváří podmínky pro její postupný přechod ke komunismu. Dosud však jsou na světě síly imperialismu, které se snaží úsilí našeho lidu mařit. Rovněž existující kriminalita, jakož i další negativní jevy, projevující se v narušování veřejného pořádku a v nedodržování pravidel socialistického soužití, mohou ztěžovat rozvoj naší socialistické společnosti.“ (Vládní návrh zákona. Národní shromáždění ČSSR, 1965, tisk 35).

¹⁴ K tomu DZ uvádí: „Organizace Sboru národní bezpečnosti musí vycházet z daných úkolů a být natolik pružná, aby jejich plnění nejlépe umožňovala. Zároveň musí odpovídat oprávněným požadavkům veřejnosti, aby výkon bezpečnostní služby, zejména při ochraně veřejného pořádku, byl co nejvíce přiblížen potřebám občanů [...] Podrobnosti o organizaci Sboru národní bezpečnosti upraví ministr vnitra. Přitom organizace se nemůže vždy kryt s územním členěním státu, např. v pohraničí, na důležitých železničních uzlech, na některých úsecích vnitrozemských vod apod. Pro tyto případy je ministr vnitra zmocněn přizpůsobit organizaci Sboru národní bezpečnosti potřebám bezpečnostní služby.“

nosti v Bratislavě, která vykonává působnost okresního oddělení Veřejné bezpečnosti; Krajská správa Sboru národní bezpečnosti v Bratislavě, která vykonává působnost též na území hlavního města Slovenska Bratislavy. Městská správa Veřejné bezpečnosti v Brně, která vykonává působnost okresního oddělení Veřejné bezpečnosti; Krajská správa Sboru národní bezpečnosti v Brně, která vykonává působnost též na území města Brna. Městská správa Veřejné bezpečnosti v Ostravě, která vykonává působnost okresního oddělení Veřejné bezpečnosti; Krajská správa Sboru národní bezpečnosti v Ostravě, která vykonává působnost též na území města Ostravy. Městská správa Veřejné bezpečnosti v Plzni, která vykonává působnost okresního oddělení Veřejné bezpečnosti; Krajská správa Sboru národní bezpečnosti v Plzni, která vykonává působnost též na území města Plzně. V okresech je Veřejná bezpečnost organizována podle obvodů. Nadále může ministr vnitra přizpůsobit organizaci potřebám bezpečnostní služby. Z uvedeného lze dovodit, že působily krajské správy Veřejné bezpečnosti a okresní (a obvodní) orgány Veřejné bezpečnosti (ředitelství), územně organizované podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.¹⁵ Z neznámého důvodu nebyla v zákoně č. 70/1965 Sb. upravena organizace státní policie v Praze.¹⁶

Za zmínku stojí na svou (mírně politicky uvolněnou) dobu relativně pokrokové představy, resp. zevrubné návrhy, jak by měl vypadat nový zákon o Sboru národní bezpečnosti.¹⁷

Poslední předlistopadový zákon č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti (dále jen „zákon č. 40/1974 Sb.“), zejména reagoval na vzniklé federativní uspořádání státu, byl však také poznamenán probíhající normalizací, což se mj. projevilo ideologickými historickými reflexemi v DZ.¹⁸ Zákon nejprve vymezuje základní principy organizace SNB. Sbor národní bezpečnosti je definován jako podle vojenských zásad organizovaný sbor, který plní úkoly na celém území ČSSR (§ 8 odst. 1), přičemž základní zásady or-

¹⁵ Podle původního znění tohoto zákona šlo o tyto kraje: 1. Kraj Středočeský se sídlem v Praze; 2. Kraj Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích; 3. Kraj Západočeský se sídlem v Plzni; 4. Kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem; 5. Kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové; 6. Kraj Jihomoravský se sídlem v Brně; 7. Kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě; 8. Kraj Západoslovenský se sídlem v Bratislavě; 9. Kraj Středoslovenský se sídlem v Banské Bystrici; 10. Kraj Východoslovenský se sídlem v Košicích.

¹⁶ Již dříve zmíněné vládní nařízení č. 98/1949 Sb. bylo zákonem č. 70/1965 Sb. zrušeno.

¹⁷ LUKÉŠ, Z. Některé teoretické úvahy ke koncepci zákona o Bezpečnosti. *Správní právo*. 1968, roč. I, č. 5, s. 256–271.

¹⁸ „V Československu již po roce 1945, v období třídních bojů o socialistický charakter státu, věnovala Komunistická strana Československa velkou pozornost rozbití starého buržoazního aparátu. Součástí Košického vládního programu bylo i vybudování nového lidového Sboru národní bezpečnosti. Tento záměr se střetával s ostrým odporem buržoazie, která viděla ve spojení Sboru národní bezpečnosti s dělnickou třídou a pracujícími velké nebezpečí pro své třídní panství. Sbor národní bezpečnosti se již v této době zúčastnil pod vedením KSČ všech rozhodujících střetnutí s reakcí. Proto se již příprava zákona o zřízení Sboru národní bezpečnosti v letech 1946–1947 stala prostředkem k nevybíravým útokům proti Komunistické straně Československa a jejím představitelům. Vývoj však nebylo možno zastavit. Přijetím zákona č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti, ze dne 11. července 1947 byly vytvořeny právní předpoklady pro budování bezpečnostního aparátu nového typu. I když právní zakotvení existence Sboru národní bezpečnosti znamenalo ve srovnání s předchozí úpravou z doby buržoazní republiky značný krok vpřed, přesto zákon č. 149/1947 Sb. ve svém obsahu obrážel poměr třídních sil, jenž se vytvořil v době jeho přijetí. Proto po vítězství pracujícího lidu nad reakcí v únoru 1948, kdy bylo jednoznačně rozhodnuto o politickém zaměření naší republiky, byl přijat zákon č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti, který převzal vše pozitivní z předchozí úpravy a určil Sboru národní bezpečnosti postavení a úkoly v rodícím se politickém systému diktatury proletariátu.“ (Vládní návrh zákona. Federálního shromáždění ČSSR, 1974, tisk 60).

ganizační výstavby a celkové početní stavy Sboru národní bezpečnosti schvaluje vláda ČSSR (§ 8 odst. 2). Vedle uvedených „základních“ zásad organizační výstavby však existují ještě „doplňkové“ zásady organizace SNB, které stanoví ministr vnitra ČSSR (§ 8 odst. 3). S ohledem na federativní charakter státu existovaly útvary SNB organizované a řízené federálním ministrem vnitra a útvary SNB organizované a řízené republikovými ministry vnitra (§ 8 odst. 4).¹⁹ Opět se stanoví, že v rámci SNB je vytvořena složka Státní bezpečnosti a složka Veřejné bezpečnosti (§ 9 odst. 1). Rámcově se o organizaci SNB stanoví, že se člení na útvary, útvary Státní bezpečnosti a útvary Veřejné bezpečnosti jsou podřízeny náčelníkům a velitelům v těchto složkách (§ 9 odst. 2). Dále zákon č. 40/1974 Sb. uvádí, že Sbor je „v zásadě“ organizován podle krajů, okresů a obvodů (§ 9 odst. 3). Příslušný ministr vnitra, jak bylo již naznačeno, tak může organizaci modifikovat podle jiných hledisek.

Zákon č. 40/1974 Sb. se dále zabývá krajskými správami SNB (§ 11–13). Činnost útvarů Sboru národní bezpečnosti v krajích zabezpečují krajské správy Sboru národní bezpečnosti. V jejich čele jsou náčelníci, kteří na území krajů: a) koordinují činnost útvarů Sboru národní bezpečnosti a ve vymezeném rozsahu je přímo řídí; b) organizují součinnost útvarů Sboru národní bezpečnosti se státními a jinými orgány; c) odpovídají za materiálně technické a finanční zajištění činnosti všech útvarů Sboru národní bezpečnosti. Pokud jde o podrobnosti o úkolech a rozsahu pravomoci náčelníků krajských správ SNB, stanoví je ministr vnitra ČSSR v dohodě s ministry vnitra ČSR a SSR.²⁰ Ve Sboru národní bezpečnosti působí vyšetřovatelé, kteří konají vyšetřování podle ustanovení trestního řádu. Jmenují je „v oborech své působnosti“ ministři vnitra (federace i republik).

Zákon č. 40/1974 Sb. se také relativně podrobně věnuje tzv. *Pomocné stráží Veřejné bezpečnosti* (§ 54–58, dále jen „PSVB“), jejíž členové mohli být pověřeni plněním úkolů SNB při zajišťování ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a ochrany státních hranic. Členem PSVB se mohl stát dobrovolně se hlásící občan, který byl oddán socialistickému společenskému a státnímu zřízení, požíval všeobecné vážnosti a důvěry, dosáhl věku 21 let a byl doporučen příslušným národním výborem. Členové PSVB disponovali poměrně významnými oprávněními, např. na místě napomenout občana, který porušil veřejný pořádek, vyzvat občana, který porušil veřejný pořádek, aby prokázal svou totožnost nebo zastavit vozidlo, jehož řidič se dopustil závažného porušení předpisů o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

¹⁹ „Organizaci útvarů Sboru národní bezpečnosti řízených ministrem vnitra Československé socialistické republiky stanoví ministr vnitra ČSSR. Organizaci útvarů Sboru národní bezpečnosti řízených ministrem vnitra ČSR a ministrem vnitra SSR stanoví tiito ministři. Ovšem zároveň platí, že Ministr vnitra ČSSR je představeným všech příslušníků Sboru národní bezpečnosti; ministr vnitra ČSR a ministr vnitra SSR jsou představenými všech příslušníků Sboru národní bezpečnosti, kteří jsou zařazeni v útvarech jimi řízených.“ (194 odst. 1 zák. č. 10/1974 Sb.).

²⁰ DZ k tomu uvádí: „Náčelníci krajských správ jsou řízeni ministrem vnitra Československé socialistické republiky i příslušným ministrem vnitra republiky v rozsahu, který odpovídá pravomoci a působnosti těchto funkcionářů; proto odstavec 2 obsahuje zmocnění pro ministra vnitra Československé socialistické republiky, aby v dohodě s ministrem vnitra České socialistické republiky a s ministrem vnitra Slovenské socialistické republiky upravil v podrobnostech rozsah úkolů a pravomoci náčelníků krajských správ Sboru národní bezpečnosti. Vzájemná součinnost ministrů vnitra při ustanovování náčelníků krajských správ Sboru národní bezpečnosti do funkce je již zakotvena v zákoně č. 133/1970 Sb.“

a požadovat od něho předložení dokladů předepsaných pro řízení a provoz vozidla nebo dokonce zakázat jízdu řidiči, jehož schopnost k řízení je snížena vlivem alkoholu nebo „z jiného vážného důvodu“. Vykonávají-li členové PSVB službu s příslušníkem SNB, mohou použít obušku a slzotvorného prostředku, a to podle pokynů příslušníka SNB a za podmínek stanovených zákonem.²¹ DZ mj. vysvětluje, že jde o již osvědčenou formu účasti občanů na práci Veřejné bezpečnosti.²²

Zdá se tedy, že zákon č. 40/1974 Sb. ponechal základy organizace Sboru národní bezpečnosti bez zásadnějších změn, nadále existovaly krajské správy SNB a okresní (a obvodní) orgány.

Souhrnně lze uvést, že ke všem výše popsaným zákonům o Sboru národní bezpečnosti byly vydány jak prováděcí, tak další, interní předpisy (vydávané ministrem nebo ministerstvem vnitra). Zmíníme alespoň některé z těch, které jsou navázány na poslední předlistopadový zákon č. 40/1974 Sb. Například vyhláška federálního ministerstva vnitra č. 42/1994 Sb., o prokazování příslušnosti ke Sboru národní bezpečnosti a vyhláška federálního ministerstva vnitra č. 43/1974 Sb., o Pomocné stráží Veřejné bezpečnosti, nařízení ministra vnitra ČSSR č. 15/1974, kterým se upravuje způsob a rozsah zákroků nebo nezbytných opatření příslušníků Sboru národní bezpečnosti mimo službu a omezení rozsahu oprávnění a povinností příslušníků Sboru národní bezpečnosti a nařízení ministra vnitra ČSSR č. 16/1974, o prostředcích, které příslušníci Sboru národní bezpečnosti používají při služebních zákrocích.^{23, 24}

POLISTOPADOVÝ VÝVOJ ORGANIZACE STÁTNÍ POLICIE (DO KONCE R. 2008)

Po listopadu 1989 Sbor národní bezpečnosti až do přijetí nové zákonné úpravy organizačně nedoznal žádných „právně“ viditelných změn, ale situace se „práv-

²¹ Srov. též JONÁK, J. Pomocná stráž Veřejné bezpečnosti. *Kriminalistický sborník*. 2020, roč. 64, č. 4. Z dobové literatury srov. VYVIAL, M. Působnost Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti. *Správní právo*. 1986, roč. XIX, č. 8, s. 485–489.

²² „Činnost Veřejné bezpečnosti si nelze představit bez systematické spolupráce s občany. Z potřeby stálého aktivu občanů vznikla Pomocná stráž Veřejné bezpečnosti, která vyrostla v sílu podílející se významně na ochraně veřejného pořádku, bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a na ochraně hranic. Pod vedením útvarů Veřejné bezpečnosti dosáhli členové Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti řady úspěchů a přesvědčili o oprávněnosti existence Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti jako organizovaného aktivu. Rozsah oprávnění členů a také rizika, která jejich dobrovolná služba přináší, vyžadují zakotvení právního postavení Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti v zákoně o Sboru národní bezpečnosti [...] Oprávnění jsou převzata z dosud platné vyhlášky č. 76/1971 Sb. po upřesnění a nezbytné úpravě. Soubor oprávnění je volen tak, aby vybavil členy Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti vším potřebným k účinnému působení ve vymezených oblastech činnosti, zvláště pro situace, kdy by mohli plnit úkoly samostatně bez přítomnosti příslušníka Veřejné bezpečnosti.“

²³ Tyto předpisy, zákon č. 40/1974 Sb. a projevy některých funkcionářů SNB nalezneme v poučné příručce určené (jen pro vnitřní potřebu) *Na pomoc politickovýchovné práci ve Sboru národní bezpečnosti*, vydané Federálním ministerstvem vnitra v r. 1974.

²⁴ Dobové, většinou pochvalné hodnocení zákona č. 40/1974 Sb. srov. FILKO, J. Niektoré nové otázky v zákone o Zbore Národnej bezpečnosti. *Správní právo*. 1975, roč. VIII, č. 1, s. 55–64. Podobně srov. SLAVÍK, B. K místu a úloze SNB v politickém systému socialistické společnosti. *Správní právo*. 1975, roč. VIII, č. 8, s. 474–478.

*ně i fakticky přizpůsobovala potřebám obnovovaného právního státu“.*²⁵ Nicméně některé přijaté zákony se příslušníků SNB dotkly, např. *zákon č. 74/1990 Sb.*, kterým se stanoví nové znění vojenské přísahy a služební přísahy příslušníků SNB a SNV, upravuje se název československé armády a upravuje se řádná dovolená vojáků v základní vojenské službě a jímž se mění *zákon č. 40/1979 Sb.*, a *zákon č. 169/1990 Sb.*, o občanských komisích působících v resortech Ministerstva vnitra a o změně zákona č. 100/1970 Sb.²⁶ Z pohledu tehdy existující federace za zmínku ještě stojí *zákon č. 333/1991 Sb.*, o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, a *zákon č. 230/1992 Sb.*, o Federální železniční policii.²⁷

První polistopadovou komplexní úpravu policie (pro Českou republiku)²⁸ stanovil *zákon ČNR č. 283/1991 Sb.*, o *Policii České republiky* (dále jen „zákon č. 283/1991 Sb.“), přičemž organizaci (a řízení) policie je věnováno především ustanovení § 3.

V původním znění zákona č. 283/1991 Sb. byla organizace (a řízení) policie opět charakterizována poměrně stručně. Policie je podřízena Ministerstvu vnitra (odst. 1). V policii působí služba kriminální policie, služba pořádkové policie, služba dopravní policie, služba ochrany ústavních činitelů, služba ochrany ekonomických zájmů a správní služba (odst. 2). Policie se organizačně člení na útvary s územní působností; policejní útvary zřizuje ministerstvo vnitra (odst. 3). Činnost policie, mimo útvary vyšetřování, řídí policejní ředitelství (odst. 4). V čele policejního ředitelství stojí policejní ředitel, kterého jmenuje vláda České republiky na návrh ministra vnitra a jenž odpovídá za činnost policie ministru vnitra (odst. 5–7). DZ vysvětluje novou organizaci státní policie v čele s hlavním velitelem sboru.²⁹

Již první novelou, provedenou po vzniku samostatné České republiky zákonem *ČNR č. 26/1993 Sb.*, kterým se mění a doplňují některé zákony v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti, a o opatřeních s tím souvisejících, bylo zakotveno nové znění § 3.³⁰ Kromě nezměněného odst. 1 došlo k modifikaci všech dalších ustanovení. V policii pak nově

²⁵ MIKULE, V. Policie jako činnost a jako instituce. In: ZOUBEK, V. (ed.). *Sborník z druhého mezinárodního vědeckého semináře k vědeckovýzkumnému úkolu č. 214 „Bezpečnostní politika České republiky“*. Praha: Policejní akademie České republiky, 1998, s. 53.

²⁶ Podrob. srov. tamtéž.

²⁷ Oba zákony byly zrušeny zákonem č. 26/1993 Sb., první novelou zákona č. 283/1991 Sb. Některé podrobnosti ke vzniku novodobé policie srov. též ŠTEINBACH, M. *30 let Policie České republiky*. Praha: Policejní prezidium České republiky, 2021, s. 21 a násl.

²⁸ Ve Slovenské republice byla paralelně přijata následující úprava: zákonné opatření SNR č. 57/1991 Sb., o zriadení Policajného zboru Slovenskej republiky, a zákon SNR č. 204/1991 Sb., o Policajnom zbere Slovenskej republiky.

²⁹ „Zákon řeší novým způsobem organizaci a řízení policejního sboru. Policejní sbor je podřízen ministerstvu vnitra ČR, které je ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast vnitřního pořádku a bezpečnosti. Se zřetelem na potřebu respektovat specifika jednotlivých služeb: kriminální služby, pořádkové služby, dopravní služby a služby ochrany ústavních činitelů, se navrhuje vytvoření služeb policejního sboru. Zřídit další služby (podle potřeby policejní praxe) může ministerstvo vnitra v zájmu právních jistot občanů pouze obecně závazným právním předpisem. Tyto služby budou působit v útvarech s územní působností; územní působnost se bude zpravidla shodovat s územním členěním republiky [...] V zákoně se přímo zřizuje hlavní velitelství policejního sboru a funkce hlavního velitele policejního sboru, který bude operativně řídit jemu podřízené útvary a služby při výkonu bezpečnostní služby. Ze své funkce je odpovědný ministru vnitra. Tato koncepce plně respektuje odpovědnost ministra vnitra a vlády ČR za stav bezpečnosti a ochrany veřejného pořádku na území republiky.“ (Vládní návrh zákona. Česká národní rada, 1991, tisk 253, původně byl zákon nazván *o Policejním sboru České republiky*).

³⁰ K změnám v policii v souvislosti s rozpadem federace srov. též ŠTEINBACH, c. d., zejm. s. 31 a násl.

působí služba pořádkové policie, služba kriminální policie, služba dopravní policie, ochranná služba, služba ochrany ekonomických zájmů, služba cizinecké a pohraniční policie a letecká služba (odst. 2). Změnil se název nejvyšší policejní organizační složky: *Policejní ředitelství* bylo nahrazeno *Policejním prezidiem České republiky* (a policejní ředitel policejním prezidentem). Vedle této organizační složky se policie člení na další útvary s územní působností, které zřizuje ministerstvo; útvarem s územní působností na území České republiky je též zásahová jednotka rychlého nasazení (odst. 3). Činnost policie při plnění úkolů podle tohoto zákona řídí Policejní prezidium České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak (odst. 4). V čele Policejního prezidia České republiky stojí prezident; policejní prezident je představeným všech policistů, s výjimkou policistů povolaných k plnění úkolů v ministerstvu nebo v útvarech vyšetřování (odst. 5). Policejního prezidenta jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem Vlády České republiky. Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi vnitra (odst. 6). V čele služeb a v čele útvaru ochranné služby, který zajišťuje ochranu prezidenta České republiky a ochranu objektů, v nichž pobývá prezident České republiky, stojí ředitel (odst. 7). Ředitele služeb jmenuje a odvolává policejní prezident; ředitele útvaru ochranné služby jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem prezidenta České republiky (odst. 8). Touto novelou byla také vložena ustanovení § 42a, 42b a 42c, která zakotvila tzv. zásahové jednotky služby pořádkové policie, které zřizuje Ministerstvo vnitra jako organizační součásti útvarů s územní působností, a upraveno rozhodování o vyslání a nasazení zásahové jednotky služby pořádkové policie a jednotky rychlého nasazení.

Organizace policie se dále dotkla novela provedená *zákonem č. 326/1993 Sb.*, kterým se mění a doplňují zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se stanoví podmínky skončení služebního poměru policistů Federální železniční policie. Kromě drobných technických úprav § 3 přinesla nové znění druhého a třetího odstavce: Policii tak tvoří Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností. Útvary policie zřizuje ministr vnitra na návrh policejního prezidenta (odst. 2). V policii působí služba pořádkové policie, služba kriminální policie, služba dopravní policie, ochranná služba, služba policie pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti, služba cizinecké a pohraniční policie, služba rychlého nasazení, služba železniční policie a letecká služba (odst. 3). Ustanovení § 3 bylo dále doplněno novým odst. 9, podle kterého bližší úpravu organizace policie, zejména řízení útvarů a služeb policie, součinnost mezi nimi a způsob jejich hospodářského zabezpečení stanoví na návrh policejního prezidenta ministr vnitra.

Nové ustanovení lze možná chápat jako (zdánlivý) návrat do předlistopadové doby, ale je třeba připustit, že všechny detaily organizace policie, tj. řízení, vztahů, koordinace a kontroly není možné ani vhodné upravit právními předpisy. Ostatně interní úprava policie – stejně jako v jiných oborech státní správy – existovala a existuje bez ohledu na obdobná „zmocňující“ ustanovení. Interní regulace má však své hranice.³¹

³¹ K tomu srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/17, který se týkal interního předpisu, který upravoval problematiku výjimek ze zákazu jiné výdělečné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů.

Za zmínku pak nepochybně stojí, že touto novelou byl do § 2 doplněn odstavec 4, který stanovil, že „úkol odhalovat trestné činy páchané policisty a zjišťovat jejich pachatele plní útvary Ministerstva vnitra pro inspekční činnost [...] přímo řízený ministrem vnitra. Do té doby policisté stejně jako vojáci podléhali jurisdikci speciálních vojenských orgánů činných v trestním řízení.“³² Posléze byla novelami doplněna některá dílčí oprávnění tohoto útvaru.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, se sice přímo nedotkl znění zákona č. 283/1991 Sb., ale podrobně stanovil pravomoc a působnost ředitelství služby cizinecké policie a odborů cizinecké policie (§ 163 a 164).

Přímou novelou zákona č. 283/1991 Sb., která pozměnila i organizaci policie, přinesl dále zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Upravil znění § 3 odst. 3, když změnil výčet tzv. služeb, které působí v policii: služba pořádkové policie, služba kriminální policie a vyšetřování, služba dopravní policie, služba správních činností, ochranná služba, služba cizinecké a pohraniční policie, služba rychlého nasazení, služba železniční policie a letecká služba. Dále upravil znění § 3 odst. 5, podle kterého v čele Policejního prezidia stojí policejní prezident, který je představeným všech policistů, s výjimkou policistů povolaných ministrem vnitra k plnění úkolů ministerstva nebo Úřadu pro zahraniční styky a informace. Dále vložil nový § 3a, který sice souvisí s organizací policie, ale výhradně se týká trestního řízení.³³

Další novela, tj. zákon 362/2003 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, přinesla jen kosmetické změny. V ustanovení § 3 odst. 5 se zrušila slova „nebo Úřadu pro zahraniční styky a informace“ a dále byla vypuštěna věta první.³⁴ V ustanovení § 3 byl také zrušen odstavec 8.³⁵

Poslední úpravu zákona č. 283/1991 Sb. představoval zákon č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších před-

³² K tomu srov. čl. 109 a 100 Ústavy. Podrob. srov. SLÁDEČEK, V. in: SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1252 a násl.

³³ § 3a: „(1) Vyšetřování koná služba kriminální policie a vyšetřování v útvarech s územně vymezenou působností; ministr může pověřit vyšetřováním i jiné útvary policie a stanovit jejich působnost. (2) Součástí služby kriminální policie a vyšetřování je též Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, který je útvarem s působností na celém území České republiky. (3) Při provádění úkonů trestního řízení je policista vázán pokyny státního zástupce. Pokyny v trestním řízení dává státní zástupce podle povahy věci příslušnému útvaru nebo přímo policistovi. V ostatních věcech týkajících se výkonu služby v policii je policista vázán pokyny nadřízených.“

³⁴ „Policejního prezidenta jmenuje a odvolává ministr se souhlasem vlády České republiky“, neboť jmenování „vedoucích“ všech bezpečnostních sborů upravuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (§ 2 odst. 2).

³⁵ „Blíže úpravu organizace policie, zejména řízení útvarů a služeb policie, součinnost mezi nimi a způsob jejich hospodářského zabezpečení stanoví na návrh policejního prezidenta ministr.“ Zřejmě se ale mělo za to, že postačuje ust. § 3 odst. 2 (ve znění po novele č. 326/1993 Sb.), podle kterého Policii tvoří Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností; útvary policie zřizuje ministr vnitra na návrh policejního prezidenta.

pisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Šlo o drobnou úpravu – v ustanovení § 3 odst. 3 byla vypuštěna slova „a pohraniční“.

Můžeme shrnout, že za platnosti zákona č. 283/1991 Sb. vedle Policejního prezidia (a policejního prezidenta) působily jednak útvary s celostátní působností a dále útvary s územně vymezenou působností. Všechny tyto útvary zřizoval ministr vnitra na návrh policejního prezidenta.³⁶

Struktura a počty policejních útvarů s celostátní působností se v průběhu času měnily.³⁷ Například Kriminalistický ústav má určité kořeny v období 1. republiky, nicméně jisté zárodky kriminalisticko-technické činnosti nalezneme již v Rakousku-Uhersku. Poměrně dlouhou tradici má i útvar rychlého nasazení, zřízený v rámci Sboru národní bezpečnosti již v r. 1981.

Útvary s územně vymezenou působností v zásadě tvořily dvoustupňovou soustavu. Rozsah územní působnosti odpovídal územně správnímu členění podle (novelizovaného) zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. A tak v každém ze sedmi krajů České republiky³⁸ působila tzv. správa kraje (Policie České republiky), samostatná správa existovala v Praze.³⁹ Nižší úroveň vytvářela soustava 74 okresních ředitelství a jim na roveň postavených útvarů.⁴⁰ V rámci útvarů na úrovni okresu mohly být zřizovány útvary další, např. místní oddělení, ale (podle potřeb) i útvary jinak specifikované, např. poříční oddělení, dálniční oddělení, železniční oddělení, útvary jízdní policie nebo speciální oddělení METRO v Praze.⁴¹ Na úrovni kraje a okresu pak zpravidla v rámci těchto útvarů s vymezenou územní působností měly autonomní postavení útvary vyšetřování (kriminální policie).⁴²

Zákon č. 283/1991 Sb. nicméně postupně přestával vyhovovat měnícím se podmínkám, a proto se uvažovalo o nové úpravě. Návrh nového zákona o policii byl původně připraven již v roce 2000, avšak vzhledem k tomu, že Poslaneckou sněmovnou byla zamítnuta novela trestního řádu (26. 5. 2000), bylo rozhodnuto, že návrh zákona o policii bude předložen až po schválení této novely.⁴³

³⁶ K tomu event. srov. též RAJMAN, M. in: MATES, P. – ČECHMÁNEK, M. – HROMÁDKA, M. – KRÁMÁŘ, K. – RAJMAN, J. *Policejní právo: právní předpisy s komentářem*. Praha: Linde, 2004, s. 30 a násl.

³⁷ Např. podle nařízení Ministerstva vnitra č. 75/1999 Sb. ze dne 16. 7. 1999 existovaly tyto útvary (Policie České republiky): útvar pro odhalování organizovaného zločinu služby kriminální policie, ochranná služba, služba policie pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti, útvar rychlého nasazení, letecká služba, útvar operativní dokumentace služby kriminální policie, zvláštní technický útvar služby kriminální policie, kriminalistický ústav Praha, národní ústředna Interpolu Praha, V. odbor služby kriminální policie. Přehled vývoje celorepublikových útvarů srov. ŠTEINBACH, c. d., s. 203 a násl.

³⁸ Nezaměňovat s „krají“, přesněji s vyššími územními samosprávnými celky podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

³⁹ 1. Policie ČR, Správa Středočeského kraje (Praha), 2. Policie ČR, Správa Jihočeského kraje (České Budějovice), 3. Policie ČR, Správa Západočeského kraje (Plzeň), 4. Policie ČR, Správa Severočeského kraje (Ústí nad Labem), 5. Policie ČR, Správa Východočeského kraje (Hradec Králové), 6. Policie ČR, Správa Jihomoravského kraje (Brno), 7. Policie ČR, Správa Severomoravského kraje (Ostrava) a 8. Policie ČR, Správa hl. města Prahy (Praha).

⁴⁰ Městská ředitelství v Brně, Ostravě a Plzni a čtyři obvodní ředitelství v Praze.

⁴¹ V roce 1992 byla většina těchto útvarů začleněna do jiných (výše postavených) útvarů policie.

⁴² K poněkud spornému „organizačnímu“ charakteru tzv. služeb policie srov. níže.

⁴³ Alespoň to uvádí DZ k návrhu zákona č. 60/2001 Sb. (Poslanecká sněmovna, 2000, tisk 738, s. 1).

K připravovanému návrhu nového zákona o policii⁴⁴ se dne 3. března 2000 konalo Kolokvium k otázkám policejního práva, uspořádané Právnickou fakultou UK a Ministerstvem vnitra. Kromě zejména členů katedry správního práva a správní vědy (v čele s jejím vedoucím D. Hendrychem), ale také učitelů z Policejní akademie, se kolokvia také mj. zúčastnili náměstci ministra vnitra J. Kopřiva a P. Zářecký a policejní prezident generálmajor Jiří Kolář.⁴⁵

Co se týče otázek organizace policie, kromě poznámek či připomínek k inspekci ministra vnitra,⁴⁶ se spíše okrajově vyjádřili čtyři účastníci. Náměstek ministra vnitra J. Kopřiva konstatoval, že přímo v zákoně bude popsána základní organizační struktura policie, „zvláště těch částí policie, které plní funkci správních úřadů, a které budou nově v souladu s článkem 79 Ústavy přímo tímto zákonem zřízeny“.⁴⁷ M. Mazel (Ministerstvo vnitra) uvedl, že se v zákoně již nadále nemá hovořit o jednotlivých policejních službách, „když policejní služba bylo dosud něco, co tak trochu existovalo a neexistovalo“.⁴⁸ O. Osmančík (Institut pro kriminologii a sociální prevenci) se k organizaci vyjádřil kriticky: „je příliš centralistická, o čemž svědčí i to, že nejnižším organizačním článkem má být okresní ředitelství a nepamatuje se již na zřízení článků nižších, např. komisařství, která by více přiblížila policii k občanům a nepochybně by tak posílila jejich tolik potřebnou důvěru vůči ní“.⁴⁹ Na výtku O. Osmančíka reagoval policejní prezident Jiří Kolář: „realita je taková, že máme nižší strukturální články policie, obvodní oddělení, pohraniční, referáty cizinecké policie, atd., i ty nižší, jako jsou detašovaná pracoviště nebo služebny, ať už je nazýváme jakkoli. Ty, které mají zajišťovat přímý kontakt nejnižších organizovaných policistů s občany. Ovšem zpracovatel se zastavil na struktuře okres z toho důvodu, že okresní ředitelství je vlastně tím posledním nebo prvním článkem ve struktuře policie, který je schopen univerzálně, podotýkám, reagovat na to, co má policie ve své působnosti. Ty nižší články už nikoli.“⁵⁰

Nicméně nakonec byla alespoň přijata rozsáhlejší novela zákona č. 283/1991 Sb., provedená zákonem č. 60/2001 Sb., která se organizace policie nijak nedotkla. Nový zákon o policii byl tak přijat o pár let později.

SOUČASNÁ ÚPRAVA POLICIE

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon č. 273/2008 Sb.“), přinesl zčásti nový pohled na problematiku policie.⁵¹ Následujícím

⁴⁴ Šlo o paragrafovanou pracovní verzi, který byla již předložena do mezirezortního připomínkového řízení.

⁴⁵ Poměrně rozsáhlý záznam z kolokvia byl publikován ve *Správním právu*. 2000, roč. XXXIII, č. 3, s. 141 a násl.

⁴⁶ Srov. tamtéž, s. 143, 147 a 156.

⁴⁷ Tamtéž, s. 142.

⁴⁸ Tamtéž, s. 144.

⁴⁹ Tamtéž, s. 150.

⁵⁰ Tamtéž, s. 171.

⁵¹ DZ (Poslanecká sněmovna, 2008, tisk 439) k návrhu mj. uvádí, že nezbytnost nové právní úpravy „vyplývá zejména ze skutečnosti, že zákon č. 283/1991 Sb. [...] přijatý ještě před účinností Ústavy České republiky a vycházející koncepčně z původního zákona o Sboru národní bezpečnosti, je přes četné novely právním předpisem již překonaným“.

zákonem č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, bylo změněno celkem šedesát zákonů.

Organizace policie, jak byla přijata v původním znění zákona č. 273/2008 Sb., do současné doby prakticky nedoznala změn.⁵² Podle této úpravy je policie podřízena Ministerstvu vnitra (§ 5 odst. 1).⁵³ Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi vnitra (§ 5 odst. 3). Policii pak tvoří útvary, jimiž jsou: a) Policejní prezidium České republiky v čele s policejním prezidentem, b) útvary policie s celostátní působností, c) krajská ředitelství policie, d) útvary zřízené v rámci krajského ředitelství (§ 6 odst. 1). Útvary policie s celostátní působností zřizuje na návrh policejního prezidenta ministr vnitra. Útvary policie ustavené v rámci krajského ředitelství zřizuje na návrh ředitele krajského ředitelství policejní prezident (§ 6 odst. 2). Policejní prezidium řídí činnost policie. (§ 6 odst. 3).⁵⁴

B. Vangeli v souvislosti s vytvářením útvarů policie ovšem poukazuje na § 4 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ze kterého vyplývá, že návrh organizační struktury bezpečnostního sboru (tedy i policie) schvaluje nadřízený ředitel bezpečnostního sboru, v daném případě ministr vnitra. Pokouší se pak sřet, resp. vztah těchto dvou úprav interpretovat.⁵⁵

Zákon č. 273/2008 Sb. dále stanoví některé základní podrobnosti o krajských ředitelstvích policie. Považují se za organizační složky státu a účetní jednotky, jejich příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly ministerstva. V čele krajského ředitelství policie je krajský ředitel, který je také vedoucím organizační složky státu. Útvary policie zřízené v rámci jeho působnosti jsou vnitřními organizačními jednotkami krajského ředitelství (§ 8 odst. 1). Zřizuje se 14 krajských ředitelství, jejichž názvy, sídla a územní obvody jsou uvedeny v příloze k zákonu č. 273/2008 Sb. Územní obvod krajského ředitelství je shodný s územním obvodem vyššího územního samosprávného celku (§ 8 odst. 2).⁵⁶ Pro úplnost je vhodné uvést, že výjimečně úpravu některých organizačních složek policie obsahují jiné zákony.⁵⁷

⁵² Ponecháváme stranou doplněná ust. § 7a a 7b, která se netýkají samotné organizace, ale nakládání s majetkem mezi organizačními složkami. Nicméně jednu organizační změnu je třeba zmínit, byť se netýká policie z pohledu správního práva. Původní znění zákona č. 273/2008 Sb. totiž relativně podrobně upravovalo specifický útvar Ministerstva vnitra, tzv. Inspekci policie (§103–107), jehož úkolem bylo vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie, a zjišťovat pachatele v rozsahu stanoveném jiným právním předpisem. Zákonem č. 314/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, byl pak jako náhrada zřízen relativně samostatný kontrolní orgán, který již není součástí Ministerstva vnitra a ustanovení o Inspekci policie (část druhá) byla zrušena.

⁵³ O rozsahu této podřízenosti srov. MATES, P. – SLABÝ, A. – ŠKODA, J. – ŠMERDA, R. – VAVERA, F. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, s. 49 a násl.

⁵⁴ K tomu podrob. srov. VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 40 a násl.; MATES – SLABÝ – ŠKODA – ŠMERDA – VAVERA, *c. d.*, s. 54 a násl.

⁵⁵ VANGELI, *c. d.*, s. 45 a násl.

⁵⁶ Podrob. ke krajskému ředitelství srov. MATES – SLABÝ – ŠKODA – ŠMERDA – VAVERA, *c. d.*, s. 62 a násl.

⁵⁷ Srov. např. § 161 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, podle kterého působnost správních orgánů (podle tohoto zákona) vykonávají v rámci policie a) ředitelství služby cizinecké policie a jeho detašovaná pracoviště a b) odbory cizinecké policie. Předchozí úprava byla podrobnější. Rozeznávala: a) ředitelství služby cizinecké policie a jeho dislokovaná pracoviště, kterými jsou inspektoráty cizinecké policie na mezinárodním letišti, b) oblastní ředitelství služby cizinecké policie a jejich dislokovaná pracoviště, kterými jsou 1. inspektoráty cizinecké policie, 2. odbor specializovaných činností.

Oproti předchozí úpravě bylo především upuštěno od dosavadního členění policie na tzv. služby v zákoně a správy policie byly nahrazeny čtrnácti krajskými ředitelstvími policie oproti původním osmi správám policie. Ustanovení § 8 odst. 2 zák. č. 273/2008 Sb., o zřízení krajských ředitelství, podle § 122 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. nabylo účinnosti až dnem 1. 1. 2012, prozatím se vycházelo z přechodného ustanovení § 118 odst. 1 a 2 zákona č. 273/2008 Sb., podle kterého je v policii zřízeno osm krajských ředitelství a ministr vnitra může zřídit 6 nových krajských ředitelství a Ministerstvo vnitra stanoví vyhláškou názvy a sídla krajských ředitelství a jejich obvody.⁵⁸ Podle § 122 odst. 2 zák. č. 273/2008 Sb. pak § 118 odst. 1 a 2 zák. č. 273/2008 Sb. pozbyl platnosti „*uplynutím dne 31. 12. 2011*“ a soustavu krajských ředitelství nyní obsahuje příloha k zákonu č. 273/2008 Sb.

V podstatě tak novou úpravou organizace došlo především k transformaci stávajících 8 krajských správ v krajská ředitelství a postupně přibýlo 6 nových krajských ředitelství, policejních úřadů s omezenou územní působností. Původní správy policie podle předchozího zákona sice představovaly policejní útvary působící na území kraje podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, nicméně územní obvody stávajících krajských ředitelství již odpovídaly (a odpovídají) jednotlivým vyšším územním samosprávným celkům (někdy také označovaným jako „kraje“).⁵⁹ Zdá se tedy, že – na rozdíl od předchozí regulace – jde z hlediska dekoncentrace působnosti a pravomocí o soustavu jednostupňovou, kdy nadřízeným orgánem s celostátní působností je Policejní prezidium.

Policejní útvary s celostátní územní působností jsou bez dalšího v zákoně č. 273/2008 Sb. toliko zmíněny. Jejich počet, struktura či jen názvy se mohou měnit (a občas také mění). Kromě údaje, že policejní prezident je v čele Policejního prezidia (České republiky), zákon č. 273/2008 Sb. nic bližšího nestanoví.

Jak je zřejmé, ze zákonné úpravy organizační struktury policie byla vypuštěna ustanovení o tzv. službách policie, což považujeme za vcelku rozumné. Především – jak vyplývá i z předchozího historického přehledu – se poměrně často výčet a označení služeb měnil, což vždy v minulosti vyžadovalo změnu zákona. Navíc se označení „služba“ v rámci organizace policie používá (a nadále používá) nejednotně, což může mást. Především se tak přímo nazývají (a nazývaly i v minulosti) některé útvary s celostátní územní působností.⁶⁰ Jinak se toto „organizační“ označení nevztahovalo (a nevztahuje) na skutečné organizační složky, ale jde o „funkční“ či horizontální členění (obor) činnosti, resp. jde o jakési vymezení oblasti určitých specifických policejních činností, jejichž výkon byl zpravidla přiřčen konkrétnímu organizačnímu útvaru policie (byť v rámci tohoto útvaru třeba existuje relativně autonomní odbor).⁶¹ Výjimkou není ani

⁵⁸ Ministerstvo vnitra vyhláškou č. 443/2008 Sb., kterou se stanoví názvy, sídla a územní obvody krajských ředitelství policie České republiky, provedlo podrobnější úpravu. Vyhláška č. 443/2008 Sb. byla k 1. 1. 2010 nahrazena vyhláškou č. 407/2009 Sb., o stanovení názvů, sídel a územních obvodů krajských ředitelství Policie České republiky, která pozbyla platnosti dnem 31. 12. 2011.

⁵⁹ V současné době jde o úpravu, která je v souladu s novým územně správním členění státu, provedeným zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

⁶⁰ V současnosti např. Letecká služba nebo Pyrotechnická služba.

⁶¹ Např. služba kriminální policie a vyšetřování, služba pořádkové policie, služba dopravní policie atd. Existují i jiné pokusy o definování služeb policie. Např. M. Mazel svého času uvedl: „*Policejní služba byla vlastně odborná linie pro metodické řízení a ve většině případů byla do zákona vkonstruována proto, že*

kombinace názvu útvaru, včetně připojení názvu příslušné služby.⁶² Někteří autoři zřejmě proto rozlišují tzv. institucionalizované a neinstitucionalizované služby policie.⁶³

Důvodová zpráva k návrhu zákona konstatuje, že zákon nestanoví podrobnou organizaci policie, ale pouze její základní prvky, což navrhovatel odůvodňuje tím, že „*podrobnější organizační uspořádání policie se totiž v čase může měnit podle vývoje bezpečnostní organizace, dílčí změny organizačního uspořádání jsou legitimní součástí řízení jakékoliv organizace a měly by být v rukou odpovědných funkcionářů*“.⁶⁴

Z hlediska přístupu k podrobnějším informacím o Policejním prezidiu, útvarech s celostátní působností a krajských ředitelstvích policie postačuje vyhledat webovou stránku policie a podrobnější (organizační) údaje jsou k dispozici. U útvarů s celostátní působností lze nalézt zpravidla stručnou charakteristiku, někdy i nástin historického vývoje.⁶⁵

Organizační strukturu krajského ředitelství policie, včetně „nižších“ organizačních složek již zákon č. 273/2008 Sb. neřeší. Ostatně – jak je naznačeno v DZ – je to především věcí jednotlivých krajských ředitelství policie, resp. jejich ředitelů, situace v každém vyšším územním samosprávném celku může být poněkud odlišná. Zpravidla je však samotné krajské ředitelství policie členěno na kancelář ředitele krajského ředitelství a jednotlivé odbory, někdy dále členěné na oddělení. Nižší organizační složky představují útvary s územně vymezenou působností, tzv. územní odbory krajského ředitelství policie, zpravidla transformované z (původních) okresních ředitelství, zřizovaných na základě předchozí zákonné úpravy.⁶⁶ Nicméně pokud si vyhledáme webovou stránku příslušného krajského ředitelství policie, nalezneme zde nejen údaje o jeho podrobnější organizaci, ale také data o nižších organizačních složkách.⁶⁷

Je si třeba povšimnout, že zákon č. 273/2008 Sb. *explicitě* uvádí: 1/ útvary zřízené v rámci krajského ředitelství zřizuje na návrh ředitele krajského ředitelství policie policejní prezident (§ 6 odst. 2), 2/ útvary zřízené v rámci působnosti krajského ředitele jsou vnitřními organizačními jednotkami krajského ředitelství (§ 8 odst. 1). Z dikce je zřejmé, že jde o dva druhy útvarů policie. Prvními jsou stávající územní odbory krajské-

s příslušností k jednotlivým odbornostem zákon spojoval určitá oprávnění.“ (Kolokvium k otázkám policejního práva. *Správní právo*. 2000, roč. XXXIII, č. 3, s. 144). Jinou definici uvádí M. Šteinhach: „*Službou je vymezený okruh činností spojených věcnou souvislostí, nikoliv nutně organizačním uspořádáním.*“ (ŠTEINBACH, c. d., s. 37).

⁶² Např. Národní protidrogová centrála Služby kriminální policie a vyšetřování, Expozitura Brno.

⁶³ Podrob. srov. VANGELI, c. d., s. 40 a násl.

⁶⁴ Podobně B. Vangeli uvádí, že „*organizační struktura je jedním z nástrojů řízení jakékoliv organizace a neměla by být stanovena příliš pevně, aby nebránila pružnému reagování na vývoj situace*“ (VANGELI, c. d., s. 40).

⁶⁵ Zřejmě to souvisí i úpravou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde je od počátku obsaženo ustanovení ukládající povinným subjektům zveřejňovat informace o popisu organizační struktury (§ 5 odst. 1 písm. b/). Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, obsahuje pro policii jen zcela marginální výluku (příloha č. 8, bod 13).

⁶⁶ Ani zákon č. 283/1991 Sb. ovšem bližší organizaci policie – tedy ani okresní ředitelství – neupravoval. To-liko stanovil: Policii tvoří Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností. Útvary policie zřizuje ministr na návrh policejního prezidenta (§ 3 odst. 2). Bližší úpravu organizace policie, zejména řízení útvarů a služeb policie, součinnost mezi nimi a způsob jejich hospodářského zabezpečení stanoví na návrh policejního prezidenta ministr (§ 3 odst. 8).

⁶⁷ Ke krajskému ředitelství podrob. srov. též VANGELI, c. d., s. 43 a násl.

ho ředitelství policie,⁶⁸ které zřizuje na návrh krajského ředitele policie policejní prezident. Jiný způsob zřizování je stanoven pro „vnitřní organizační jednotky“ krajského ředitelství (tj. pro obvodní oddělení policie, policejní stanice apod.) – jejich ustavení je v (autonomní) působnosti krajského ředitele policie. Jak uvádí i odborná literatura, z organizačního hlediska jde ve skutečnosti o samostatné útvary, které netvoří součásti krajského ředitelství policie, ale jsou mu podřízeny.⁶⁹

Pro konkrétnější představu si podrobněji popíšeme organizaci jednoho krajského ředitelství policie, a to Olomouckého kraje. Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje je v základu členěno na Kanceláře ředitele krajského ředitelství, Odbor vnitřní kontroly, Odbor personální, Odbor služební přípravy, Odbor cizinecké policie, Odbor služby dopravní policie, Odbor služby pořádkové policie, Odbor služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, Odbor hospodářské kriminality, Odbor obecné kriminality, Odbor technické ochrany, Ekonomický odbor, Odbor informačních a komunikačních technologií, Odbor rozpočtu a účetnictví, Odbor specializovaných činností, Odbor správy majetku a Odbor veřejných zakázek. Jednotlivé útvary jsou zpravidla členěny na oddělení.

Pokud jde o vymezení útvarů s územně vymezenou působností „nižšího stupně“, jsou jimi územní odbor Olomouc,⁷⁰ územní odbor Jeseník,⁷¹ územní odbor Přerov,⁷² územní odbor Prostějov⁷³ a územní odbor Šumperk.⁷⁴

ZÁVĚR

Po období lidově demokratického a socialistického státu, kdy se organizace (i činnost) policie (označované jako bezpečnost) elasticky přizpůsobovala potřebám daných režimů, má současná státní policie především sloužit občanům a při zasahování do jejich práv je limitována principy právního státu.⁷⁵

V souvislosti s probíranou aktuální organizací státní policie se mohou objevovat některé zajímavé otázky. Především posouzení, zda některé organizační složky policie mají charakter (samostatných) správních úřadů podle čl. 79 odst. 1 Ústavy. Máme na mysli zejména územní odbory krajských ředitelství policie a útvary policie s celostátní

⁶⁸ Podle B. Vangelioho sem spadají i obvodní a městská ředitelství policie (VANGELI, *c. d.*, s. 44 a násl.).

⁶⁹ ŠTEINBACH, M. in: ŠTEINBACH, M. – ŠLESINGER, R. – ZIMMERMANN, M. – BÍLEK, M. – HLAVÁČOVÁ, K. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 11.

⁷⁰ Podřízené složky jsou Obvodní oddělení: Olomouc I, II, III, IV, Litovel, Šterberk, Uničov, V. Bystřice. Policejní stanice: Lutín, Moravský Beroun, Dopravní inspektorát Olomouc.

⁷¹ Podřízené složky jsou Obvodní oddělení: Jeseník, Žulová, Zlaté Hory. Dopravní inspektorát: Jeseník.

⁷² Podřízené složky jsou Obvodní oddělení: Přerov I, II, Hranice, Kojetín, Lipník nad Bečvou. Dopravní inspektorát: Přerov.

⁷³ Zde si uvedme (jako příklad) také členění podle služeb policie: 1. pořádková policie: obvodní oddělení Prostějov (město), obvodní oddělení Prostějov II., obvodní oddělení Konice, obvodní oddělení Němčice nad Hanou, obvodní oddělení Plumov. 2. dopravní policie: dopravní inspektorát (má povahu oddělení). 3. služba kriminální policie a vyšetřování (tzv. okresní kriminálka): oddělení obecné kriminality, oddělení hospodářské kriminality, oddělení analytiky, skupina kriminalistické techniky.

⁷⁴ Podřízené složky jsou Obvodní oddělení: Šumperk, Hanušovice, Mohelnice, Velké Losiny, Zábřeh na Moravě. Dopravní inspektorát: Šumperk.

⁷⁵ Srov. § 2 zákona č. 273/2008 Sb. a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

působností. Zde však na podrobnou analýzu již není dostatek prostoru, proto se dané problematice věnujeme jinde.⁷⁶

Můžeme pak uzavřít, že organizace policie se nemusí jevit jako dostatečně transparentní, i když lze na internetu např. dohledat i údaje o nižších organizačních složkách jednotlivých krajských ředitelství. Jde však spíše o to, že zásadní organizační změny může provádět jak ministr vnitra, tak i policejní ředitel vnitřním opatřením, které obvykle není ani zveřejňováno.⁷⁷

Jisté pochybnosti lze vznést i k současné koncepci organizace policie, tj. zřízení 14 policejních ředitelství, namísto dřívějšího systému 8 krajských správ a 74 okresních ředitelství. Původní přizpůsobení organizace státní policie územně samosprávnému členění (a po vydání zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, již i územně správním členění státu) může vzbuzovat obavy, zda nedojde k „nevhodnému“ napojení na orgány vyššího územního samosprávného celku; v extrémním případě by mohlo vzniknout „čtrnáct policií“, kde centrální řízení může být významně oslabeno. V tomto směru považujeme za vhodnější systém, který zcela nekopíruje územní členění státu (zejména na vyšší úrovni).

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
sladecek@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-9474-4777

⁷⁶ SLÁDEČEK, V. Správní úřad podle čl. 79 odst. 1 Ústavy? In: BENÁK, J. – FILIP, J. – ŠÍMÍČEK, V. (eds.). *Pocta Janu Svatoňovi k 70. narozeninám*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 285 a násl. Trochu jiný pohled srov. též RAJCHL, J. Výhrada zákona pro zřízení správního úřadu a stanovení jeho působnosti. In: KUDRNA, J. (ed.). *Ústava v kontextu společenských změn: k 30. výročí jejího přijetí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 217 a násl.

⁷⁷ Srov. např. závazný pokyn policejního prezidenta č. 137/2009, o organizaci Policie České republiky. B. Vangeli uvádí, že policejní prezident může „interním aktem zmocnit i nižší funkcionáře ke stanovování organizační struktury organizačních součástí v jejich působnosti“ (VANGELI, c. d., s. 40).

DVĚ POZNÁMKY KE JMENOVÁNÍ A (ZEJMÉNA) ODVOLÁVÁNÍ TAJEMNÍKA OBECNÍHO ÚŘADU

JAN MALAST

Abstract: **Two Notes on the Appointment and (in Particular) the Recalling of the Secretary of a Municipal Office**

This paper is a brief reflection on the current views of the Supreme Administrative Court and the Supreme Court on selected issues related to the appointment or the recalling of a secretary of a municipal office. In particular, it focuses on the unclear legal character of the approval given to the appointment or the recalling of a secretary by the director of a regional office, as well as evaluates the long-held view of case law on the application of the time required for the removal of a secretary of the municipal office.

Keywords: secretary of a municipal office; approval to the appointment or the recalling; legal character

Klíčová slova: tajemník obecního úřadu; souhlas se jmenováním či odvoláním; právní povaha

DOI: 10.14712/23366478.2023.54

ÚVOD

Tajemník obecního úřadu je funkce (§ 110 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, dále také jen „obecní zřízení“ nebo „ZOb“), s níž je spojen specifický (a do určité míry snad i kontroverzní) proces jmenování a odvolávání jejich představitelů. Tajemníka obecního úřadu do funkce jmenuje a odvolává starosta obce se souhlasem ředitele krajského úřadu v souladu se zvláštním zákonem (§ 103 odst. 3 obecního zřízení). Tím je zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o úřednících“).¹

Tato konstrukce nebyla zvolena hned od počátku znovuoobnovení obecní samosprávy (nejprve příslušela kompetence ke jmenování tajemníka obecnímu zastupitelstvu bez

¹ Není bez zajímavosti, že od roku 2008 (ve světle novely obecního zřízení provedené zákonem č. 298/2008 Sb.) odkazuje příslušná poznámka pod čarou namísto zákona o úřednících chybně na zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Na podstatě věci to samozřejmě nic nemění, poznámky pod čarou nemají normativní dopad (nález Ústavního soudu II. ÚS 485/98).

nutnosti jakéhokoliv dalšího „stvrzovacího“ úkonu²), objevila se však relativně záhy poté. Jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu bylo od zastupitelstva nejprve převedeno na obecní radu, v jejímž případě již tento úkon vyžadoval souhlas přednosty okresního úřadu,³ s úplně novou právní úpravou pak následně tato pravomoc přešla na starostu obce.⁴ Souhlas přednosty okresního úřadu byl po zrušení těchto dekoncentrovaných správních úřadů nahrazen souhlasem ředitele krajského úřadu.⁵ Analogický postup byl zvolen také v případě ředitele krajského úřadu (jmenovaného a odvolávaného hejtnanem kraje po předchozím souhlasu ministra vnitra⁶) a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy (jmenovaného a odvolávaného primátorem hlavního města po předchozím souhlasu ministra vnitra⁷).

Zvolený způsob jmenování do funkce a odvolávání z ní vyvolával a stále vyvolává řadu otázek, z nichž se pro potřeby tohoto textu zaměřím na dvě z mého pohledu podstatné. Tou první je právní povaha souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním a odvoláním tajemníka obecního úřadu (dále také jen „souhlas“ a „tajemník“), která prošla v poslední době nikoliv nezanedbatelným vývojem prozatím završeným loňským rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Druhou je pak výklad ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, který právě v souvislosti s odvoláváním tajemníka obecního úřadu (v kombinaci s jedním z náhledů na právní povahu nezbytného souhlasu s ním) vytváří nesporné a zákonodárcem patrně ne zcela zamýšlené důsledky.

PRÁVNÍ POVAHA SOUHLASU

Jak již bylo uvedeno, nezbytnost souhlasu se jmenováním či odvoláváním tajemníka se v našem právním řádu objevila s tzv. „velkou“ novelou prvního porevolučního obecního zřízení provedenou zákonem č. 302/1992 Sb. Ta s účinností od 1. 7. 1992 podmínila jmenování a odvolání tajemníka obecní radou také souhlasem přednosty okresního úřadu (§ 45 písm. h) ZOb1990). Zákonodárce právní povahu souhlasu výslovně neurčil, a ani pro tehdejší doktrínu či soudní judikaturu to nebyl institut, jemuž by bylo třeba věnovat výraznější (či dokonce jakoukoliv) pozornost. Například Kopecký sice připouštěl – zejména s odkazem na prvorepublikovou úpravu volby starosty obce – že: „*V některých případech ale musí ustavení určitých funkcionářů obcí (přesněji řečeno obecních úřadů, magistrátů apod.) projednat příslušný obecní orgán předem s určitým orgánem státní správy. Někdy vyžaduje zákonodárství dokonce i souhlas příslušného orgánu státní správy s volbou nebo jmenováním některých obecních funkcionářů.*“ Zároveň však upozorňoval (a to prakticky ve stejné době, kdy vznikla novela zavádějící souhlas přednosty), že takový postup může znamenat (a podle něj také

² § 36 odst. 1 písm. e) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (dále také jen „ZOb1990“), ve znění do 30. 6. 1992.

³ § 45 písm. h) ZOb1990 v posledním znění.

⁴ § 103 odst. 3 ZOb.

⁵ § 103 odst. 3 ZOb ve znění po 1. 1. 2003.

⁶ § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ § 72 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

znamená) „*nadměrné zasahování státu do vnitřní demokracie v obci a omezení obecní samosprávy*“.⁸

Právní povaha souhlasu zůstala nejasná, resp. zákonem blíže neurčená i po reko-difikaci obecního zřízení v podobě zákona č. 128/2000 Sb. Ten sice v § 103 odst. 3 změnil orgán oprávněný jmenovat tajemníka z obecní rady na starostu, k právní povaze povinného souhlasu přednosty okresního úřadu (po roce 2003 ředitele krajského úřadu) s tímto krokem však nic nového neuvedl. Ani v tomto případě tehdejší literatura nepo-važovala za nutné se tím podrobněji zabývat.⁹

Až pozdější komentářová literatura vycítila potřebu – patrně i v důsledku nově se ob-jevující nejednotné správní praxe – se k tomuto problému vyjádřit. Pšenička s Vedralem tak dovodili, že: „*Pokud jde o souhlas ředitele KÚ, je třeba uvést, že jde o rozhodnutí ve správním řízení vydávané, kde jsou možné i opravné prostředky, zejména v případě nesouhlasu, ovšem vyjma přezkumného řízení [...]. O rozhodnutí vydávané ve správním řízení, a to ve správním řízení na žádost podávanou starostou, jde proto, že jde o zásah do výkonu samosprávy (viz čl. 101 odst. 4 Úst) a vlastně jeden z mála případů preven-tivního dohledu. Ředitel krajského úřadu uděluje souhlas v rámci přenesené působnosti kraje [...].*“¹⁰

Totožný závěr posléze převzal, byť méně kategoricky, i komentář k zákonu o krajích ve vztahu k souhlasu se jmenováním ředitele krajského úřadu: „*Má se za to, že souhlas ministra má povahu správního rozhodnutí dle § 9 spr. řádu, s tím, že jde o řízení o žá-dosti dle § 44 spr. řádu.*“¹¹ Atypické sousloví v úvodu citovaného souvětí přitom patrně neznamená vyjádření právní domněnky, ale spíše je třeba jej přičíst stylistické zvyklosti autora (neboť podobné výrazy jsou obsaženy i jinde v jeho textu).

Že je souhlas ředitele krajského úřadu chápán jako správní akt, dovodila i soudobá doktrína: „*Mezi správními akty k dobru adresáta a současně i pozitivními správními akty existuje více typizovaných správních aktů, např.: souhlas – správní orgán dovolí určitě jednání adresáta, zpravidla do budoucna; Příklad: Souhlas ředitele krajského úřadu se jmenováním nebo odvoláním tajemníka obecního úřadu...*“¹²

Odlíšný názor ovšem vyjádřili autoři komentáře k zákonu o hlavním městě Praze v pasáži věnované jmenování ředitele magistrátu Hlavního města Prahy primátorem s předchozím souhlasem ministra vnitra. Děvěrová uvádí nejen to, že: „*Ve věci udělení souhlasu ministra vnitra [se jmenováním ředitele – pozn. aut.] se nevede řízení podle správního řádu, předchází mu však kontrola splnění všech podmínek výběrového řízení a také zákonnosti celého procesu výběrového řízení. [...]. Pro udělení souhlasu ministra vnitra není stanovena žádná forma, bývá proto udělován ve formě prostého dopisu.*“ Ale také to, že: „*Na rozdíl od udělení souhlasu se jmenováním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je však ve věci udělení souhlasu s odvoláním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy vedeno správní řízení podle části druhé správního řádu, přičemž účastníky*

⁸ Obě citace KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství H&H, 1992, s. 156.

⁹ Viz například KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 140.

¹⁰ VEDRAL, J. – VÁŇA, L. – BRĚŇ, J. – PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 541.

¹¹ COGAN, R. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 225.

¹² KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 165.

tohoto řízení je hlavní město Praha a ředitel Magistrátu hlavního města Prahy, jehož odvolání je navrhováno. [...] Souhlas ministra vnitra s odvoláním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je rozhodnutím ve smyslu § 9 spr. řádu.“¹³ Pisatelka se tedy jak odchyluje od závěrů formulovaných vůči obecnímu i krajskému zřízení (pro zjednodušení vyjděme z toho, že textace všech tří zde rozebíraných předpisů je v dané otázce v zásadě totožná¹⁴), tak dovozuje i odlišnou povahu (resp. „režim“ vydání) souhlasu se jmenováním ředitele magistrátu a souhlasu s jeho odvoláním z této funkce. Protože k závěru o odlišné povaze souhlasu se jmenováním a souhlasu s odvoláním neposkytuje zákon žádnou oporu (v normativním textu zákona se hovoří o tomtéž souhlasu v téže větě jak pro jmenování, tak pro odvolání ředitele), lze předpokládat, že autorka zřejmě vychází z vlastní zkušenosti ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy.¹⁵

Kromě výše zmíněných náhledů na povahu souhlasu se jmenováním (či odvoláním, pokud by bylo třeba to rozlišovat), ve kterých zřetelně dominoval veřejnoprávní akcent, se lze v odborné literatuře setkat i s názorem vycházejícím především ze soukromoprávních pozic. Například Chrástková zdůrazňuje, že: „*Souhlas ředitele krajského úřadu je svým způsobem potvrzením (dobrozdáním, prohlášením) o naplnění hypotézy v § 12 zákona o úřednících a ve smyslu pracovníprávních předpisů se jedná o poskytnutí ochrany představiteli orgánu, který vykonává státní správu, jež byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (přenesená působnost). A jelikož jde o úkon faktický, nikoli právní, lze dovodit, že se nejedná o akt vrchnostenského orgánu, který by zakládal, měnil či rušil nebo autoritativně ověřoval oprávnění a povinnosti dotyčného tajemníka obecního (městského) úřadu, ale jde o skutečnost, zákonem vyžadovanou podmínku pro platnost právního úkonu (jmenování či odvolání z funkce) v rámci pracovníprávního vztahu, kterým jsou teprve založena, změněna či rušena práva a povinnosti, jež pracovníprávní předpisy s tímto právním úkonem spojují.*“¹⁶

Lze tak shrnout, že dosavadní odborná literatura připouští nejméně tři různá pojetí souhlasu se jmenováním či odvoláním z a do funkce tajemníka obecního úřadu, resp. ředitele krajského úřadu:

1. pojetí jako „klasického“ správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 s. ř. vydaného podle II. a III. části správního řádu,
2. pojetí jako „klasického“ správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 s. ř. v případě souhlasu s odvoláním z funkce, a pojetí „prostého dopisu“ v případě souhlasu se jmenováním do funkce, a
3. chápání souhlasu coby faktického „dobrozdání“ jako podmínky vyžadované pro platnost jmenování či odvolání z funkce coby úkonu v pracovníprávních vztazích.

¹³ DĚVĚROVÁ, M. – HAVEL, T. – RADOŠINSKÝ A. – MAŘÍK, R. *Zákon o hlavním městě Praze: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 335.

¹⁴ Rozdíl je vlastně pouze v tom, že obecní zřízení jako jediné obsahuje odkaz na poznámku pod čarou (byť v dnešní době chybí), a naopak jako jediné nezdůrazňuje, že souhlas ředitele krajského úřadu musí být „předchozí“.

¹⁵ Viz například její medailonek: Státní tajemnice Martina Děvěrová – stručný portrét. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. [cit. 2023-06-30]. Dostupné na: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/o-ministerstvu/vedouci-pracovnici/statni-tajemnice-martina-deverova---strucny-portret--242983>.

¹⁶ CHRÁSTKOVÁ, K. Jaká je povaha souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním nebo odvoláním tajemníka obecního (městského) úřadu? *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 11, s. 409.

Podobně jako teorie pak byla nejednotná i správní praxe. Jak vyplývá například z explicitního vyjádření ministra vnitra, ve věci vydávání souhlasu se jmenováním či odvoláváním z funkce ředitele krajského úřadu (například Olomouckého kraje v roce 2013) či ředitele Magistrátu hlavního města Prahy nejprve nebylo vedeno řízení ve smyslu části druhé správního řádu završené vydáním správního rozhodnutí, postupně však k tomuto přísně formalizovanému postupu praxe dospěla, takže „[v] současnosti je již postupováno při udělování souhlasu plně v rámci části druhé správního řádu, přičemž o udělení nebo neudělení souhlasu je vydáváno správní rozhodnutí“.¹⁷ Z vlastní zkušenosti pak mohou potvrdit, že například i ředitel Krajského úřadu Ústeckého kraje v polovině minulé dekády vydával ve věci souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu „klasická“ správní rozhodnutí (coby výsledek standardního správního řízení), proti němuž bylo přípouštěno odvolání k Ministerstvu vnitra, které o něm také bez dalšího rozhodovalo. K takovému chápání tendovala i soudní judikatura (jakkoliv nepřilíš hojná), která formu rozhodnutí v případě souhlasu víceméně automaticky předpokládala, když například hovořila o „pravomocném souhlasu ředitele krajského úřadu“.¹⁸

Nejednoznačná povaha souhlasu se jmenováním či odvoláním se však stala předmětem sporu mezi hlavním městem Prahou a ministrem vnitra (vydávajícím souhlas s odvoláním ředitelky pražského magistrátu). Spor rozhodoval Městský soud v Praze v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí (o rozkladu proti souhlasu s odvoláním z funkce) a dospěl k závěru, který zároveň sjednocuje, zároveň však také vyvrací většinu dosavadních pojetí a chápání souhlasu se jmenováním či odvoláním, a to včetně toho patrně nejrozšířenějšího (tedy souhlasu coby správního rozhodnutí).

Městský soud totiž dovodil, že tento souhlas (v daném případě ministra vnitra s odvoláním ředitele pražského magistrátu, ale není důvod tyto závěry neaplikovat i na souhlasy ministra vnitra vůči ředitelům krajských úřadů, či souhlasy ředitelů krajských úřadů vůči jmenování či odvolání obecních tajemníků) není správním rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, ale tzv. jiným úkonem realizovaným podle IV. části správního řádu.¹⁹ Tímto úkonem se totiž podle městského soudu nerozhoduje o právech a povinnostech konkrétně určených adresátů, což je podstatnou vlastností správních rozhodnutí,²⁰ stejně jako proti němu podle soudu není přípustná procesní obrana v podobě opravných prostředků.²¹ Argumentům nespokojeného účastníka řízení odkazujícího na „revolučnost“ tohoto názoru, zejména ve světle dosavadních závěrů obsažených v komentářové literatuře, pak nepopřál sluchu ani Nejvyšší správní soud. Ten kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl, když nejprve shrnul závěry a argumentaci městského soudu a následně konstatoval, že „[...] je nutno dospět k závěru, že souhlas ministra vnitra představuje ‚pouhý‘ konfirmační akt o (ne)naplnění zákonem stanovených podmínek pro jmenování či odvolání ředitele magistrátu. Je zhmotněním dozorové pravomoci ministra vnitra a představuje právně relevantní předpoklad pro soukromoprávní

¹⁷ Vyjádření ministra vnitra citované v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. října 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, odst. 50.

¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 24. října 2019, č. j. 52 A 116/2018-48.

¹⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. října 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, odst. 56 a násl.

²⁰ Tamtéž, odst. 58.

²¹ Tamtéž, odst. 64 a 68.

*jednání činěné v oblasti územní samosprávy. Vydání nesouhlasu však samo o sobě autoritativně nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti hlavního města Prahy nebo ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, ani tyto závazně nedeklaruje.*²² Tento závěr pak v neposlední řadě vzápětí aprobovala i část aktuální komentářové literatury.²³

Nové pojetí souhlasu jako tzv. jiného správního úkonu podle IV. části správního řádu řeší mnoho problémů, které jeho dosavadní chápání coby správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení vyvolávalo. Odpadá například nejednotně nazíraná otázka účastenství ve správním řízení o vydání souhlasu, kdy nebylo jasné, zda by tajemník obecního úřadu (resp. ředitel krajského úřadu), o jehož jmenování či odvolání se jedná, měl nebo neměl být účastníkem tohoto řízení disponujícím, kromě jiných procesních oprávnění (předkládat návrhy na provedení důkazů atp.), i právem na odvolání proti takovému (ne)souhlasu. Již výše zmíněná praxe nejméně některých krajských úřadů svědčí o tom, že těmto vrcholným úředníkům ÚSC postavení účastníka v těchto řízeních přiznáváno bylo, stejně jako Ministerstvo vnitra „běžně“ (tj. aniž by se nad tím jakkoliv pozastavilo) rozhodovalo o jejich odvoláních podaných proti (ne)souhlasu, s nímž tyto nebyli spokojeni.

Nelze však přehlédnout, že taková praxe postrádala pevnější zákonný základ. I kdybychom připustili (ve světle aktuální judikatury NSS již jen hypoteticky), že souhlasem dochází k rozhodování o právech a povinnostech konkrétně vymezených adresátů autoritativní veřejné správy, a jde tedy o správní rozhodnutí, šlo by nepochybně mnohem spíše o rozhodování o právu starosty či hejtmana tajemníka nebo ředitele úřadu jmenovat, resp. odvolat, nejvyššího úředníka úřadu. Účastenství tajemníka, tj. toho, koho se jmenování či odvolání týká, by nebylo možné odvodit ani podle § 27 odst. 2 s. ř.,²⁴ neboť i případné dotčení na právu tajemníka, pokud by bylo dovozeno, by mohlo být přinejlepším nepřímé.

Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že některé otázky tímto pojetím souhlasu naopak vyřešeny nejsou, případně že nějaké nové zřejmě vyvstávají. Není například zcela jasné, co přesně soud míní tím, když uvádí, že „[t]ím, že o souhlasu není vedeno správní řízení, rovněž nedochází ke zkrácení možností procesní obrany zainteresovaných účastníků – odvolaný ředitel má možnost obrátit se na civilní soud s pracovněprávní žalobou a hlavní město Praha se může v případě nesouhlasu s postupem ministra vnitra obrátit na správní soud postupem dle soudního řádu správního“²⁵ resp.: „Výklad městského soudu přitom umožňuje ochranu práva žalobce na samosprávu. Žalobce se může v případě nesouhlasu s postupem ministra vnitra obrátit na správní soud postupem dle soudního řádu správního (srov. i rozsudek městského soudu).“²⁶ Jaké procesní nástroje má tajemník obecního úřadu k dispozici, resp. jaké možnosti soudní obrany v tomto případě vůbec připadají v úvahu?

V případě pasivity (ne)souhlasícího ředitele krajského úřadu (či ministra vnitra) je možnou obranou žaloba proti nečinnosti. Tu lze podat nejen tehdy, není-li vydáno roz-

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, odst. 18.

²³ POSPÍŠIL, P. – TĚŽKÝ, V. a kol. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 409.

²⁴ „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. října 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, odst. 61.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, odst. 20.

hodnutí, ale také v případě nevydání osvědčení (§ 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů). Jde-li v případě souhlasu o úkon podle IV. části správního řádu, musel by žalobce tvrdit nevydání osvědčení (srov. též § 154 s. ř.). Je ale souhlas skutečně osvědčením tak, jak jej chápe současná doktrína a zejména soudní judikatura?

Například Staša konstantně uvádí, že: „*Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem anebo formálně opatřovat nějaké podklady – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).*“²⁷ Podobně také Kopecký zdůrazňuje, že: „*Osvědčení se jevově blíží deklaratorním správním aktům. Na rozdíl od nich však osvědčení potvrzuje skutečnosti, o kterých není třeba provádět procesní zjišťování, o kterých nejsou skutkové ani právní pochybnosti, není třeba při nich užívat správní uvážení ani vykládat neurčité právní pojmy či reagovat na různé postoje dotčených osob. Správní orgán vydáním osvědčení osvědčuje úředně známé skutečnosti, které vycházejí zpravidla z informačních zdrojů veřejné správy či z jiných zdrojů dostupných správnímu orgánu.*“²⁸

Přestože judikatura považuje onu oběma výše citovanými autory nespornost skutečností osvědčením stvrzujících spíše za kritérium pomocné²⁹ a zdůrazňuje zejména to, že hlavními rozdíly mezi deklaratorním správním aktem a osvědčením je, „*zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvrátitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti)*“³⁰ faktem zůstává, že souhlas se jmenováním nebo odvoláním tajemníka obecního úřadu nepochybně není „pouhým“ ověřením nesporných či snadno nebo „jen technicky“ úředně zjistitelných skutečností. Jak totiž zdůraznil městský soud (a nerozporoval to ani NSS): „*V případě souhlasu ale nepochybně dochází (či by mělo docházet) k určitému formálnímu postupu, jehož cílem má být ověření existence podmínek pro jmenování/odvolání ředitele Magistrátu. Tento proces by pak měl být završen vydáním písemného (ne)souhlasu. [...] V úvahu postupu ministra vnitra tak připadá zejména určitá forma dokazování za účelem ověření existence podmínek pro jmenování/odvolání, vyžádání vyjádření některých osob, apod. V případě neudělení souhlasu pak bude nutné aplikovat obdobně § 155 odst. 3 správního řádu (ve spojení s § 158 odst. 1 téhož zákona) a sdělit důvody, proč nedošlo k udělení souhlasu či proč došlo k udělení souhlasu pouze ohledně některých důvodů v případě odvolání. Tyto důvody pak budou moci být předmětem přezkumu správními*

²⁷ STAŠA, J. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 192.

²⁸ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 204.

²⁹ KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. Komentář k § 79. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019 [online dostupné v ASPI]; ve vztahu k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, č. j. 1 Ans 8/2005-165 (v komentáři zřejmě nesprávně jako „1 Ans 8/2005-156“).

³⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, cit. dle KÜHN – KOCOUREK, c. d., komentář k § 79 [online dostupné v ASPI].

soudy. ³¹ V tom se ono „osvědčení“ přinejmenším procesně již velmi blíží (deklaratornímu) správnímu aktu.

Nešlo-li by o nečinnost, pak vydané osvědčení jako takové samostatným předmětem přezkumu ve správním soudnictví být nemůže. ³² Zároveň lze mít přitom důvodné pochybnosti o možnosti jeho přezkumu v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, například za předpokladu, že bychom mu za tímto účelem „propůjčili“ formu správního aktu. Proti takové možnosti se – zdá se – jasně vymezil městský soud, který zdůraznil, že: „*V daném případě [souhlasu se jmenováním či odvoláním – pozn. aut.] dle názoru městského soudu schází třetí uvedený znak rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, tedy účel založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti konkrétních osob, anebo závazná deklarace jejich práv a povinností.*“ ³³

Jedinou zbývající možností je tak zásahová žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s., která je vůči ostatním žalobním typům subsidiární, ³⁴ muselo by však být kumulativně splněno 5 známých podmínek formulovaných judikaturou: „*žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout (rozsudek NSS 2 Aps 1/2005-65).*“ ³⁵

To však vyvolává – přinejmenším – otázku aktivní legitimace, tj. kdo by byl tím, proti němuž byl tvrzený zásah přímo zaměřen, nebo v důsledku zásahu proti němu bylo přímo zasaženo – má to být starosta, jehož „právo“ (zdůrazňuji uvozovky) na jmenování či odvolání tajemníka by nevydáním souhlasu bylo zkráceno, anebo přímo sám tajemník, do jehož pracovněprávního zařazení (či snad až existence pracovněprávního vztahu) ředitel krajského úřadu svým (ne)souhlasem zasahuje? Vůči tajemníkovi souhlas ředitele žádné bezprostřední právní účinky nevyvolává, žádná práva ani povinnosti mu z něj vyplývají (a to přímo ani nepřímo), ten jím tedy těžko může být zasažen. Právo starosty jmenovat a odvolávat tajemníka obecního úřadu se pak svou povahou mnohem více než veřejnému subjektivnímu právu (srov. § 2 s. ř. s.) blíží veřejnoprávní pravomoci (jakkoliv poněkud atypické), jíž však správní soudnictví ochranu neposkytuje. Nelze přitom zřejmě uvažovat ani o ochraně práva na ústavně garantovanou územní samosprávu před zásahem státu, neboť proces jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu je spíše jakousi zvláštní formou sdílené kompetence, a to napříč decentralizovanou veřejnou správou (kdy samosprávný orgán projevuje vůli něco učinit a orgán státu, resp. orgán vykonávající v daném okamžiku státní správu, v rámci dozorové kompetence ověřuje, zda jsou k takovému kroku splněny podmínky).

Pochybnosti je pak v neposlední řadě nutno vyjádřit i vůči úvaze správních soudů (městského i nejvyššího), že forma souhlasu coby jiného úkonu vydaného podle IV. části správního řádu povede k potlačení těžkopádnosti správního řízení (v němž by se vy-

³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. října 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, odst. 63.

³² KÜHN – KOCOUREK, c. d., komentář k § 81 [online dostupné v ASPI].

³³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. října 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, odst. 58.

³⁴ KÜHN – KOCOUREK, 2019, c. d., komentář k § 82 a § 85 [online dostupné v ASPI].

³⁵ KÜHN – KOCOUREK, 2019, c. d., komentář k § 82 [online dostupné v ASPI].

dával souhlas v podobě správního rozhodnutí), a v konečném důsledku tak rychlejšímu vyřízení celé věci. Správní soudy zde argumentují především výkladem ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, podle kterého platí, že „[v]edoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen [...] porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců“, kteroužto dobu nemusí být snadné stihnout. Judikatura Nejvyššího soudu přitom dovodila, že zde zmíněná doba 6 měsíců se vztahuje jak na ta zde uvedená nejméně dvě méně závažná porušení zákonem stanovených povinností, tak i na ono (jedno) porušení těchto povinností závažným způsobem, tedy že se v těchto případech uplatní vždy.³⁶ Je však otázka, zda je takový výklad správný, resp. souladný s úmyslem zákonodárce.

ČASOVÁ PODMÍNKA K ODVOLÁNÍ TAJEMNÍKA

Podstatou sporu – a hlavní otázkou řešenou Nejvyšším soudem v roce 2015 – byla aplikace časové podmínky „posledních 6 měsíců“ na předcházející hypotézu, resp. hypotézy, tedy vztahuje-li se tato podmínka pouze na situaci „dopuštění se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností“, anebo i na předchozí situaci „porušení závažným způsobem některé ze zákonem stanovených povinností“. Zaměstnavatel – územní samosprávný celek – totiž počátkem roku 2010 odvolal zaměstnance z funkce tajemníka obecního úřadu s odůvodněním, že tento v průběhu podzimu 2007 porušil své zákonem stanovené povinnosti závažným způsobem.

Odvolaný zaměstnanec samozřejmě ve svůj prospěch tvrdil, že časovou podmínku 6 měsíců je nutno vztáhnout i na první ze zde uvedených hypotéz předmětného ustanovení, tedy na „závažné porušení zákonem stanovené povinnosti“. Podstatu této podmínky spatřoval zaměstnanec především v ochraně své právní jistoty, neboť je jí omezena doba, po kterou mu může zaměstnavatel „hrozit“ odvoláním z funkce v případě, že mu prokáže závažné porušení zákonem stanovených povinností. Zaměstnanec vyjádřil obavu, že pokud by se na závažné porušení zákonných povinností časová podmínka nevztahovala, zaměstnavatel by ho takovým zjištěním vlastně mohl „držet v šachu“ v zásadě jakkoliv dlouhou dobu.

Zaměstnavatel – územní samosprávný celek – naproti tomu dovozoval, že podmínka dodržení 6měsíční lhůty se vztahuje toliko ke druhé z uvedených hypotéz, tedy k dopuštění se nejméně dvou méně závažných porušení zákonných povinností. Argumentoval především gramatickým výkladem daného ustanovení, kdy spojku „nebo“ mezi oběma hypotézami vnímal jako příklad disjunkce, kdy může nastat varianta A nebo varianta B, stejně jako mohou nastat obě varianty zároveň (úředník může své zákonné povinnosti zároveň porušit závažným způsobem i alespoň dvakrát za posledních 6 měsíců méně závažným způsobem).

V daném případě se soudy všech stupňů přiklonily k postoji zaměstnance (žalobce). Jejich argumentaci shrnul Nejvyšší soud, který uvedl:

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012; či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013.

- Ustanovení § 12 zákona o úřednících má umožnit zaměstnavateli zabránit úředníkovi, aby za tam uvedených okolností nadále vykonával funkci vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu. Toto oprávnění zaměstnavatele však není – jak výše uvedeno – bezbřehé. Omezení zaměstnavatele využití možnosti odvolání z funkce je tak omezeno, zejména z hlediska důvodů, pro které tak může učinit a jež jsou v zákoně též výslovně (taxativně) uvedeny.
- Limit pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce však nespočívá jen ve stanovení důvodů, pro něž (pouze) tak lze učinit. Zákon zároveň stanoví i lhůtu (časový úsek), v níž tak může zaměstnavatel učinit. Je tomu tak proto, že odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce pro porušení povinností [má-li být naplněn smysl a účel tohoto právního institutu (této možnosti zaměstnavatele)] musí být učiněno v přiměřené časové souvislosti s takovým porušením povinností.
- Jde tedy o to, aby bylo v rozumné době ukončeno období nejistoty provinilého vedoucího úředníka (vedoucího úřadu) v tom smyslu, zda bude odvolán či nikoliv, a tím obnovit ochranu jeho dalšího řádného, nestranného a nerušeného rozhodování. Zároveň platí, že institut odvolání z funkce nesmí vést k zneužití práv zaměstnavatele na újmu zaměstnance. Nelze proto, jak to činí dovolatel, dovozovat, že by se lhůta (6 měsíců) uvedená v ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vztahovala toliko na nejméně dvě méně závažná porušení zákonem stanovených povinností, zatímco při porušení zákonem stanovených povinností závažným způsobem by se zaměstnavatel mohl pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce rozhodnout kdykoli (i po několika letech). Takový výklad (opírající se navíc toliko o metodu gramatickou) je v rozporu se smyslem a cílem uvedeného ustanovení a je pouze účelový, sledující zjevně nepřipustné znevýhodnění jedné strany právního vztahu.

Přestože tento závěr nepostrádá svou logiku, konkrétně v případě odvolání tajemníka obecního úřadu vytváří na starostu tlak, aby tajemníkovo případné pochybení, jež by mělo být důvodem jeho odvolání z funkce, zachytil a odhalil včas, resp. s takovou časovou „rezervou“, aby stihl zajistit i nezbytný souhlas ředitele krajského úřadu. Vnímání tohoto souhlasu jako neregulativního správního úkonu vydaného podle IV. části správního řádu sice tento problém do určité míry zmírňuje (neboť odpadají problémy s „právní mocí“ souhlasu, možností užití opravných prostředků proti němu atp.), povinnost starosty rozhodnout (i se souhlasem ředitele krajského úřadu) o odvolání tajemníka nejpozději do 6 měsíců ode dne jeho porušení povinností však trvá. Byl však tento regulatorní dopad i zákonodárcovým cílem?

V původním vládním návrhu zákona o úřednících totiž žádná časová podmínka obsažena nebyla. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) znělo (i s příslušným návěťím): „*Vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat jen [...] porušil-li závažným způsobem nebo opakovaně některou ze svých zákonem stanovených povinností...*“³⁷ Zákonodárce tedy od samého počátku jasně rozlišoval mezi „závažným porušením“

³⁷ Sněmovní tisk č. 1162/0, 3. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

zákoných povinností úředníka, a jejich „opakovaným porušením“. V této podobě byla předloha, resp. toto ustanovení také schváleno Poslaneckou sněmovnou.

V Senátu se však § 12 zákona o úřednících stal předmětem jednoho z pozměňovacích návrhů, a to konkrétně ze strany Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Tento výbor navrhl: „V § 12 odst. 1 písm. b) vypustit slova ‚nebo opakovaně‘ a na konci textu za slovo ‚nebo‘ vložit slova ‚dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců, nebo‘.“³⁸ Zpravodaj tohoto výboru k předmětnému senátnímu tisku k této změně na jednání pléna doslova uvedl: „Dále navrhuje, aby se změnil § 12, kde se hovoří o odvolání z funkce vedoucího úředníka a vedoucího úřadu. V zákoně je formulace strašně vágní. Samozřejmě chceme, aby tato možnost byla dána tehdy, jestliže vážným způsobem byly porušeny zákonné povinnosti. Nebo pokud to nebude vážný způsob, tak ten, kdo do půl roku udělá dvakrát porušení zákona menší, aby také mohl být vyměněn. Taková možnost v žádném případě nebyla. Domnívám se, že by v zákoně měla být.“³⁹ Takto se tento bod také dostal do komplexního senátního pozměňovacího návrhu, se kterým se návrh zákona vrátil ze Senátu do Poslanecké sněmovny (jako sněmovní tisk č. 1162/4) a v jehož znění byl zákon také nakonec přijat a vyhlášen ve Sbírce.

Zákonodárci tak časové ohraničení „posledních 6 měsíců“ nade vši pochybnost formulovali jako zpřesnění původního „vágního“ pojmu „opakovaně“, když zdůraznili jak nižší škodlivost takovýchto tajemníkových porušení zákona („méně závažných porušení“), tak přesné určení „recidivy“ s jasnou časovou provázaností (tj. že například nelze tajemníka odvolat za dvě nikoliv závažná porušení zákona, ke kterým by došlo třeba v rozmezí 10 let). Podmínka 6 měsíců však rozhodně nemá být, resp. přinejmenším podle zákonodárců neměla být, jakkoliv uplatňována vůči (jednomu) závažnému porušení zákoných povinností odvolávaného úředníka (a to včetně tajemníka obecního úřadu, u něhož je k takovému kroku ještě nezbytné zajistit příslušný souhlas ředitele krajského úřadu).

V konečném důsledku tak vlastně Nejvyšší správní soud změnou náhledu na souhlas ředitele krajského úřadu neřeší problém vzniklý zákonem (v podobě relativně krátké časové podmínky, ve které musí starosta i ředitel stihnout vše nezbytné pro řádné odvolání tajemníka), ale problém vzniklý nesprávným výkladem ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících ze strany Nejvyššího soudu. Cíle, který tím Nejvyšší soud sledoval a jímž byla především ochrana tajemníka před možným „vydíráním“ ze strany starosty, který by mu přišel na závažné porušení zákoných povinností a „schovával“ by si toto odhalení na příhodnou budoucí dobu, by však přitom patrně bylo možné dosáhnout i pouhou aplikací obecných právních principů,⁴⁰ tedy stejně snadno, jak to udělal Nejvyšší soud, ale bez negativních důsledků, které s sebou jeho aktuální výklad přináší.

³⁸ 99. Usnesení Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí z 32. schůze, konané dne 18. dubna 2002.

³⁹ Stenozáznam z 3. dne 17. schůze Senátu Parlamentu České republiky.

⁴⁰ Například toho, že kde není pro uplatnění kompetence stanovena lhůta, platí, že je třeba ji uplatnit bez zbytečného odkladu.

ZÁVĚR

Právní povaha souhlasu se jmenováním či odvoláváním tajemníka obecního úřadu (či obdobně ředitele krajského úřadu) byla dlouhodobě nejasná a vyvolávala obtíže. Zároveň je však třeba připustit, že jak praxe, tak i správní teorie si k němu postupně našly cestu a v zásadě existovala shoda na tom, že jde o specifický případ správního rozhodnutí (tzv. „souhlas“, jak jej tradičně vnímá doktrína), jakkoliv tento přístup nebyl zcela bezproblémový (vzpomeňme například velmi sporné pojetí účastenství v řízení, které vydání takového souhlasu předcházelo, resp. mohlo předcházet).

Optikou výše zmíněného je tak možno loňské rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (resp. jemu předcházející rozhodnutí Městského soudu v Praze) považovat zároveň za napravující a vyjasňující spornou právní otázku, zároveň však také za svého druhu přelomové, a to nejen v tom pozitivním slova smyslu. Přestože lze se správními soudy souhlasit v tom, že chápání souhlasu coby správního rozhodnutí s sebou přinášelo některé sporné aspekty, obávám se, že ani jeho pojetí jako tzv. jiného správního úkonu mnohé z nich ve skutečnosti neřeší. Kromě toho, že nesdílím optimismus soudů v tom, že vydání takového úkonu musí být nutně rychlejší a efektivnější (zejména když soud sám zdůrazňuje nezbytnost skutkového ověřování splnění zákonných podmínek například pro odvolání tajemníka z funkce), je podle mého názoru nutno vnímat i výrazné snížení procesních práv odvolávaného (například) tajemníka ve vztahu k předmětnému souhlasu vydávanému „jen“ v neformálním procesu podle IV. části správního řádu coby osvědčení (proti němuž je ochrana ve správním soudnictví, jak jsem naznačil, v nejlepším případě komplikovaná, pokud ji vůbec připustíme).

Stejně tak mám za to, že výklad Nejvyššího soudu k ustanovení o časové podmínce k odvolání vedoucího úředníka územního samosprávného celku není správný, a to nejen proto, že neodpovídá zjevně vůli zákonodárce (které neodporuje ani jeho textace), ale také z toho důvodu, že jeho aplikace vyvolává zejména ve vztahu k odvolávání tajemníka obecního úřadu či ředitele krajského úřadu problémy potenciálně ústící až k jejich faktické neodvolatelnosti, bude-li jejich závažné porušení zákona nadřízeným představitelem ÚSC objeveno (nebo na něj patřičně reagováno) s byť jen drobnějším zpožděním (třeba v rádech jednotek týdnů). Za pozitivní proto považuji aktuální⁴¹ legislativní počín spočívající v předložení návrhu zákona o úřednících.⁴² Předkladatel (ministerstvo vnitra) v něm řeší řadu praktických problémů, které s sebou aplikace tohoto zákona přináší, a neopomíjí při tom ani jeho § 12 odst. 1, k jehož úpravě dochází i z důvodů, na něž upozorňuje Nejvyšší soud.⁴³ Toto ustanovení by tak mělo k odvolání z funkce nejen výslovně zakotvit dobu 6 měsíců, během níž musí úředníkem dojít buď ke dvěma méně závažným porušením zákona, anebo k (jednomu) závažnému porušení (čímž se judikturní závěry NS dostanou do souladu s vůlí zákonodárce), ale pro vedoucího úřadu (tajemníka) by také nově mělo platit, že tato doba 6 měsíců se nebude vztahovat k okamžiku odvolání z funkce, ale již k podání návrhu na udělení souhlasu

⁴¹ Přelom června a července 2023.

⁴² Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴³ Důvodová zpráva, s. 16.

s odvoláním vedoucího úředníka (a nebude se tak do ní počítat čas, během něhož poběží proces vedoucí k vydání souhlasu s odvoláním a samotnému odvolání z funkce).

Tento příspěvek však nemá být jen kritikou rozhodovací činnosti obou našich nejvyšších soudů. Oceňuji, že oba soudy ve vztahu k procesu jmenování či odvolání tajemníků obecních úřadů vnímají možné problémy, které současná právní úprava v této oblasti přináší. Zároveň si však nemyslím, že by současný stav měl být také stavem finálním a že by všechny dosavadní komplikace byly současnými postoji obou zmíněných soudních institucí odstraněny. Kromě již výše zmíněné aktuální legislativní aktivity tak bude nejen na další judikatuře, ale i na správní doktríně (a ambicióznější komentářové literatuře), aby se k této otázce ještě podrobněji vyjádřily.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
janmal@ksp.zcu.cz
ORCID: 0000-0001-6859-5950

VARIA

PŘESHraniČNÍ ZNEČiŠTĚNÍ V PŘÍPADU ÚNIKU KYANIDU Z TĚŽEBNÍHO PROVOZU V BAIA MARE: MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ASPEKTY¹

DENISA HLUŠIČKOVÁ,² ONDŘEJ VÍCHA³

Abstract: **Transboundary Pollution in the Case of the Cyanide Spill from the Baia Mare Mining Operation: International Legal Aspects**

The following paper traces the circumstances of the 2000 mining accident in the Romanian town of Baia Mare, which has been described as one of the worst environmental disasters since Chernobyl. Following this, the authors analyze the international legislation in force at the time of this accident and mention two types of obligations resulting from international treaties in force at the time, to which Romania was also a contracting party. At the turn of the millennium, there was a lack of legislation at the international and European Commission level to regulate this waste management process, making the whole process riskier and, in some cases, was also the reason for mining accidents associated with cyanide leaks into the environment. The authors describe the changes in international law adopted in response to the mining accidents, cite the case-law of the ECtHR related to the Baia Mare accident case (case *Tătar v Romania*). The authors leave aside the European and Czech aspects of the issue, which they will focus on in a separate article.

Keywords: environmental law; mining waste; cyanide; accident; liability; transboundary pollution

Klíčová slova: právo životního prostředí; těžební odpad; kyanid; havárie; odpovědnost; přeshraniční znečištění

DOI: 10.14712/23366478.2023.55

¹ Tento článek byl zpracován v rámci vnitřního grantového projektu „Současné výzvy právní úpravy nakládání s těžebními odpady“ podpořeného ve vnitřní grantové soutěži na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

² Mgr. Denisa Hlušičková, studentka magisterského studijního programu, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / student of the master's study program, Faculty of Law, Palacky University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: hlusickova.denisa@gmail.com.

³ JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Palacky University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: ondrej.vicha@upol.cz / ORCID: 0000-0001-6639-6501.

ÚVOD

Průmyslová těžba nerostných surovin dnes probíhá ve většině částí světa. Při této činnosti se každoročně vyprodukují miliardy těžebních odpadů (hlušiny)⁴ obsahující kapaliny, které jsou významným zdrojem znečištění a rizikem pro životní prostředí.⁵ Těžbou je často kontaminováno okolí různými druhy těžkých kovů, které pocházejí především ze zpracování rud a ukládání hlušín a odpadních vod v okolí dolů.⁶ Od roku 1960 bylo celosvětově zaznamenáno na 63 závažných havárií odkališť, přičemž od roku 1990 má počet havárií s vážnými následky stoupající tendenci.⁷ Specifické jsou v tomto ohledu havárie ve zlatých dolech, ve kterých se k extrakci zlata využívá kyanidového loužení.⁸ Z tohoto procesu vznikají odpadní zbytky končící na odkalištích, přičemž obsahují nejen těžké kovy, ale i kyanid a společně jsou nebezpečím pro životní prostředí a lidské zdraví, pokud nejsou v odkalištích správně udržovány.⁹ Z pohledu do historie je však zřejmé, že poměrně pravidelně dochází k úniku kalů s obsahem kyanidu z těžby a úpravu zlata.¹⁰

V roce 2000 došlo k havárii na důlním provozu v rumunském městě Baia Mare, kde protržení hráze u odkaliště po těžbě zlata vedlo ke kontaminaci několika vodních toků překračujících hranice Rumunska. Havárie v Baia Mare se dodnes označuje jako jedna z nejhorších ekologických katastrof od dob Černobylu.¹¹ Přeshraniční znečištění životního prostředí, které tato havárie způsobila, byla katalyzátorem řady změn v mezi-

⁴ OWEN, J. R. – KEMP, D. – LÈBRE, É. – SVOBODOVA, K. – PÉREZ MURILLO, G. Catastrophic tailings dam failures and disaster risk disclosure. *International Journal of Disaster Risk Reduction* [online]. 2020, Vol. 42 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101361>.

⁵ KOMNITSAS, K. A. – KONTOPOULOS, A. – LAZAR, I. I. – CAMBRIDGE, M. Risk Assessment And Proposed Remedial Actions In Coastal Tailings Disposal Sites In Romania. *Minerals Engineering* [online]. 1998, Vol. 11, No. 12, s. 1179–1190 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0892687598001046?via%3Dihub#>.

⁶ GRIMALT, J. O. – FERRER, M. – MACPHERSON, E. The mine tailing accident in Aznalcollar. *The Science of the Total Environment* [online]. 1999, Vol. 242, No. 1–3, s. 3–11 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: [https://doi.org/10.1016/S0048-9697\(99\)00372-1](https://doi.org/10.1016/S0048-9697(99)00372-1).

⁷ BOWKER NEWLAND, L. – CHAMBERS, D. M. The Risk Public Liability & Economics of Tailings Facility Failures. *Bowker Associates Science & Reserach In The Public Interest* [online]. 2015 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: https://earthworks.org/assets/uploads/archive/files/pubs-others/Bowker Chambers-RiskPublicLiability_EconomicsOfTailingsStorageFacility%20Failures-23Jul15.pdf.

⁸ K tomu blíže FRANZEN, J. – MESARČÍK, I. Zlato a jeho kyanidové lúhovanie. *Enviromagazín* [online]. 2006, č. 5, s. 24–25 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.enviromagazín.sk/enviro2006/enviro5/11.pdf>.

⁹ EISLER, R. – WIEMEYER, S. N. Cyanide Hazards to Plants and Animals from Gold Mining and Related Water Issues. In: WARE, G. W. (ed.). *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology* [online]. New York: Springer, 2004, s. 21–54 [cit. 2022-12-12]. Dostupné na: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4419-9100-3_2.

¹⁰ Mezi závažné těžební havárie patří například havárie na dole Summitville v USA, kde došlo v roce 1992 k protržení přehrady, což mělo za následek úplnou ztrátu vodního života na části řeky Alamosa. O dva roky později se stala podobná havárie v Jihoafrické republice, kde se protrhla hráz starého odkaliště v dole Harmony. V roce 1995 zase v důsledku protržení hráze na dole Omai uniklo 2,5 milionu kubických metrů kalu, který kontaminoval tamější řeku Essequibo.

¹¹ LAITOS, J. G. The Current Status of Cyanide Regulations: Engineering, Geology, Mineralogy, Metallurgy, Chemistry, etc. *Engineering and Mining Journal* [online]. 2012, Vol. 213, No. 2, s. 34–40 [cit. 2022-12-15]. Dostupné na: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/current-status-cyanide-regulations/docview/928449489/se-2?accountid=12552>.

národním a unijním právu. Po roce 2000 se začalo otevřeně hovořit o environmentálních a bezpečnostních rizicích těžby nerostných surovin, což následně vedlo k přijetí řady nových právních předpisů.

Článek si klade za cíl seznámit čtenáře se vznikem a vývojem událostí spojených s havárií těžebního provozu v rumunském městě Baia Mare v roce 2000 a zhodnotit, jak tyto skutečnosti ovlivnily následný vývoj mezinárodněprávní úpravy. Zabývá se otázkou, jaká mezinárodněprávní úprava byla v době havárie v platnosti a jaké závazky z ní vyplývající byly nebo mohly být ze strany Rumunska porušeny. V první kapitole autoři představují faktický vývoj událostí spojený s únikem kyanidu v Baia Mare, jakož i reakce Rumunska a dalších dotčených států s důrazem na právní i historické souvislosti. Ve druhé kapitole jsou popsány relevantní prameny mezinárodního práva platné v době havárie v Baia Mare. Současně jsou zde analyzovány mezinárodněprávní závazky, které byly nebo mohly být porušeny ze strany Rumunska. Ve třetí kapitole autoři analyzují relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který se daným případem zabýval ve věci *Tătar proti Rumunsku*. V poslední, čtvrté kapitole se autoři zamýšlí nad havárií v Baia Mare jako nad katalyzátorem změn na úrovni mezinárodního práva, přičemž za stěžejní považují zejména přijetí Kyjevského protokolu o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujících hranice států na přeshraničních vodách (2003) a Minamatskou úmluvu o rtuti (2013). Autoři cíleně ponechávají stranou svého zájmu relevantní aspekty evropského (unijního) a vnitrostátního (českého) práva vztahující se k dané problematice, na které se zaměří v samostatném článku.

1. VZNIK A NÁSLEDKY HAVÁRIE V BAIJA MARE

V květnu roku 1999 uvedla akciová společnost Aurul¹² do provozu zařízení na zpracování pevných odpadů z předchozí důlní činnosti v blízkosti rumunského města Baia Mare. Za pomoci technologie kyanidového loužení, při kterém je využívána vysoká koncentrace kyanidu sodného (NaCN) v odpadních vodách, chtěla společnost extrahovat zlato a stříbro.¹³ Provoz byl zahájen na 30 let starém odkališti na přehradě Meda, kde se měly kyanidovým loužením přepracovávat odpady z předchozí těžby kovů.¹⁴ Tento proces je běžně využíván po celém světě k získávání zlata a stříbra z odpadů (hlušin) pocházejících ze starých dolů.¹⁵ Podle společnosti Aurul byla celá těžba

¹² Akciovou společnost Aurul společně vlastnila australská společnost Esmeralda a rumunská společnost Compania Nationala a Metalelor Pretioase si Neferoase (REMIN). V době plného provozu mohl důl Aurul produkovat až 50.000 uncí zlata a 250.000 uncí stříbra ročně.

¹³ UNEP/OCHA (United Nations Environment Programme / Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). Spill of Liquid and Suspended Waste at the Aurul S.A. Retreatment Plant in Baia Mare: Assessment Mission: Romania, Hungary, Federal Republic of Yugoslavia, 23 February – 6 March 2000: Report [online]. Geneva, 2000 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://reliefweb.int/report/romania/cyanide-spill-baia-mare-romania-unepocha-assessment-mission-advance-copy>.

¹⁴ Tamtéž, s. 8.

¹⁵ CUNNINGHAM, S. A. Incident, Accident, Catastrophe: Cyanide on the Danube. *Disasters* [online]. 2005, Vol. 29, No. 2, s. 99–128 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2005.00276.x>.

v oblasti Baia Mare konstruována tak, aby pracovala na principu uzavřeného okruhu technologických vod (tzv. *zero discharge*), tedy aby nedocházelo k žádným únikům toxických látek nebo těžkých kovů do okolí. Podobné konstrukce používá řada těžebních společností, které tvrdí, že takto vystavěná odkaliště jsou bezpečná, neboť jsou založena na konzervativních technických předpokladech. Zástupci těžebních společností tuto rétoriku používají především v průběhu schvalovacích procesů.¹⁶ Někteří autoři však poukazují na to, že ve skutečnosti těžební společnosti nejsou připraveny na závažné havárie, protože často podhodnocují možná rizika plynoucí z provozu, čímž případným haváriím neumí ani efektivně předcházet.¹⁷ Řada autorů též upozorňuje, že žádné odkaliště či vodní nádrž nelze postavit jako zařízení se skutečně nulovým vypouštěním, protože všechny konstrukce jsou do určité míry netěsné. Konstrukce se jako problematická projevila ještě před samotnou havárií. Nevládní organizace, které byly činné v Baia Mare před rokem 2000, opakovaně upozorňovaly na skutečnost, že od zahájení provozu dochází k samovolným únikům v potrubním systému společnosti Aurul. To bylo následně dvakrát potvrzeno i Agenturou pro ochranu životního prostředí v Baia Mare (*Environment Protection Agency Baia Mare*), avšak tato agentura neshledala žádný negativní vliv na kvalitu povrchových vod v oblasti.¹⁸

Samotná havárie se stala dne 30. 1. 2000, kdy došlo k protřžení odkalovací nádrže Meda. Podle zprávy Programu OSN pro životní prostředí (*UN Environmental Programme*, dále jen „UNEP“) byla stabilita hráze narušena v důsledku vysoké hladiny vody v přehradě, což bylo způsobeno nahromaděním ledu a sněhu v kombinaci s nadprůměrnými srážkami a konstrukčními nedostatky provozu. V důsledku havárie se dostalo kolem 100.000 m³ kalu a odpadních vod s obsahem volného kyanidu a dalších těžkých kovů do říčních systémů.¹⁹ Výsledkem protřžení hráze byla 30–40 kilometrů dlouhá vlna kontaminované vody, která byla odváděna přítoky Sasar a Lapus dále do řek Somes a Tisa. Během dvou týdnů se koncentrovaná kyanidová suspenze dostala do Dunaje a následně i do Černého moře.^{20, 21} Kontaminace vody měla za následek přeshraniční znečištění životního prostředí, což se projevilo na stavu biodiverzity podél dotčených vodních toků a v rámci celého říčního ekosystému. Až po soutok Tisy s Dunajem byly patrné akutní ekologické účinky kyanidu, což se viditelně projevilo zejména masivním úhynem ryb.^{22, 23} V případě dopadů kyanidu na životní prostředí můžeme hovořit

¹⁶ MORAN, R. More Cyanide Uncertainties Lessons From the Baia Mare, Romania, Spill – Water Quality and Politics. *Mineral Policy Center* [online]. 2001, s. 6 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: https://earthworks.org/files/publications/mcu_final.pdf.

¹⁷ Tamtéž, s. 101.

¹⁸ UNEP, *c. d.*, s. 9.

¹⁹ Tamtéž, s. 7.

²⁰ UN (United Nations). UN Marks Tenth Anniversary of Cyanide Spill With Call For Greater Vigilance. *UN News* [online]. 2010 [cit. 2022-09-10]. Dostupné na: <https://news.un.org/en/story/2010/01/327972>.

²¹ UNEP, *c. d.*, s. 16.

²² LUCAS, C. The Baia Mare and Baia Borsa Accidents: Cases of Severe Transboundary Water Pollution. *Environmental Policy and Law* [online]. 2001, Vol. 31, No. 2, s. 106–111 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://content.iospress.com/articles/environmental-policy-and-law/epl31-2-07>.

²³ Report of the International Task Force for Assessing the Baia Mare Accident [online]. 2020 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/baia_mare_task_force_report_2000.pdf.

o tzv. vizuální kontaminaci, protože následky jsou patrné na první pohled.²⁴ K tomu je třeba poznamenat, že kromě kyanidu jsou při procesu loužení přítomny i další těžké kovy, které jsou v porovnání s kyanidem z dlouhodobého hlediska daleko škodlivější. Kyanid se po čase ve vodě dokáže navázat s dalšími prvky a rozloží se na méně nebezpečné sloučeniny. Mnoho těžkých kovů jako měď a zinek však zůstává v říčních korytech po desetiletí.²⁵ V oblasti Baia Mare je v půdě stále uloženo množství těžkých kovů představující vysoké potenciální zdravotní riziko pro místní obyvatele, a to několik let po ukončení hutní a těžební průmyslové činnosti v této oblasti.²⁶ Dopady těžkých kovů na životní prostředí jsou bioakumulativní a jejich nejzávažnější toxické účinky jsou způsobeny dlouhodobou a chronickou expozicí.²⁷ Zároveň nebyla havárie z ledna 2000 jediná, která se v dané oblasti stala. V březnu téhož roku se zřítily nedostatečně vybudovaná hráze odkaliště u Baia Borsa, což znovu vedlo ke znečištění řeky Tisy.²⁸ Obě události se zároveň staly v místě s dlouhou těžební historií a nedostatečným zpracováním těžebního odpadu, což vyústilo ve vysoký stupeň chronického znečištění půdy, ovzduší i vody v celém regionu.²⁹

Ohrožení toxickými látkami nebyl jediný problém, který daná událost způsobila. V oblasti havárie bylo rovněž narušeno zásobování pitné vody a ohroženy socioekonomické podmínky místních obyvatel.³⁰ Kromě přímého vlivu na rostliny a živočichy kolem zasažených vodních toků měla havárie zároveň vliv i na další volně žijící živočichy, kteří jsou v rámci potravního řetězce závislí na fungování dotčených ekosystémů. To mělo sekundárně vliv i na zemědělství a rybářství. V oblasti úniku zemědělci nemohli reálně prodávat vejce, mléko nebo maso a další produkty, protože byla oblast veřejnosti vnímána jako znečištěná.³¹

Krátce po havárii Rumunsko uvedlo, že nebude platit odškodné žádnému státu, který únik kyanidu postihl, a to v reakci na výzvy Maďarska a Srbska o zaplacení odškodnění. Rumunská vláda i představitelé těžební společnosti zprvu prohlásili, že okolní státy vyšší škod nadhodnocují. Předseda představenstva společnosti Esmeralda, vlastníci polovinu společnosti Aurul, krátce po havárii rovněž popřel, že by za devastaci povodí Dunaje byl

²⁴ HARPER, K. "Wild Capitalism" and "Ecocolonialism": a Tale of Two Rivers. *American Anthropologist* [online]. 2005, Vol. 107, No. 2, s. 221–233 [cit. 2022-10-11]. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/3567740>.

²⁵ MORAN, *More Cyanide Uncertainties Lessons From the Baia Mare...*, s. 4–12.

²⁶ ROBA, C. – ROȘU, C. – PIȘTEA, I. – OZUNU, A. – BACIU, C. Heavy metal content in vegetables and fruits cultivated in Baia Mare mining area (Romania) and health risk assessment. *Environmental Science and Pollution Research* [online]. 2016, Vol. 23, No. 7, s. 6062–6073 [cit. 2022-11-3]. Dostupné na: [10.1007/s11356-015-4799-6](https://doi.org/10.1007/s11356-015-4799-6).

²⁷ UNEP, *c. d.*, s. 54.

²⁸ LÁSZLÓ, F. Lessons learned from the cyanide and heavy metal accidental water pollution in the Tisa River basin in the year 2000. In: DURA, G. – KAMBOUROVA, V. – SIMEONOVA, F. (eds.). *Management of Intentional and Accidental Water Pollution*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2006, s. 43–50.

²⁹ UNEP, *c. d.*, s. 8.

³⁰ Commission of the European Communities. Communication from the Commission: Safe operation of mining activities: a follow-up to recent mining accidents. COM(2000) 664 final. COM(2000) 664 final [online]. 2000 [cit. 2022-09-12]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0664:FIN:EN:PDF>.

³¹ UNEP, *c. d.*, s. 42.

únik kyanidu z těžebního závodu a prohlásil, že ryby mohly být usmrceny přirozeným zvýšením zalkalu a slanosti řeky.³²

Postoj Rumunska i představitelů těžební společnosti vyvolal velkou vlnu nevole v sousedním Maďarsku a Srbsku. Maďarské ministerstvo zahraničí oznámilo, že „*podnikne všechny možné diplomatické a právní kroky k prosazení maďarských požadavků na odškodnění*“.³³ Stejný záměr uvedl i tehdejší srbský ministr životního prostředí. Rumunsko se v dalších vyjádřeních od společnosti Esmeralda distancovalo s odkazem na písemná upozornění, ve kterých před havárií společnost žádali o kontrolu všech technologických zařízení.³⁴ V únoru roku 2000 maďarská strana potvrdila, že plánuje podat tři žaloby, a to proti společnému rumunsko-australskému podniku na těžbu zlata, jeho australské mateřské společnosti a proti Rumunsku.³⁵ V mezidobí vyhlásila společnost Aurul konkurz a v řízení začala vystupovat její nástupnická společnost Transgold. Ještě před skončením tohoto soudního procesu však i společnost Transgold skončila v konkurzu. Australský koncern Esmeralda, který v době havárie vlastnil polovinu společnosti Aurul, se v obavě před maďarskými nároky dal prohlásit za nesolventní a nakonec rovněž skončil v konkurzu. Soudní proces byl následně zastaven z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA PLATNÁ V DOBĚ HAVÁRIE V BAIA MARE

Havárie v Baia Mare je klasickým příkladem přeshraničního znečištění životního prostředí. Přírodní zdroje jako voda nebo ovzduší neznají žádné hranice mezi státy.³⁶ Z toho důvodu je zásadní mít vytvořený mezinárodní právní rámec, který by reflektoval vzájemnou ekologickou závislost států.³⁷ V mezinárodním právu se rozlišuje několik pramenů. Pro účely tohoto článku autoři pracují se třemi kategoriemi, a to obecnými právními zásadami, mezinárodními obyčejí a mezinárodními smlouvami.³⁸

Jak obecné právní zásady, tak i mezinárodní obyčejové právo slouží k interpretaci a sjednocování výkladu již existujících právních předpisů. Zároveň lze tyto prameny chápat jako vodítko pro tvorbu nových předpisů v rámci (nejen) mezinárodního práva životního prostředí. V souvislosti s přeshraničním znečištěním je relevantní hned několik obecných právních zásad. Vůdčí právní zásadou mezinárodního práva je princip

³² SCHWABACH, A. From Schweizerhalle to Baia Mare: the Continuing Failure of International Law to Protect Europe's Rivers. *Virginia Environmental Law Journal* [online]. 2000, Vol. 19, No. 4, s. 431–461 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/24785896>.

³³ Tamtéž, s. 438.

³⁴ Tamtéž, s. 438.

³⁵ TRAN, M. Hungary to sue over cyanide spill. *The Guardian* [online]. 16. 2. 2000. [cit. 2022-10-16]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/world/2000/feb/16/marktran>.

³⁶ HUDSON, C. The Role of International Environmental Law in the Protection of the Danube River Basin: the Baia Mare Cyanide Spill. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* [online]. 2001, Vol. 12, No. 2, Summer 367, s. 383 [cit. 2023-03-12]. Dostupné na: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/colenvlp12&i=381>.

³⁷ HUDSON, c. d., s. 383.

³⁸ Podle výčtu pramenů čl. 38 Mezinárodního soudního dvora (dále jen „Statut ICJ“). Do tohoto výčtu je dále řazena i soudní praxe a doktrína, ale v rámci tohoto článku nebude této oblasti věnována pozornost. Autoři zároveň chtějí upozornit, že výčet daný čl. 38 Statutu ICJ není taxativní.

suverenity, který vychází z myšlenky „dobrého sousedství“ a vzájemné spolupráce. Ten obsahuje dva vzájemně provázané elementy, a to svrchovanost států nad svými přírodními zdroji a požadavek nezpůsobit přeshraniční environmentální škody (tzv. *no-harm principle*).^{39, 40} Zejména druhý zmíněný element je v našem případě zásadní, neboť vyjadřuje omezení svrchovanosti států v oblasti činností, které mohou mít negativní dopad na životní prostředí mimo jejich území.⁴¹ V kontextu havárie v Baia Mare je stěžejní vyvažovat práva státu na dolním toku na nepřetržitý průtok neznečištěné vody s právem státu na horním toku na spravedlivé užívání řeky. Mezinárodní obyčejové právo v tomto ohledu dlouhodobě uznává limity pro vypouštění znečišťujících látek,⁴² jak je reflektováno v případě *Trail Smelter*,⁴³ a odpovědnost států za škody přesahující hranice států, jak vyplývá z případu *Corfu Channel*.⁴⁴ Princip suverenity je uznaným pravidlem mezinárodního obyčejového práva, což bylo opakovaně potvrzeno i Mezinárodním soudním dvorem.^{45, 46} Úzce s touto oblastí souvisí i zásada spravedlivého využívání přírodních zdrojů sdílených dvěma či více státy. Výklad této zásady je však odvislý od dvoustranných nebo regionálních smluv týkajících se mezinárodních řek, jak je patrné z případu *Lake Lanoux*.^{47, 48} Dalším zásadním principem práva životního prostředí je bezpochyby princip „znečišťovatel platí“, který vyjadřuje odpovědnost aktérů za svou činnost, kterou ohrožují nebo zhoršují životní prostředí.⁴⁹ Jeho základem je požadavek, aby původce znečištění životního prostředí nesl náklady, které jsou s tímto znečištěním a jeho důsledky spojené. Tento princip se však promítá zejména ve vnitrostátních právních řádech a nelze ho aplikovat na vztahy mezi státy nebo odpovědnost na mezinárodní úrovni.⁵⁰ Nelze opomenout ani princip předběžné opatrnosti,⁵¹ který spočívá v přijetí preventivních opatření v případě hrozící vážné nebo nenapravitelné škody. Na základě tohoto principu by státy měly proaktivně převzít odpovědnost ve chvíli, kdy o určitém jevu panuje vědecká nejistota. Tento princip se promítá do řady mezinárodních dohod a je vnímán jako preventivní mezinárodněprávní nástroj při řešení potenciálně škodlivých environmentálních rizik.⁵² Je nutné zmínit i zásadu mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí, která v sobě mimo jiné zahrnuje požadavek na okamžité uvědomění okolních států o přírodní katastrofě nebo jiné naléhavé situaci. Spolupráce států se přitom nevztahuje pouze na povinnost varování, ale i pomoci při odstraňování

³⁹ MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 116.

⁴⁰ SANDS, P. – PEEL, J. a kol. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, s. 201.

⁴¹ Tamtéž, s. 206.

⁴² SCHWABACH, c. d., s. 449.

⁴³ *Trail Smelter case* (United States v. Canada), 3 RIAA 1907 (1941).

⁴⁴ *Corfu Channel case* (UK v. Albania) (1949) ICJ Reports 4.

⁴⁵ ŠTURMA, P. Zásady mezinárodního práva životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2002, Vol. XLVIII, č. 2–3, s. 12.

⁴⁶ Formálně je vyjádřen v principu 21 Deklarace OSN o životním prostředí (Stockholm, 1972) a dále v principu 2 Deklarace z Rio de Janeira o životním prostředí a rozvoji (1992), ale obsažen je i v řadě dalších mezinárodních úmluv v oblasti ochrany životního prostředí.

⁴⁷ *Lake Lanoux case* (Spain v. France), 12 RIAA 281 (1957).

⁴⁸ ŠTURMA, c. d., s. 18.

⁴⁹ VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ v právu životního prostředí*. Praha: Linde, 2011, s. 12.

⁵⁰ MÜLLEROVÁ, *Klimatické právo*, s. 127.

⁵¹ Princip předběžné opatrnosti je formulován například v principu 15 Deklarace z Rio de Janeira.

⁵² HUDSON, c. d., s. 385.

nebo zmírňování škodlivých následků havárie.⁵³ Tato zásada se promítá i do mezinárodních smluv, jak bude zdůrazněno dále v textu. Dalším principem je princip společné, ale diferencované odpovědnosti,⁵⁴ který zdůrazňuje společnou odpovědnost států za ochranu environmentálních zdrojů. Tento princip opravňuje všechny dotčené státy k účasti na mezinárodních opatřeních při řešení environmentálních problémů. Nakonec autoři uvádí princip mezigenerační spravedlnosti, který státy zavazuje k hospodaření se současnými environmentálními zdroji tak, aby se uspokojila aktuální poptávka, aniž by došlo k ohrožení potřeb budoucích generací.⁵⁵

V době vzniku havárie v Baia Mare bylo Rumunsko smluvní stranou několika mezinárodních úmluv, které se k této události přímo vztahovaly. První z nich je Úmluva o spolupráci pro ochranu a únosné využívání řeky Dunaj (dále též jen „Sofijská úmluva“), která byla sjednána v roce 1994 a vstoupila v platnost v roce 1998.⁵⁶ Její smluvní strany, včetně Rumunska,⁵⁷ se mj. zavázaly „*vynasazít se dosáhnout cíle trvale udržitelného a vyrovnaného vodního hospodářství, včetně šetření, zlepšení a rozumného využívání povrchových a podzemních vod v povodí Dunaje, pokud je to možné*“.⁵⁸ Sofijská úmluva je zaměřena na prevenci přeshraničního znečištění v povodí Dunaje, a to včetně znečištění pocházejícího z těžebního průmyslu.⁵⁹ Jejím předmětem je mj. manipulace s látkami nebezpečnými vodám a preventivní bezpečnostní opatření zabráňující haváriím, pokud způsobují nebo mohou pravděpodobně způsobit vlivy přesahující hranice států.⁶⁰ Na jejím základě byla zřízena Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje (*International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR*),⁶¹ jejímž úkolem je naplňovat cíle Sofijské úmluvy. Druhou klíčovou mezinárodní smlouvou je Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (dále též jen „Helsinská úmluva“),⁶² jejímž cílem je zajistit ochranu a udržitelné využívání vodních

⁵³ ŠTURMA, c. d., s. 15.

⁵⁴ Princip společné, ale diferencované odpovědnosti je vyjádřen například v principu 7 Deklarace z Rio de Janeiro.

⁵⁵ HUDSON, c. d., s. 386.

⁵⁶ Tato úmluva byla přijata dne 29. 6. 1994 v Sofii a v platnost vstoupila dne 22. 10. 1998. Její smluvní stranou je mj. i Česká republika, jejímž jménem byla tato úmluva podepsána dne 10. 3. 1995. Text úmluvy byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 122/1999 Sb.

⁵⁷ Rumunsko podepsalo Sofijskou úmluvu dne 29. 6. 1994 a ta pro něj vstoupila v platnost dne 22. 10. 1998 (Contracting Parties. In: *ICPDR* [online]. [cit. 2023-01-23]. Dostupné na: <http://www.icpdr.org/main/icpdr/contracting-parties>).

⁵⁸ Čl. 2 odst. 1 Sofijské úmluvy.

⁵⁹ V příloze II této úmluvy je uveden seznam průmyslových odvětví a oborů. Mezi těmito činnostmi sice není výslovně uvedena vlastní těžba nerostných zdrojů, je zde však zahrnuta mj. recyklace, zpracování, skladování, nakládání, vykládání a ukládání odpadů a zbytkových materiálů, jakož i skladování, nakládání a vykládání a doprava chemikálií. Smluvní strany, berouce v úvahu návrhy Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje, stanoví emisní limity uplatnitelné pro jednotlivá průmyslová odvětví nebo obory v pojmech znečišťujících zátěží a koncentrací, které jsou založeny na nejlepších dostupných bezodpadových či nízko-odpadových technologiích u zdroje znečištění. V případech, kde jsou vypouštěny nebezpečné látky, mají být emisní limity založeny na nejlepších dostupných způsobech snižování emisí u zdroje (čl. 7 odst. 1 Sofijské úmluvy).

⁶⁰ Čl. 3 odst. 2 písm. e) Sofijské úmluvy.

⁶¹ Čl. 18 odst. 1 Sofijské úmluvy.

⁶² Úmluva o ochraně a využívání mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer byla sjednána dne 17. 3. 1992 v Helsinkách (Finsko) a vstoupila v platnost dne 6. 10. 1996 (publikována byla pod č. 59/2002 Sb. m. s.). Rumunsko podepsalo tuto mezinárodní smlouvu dne 18. 3. 1992 a ratifikovalo ji dne 31. 5. 1995 (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. In: *United*

toků a mezinárodních jezer, posílit vnitrostátní opatření sloužící k ochraně mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer a jejich ekosystémů a prohloubit spolupráci smluvních stran při ochraně vodních toků a jezer.

V souvislosti s havárií v Baia Mare jsou stěžejní zejména dva typy mezinárodněprávních závazků, které uvedené mezinárodní smlouvy zakotvují. První z nich je povinnost přijmout všechna vhodná opatření pro prevenci, kontrolu a omezení znečištění vod, které způsobuje nebo může způsobit vliv přesahující hranice států,⁶³ a zajistit minimalizaci rizik havarijního znečištění.^{64, 65} Rumunsko těmto závazkům pravděpodobně zcela nedostálo, neboť po společnosti Aurul nepožadovalo zajištění bezpečnější konstrukce pro zadržování důlní hlušiny či průběžné monitorování množství vody v odkalovacích nádržích,⁶⁶ což vyplývá i ze zprávy UNEP.⁶⁷ V druhé klíčové oblasti je smluvním stranám uvedených smluv uložena povinnost výměny informací o haváriích způsobených látkami nebezpečnými pro vodu,⁶⁸ o jakékoli kritické situaci, která může mít vliv přesahující hranice států,⁶⁹ a zavedení komunikačních, varovných a poplachových systémů a havarijních plánů.⁷⁰ Sofijská úmluva smluvním stranám dále stanoví, aby po zjištění náhlého zvýšení výskytu nebezpečných látek v řece Dunaji nebo ve vodách jeho povodí, nebo dozví-li se o katastrofě nebo havárii, která pravděpodobně způsobí vážné dopady na kvalitu vody řeky Dunaje a ovlivní smluvní strany po proudu řeky, okamžitě uvědomily nejen určené kontaktní body, ale i Mezinárodní komisi pro ochranu Dunaje způsobem stanoveným touto komisí.⁷¹ Podle některých autorů⁷² Rumunsko svoji informační povinnost zejména ve vztahu k Maďarsku nezanedbalo, a to i přes zjevný nesouhlas s nedostatečnou komunikací Rumunska ze strany nejen Maďarska, ale i Ukrajiny.⁷³

Již v době havárie v Baia Mare bylo v rámci Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) sjednáno i několik dalších mezinárodních smluv, které však v té době ještě nevstoupily v platnost nebo nebyly Rumunskem ratifikovány. Cílem Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo, 1991)⁷⁴ je přijetí všech vhodných a účinných opatření k prevenci, snížení a omezení vážných negativ-

Nations: Treaty Collection [online]. [cit. 2023-01-23]. Dostupné na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en.

⁶³ Čl. 2 odst. 2 písm. a) Helsinské úmluvy.

⁶⁴ Čl. 3 odst. 1 písm. l) Helsinské úmluvy.

⁶⁵ Čl. 5 odst. 2 písm. c) Sofijské úmluvy.

⁶⁶ SCHWABACH, c. d., s. 445.

⁶⁷ UNEP, c. d., s. 15, 44.

⁶⁸ Čl. 12 odst. 1 písm. f) Sofijské úmluvy.

⁶⁹ Čl. 14 Helsinské úmluvy.

⁷⁰ Čl. 16 Sofijské úmluvy; čl. 14 Helsinské úmluvy.

⁷¹ Čl. 16 odst. 3 Sofijské úmluvy.

⁷² ANTYPAS, A. – JANSEN, T. – STEC, S. – GULACSY, E. Transboundary Environmental Governance and the Baia Mare Cyanide Spill. *Review of Central and East European Law* [online]. 2001, Vol. 27, No. 4, s. 660–661 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1163/157303501124667676>.

⁷³ SCHWABACH, c. d., s. 445.

⁷⁴ Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států byla sjednána dne 25. 2. 1991 v Espoo (Finsko) a vstoupila v platnost dne 10. 9. 1997 (publikována pod č. 91/2001 Sb. m. s.). Rumunsko podepsalo tuto mezinárodní smlouvu dne 26. 2. 1991, ale ratifikovalo ji až dne 29. 3. 2001 (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. In: *United Nations: Treaty Collection* [online]. [cit. 2023-01-23]. Dostupné na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&clang=_en).

ních vlivů činností přesahujících hranice států (především v sektoru průmyslu, energetiky, dopravy)⁷⁵ na stav životního prostředí a v konečném důsledku tak i na zdraví obyvatelstva. Tato úmluva zakládá povinnost smluvních stran vyhodnotit dopad těchto činností v co nejranějším stádiu jejich přípravy, a to především formou vzájemných oznámení a konzultací navrhovaných činností. Cílem Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států (Helsinky, 1992),⁷⁶ která vstoupila v platnost dne 19. 4. 2000, je chránit lidské zdraví a životní prostředí před průmyslovými haváriemi, které mohou mít účinky přesahující hranice států, a podporovat aktivní mezinárodní spolupráci mezi smluvními stranami v době před těmito nehodami, v jejich průběhu a po nich. Na základě Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhus, 1998),⁷⁷ která byla sjednána na čtvrté ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) konané v roce 1998 v rámci procesu „Životní prostředí pro Evropu“,⁷⁸ má být veřejnost informována o žádosti o povolení k nakládání s odpady a dotčená veřejnost má být před udělením povolení k nakládání s odpady konzultována.

3. RELEVANTNÍ JUDIKATURA ESLP: *TĂȚAR V. RUMUNSKO*

Únik kyanidu v Baia Mare znamenal nejen ohrožení životního prostředí, ale i lidského zdraví. Na to ve svých stížnostech upozorňoval i Vasil Gheorghe Tătar, občan města Baia Mare, které po havárii směřoval rumunským orgánům. Stížnosti se týkaly rizika, které jemu a jeho rodině vzniklo v důsledku používání kyanidu sodného společností Transgold (nástupnická společnost Aurul) při těžbě v Baia Mare. V rámci těchto stížností rovněž zpochybnil platnost provozní licence těžební společnosti. Rumunské ministerstvo životního prostředí na jeho stížnosti odpovědělo s tím, že činnost společnosti nepředstavuje ohrožení veřejného zdraví a v dané věci nepřijalo žádná opatření. Stěžovatel byl neúspěšný i se svojí snahou o zahájení trestního řízení proti členům správní rady společnosti.

⁷⁵ Podle přílohy č. 1 k Espoo úmluvě patří mezi činnosti, na které se tato úmluva vztahuje, mj. i rozsáhlá těžba, *in situ* dobývání a zpracování kovových rud, jakož i velká skladovací zařízení pro chemické výrobky.

⁷⁶ Úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států byla přijata dne 17. 3. 1992 v Helsinkách (Finsko) a vstoupila v platnost dne 19. 4. 2000 (publikována byla pod č. 58/2002 Sb. m. s.). Rumunsko k ní přistoupilo dne 22. 5. 2003 (Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. In: *United Nations: Treaty Collection* [online]. [cit. 2023-01-23]. Dostupné na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-6&chapter=27&clang=en).

⁷⁷ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí byla přijata dne 25. 6. 1998 a vstoupila v platnost dne 30. 10. 2001 (publikována byla pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Jménem Rumunska byla Aarhuská úmluva podepsána dne 25. 6. 1998, ratifikovalo ji však až dne 11. 7. 2000 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. In: *United Nations: Treaty Collection* [online]. [cit. 2023-01-23]. Dostupné na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en).

⁷⁸ K tomu blíže srov. DUSÍK, J. Environmental Democracy and the “Environment for Europe” Process. In: HLAVÁČEK, J. – KALOISOVÁ, M. – RENÉOVÁ-MOHN, M. – POKORNÝ, L. (eds.). *“Environment for Europe” Process: Success and Challenges*. Prague: Ministry of Environment, 2009, s. 47–54.

Jelikož se místní opravné prostředky ukázaly jako neúspěšné, obrátil se stěžovatel společně se svým synem Paulem Tătarem k Evropskému soudu pro lidská práva. Stěžovatelé tvrdili, že nečinnost rumunských orgánů s ohledem na nebezpečnou činnost společnosti Transgold představuje porušení jejich práva na život garantovaného v článku 2 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách (dále jen „Úmluva“). V přípravné fázi soudního řízení v červenci 2007 ESLP prohlásil věc za přípustnou, ale zároveň rozhodl, že stížnost bude posuzována podle článku 8 Úmluvy, který garantuje právo na respektování soukromého a rodinného života. K tomu je třeba dodat, že Úmluva právo na příznivé životní prostředí nezakotvuje a ochranu životního prostředí výslovně nezmiňuje ani v žádném ustanovení limitujícím rozsah chráněných práv jako legitimní důvod pro jejich omezení. Přesto se ESLP zabýval celou řadou stížnostmi týkajícími se životního prostředí a rozvinul na toto téma rozsáhlou judikaturu.⁷⁹

ESLP v rozsudku ze dne 27. 1. 2009⁸⁰ konstatoval, že Rumunsko nesplnilo svoji povinnost posoudit rizika činnosti společnosti a přijmout vhodná opatření k ochraně práva stěžovatelů na zdravé a chráněné životní prostředí. Odůvodnění tohoto rozsudku se týkalo zejména dvou stěžejních bodů, a to zásady předběžné opatrnosti a práva veřejnosti na informace. Podle ESLP na základě zásady předběžné opatrnosti, která byla poprvé zakotvena v Deklaraci z Ria, nemají státy odkládat přijetí účinných a přiměřených opatření k zabránění rizika vážného a nevratného poškození životního prostředí, pokud neexistuje vědecká nebo technická jistota. K tomu ESLP uvedl, že podle dostupných dokumentů neexistoval žádný důkaz o tom, že by rumunské orgány projednaly rizika, která představovala dotčená průmyslová činnost pro životní prostředí a zdraví obyvatelstva.⁸¹ Vzhledem k tomu, že v případě těžební činnosti společnosti Transgold bylo nebezpečí pro životní prostředí a blaho (*wellbeing*) obyvatel předvídatelné, ESLP dospěl k závěru, že rumunské orgány nesplnily povinnost předem a odpovídajícím způsobem posoudit možná rizika dotčené činnosti a přijmout odpovídající opatření na ochranu práva stěžovatelů na respektování jejich soukromého života a obydli a obecněji na zdravé a chráněné životní prostředí.⁸² Podle ESLP nelze očekávané pozitivní hospodářské a sociální účinky plynoucí z činnosti zlatého dolu ospravedlnit udělením povolení k provozování činnosti společnosti Aurul bez projednání rizik, která vznikají pro životní prostředí, bez zapojení veřejnosti.

V souvislosti s pozitivními závazky vyplývajícími z článku 8 Úmluvy ESLP rovněž zdůraznil význam práva veřejnosti na informace. Rumunská vláda neposkytla veřejnosti

⁷⁹ Blíže srov. např. REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (I. část). *Bulletin advokacie*. 2005, roč. 35, č. 7–8, s. 20–23; REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (II. část). *Bulletin advokacie*. 2005, roč. 35, č. 9, s. 65–68; JANKUV, V. Lidské právo na životní prostředí a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Rada Európy a ochrana životného prostredia: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008*. Typi Universitatis Tyrnaviensis. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009, s. 94–112; nebo MÜLLEROVÁ, H. Ochrana životního prostředí prostřednictvím Evropské úmluvy o lidských právech a její limity. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Rada Európy a ochrana životného prostredia: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008*. Typi Universitatis Tyrnaviensis. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009, s. 149–162.

⁸⁰ *Tătar proti Rumunsku*, rozsudek senátu ESLP ze dne 27. 1. 2009, stížnost č. 67021/01.

⁸¹ Tamtéž, bod 110.

⁸² Tamtéž, bod 112.

závěry posouzení vlivů na životní prostředí, a veřejnost tak sama nemohla posoudit potenciální nebezpečí a rizika. Vláda sice svolala dvakrát veřejnou debatu v roce 1999, ale již neodpověděla na dotazy kladené jejími účastníky ohledně rizikovosti provozu. Stejně tak nebyly veřejnosti poskytnuty bližší informace o nebezpečí, které by provoz dané těžební technologie mohl představovat.⁸³ ESLP s tímto odůvodněním nepřijal argument rumunské vlády týkající se neúčasti stěžovatelů, neboť vnitrostátní orgány nezveřejněním závěrů z posudku rumunského ministerstva životního prostředí z roku 1993 znemožnili veřejnosti faktickou účast, přičemž stát má povinnost zaručit právo veřejnosti účastnit se rozhodovacího procesu týkajícího se otázek životního prostředí. ESLP zároveň připomněl, že přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jsou zakotveny v tzv. Aarhuské úmluvě, a dodal, že nedostatek informací ze strany rumunského státu směrem k veřejnosti pokračoval i po havárii v roce 2000, kdy společnost v těžbě znovu pokračovala.

Stěžovatelé se zároveň snažili uplatnit nárok na spravedlivé zadostiučnění vycházející z újmy na zdraví Paula Tătara v důsledku znečištění, které společnost Aurul produkovala. Stěžovatelé tvrdili, že společnost Transgold používáním kyanidu během procesu těžby vytvářela skutečné riziko pro lidské zdraví. Podle jejich názoru tento způsob těžby vedl ke každoročnímu nárůstu počtu osob trpících rakovinou a u Paula Tătara byl důvodem vzniku bronchiálního astmatu.⁸⁴ ESLP nepochybněval zdravotní stav Paula Tătara ani toxicitu kyanidu.⁸⁵ Zároveň v odůvodnění uvedl, že znečištění v okolí domu stěžovatelů překračovalo podle zjištění mezinárodních organizací po ekologické havárii míru povolenou zákonem. Zároveň však shledal, že současné vědecké poznatky nejsou natolik jisté, aby mohly prokázat příčinnou souvislost mezi expozicí kyanidu a astmatu Paula Tătara. ESLP proto zamítl nárok stěžovatelů na jiné spravedlivé zadostiučnění.⁸⁶

Přestože se stěžovatelům nepodařilo prokázat příčinnou souvislost, tak ESLP uzavřel, že postačuje existence vážného a podstatného rizika pro zdraví a blaho stěžovatelů, aby státu byla uložena pozitivní povinnost přijmout rozumná a přiměřená opatření, která budou chránit práva těchto osob na respektování jejich soukromého a domácího života a obecněji na zdravé a chráněné životní prostředí.⁸⁷ ESLP tedy shledal, že rumunská vláda porušila svoji povinnost podle článku 8 Úmluvy.

4. REAKCE A ZMĚNY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA PO HAVÁRII V BAIA MARE

Havárie v Baia Mare se stala varováním pro mezinárodní společenství a upozornila na nedostatky v dosavadní právní úpravě mezinárodního a evropského (unijního) práva, která by měla takovým případům předcházet a reagovat na ně. V reak-

⁸³ Tamtéž, bod 114.

⁸⁴ Tamtéž, body 9, 54 a 69.

⁸⁵ Tamtéž, bod 103.

⁸⁶ Tamtéž, body 126–136. K tomu blíže VOMÁČKA, V. Spravedlivé zadostiučnění v rozhodnutích ESLP a dalších mezinárodních soudů zaměřených na ochranu lidských práv v oblasti ochrany životního prostředí. In: *COFOLA 2010: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 1458–1470.

⁸⁷ Tamtéž, bod 107.

ci na havárii v Baia Mare došlo k několika podstatným změnám evropského (unijního) práva.⁸⁸ V rámci mezinárodního práva byla jednou z reakcí na únik kyanidu v Baia Mare, ale i dalších podobných ekologických havárií, příprava tzv. kyanidového kodexu. UNEP společně s Mezinárodní radou pro kovy a životní prostředí (*International Council on Metals and the Environment – ICME/ICMM*)⁸⁹ zorganizovali řadu setkání, jejichž výstupem bylo přijetí Mezinárodního kodexu nakládání s kyanidy (*International Cyanide Management Code – ICMC*) v roce 2002.⁹⁰ Tento dokument je dobrovolným certifikačním programem určeným pro obchodní společnosti podnikající v těžebním průmyslu, které vyrábějí, přepravují a používají kyanidy při výrobě zlata a stříbra. Účelem tohoto dobrovolného nástroje je pomoci těžebním organizacím zlepšit jejich bezpečné nakládání s kyanidem s cílem omezit rizika pro životní prostředí a lidské zdraví. Kritici tohoto nástroje však již v době jeho přijetí upozorňovali na skutečnost, že ICME je výzkumným sdružením financovaným těžebním průmyslem a část účastníků z řad pracovníků UNEP pocházela z pozic sponzorovaných těžebním průmyslem.⁹¹ Z právního hlediska je však třeba poukázat na dobrovolnou povahu tohoto nástroje, který není právně závazný.

Smílní strany Sofijské úmluvy se v návaznosti na havárii v Baia Mare zavázaly, že kromě prioritních nebezpečných látek vymezených v právu EU⁹² je třeba jako nebezpečnou látku klasifikovat také kyanid.⁹³ Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje zřízená na základě této úmluvy byla rovněž pověřena koordinací úkolů souvisejících s implementací rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES) a povodňové směrnice (2007/60/ES) v přeshraničních aspektech v celém povodí Dunaje, tedy i ve státech, které v té době nebyly členskými státy ES/EU.⁹⁴ Za účelem implementace těchto právních aktů ES/EU⁹⁵ byl vypracován a publikován plán povodí Dunaje,⁹⁶ jakož i plán pro zvládnání povod-

⁸⁸ Zejména byla přijata zcela nová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. 3. 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu, dále byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. 12. 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (tzv. směrnice Seveso II), a v neposlední řadě byl zpracován zcela nový referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro nakládání s hlušinou a odpadními horninami při těžební činnosti (MTWR BREF). K tomu podrobněji srov. VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*. 2007, roč. 3, č. 6, s. 2–9.

⁸⁹ Mezinárodní rada pro kovy a životní prostředí byla průmyslovým obchodním sdružením, které bylo v roce 2001 nahrazena novým sdružením nazvaným Mezinárodní rada pro hornictví a kovy (*International Council for Mining and Metals – ICMM*), jehož cílem je zlepšit výkonnost udržitelného rozvoje v těžebním a hutnickém průmyslu.

⁹⁰ Blíže srov. GIBBONS, T. International cyanide management code. In: ADAMS, M. D. – WILLS, B. A. (eds.). *Advances in Gold Ore Processing* [online]. 2005, Vol. 15, s. 182–199 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: [https://doi.org/10.1016/S0167-4528\(05\)15008-X](https://doi.org/10.1016/S0167-4528(05)15008-X).

⁹¹ MORAN, R. De-coding Cyanide: An Assessment of Gaps in Cyanide Regulation at Mines. *A Submission to the European Union and the United Nations Environmental Programme* [online]. 2002, s. 7–18 [cit. 2022-10-15]. Dostupné na: <https://earthworks.org/files/publications/DecodingCyanide.PDF>.

⁹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73).

⁹³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. 5. 2010 o všeobecném zákazu těžebních technologií používajících kyanid v Evropské unii (2011/C 81 E/13), bod D.

⁹⁴ Rumunsko se v roce 2007 stalo členským státem Evropské unie (resp. tehdejších Evropských společenství), proto je pro něj unijní právo též relevantní.

⁹⁵ K tomu srov. čl. 3 směrnice 2000/60/ES a čl. 8 odst. 3 směrnice 2007/60/ES.

⁹⁶ Danube River Basin District Management Plan Update 2021. In: *ICPDR* [online]. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.icpdr.org/main/publications/danube-river-basin-management-plan-drbmp-update-2021>.

ňových rizik v povodí Dunaje.⁹⁷ Mezi další výsledky činnosti Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje, ke kterým došlo po havárii v Baia Mare, lze uvést například uvedení do provozu hlásného a varovného systému či založení mezinárodní monitorovací sítě.

V roce 2005 vstoupil v platnost Protokol o vodě a zdraví k Úmluvě o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států,⁹⁸ který byl sjednán v Londýně v roce 1999, tedy ještě před vznikem havárie v Baia Mare. Jeho cílem je na všech úrovních, v kontextu národním, přeshraničním i mezinárodním, podporovat ochranu lidského zdraví a prospěch z hlediska jednotlivců i společnosti, a to v rámci trvale udržitelného rozvoje prostřednictvím zkvalitnění vodního hospodářství, včetně ochrany vodních ekosystémů a prostřednictvím prevence, kontroly a omezení výskytu chorob souvisejících s vodou.

Protokol o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujícími hranice států na přeshraničních vodách (dále též jen „Kyjevský protokol“) byl přijat na 5. ministerské konferenci EHK OSN „Životní prostředí pro Evropu“⁹⁹ konané v Kyjevě v roce 2003, a to nejen k provedení Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států, ale i Úmluvy o ochraně a využívání mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer. Dosud však nevstoupil v platnost.¹⁰⁰ Cílem Kyjevského protokolu je: „[...] vytvořit základní rámec pro uplatňování občanskoprávní odpovědnosti¹⁰¹ za škodu způsobenou v důsledku průmyslové havárie“.¹⁰² Stanovuje objektivní odpovědnost provozovatele nebezpečné činnosti¹⁰³ za škody způsobené průmyslovou havárií¹⁰⁴ na přeshraničních vodách, včetně liberačních důvodů. Vedle toho Kyjevský protokol zahrnuje koncept tzv. subjektivní odpovědnosti,

⁹⁷ Danube Flood Risk Management Plan Update 2021. In: *ICPDR* [online]. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.icpdr.org/main/publications/danube-flood-risk-management-plan-dfrmp-update-2021>.

⁹⁸ Protokol o vodě a zdraví byl přijat v Londýně dne 17. 6. 1999 a v platnost vstoupil dne 4. 4. 2005. Tímto dnem vstoupil v platnost i pro Českou republiku (č. 107/2006 Sb. m. s.).

⁹⁹ K tomu blíže ČÍŽKOVÁ, H. 5. ministerská konference EHK OSN „Životní prostředí pro Evropu“. *České právo životního prostředí*. 2003, roč. 3, č. 8, s. 3–8.

¹⁰⁰ Kyjevský protokol podepsalo 24 států, včetně Rumunska, avšak prozatím jej ratifikovalo pouze Maďarsko. Protokol přitom vyžaduje ratifikaci 16 států (Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. In: *United Nations: Treaty Collection* [online]. [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-16&chapter=27&clang=en.

¹⁰¹ Jedná se tedy výslovně o občanskoprávní odpovědnost (*civil liability*), a nikoliv o odpovědnost státu (*state responsibility*).

¹⁰² DAMOHORSKÝ, M. – ŠTURMA, P. – ONDŘEJ, J. – ZÁSTĚROVÁ, J. – SMOLEK, M. – SOBOTKA, M. – STEJSKAL, V. – ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. Díl, Zvláštní část*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 23.

¹⁰³ Za nebezpečnou činnost Kyjevský protokol v čl. 2 odst. 2 písm. f) považuje „jakoukoli činnost, ve které jsou nebo mohou být přítomny jedna nebo více nebezpečných látek v množstvích uvedených v příloze I, a které jsou schopné způsobit přeshraniční účinky na přeshraničních vodách a jejich využívání v případě průmyslové havárie“.

¹⁰⁴ Průmyslovou havárií se podle čl. 2 odst. 2 písm. e) Kyjevského protokolu rozumí „akce vyplývající z nekontrolovaného vývoje v průběhu nebezpečné činnosti (a) v zařízení, včetně odkalovacích nádrží, například během používání, skladování, manipulaci nebo zneškodňování, (b) během přepravy na místo nebezpečné činnosti, nebo (c) během potrubní přepravy“.

na jejímž základě je v souladu s vnitrostátním právem jakákoli osoba odpovědná za škody způsobené nezákonným, úmyslným nebo nedbalostním jednáním nebo opomenutím.¹⁰⁵ Stanovuje právo na náhradu škody, jakož i příslušnost soudů, které budou o náhradě škody rozhodovat. V neposlední řadě stanoví provozovatelům nebezpečných činností povinnost přijímat nápravná opatření (*response measures*)¹⁰⁶ a sjednat finanční zajištění, např. ve formě pojištění, včetně finančních mechanismů zajišťujících náhradu škody v případě platební neschopnosti.¹⁰⁷

Pokud by Kyjevský protokol byl v době havárie v Baia Mare platným pramenem mezinárodního práva a jeho smluvní stranou by bylo i Rumunsko, jednotlivci, kteří byli v sousedních smluvních státech poškozeni přeshraničním dopadem této havárie (např. rybáři z Maďarska či tehdejší Jugoslávie),¹⁰⁸ by se mohli po těžební společnosti Aurul (resp. Transgold) domáhat náhrady škody u vnitrostátních soudů. Konkrétně by podle Kyjevského protokolu bylo možné požadovat náhradu za ztráty života nebo poškození lidského zdraví, ztráty nebo škody na cizím majetku, ztráty příjmů přímo vyplývajících z poškození právem chráněných zájmů v jakémkoli využívání přeshraničních vod pro hospodářské účely, které vznikly v důsledku poškození hraničních vod s přihlédnutím k úsporám a nákladům, náklady na opatření na obnovu postižených přeshraničních vod, omezené na náklady na opatření skutečně přijatá nebo která mají být přijata, jakož i náklady na nápravná opatření, včetně jakékoli ztráty nebo škody způsobené těmito opatřeními, do té míry, že škoda byla způsobena i přeshraničními účinky průmyslové havárie přesahujícími hranice států na vodách.¹⁰⁹

Z nejnovějších pramenů mezinárodního práva je třeba zmínit i Minamatskou úmluvu o rtuti (Kumamoto, 2013),¹¹⁰ která se vztahuje mj. na průmyslovou těžbu a zpracování zlata a těžbu a zpracování zlata v malém měřítku, v nichž se při těžbě zlata používá amalgámové metody. Smluvní strany této mezinárodní smlouvy, na jejichž území probíhá tento typ těžby či zpracování zlata, mají přijmout kroky k omezení a, kde je to možné, k odstranění použití rtuti a sloučenin rtuti a emisí a úniků do životního prostředí. Za tím účelem mají její smluvní strany vypracovat a plnit národní akční plány, do nichž mají být zahrnuty mj. činnosti vedoucí k odstranění louhování kyanidem v sedimentech, rudách nebo hlušině, do nichž byla dříve přidána rtuť, a tato nebyla před louhováním odstraněna.¹¹¹

¹⁰⁵ Čl. 5 Kyjevského protokolu.

¹⁰⁶ Čl. 6 Kyjevského protokolu.

¹⁰⁷ Čl. 11 Kyjevského protokolu.

¹⁰⁸ Kyjevský protokol se vztahuje pouze na škody způsobené v jiném smluvním státě než v tom, ve kterém došlo k průmyslové havárii (čl. 3 odst. 2).

¹⁰⁹ Čl. 2 odst. 2 písm. d) Kyjevského protokolu.

¹¹⁰ Minamatská úmluva byla přijata dne 10. 10. 2013 v Kumamoto (Japonsko) a vstoupila v platnost dne 16. 8. 2017. Publikována byla pod č. 53/2017 Sb. m. s. K tomu bližše srov. VÍCHA, O. Úmluva o rtuti (tzv. Minamatská úmluva) (2013). In: SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin. XIX. svazek U–Ú*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2020, s. 168–171.

¹¹¹ Příloha C, bod 1, písm. b), pododstavec iv) Minamatské úmluvy o rtuti.

ZÁVĚR

Na přelomu tisíciletí chyběla na mezinárodní, ale i evropské úrovni právní úprava, která by komplexním způsobem regulovala nakládání s těžebními odpady, což zvyšovalo rizikovitost celého procesu a v některých případech bylo i důvodem důlních havárií spojených s úniky kyanidů do životního prostředí. Havárie v rumunském Baia Mare z roku 2000 vedla k následnému zpřísnění právní úpravy zejména na úrovni EU, nicméně i v rámci mezinárodního práva byly přijaty některé nové iniciativy a mezinárodní smlouvy (např. Kyjevský protokol nebo Minamatská úmluva), které mají ambici podobné případy do budoucna řešit či jim předcházet. Nicméně v řadě ohledů by postačovalo důslednější dodržování mezinárodních závazků vyplývajících z tehdy platných mezinárodních smluv, zejména pokud šlo o závazek smluvních stran Sofijské úmluvy (včetně Rumunska) zajistit minimalizaci rizik havarijního znečištění.

Znečištění životního prostředí je hluboce provázané s dalšími současnými krizemi v oblasti životního prostředí, kterými jsou změna klimatu a ztráta biologické rozmanitosti. Přejít k čistému, oběhovému a klimaticky neutrálnímu hospodářskému modelu je proto stále naléhavější – nejen pro EU, ale i pro ostatní státy na planetě Země. Znečištění životního prostředí, včetně toho havarijního, nekončí na hranicích jednotlivých států, proto bude vždy nezbytná jejich spolupráce, naplňování a důsledné vymáhání mezinárodních, resp. unijních, závazků a jejich celková kooperace v rámci mezinárodního společenství.

Mgr. Denisa Hlušičková
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
hlusickova.denisa@gmail.com

JUDr. Ondřej Vicha, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
ondrej.vicha@upol.cz
ORCID: 0000-0001-6639-6501

CYBERSPACE AS A COMMON HERITAGE OF MANKIND: GOVERNING NORMATIVE LIMITATIONS OF THE INTERNET BY VIRTUE OF INTERNATIONAL LAW

HAEKAL AL ASYARI

Abstract: Cyberspace, which consists of a global web of linked networks and computers, transcends the traditional concept of sovereignty, inviting a multi-disciplinary approach and an inclusive policy-making strategy. The international architecture of cyberspace connects with the real world with geographical servers and governments, as well as the material effects of the development of international law. As a result, the nature of cyberspace governance has become international. This article will reflect on the phenomena of common space areas under international law and employ a retrospective and normative approach to analyse the applicability of the common heritage of mankind (CHM) principle to cyberspace. The doctrinal approach taken in this research is within the conceptual framework of *de lege ferenda*. Cyberspace possesses a similar philosophical foundation to the seabed, Antarctica, and outer space. As a legal consequence, cyberspace must exclusively be used for peaceful purposes, demilitarized, and all activities must be carried out for the benefit of all humankind. Conclusively, as the Internet changes at a revolutionary pace – expanding the size of cyberspace – the law must also respond adequately. This research proposes an answer for such adequacy, fundamentally built on the conceptions and virtue of international law, featuring the CHM principle for cyberspace governance.

Keywords: cyberspace; common heritage of mankind; governance; international law

DOI: 10.14712/23366478.2023.56

1. INTRODUCTION

The first-ever recorded social interaction of computers worldwide through dispersed networks began in 1962¹ and humankind has taken significant steps since then. Now, cyberspace has undergone a massive transition, with the Internet enabling unprecedented levels of economic growth and allowing people to connect and engage in new and exciting ways.² The term “cyberspace” was first coined to describe “the emerging world”, a new environment and dimension oppositional to physical reality. Because of the Internet’s rapid expansion, legal challenges about how and if cyberspace

¹ BORDO, M. – TAYLOR, A. – WILLIAMSON, J. (eds.). *Globalization in Historical Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 2003, p. 1.

² MBANASO, U. – DANDAURA, E. *The Cyberspace: Redefining a New World*. *IOSR Journal of Computer Engineering*. 2015, Vol. 17, No. 3, pp. 17–24.

should be governed have arisen. By expanding its theoretical limitations into unexpected circumstances, the law has constantly been challenged to keep up with addressing problems posed by technological revolutions.³

It is a conundrum that while no particular entity can claim ownership or control over the Internet, there are bodies of international institutions that are attempting to govern it.⁴ Governments, corporations, private entities, civil society, and international actors will always have an interest in this oddity.⁵ According to Wolfgang Kleinwächter of the Working Group on Internet Governance (WGIG), governing the Internet entails infrastructure, information, communication, and commerce in shared decision-making. All the materials presented above culminate in an admirable political, technological, and organizational understanding of Internet governance. It is, nevertheless, impossible to separate sovereignty and governance from their natural domain: the state. As a result, an international law approach hopes to provide illumination by taking a broader view of the state and its sovereignty as a participant engaging in cyberspace and governing the Internet.

The principle of CHM then inspired into at least two international laws. First, the application of regulating high seas, which are governed by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Second, the regulation of parts of outer space. High seas and some parts of outer space are where humankind owns the resources and may utilize them by virtue of technology unique to each nation. At least four aspects are featured on the CHM principle. There are prohibitions towards a claim for sovereignty, peaceful uses and purposes of the territory, shared governance, and benefits of its exploitation for all humankind. Out of the four, the first two will gain more traction for this research because they are strongly tied to the realm of public international law.

The role of international law and the Internet has always been an interesting topic to be discussed. The author's first experience that sparked an interest to explore the role of CHM in cyberspace is based on the work of Jean Buttigieg, titled "The CHM: from the law of the sea to the human genome and Cyberspace". His work starts with a historical perspective on CHM. He then equated it into two domains: The Human Genome and Cyberspace. His methods both stem from an optic viewpoint of intellectual property, with a focus on non-appropriation and communal usage for CHM. Buttigieg's views, however, are distinct from this legal research which explores legal relationships and the outcome of CMH towards cyberspace. The second literature comes from the work of Antonio Segura-Serrano, titled "Internet Regulation and the Role of International Law". Antonio has adequately articulated the possible scenarios for CHM to be applied to the Internet from the standpoint of international law. He has defined CHM as a legal regime, a concept, and a principle. While Antonio's work continues to be the foundation of this research's conceptual framework, our distinct focus resulted in an exclusion of his work on the application of CHM for the issues of freedom of expression, harmful content, and intellectual property.

³ LIM, Y. *Cyberspace Law*. Melbourne: Oxford University Press, 2007, p. 1.

⁴ Ibid.

⁵ DRAKE, J. *The Working Group on Internet Governance: 10th Anniversary Reflections*. Johannesburg: The Association for Progressive Communications, 2016.

The concept of how and why the Internet should be governed has prompted this research. The revelation arose from the absence of a common global legal framework or principles agreed upon by governments for governing the use of the Internet, particularly regarding the constraints of state sovereignty over cyberspace and internet jurisdiction.⁶ Explicitly, the importance of applying the CHM principle to cyberspace is at least two-fold. It is to protect and guarantee its peaceful uses and prevent misconducts or crimes committed via the Internet. It should be done by revealing jurisdictional limitations under which states are obligated to share rights and obligations for its use. In an idealized sense, this research will serve as a worthiness test for cyberspace to be recognized as a common heritage of mankind.

Based on the aforementioned issues, this article will try to explain the necessities of adopting the CHM principle for cyberspace and the legal ramifications of its adoption. There are two complementary approaches for this research: historical and doctrinal. The historical analysis will trace the origin and the development of the concept, including its theoretical underpinning. The framework used to analyse the research hypothesis will strictly be confined within the domain of public international law. Hence, it will not dwell on the developments of the private sector. In this light, the research will also draw an analysis of values and principles contained in CHM. The process of extracting the substance of the principle will be traced back in time from its genesis to its current state. This method will be very reflective of CHM's past, present, and future.

2. THE COMMON HERITAGE OF MANKIND: A CONTEMPORARY RETROSPECTIVE

The principle of a common heritage for all mankind first emerged in 1967, related to seabed and ocean floor exploitation and peaceful purposes for all mankind.⁷ CHM means areas beyond the limits of national jurisdiction where it is not subject to appropriation, claims, the exercise of sovereignty or sovereign rights and is exclusive for all states to be used for peaceful purposes under international law.⁸ The idea of common heritage may be traced back to Roman law.⁹ According to Roman law, air, water, and seashores are subject to natural law and are regarded *res nullius* or *res communis*, or land over which no sovereign has authority.¹⁰ Despite this subtle clarity for its origin,

⁶ The author acknowledges that at the time of writing this article, the Budapest Convention on Cybercrime has been ratified by several countries. However, this article will not consider discussions related to the Cybercrime Convention; because it has taken on a broader scope that is not only limited to cybercrimes.

⁷ MIRZAE, S. The Conceptual Foundations of the Common Heritage of Mankind. *Евразийский юридический журнал*. 2015, Vol.10, No. 113, pp. 50–54.

⁸ Declaration of Principles Governing the Seabed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction, G.A. Res. 2749, U.N. GAOR, 25th Session, Supp. No. 28, U.N. Doc. A/8028, December 17 1970; GUNTRIP, E. The common heritage of mankind: an adequate regime for managing the deep seabed? *Melbourne journal of international law*. 2003, Vol. 4, No. 2, pp. 376–405.

⁹ ALLEN, M. An Intellectual History of the Common Heritage of Mankind as Applied to Oceans. In: *Open Access Master's Theses* [online]. MA thesis, Marine Affairs, University of Rhode Island, 1992 [cit. 2023-08-12]. Available at: <https://digitalcommons.uri.edu/theses/1088/>.

¹⁰ QURESHI, W. Protecting the CHM Beyond National Jurisdiction. *Arizona Journal of International and Comparative Law*. 2019, Vol. 36, No. 1, pp. 82–109.

there are still dissenting opinions on what CHM exactly is; a notion, doctrine, regime,¹¹ theory, rule, concept, or principle.¹²

First, it is not difficult to undermine the term “notion” for its applicability in the sense of CHM. Amongst other terms, this would probably be the widest and most far-fetched expression. Having its Latin origin; a notion basically means an idea, encompassing the belief in such idea.¹³ A notion would be too broad of a category for CHM because it more than just an idea or even a theory. CHM has both its theoretical and practical stance in the sphere of international law. Second, still referring to the contentions of Baslar; a “doctrine” refers to a rule; this is somewhat similar to a principle, but definition, a doctrine merely refers to a single principle;¹⁴ whilst CHM consists of several rules. Third, it will be too specific, and difficult to generalize the term “regime” since it has been espoused to the Law of the Sea convention.¹⁵ Its specific application will be redundant to the thesis of CHM that is applicable to a few selected and exclusive areas. Finally, we would disagree to Baslar’s argument on designating CHM as a general principle. Baslar has taken both viewpoints of the literal Latin meaning and the philosophical approach; addressing CHM as something wider and more abstract.¹⁶ The CHM principle goes beyond a philosophical notion and has transformed and accepted to be a legal principle. The use of “principle” confining CHM into only specific areas, does not eliminate its legitimacy as a legal norm. The acceptance of states in the Law of the Sea Convention and the Outer Space treaties becomes the fundamental evidence that CHM works as a principle of international law which is fully in force as positive law.¹⁷ As opposed to Joyner, the “lack” of (uniform) definition for CHM does not prove the absence of such definition. It is important to note that the acceptance and state practice are owed to CHM in its entirety, and not merely towards its definition.¹⁸ Furthermore, as a legal principle, CHM entails a specific and detailed legal requirements and consequences¹⁹ for its compliance and disobedience.²⁰ Thus, much of previous research that has contended it to be a concept,²¹ and/or general principle, we shall stick to considering CHM as a legal principle for the sake of consistency and leniency of this research.

A rather intellectual-historical approach is needed to extract a more precise background of the origins of “CHM”. As Monica’s thesis has dedicated, she explained that

¹¹ GUNTRIP, *c. d.*

¹² WOLFRUM, R. *The Principle of the Common Heritage of Mankind*. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1983, Vol. 43, p. 312; NOYES, J. E. *The CHM: past, present, and future*. *Denver Journal of International Law and Policy*. 2012, Vol. 40, No. 1, pp. 447–471; JOYNER, C. *Legal Implications of the Concept of Common Heritage of Mankind*. *The International and Comparative Law Quarterly*. 1986, Vol. 35, No. 1, pp. 190–199.

¹³ GARNER, B. – BRIAN, A. *Black’s Law Dictionary*. St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2014.

¹⁴ *Ibid.*, p. 557.

¹⁵ Article 136, UNCLOS.

¹⁶ BASLAR, K. *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Hague, Boston: Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 6.

¹⁷ BULAJIĆ, M. *Principles of International Development Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986, pp. 6–7.

¹⁸ General Assembly 2340 (XXII).

¹⁹ TRIGGS, G. *Antarctic Treaty Regime: A Workable Compromise? Or a “Purgatory of Ambiguity?”*. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 1985, Vol. 17, No. 2, p. 2.

²⁰ Article 138–139, UNCLOS, Article VII Outer Space Treaty.

²¹ BASLAR, *c. d.*, pp. 615–628.

the proposal of common heritage is traced back to ancient Roman Law.²² According to Roman Law, air, water, sea, and seashores are under the law of nature and to be considered *res nullius* or *res communis*.²³ It was under the latter concept where Ambassador Arvid Pardo drew his manifesto for the international community which then caught the international community's attention at the subsequent general assembly meeting.

CHM has its anchors deep under the sea. Hitherto, the "the freedom of the high seas" principle governed the ocean by declaring that the territorial land constitutes the rights of a coastal state.²⁴ At one time, the Portuguese contended the seas as a part of their national jurisdiction until Grotius contested the doctrine of the open seas belong to *res communis*.²⁵ The freedom of the high seas was relevant during that time. However, as the development of reigns over territorial moana excels, the tendency to assert greater claims are shifted towards a "collective appropriation" stance manifested in "CHM" dictated by available resources in the seas.²⁶

3. MAPPING CYBERSPACE

The term "Cyberspace" was invented to describe "the emerging world", which conveys a novel environment and dimension, inverse of physical reality. From a quick glance, cyberspace may merely seem like a personal computer connected to the Internet. However, if a broader outlook is taken, elements of political, social, economic, cultural, and financial networks constitute their own portions in cyberspace.²⁷ Hence, cyberspace does not only consist of hardware, but a series of symbolic definitions that constitute a network of ideas.²⁸

Today, cyberspace is considered as a domain for humankind and technology. Cyberspace involves people worldwide, fusing cultures and languages from people of all ages and occupations supplying and demanding information. It includes a worldwide network of computers interconnected by means of telecommunication infrastructures enabling information to be processed and transmitted digitally.²⁹ Such an environment encompasses various components, including the system of "node" computers and web servers scattered throughout the world, and intermediaries such as system operators and service providers.³⁰ In this sense, cyberspace is a larger homogeneous space than what the Internet is. As Lessig describes it, cyberspace is built on top of the Internet and gives

²² ALLEN, *c. d.*

²³ SANDARS, T. *The Institutes of Justinian*. Westport, CT: Greenwood Press, 1992.

²⁴ SHAW, M. *International Law*. New York: Oxford University Press, 2008.

²⁵ O'CONNELL, D. *International Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 1983.

²⁶ UN General Assembly. 22nd session, 1st Committee, 1515th meeting [online]. 1 November 1967 [cit. 2023-08-12]. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/800578?ln=en>.

²⁷ WHITTAKER, J. *The Cyberspace Handbook*. London: Routledge, 2004.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ FUENTES-CAMACHO, T. Introduction: UNESCO and the Law of Cyberspace. In: PADIRAC, B. de. *The International Dimensions of Cyberspace*. Ashgate, Dartmouth: UNESCO Publishing, 2000, pp. 1–7.

³⁰ ELIZABETH, L. The Possibilities for a Legal Framework for Cyberspace: including a New Zealand Perspective. In: PADIRAC, B. de. *The International Dimensions of Cyberspace*. Ashgate, Dartmouth: UNESCO Publishing, 2000, pp. 9–69.

a richer experience.³¹ It is rapidly expanding with various forms of digital interactions and communication.

The structure of cyberspace's geography consists of at least three areas: technical geography, spatial geography of users, and economic geography of production.³² The first deals with computing elements such as nodes of information and bandwidth.³³ The second relates to the user's position globally or within social and physical networks. While the last concentrates could ideally be referred to areas such as the Silicon Valley³⁴ or the manufacturing base of southeast Asia. Whittaker believes that the geographies of cyberspace are much more complex as it involves notions of identity and community; notions of geometry, space, and architectural forms; and the series of connected files and retrieval procedures that exists within.³⁵ To simplify our understanding, the literal existence of cyberspace is apparent in three ways. It could be tracked geographically on where the equipment is located. It could be traced through the traffic which demonstrates the use of technology such as the Internet. It could be mapped through information, such as email usage, chat conversations, or social data of users.³⁶ Thus, we can clearly see that cyberspace is inherently spatial.

4. CYBERSPACE AS A CHM: GOVERNING NORMATIVE LIMITATIONS OF THE INTERNET BY VIRTUE OF INTERNATIONAL LAW

The Internet is a different dimension – not a mere device or medium like telegraphs, telephones, or radio. As explained earlier, it encompasses a larger domain of human interaction operated by information and technology. Thus, it requires a new regulatory principal approach. However, much like our life, cyberspace requires a comprehensive regulation to prevent the loss of functionality and to maintain its efficiency and interoperability. Laying down a common legal principle governing the Internet would facilitate the protection of users' rights and formulate straightforward and uniform responsibilities of the actors and stakeholders of cyberspace.

General principles of law arise when no law, statute, or judicial precedent covers the matter at hand.³⁷ In such a situation, a general principle of law referred to sourcing from justice, equity, or considerations of public policy.³⁸ For that reason, a general principle recognized and eventually accepted by civilized nations is needed to govern new situations. In this case, it is needed to govern the Internet, which is involved in a multitude of new situations. As mentioned before, cyberspace and the Internet are far

³¹ LESSIG, L. *Code: and other laws of cyberspace*. New York: Basic Books, 2006.

³² CASTELLES, M. *The Internet Galaxy*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

³³ *Ibid.*

³⁴ KENNEY, M. *Understanding Silicon Valley: the anatomy of an entrepreneurial region*. California: Stanford University Press, 2000.

³⁵ WHITTAKER, *c. d.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ SHAW, M. *International Law*. New York: Oxford University Press, 2008.

³⁸ *Ibid.*

beyond the domestic affairs of states. While there may not always be an immediate and obvious rule applicable to every international situation, “*every international situation is capable of being determined as a matter of law*”.³⁹ Uniquely enough, it is suggested that the capability of “ruling” the Internet would be inherently accommodated by a legal principle: the CHM.

Under International Law, a general principle of law is considered as a substantial complementary source.⁴⁰ Amongst the definition; a general principle of law is an Affirmation of natural law concept underlying the system of international law and constitute the method for testing the validity of the positive (man-made) rules.⁴¹ It is a sub-heading under treaty and customary law and incapable of adding anything new to international law unless it reflects the consent of states. As Tunkin stated, a general principle of law reiterates the fundamental precepts of international law; the law of peaceful co-existence.⁴² Despite its limited in scope, a general principle is a separate source of law.

The idea of proposing the CHM as a norm to govern global common spaces had its origins leaning towards a general principle of law.⁴³ The emergence of CHM as a legitimate principle, in the form of treaty law gained its acceptance from state parties to the UNCLOS. Despite the doubts, profoundly expressed by Baslar, of the CHM to have risk economic, security, and political interest of states, at the end of the day he still believed in the possibility of CHM to be a well-recognized legal principle. These proposals and less sanguine submission of the CHM was well over 20 years ago, when novel areas such as the Cyberspace was still in the womb of global development. Ever since it has given birth, the endeavor to govern and regulate particularities of the internet which challenges the conventional law steadily emerged. Albeit the terminological and conceptual discord of the CHM which comes mostly from a philosophical inspection, the introduction of the CHM was presented initially by Pardo as a principle,⁴⁴ as has it been consistently referred to as principle in the academical discourse covering the topics of CHM.⁴⁵

As opposed to Joyner, we believe that the CHM has been factually accepted as a principle of contemporary international law. First, the content of the CHM is distinct from any other and has been successfully integrated into the corpus of international law. Other than the fundamental example of CHM’s incorporation into a treaty in the UNCLOS,⁴⁶ the CHM has attained its legal status in the Moon Treaty⁴⁷ and the Outer

³⁹ OPPENHEIM, L. – JENNINGS, R. – WATTS, A. *Oppenheim’s International Law*. London: Routledge, 1998.

⁴⁰ Article 38, Statute of the International Court of Justice [hereinafter ‘ICJ Statute’] 33 UNTS 993.

⁴¹ LAUTERPACHT, H. *Private Law Sources and Analogies of International Law*. New York: The Lawbook Exchange, 2002; WALDOCK, H. *General Course on Public International Law*. In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 106. Leiden, Boston: Brill, Nijhoff, 1962, p. 54.

⁴² TUNKING, G. *Theory of International Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

⁴³ WOLFRUM, R. The Principle of the Common Heritage of Mankind. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1983, Vol. 43, p. 312; NOYES, J. E. The CHM: past, present, and future. *Denver Journal of International Law and Policy*. 2012, Vol. 40, No. 1, pp. 447–471; JOYNER, C. Legal Implications of the Concept of Common Heritage of Mankind. *The International and Comparative Law Quarterly*. 1986, Vol. 35, No. 1, pp. 190–199.

⁴⁴ Ambassador Pardo’s statement, General Assembly 1967, 1515th Meeting, 1967.

⁴⁵ WOLFRUM, *c. d.*

⁴⁶ Article 136, UNCLOS.

⁴⁷ Article 11, Moon treaty.

Space Treaty.^{48, 49} The CHM's widespread acceptance is manifested through the treaties, as well as state practice in establishing an authority for the technical governance and administration entrenched by the CHM.⁵⁰ Furthermore, the declarations and resolutions made by the General Assembly shall not be overlooked, even if it does not possess a legally binding character, it still belongs to the sources of international law, supplementing the fundamental binding sources.

Establishing CHM outside of its philosophical foundations is essential because the world's significant developments that require its application are beyond any speculation. In 1998, the author would respectfully understand why CHM should be regarded as a "political innovation"⁵¹ or a "policy directive",⁵² as contended by Baslar through his philosophical discourse.⁵³ This article disagrees by examining CHM rooted as an international legal norm that eventually transforms into an international law principle. A similar abstract to concrete evaluation was made by Kiss, whereby the transformation of the idea of CHM from "utopia" to "reality" depends on the consent of states to waive their rights of sovereignty and claims to territorial jurisdiction to contribute towards the common interest of humankind. Such consent is evident in the state's participation in international treaties governing the areas beyond national jurisdiction by CHM.

5. ACCOMMODATING CYBERSPACE WITH THE CHM PRINCIPLE

The regulation of cyberspace by its nature is international. The transnational elements and effects of the Internet prompts law makers to claim the right to sanction harmful behaviour and to remedy inflicted damage. As a remedy to compensate the overlapping claims of jurisdiction, and limitations of sovereignty, CHM acts as an umbrella for the framework of internet regulation. The agreed normative and moralistic values contained in CHM, directs the claims of jurisdiction into a more appropriate and inclusive manner, representing the interest of mankind. CHM serves as a basis of equity for law and policies established for the maintenance of cyberspace and the governance of the Internet.

The multicultural and global nature of cyberspace is a similar set of ethically based rules to the common heritage principle approaches for the sea, Antarctica, and outer

⁴⁸ Article 1, Outer Space Treaty.

⁴⁹ WHITE, M. V. The CHM: an assessment. *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 14, No. 3, pp. 509–542.

⁵⁰ International Seabed Authority, MoU between the Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO and the ISA, 2003, MoU between the OSPAR and the ISA, 2010, MoU between the ISA and the International Maritime Organization (IMO), 2018.

⁵¹ GOROVE, S. The Concept of "Common Heritage of Mankind": a Political, Moral or Legal Innovation? *San Diego Law Review*. 1972, Vol. 9, No. 3, pp. 390–403.

⁵² GOLDIE, L. A General International Law Doctrine for Seabed Regimes. *International Lawyer*. 1973, Vol. 7, No. 4, pp. 796–819.

⁵³ BASLAR, *c. d.*, pp. 615–628.

space, which serves as a basis for present and future legal regulation.⁵⁴ This preposition will not deny the source of natural law embedded within the ethical standard of “civic virtue”.⁵⁵ However, once a set of ethical rules, may it be in the form of a principle, become recognized and acknowledged by state and achieve customary character, the question of “legally binding force” is answered by the recognition of states through courts as an element of good faith, fairness, and equity.⁵⁶ Therefore, the legal framework for cyberspace would be based on a set of recognized and enforceable principles.

Since 1996, the particularities of the Internet have been addressed as a “new” and global social space, outside of sovereign territory, within which everyone are able to supply and distribute whatever they believe without fear in contrast, viewed from a western civilization point of view. Cyberspace is regarded as a new territory to conquer as it is a new market for law enforcers.⁵⁷ When these two views are reconciled, cyberspace is seen as a reality of a novel world geographic territory, where it coexists with geography and transcends national boundaries.⁵⁸ Like many other territories that have been occupied by human beings, it requires morals, norms, and principles of law.⁵⁹ This goes to show the realism of cyberspace in the activities of mankind, that needs to be considered a territorial object which is subject to a specific governing principle.

The particularities of cyberspace as a novel domain are its ability as a medium to communicate a diverse range of views and activities. Individuals on the Internet have the liberty to move freely between environments and adopt cyber-profiles or personae that may not be genuine to their real identity. This feature will challenge the effort of state authorities to impose their own view as to which values, rights, and policies should prevail in a global cyberspace community.

As a principle belonging to international law, CHM accommodates a common understanding between states of how the use of cyberspace. The understanding is that it is important to be maintained for an open, secure, stable, accessible, and peaceful environment. CHM’s emphasis on the prohibition of the use of cyberspace to carry out hostile acts of aggression that pose international threats to peace and security. Such characteristics belong to the core values of the UN Charter and acts as a bases of cooperation between member states to cooperate in curbing the dissemination of information that incites terrorism, secession, or extremism or that undermine other countries’ political, economic, and social stability.⁶⁰

Future threats produced by technological developments and discoveries constitute a good demand for the supply or solution of the rule of law. Going back to the first narrative of the international nature of cyberspace, a common model for its governance has its analogies in public international law. That is by creating a uniform set of rules using

⁵⁴ The activities of individuals on cyberspace, both independently and represented by a state, displays the diversity and common interest for information on the Internet.

⁵⁵ JOHNSON, D. R. – POST, D. Law and borders: the rise of law in cyberspace. *First Monday*. 1996, Vol. 48, No. 5, pp.1367–1996.

⁵⁶ KULESZA, J. *International Internet Law*. New York: Routledge, 2012.

⁵⁷ SARDAR, Z. – RAVETZ, J. *Cyberfutures*. London: Pluto Press, 1996.

⁵⁸ PADIRAC, B. de. *The International Dimensions of Cyberspace*. London: Routledge, 2018.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ KITTICHAISAREE, K. Public International Law of Cyberspace. *Law, Governance and Technology Series*. 2017, Vol. 32, p. 335.

international law sources and practices. With the critical information infrastructure that the Internet has, CHM acts as a footing between the freedom of information and the protection of it on the premise of complying to international law and relevant national laws and regulations.

6. CONSIDERATIONS FOR ADOPTING THE CHM PRINCIPLE TO CYBERSPACE

Cyberspace is more prone to the prospect of “dual use” technologies which can be used for good and bad purposes depending on the intention of users.⁶¹ Reflecting on the core principles provided by the government of the United States, cyberspace inherits the values of fundamental freedoms, privacy, and the free flow of information, but is still subject to the exceptions of public safety and protection of citizens from cybercrimes. This later exception calls for a universal agreement on the governance of cyberspace.

Based on the conceptual basis and the analogies of CHM applied to other territories and domains, the author proposes the following considerations for the necessity of the Internet to require CHM to be adopted in cyberspace; the critical internet resources, security and safety of the Internet, the developmental aspects and issues pertaining to the use of the Internet, and the Internet as a global public good.

A. CRITICAL INTERNET RESOURCES

As the WGIG forum has reported, the infrastructure and management of critical internet sources are classified as one of the main policy areas of Internet Governance.⁶² According to the WGIG, critical internet resources encompass, domain names, root servers, and IP addresses. This is a subset of functions which have been historically managed by the IANA (Internet Assigned Numbers Authority) which was then transferred into ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Such resources belong to the set of electronic documents placed on the servers of a computers in the .html format, designed for the purpose of using and accessing information on the global computer network.⁶³ This is home to all the precious network-accessible information, the embodiment of human knowledge.

The nature and development of critical internet content does not rely on commercial incentives for growth. It merely depends on the desire of individuals to share and obtain information. This includes any type or personal, or sensitive information, belonging to individuals or governments. Additionally, the features of the Internet enable anyone to create and distribute their own material to others, anywhere in the world. This becomes a potential to increase the diversity of information and views that are expressed to users around the world. Presently, information is indispensable to human development. It is the currency of state evolution.

⁶¹ Ibid.

⁶² DRAKE, *c. d.*

⁶³ Declaration of Principles. World Wide Web Consortium, 2020.

B. SECURITY AND SAFETY OF THE INTERNET

The sporadic and notable accounts of cybercrime cases that emerged provoked the establishment of the Cybercrime Convention, which proves the substandard security approach toward the Internet's security. Beyond the crimes committed through and by the Internet, states' growing concerns have added more focus on the vulnerability of critical infrastructures and political espionage.⁶⁴ Cybersecurity and cyber warfare are vital areas of policymaking for states as they are viewed as the fifth domain of warfare.⁶⁵ This perception threatens the peaceful purposes of the Internet, building a mindset of militarizing cyberspace.

After the infamous case of Edward Snowden, the world is awakened to the concerns of their national cybersecurity being subject to espionage by other countries. The conclusion of the UN general assembly,⁶⁶ European Council Summit,⁶⁷ UN Resolution,⁶⁸ and UN Report validates the common understanding of states that norms derived from existing international law are relevant to Internet use.⁶⁹ The norms, rules, and in this case, the principle of CHM is responsible for governing states' action in relation to cyberspace. CHM, which supports and is attributed to the UN Charter, is also connected to international norms and principles from sovereignty, state jurisdiction over cyberspace infrastructure, and state responsibility for internationally wrongful acts attributable to states.⁷⁰

Increased cybersecurity would mean less room for cyber-attacks, cyber espionage, cybercrimes, and cyber-terrorism.⁷¹ Applying the CHM principle to cyberspace will act as a framework to which belongs a collection of tools, policies, security concepts, and safeguards, along with guidelines and risk management approaches, actions, training, and best practices,⁷² on a collective consent between states to ensure the peaceful utilization of the Internet. States' obligations are raised to a higher degree to ensure cooperation in efforts to combat cyber threats.

C. DEVELOPMENTAL ASPECTS AND ISSUES PERTAINING TO THE USE OF THE INTERNET

It is important to note that cyberspace technologies (the internet architecture, network protocols, and code) are not passive sources of the Internet. It is firmly

⁶⁴ BOEKE, S. – BROEDERS, D. The Demilitarisation of Cyber Conflict. *Survival: Global Politics and Strategy*. 2018, Vol. 60, No. 6, pp. 73–90.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ See UN General Assembly. 68th session [online]. 17 September 2013 [cit. 2023-08-12]. Available at: <https://www.un.org/en/ga/68/>.

⁶⁷ European Council Summit. EUCO 217/13, 2013.

⁶⁸ See UN General Assembly. 68th session.

⁶⁹ KITTICHAISAREE, *c. d.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² About International Telecommunication Union (ITU). In: *Committed to connecting the world* [online]. 2020 [cit. 2023-08-12]. Available at: <https://www.itu.int/en/about/Pages/default.aspx>.

possible for code-writers and other intermediaries to exert influence over the norms of behaviour and to control through rulesets.⁷³

The ability to access and surf the World Wide Web by following hyperlinks from one site to another compels the user to be indifferent.⁷⁴ The independence of cyberspace from geographical constraints separating the physical distance between the physical and immaterial infrastructure of the Internet which allows messages to “time travel” from a layered centralized and decentralized networks becomes an abyss for such “additional unknowns”. This in effect becomes an “exit strategy” as how Post described it for individual network rule-makers. Ever since the existence of this fact, the legal barriers have long been and will continue to be established. In a concrete sense, such exit strategy – where individuals could evade detection and withdraw from jurisdictional control – needs to be covered. This can be done by closing the exit doors or eliminating the gateway. If the cyberspace environment is under the auspices of CHM, there will be no exit doors for misconducts to exit. Everywhere the individual tries to retreat, they will always be under the jurisdiction of a state to act upon the wrongdoing as it is their obligation on behalf of mankind.

D. THE INTERNET AS A GLOBAL PUBLIC GOOD

Inherently, the Internet was developed to operate internationally, regardless of the user’s status or nationality, beneficial to all mankind. The concept of global public goods defines the benefits of the Internet for everyone albeit that it operates in a world ruled by states.⁷⁵ The public sphere of the Internet refers to the operation of it as a system that makes all the applications and content possible which is just as vital as economic security, modern social life, culture, political discourse, and national security.⁷⁶

Accordingly, the diversity and uniformity of network rulesets requires both an imposition of governmental laws on individual networks, and a unified agreement to measure a unified rule in cyberspace. This is to hinder difficulties in attempting to monitor the behaviour of individual network users who are dispersed across the world.⁷⁷ In such a way, states are expected to control and govern their own rules for controlling the individual network, by making sure that their domestic law is promulgated consistently with the norms of international law, specifically with the prescribed values of the CHM principle. This creates an asymmetry of control between the principle of CHM to supervise a state who has the monopoly on the use of coercive sanctions to individuals, contracting parties, and organizations that are within their jurisdiction. Complimentarily, when states are incapable of enforcing their rules, due to the limitations of the transnational nature of the Internet, other member states who can act upon any act that it is deemed as a vi-

⁷³ CAMACHO, *c. d.*

⁷⁴ JOHNSON – POST, *c. d.*

⁷⁵ BROEDERS – DENNIS, *c. d.*

⁷⁶ NARDIS, L. *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press, 2014.

⁷⁷ CAMACHO, *c. d.*

olation under international law, domestic law, or causes some sort of direct or indirect harm to the state, may have a collective jurisdiction under the CHM principle.

As the actors in cyberspace are inherently human beings, much like in the real world; a law exists to control the behaviours between those actors. David Post has built an idea of law-making and social control on network communities by identifying “controllers” that can provide substantive rules governing an individual’s behaviour.⁷⁸ Here, we will put aside controls from the actor themselves, second parties, non-hierarchical organized social forces, and hierarchical organized non-governments, due to their substantive rules and sanctions that are not in the form of substantive rules and coercive functions.⁷⁹ A state in this case, as a subject of international law, having its powers in a structural and hierarchal governments, has the power to jointly accept, recognize, and adopt international rules for the communal benefit of mankind.

7. THE LEGAL CONSEQUENCES OF ADOPTING THE COMMON HERITAGE PRINCIPLE FOR THE INTERNET

As a relatively novel phenomenon, the international community still struggles to find an ideal international legal regime to govern cyberspace. Currently, the relevant existing rules of public international law are fragmented piece by piece with the relevant interest of regulating the Internet. CHM’s presence in this current thesis is proposed as a universal principle to be applied to cyberspace. There will be some consequences to the application of this proposal in relation to the legal position that has already existed for the Internet. Consequently, this last section will discuss the legal consequences of CHM’s application to cyberspace. Drawing from the timeline of this thesis, which is built on the pillars of CHM’s elements and the legal implications that are akin to it. Here we will see the four types of legal implications of the adoption of CHM for cyberspace.

A. THE USE OF CYBERSPACE WILL STRICTLY BE FOR PEACEFUL PURPOSES

With the CHM principle acting as a fundamental basis of internet governance, it will help mitigate the existing and emerging threats to cybersecurity. The role of member states as a representation of multiple stakeholders in cyberspace will centre on developing a normative base to shape the behaviour of different actors in peacetime and armed conflict where the Internet has the potential to be utilized for military purposes.⁸⁰

⁷⁸ JOHNSON – POST, *c. d.*

⁷⁹ ELLICKSON, R. *Order without Law: how neighbors settle disputes*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

⁸⁰ KAVANAGH, C. *United Nations, Cyberspace and International Peace and Security: Responding to Complexity in the 21st Century* [online]. Unidir Resources, 2017 [cit. 2023-08-14]. Available at: <https://unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs//the-united-nations-cyberspace-and-international-peace-and-security-en-691.pdf>.

Additionally, states must play a more active role in governing Internet policy with cooperation and coordination to regulate the Internet's critical resources. This, in a way will alter the current "multi-stakeholder" model of the WSIS, which is based on a participatory and diverse form of governance. Adopting CHM for cyberspace will mean that the issues of international peace and security are inseparable from internet governance.

CHM will give states a clearer view of applying existing international legal frameworks and a greater consensus on how to apply them. States must work together to prevent malicious actors such as hackers and terrorists from having easy access to cause chaos on the Internet, which will undermine the safety of the Internet users and disrupt economic and commercial activity.⁸¹

In a more literal sense, cyberspace will impose a collective effort of peace operations. We refer to the UN peace operations, which will require states to utilize their technology and internet dominance within their designated jurisdiction to help with peace operations regarding data collection, communication, monitoring, and protection of civilians. Cyberspace will also become an opportunity for managing conflict and peacebuilding at local and regional levels. The management shall be conducted by participatory data collection and processing tools to empower communities to resist violence and recover after conflicts. The Internet should be utilized as an alternative avenue for discourse and community engagement in promoting peace through Internet content, social media, and even games to promote peace and foster nonviolent attitudes and behaviours.

B. CYBERSPACE WILL BE A NON-EXCLUSIVE AREA GOVERNED BY AN INTERNATIONAL AUTHORITY

From Joyner's perspective, this thesis would be conceived as an extremist approach to CHM due to its application to a common space area: cyberspace.⁸² Such application is drawn from a legal and philosophical basis from the ideology advocating the creation of a New International Economic Order (NIEO).⁸³ Within the NIEO concept, there are two legal implications. First, the international community acquires full legal ownership rights, with exclusive resource utilization rights over the area. Second, the international community also acquires a unique institutional mechanism that has jurisdiction over the shared space area while serving as the designated trustee for the international community would have to be created.

In Joyner's literature, there are two types of ownership: *res nullius* and *res communis*. Out of the two, the second hypothesis is the most relevant. Within this conception, cyberspace (as reiterated consistently) is not subject to the ownership of anyone and therefore is rendered available for all.⁸⁴ Cyberspace and its entire infrastructure are not eligible for states to claim sovereignty over. This implication is the manifestation

⁸¹ *The Impact of New Technologies on Peace, Security, and Development* [online]. Independent Commission on Multilateralism, 2016 [cit. 2023-08-14]. Available at: https://www.icm2016.org/IMG/pdf/new_tech_paper.pdf.

⁸² JOYNER, c. d.

⁸³ SAUVANT, K. – HASENPFLUG, H. *The New International Economic Order: Confrontation or cooperation between North and South*. London: Westview Press, 1977, p. 6.

⁸⁴ JOYNER, c. d.

of CHM's element of the non-exclusive use principle. The critical consideration of this principle is that it accepts access to cyberspace but rejects its ownership. Hence, cyberspace will not be made available for any sovereign title for legal acquisition or transfer.⁸⁵

For the latter, cyberspace has become not only a common space area, but in this context, has hosted the global "e-commerce" order. The emergence of a new electronic economy with extremely rapid growth facilitating industrial and business activities is a considerable portion of the pursuit in cyberspace. The creation of that institutional mechanism is already manifested within the form of the WGIG. The WGIG carries out the mandate of the UN to set up and manage the process and development of policies for the global Internet.⁸⁶ However, this is only to the extent that the core ideas and goals of organizing and controlling an "equal footing" cooperation with the multi-stakeholder policy creation of the Internet. Since the parties to the WGIG and ISA are inherently different, whereby the prior considers private sectors and civil societies also, and the latter consists only of member states of the UN and the General Assembly; some modifications must be made to the WGIG. The idea of establishing a new authority representing cyberspace governance will not be ideal if it is to imitate the ISA. As cyberspace has its novelties, the multiple-stakeholder approach to the parties is already suitable.

However, when the principle of CHM is adopted, the orientation and direction of policies will have to be under the norms of international law. This will create a more robust, legally binding attachment to the UN Charter norms manifested within the elements of CHM. Conclusively, the technical discussions for the establishment of such authority are outside the scope of this research. However, it must be underlined that member states have the role to steer private sectors and civil societies within their jurisdiction to follow the well-established rules of international law, adhering to the norms of the CHM principle applied to cyberspace. One of the mechanisms that this article proposes is the promotion of a cyberspace CHM-based principle through policy making.

C. THE EXPLORATION AND EXPLOITATION, AS WELL AS THE RESOURCES OF CYBERSPACE, BELONG TO ALL HUMANKIND

Another implication of CHM's adoption is that the benefits harvested from cyberspace will be designated to all humankind. This will not be limited to only states, private sectors, and civil societies, but every human being living on earth has a right to benefit from using the Internet. This will detach the interest, needs, and aspirations for cyberspace from states and governments. Nevertheless, those interest and needs will also become a right to those who are outside of any political units and peoples who are not incorporated into political entities such as states, e.g., non-self-governing territories and individuals with an absence of nationalities.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ *Declaration of Principles: Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium* [online]. United Nations, 2003 [cit. 2023-08-12]. Available at: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html>.

Cyberspace infrastructure consisting of sensitive and fragile information must be used in an ethical manner, without interrupting others' safe and secure access to it, while simultaneously allowing everyone else to share and provide the space. This will mean that everyone will have the ability to access the Internet, whereby states will ensure this providence, and once it is guaranteed the conduct of activities on cyberspace will not be subject to proprietorship by anyone.

D. SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOR FUTURE GENERATIONS

There will be a considerable burden to shift the inequality between developed and developing countries. This will result in improving access to the Internet in developing countries which will require increased investment, transfer of technology from the developed countries, and building the capacity of developing countries to research and develop new technologies.⁸⁷

The Internet contributes to the achievement of achieving the targets of sustainable development goals and creating an efficient, effective, and secure ecosystem taking advantage of connected devices for managing the significant global changes for the current and future generations.⁸⁸ As the Internet has existed in the past, present, and will in the future, its functions too will need to meet the needs of the present and future without compromising the ability of future generations to meet their own needs.⁸⁹

The epiphanies of creating an inclusive environment that ensures privacy and public-private cooperation on the Internet has been discussed for a while. It is impossible to sustain and preserve the Internet for future generations if there is no set of universally accepted governing principles. To achieve sustainability, a safe and open environment for the economy and culture to develop, efforts must go beyond the technical realm.

This last and final impact of cyberspace to be treated as a CHM will highly depend on the consequence and success of previous circumstances. If cyberspace is not strictly used for peaceful purposes, states are allowed to claim sovereignty. Currently, there are no international authorities that exercise the mandate of the inherent normative values contained within CHM. The resources are also not inclusively granted to all humankind. Thus, preserving cyberspace for future generations will be unlikely. The international community has an obligation to nurture cyberspace from being contaminated with harmful and unlawful acts, which will convey the use of the Internet for the future generations in an ideal and civilized manner.

⁸⁷ *The Impact of New Technologies on Peace, Security, and Development.*

⁸⁸ *Internet of Things Declaration to Achieve Sustainable Development Goals.* Geneva: Internet of Things, 2017.

⁸⁹ *Experts Group on Environmental Law.* World Commission on Environment and Development, 1987, part 1, Section 2, para 1.

8. CONCLUSION

As a fifth domain of human activities, cyberspace is subject to international law and should be governed by the relevant international framework. A few proposals have been made regarding cyberspace governance where a regime must encompass a formal legal authority in a particular issue area in the international system and the implicit and explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures in which the actors in cyberspace will be governed. Despite the *de lege ferenda* supposition used in this research, the author believes that what has been proposed in this article is not a mere utopian concept coming out of a scholar's daydream. Considering cyberspace as a CHM has been proposed in an international forum by Malta's ambassador. There is also a steady academical progression in publicizing factual similarities between areas of CHM. These facts have shown that there is great potential for designating cyberspace as a common heritage for humankind.

This research has provided a historic-analogical basis by comparing the legal norms contained in common space areas where the CHM principle has been applied. Each regime of common heritage is built upon the foundation that an area where it extends the limits beyond national jurisdiction should be governed by CHM. The transnational, non-territorial nature of cyberspace does not acknowledge the concept of sovereignty, nor is it restricted by national borders. Regarding the sea, cyberspace shares a common characteristic of the 'additional unknowns' and the inherent resources. Minerals to information, both resources are indispensable commodities to human lives and shall not be appropriated by any state. In connection with Antarctica, cyberspace is off limits towards any activities that might hinder the exclusive use of peaceful purposes. Antarctica should not be turned into a military base supporting any military activities, and nor should cyberspace, where states should refrain from any acts instigating a cyber war or espionage. Lastly, both outer space and cyberspace share an obligation for states to balance the freedom of exploring and exploiting resources from the area while protecting it on the premise of complying with international law.

Four legal consequences arise if CHM is to be applied to cyberspace. First, the use of cyberspace will strictly be for useful purposes. Second, cyberspace will become a non-exclusive area where it should be governed by an international authority. Third, the benefits and resources retrieved from cyberspace will belong to all humankind, and not be limited to states and private sectors. Fourth, the orientation of the implications will be driven toward preserving the Internet for future generations.

Conclusively, the ideal model of cyberspace governance through the application of the CHM principle will potentially make cyberspace a peaceful domain in which humankind can share benefits equitably. This will depend on the cooperation and collaboration between states and the codes of conduct within the cyber technology industry, with the private sector and civil societies. The challenge in adopting conventional approaches and principles to new circumstances is due to the specific nature of cyberspace, the limitlessness of which cannot be easily adapted to the present, particularly the territorial models of dividing state competence. It would be naïve to over-simplify the limitless nature of the Internet by describing it solely through principles mainly

based on the criteria of territorial sovereignty. Nevertheless, from an international law standpoint, the author firmly believes that the CHM principle is an appropriate model for cyberspace governance.

Haekal Al Asyari
Géza Marton Doctorol School of Legal Studies, University of Debrecen
Universitas Gadjah Mada, Faculty of Law
haekal.al.asyari@ugm.ac.id
ORCID: 0000-0003-2585-4988

RECENZE

PICHRT, JAN – TOMŠEJ, JAKUB A KOL. NAD VYMEZENÍM
ZÁVISLÉ PRÁCE. PRAHA: WOLTERS KLUWER, 2023, 136 S.

Téma závislé práce a jejího vymezení je stále aktuální a neotřelé, a proto nejednoho právníka jistě potěšilo, když se na trhu objevil nový titul – kolektivní monografie *Nad vymezením závislé práce*. Již jména vedoucích autorského kolektivu – prof. Pichrta a dr. Tomšeje – jsou zárukou, že se čtenáři dostane do rukou kvalitní text.

Vedoucí autorského kolektivu pojali kolektivní práci na společném díle velmi otevřeně, mezi členy autorského kolektivu figurují osvědčení autoři – doc. Štefko, doc. Morávek, dr. Matějka Řehořová, ale i ti, kteří svou publikační činnost teprve začínají, z řad postgraduálních, ale i pregraduálních studentů. I přes značnou pestrost složení autorského kolektivu se vedoucím podařilo předložit kompaktní kolektivní monografii, jež nahlíží téma závislé práce z mnoha úhlů a pojednává jej v tradičních, ale i nečekaných souvislostech.

Kniha je uvedena několika kapitolami, jež z různých perspektiv nahlízejí téma nelegální práce, kterýžto pojem a jeho vymezení venkoncem napomáhá vymezení pojmu závislá práce. Máme-li se pokusit alespoň o nějakou kritiku skvělého díla, což je zřejmě smyslem každé recenze, dalo by se možná na adresu úvodních několika kapitol namítnout, že se v každé z nich opakuje citace příslušné legislativní definice nelegální práce obsažená v zákoně o zaměstnanosti. Byla by to však „kritika pro kritiku“, protože je jasné, že úvaha nad tím či oním aspektem nelegální práce se musí odrazit od její definice v právní úpravě.

Většina kapitol předložené monografie pojednává o české právní úpravě i judikatuře, tyto analyzuje, nabízí nové pohledy na právní otázky související s pojmem závislá práce či nelegální práce.

V monografii se nicméně objevují i kapitoly, jež ukazují na příklady ze zahraničí (např. z Německa) a mapují tak zahraniční zkušenost, která je vždy cenná, pokud se domácí právní praxe hodlá „poučit z chyb druhých“ a navázat na to, co se osvědčilo jinde. Jiné kapitoly osvětlují souvislosti práva EU tam, kde se právo EU snaží závislou práci nějak postihnout ve svém rámci a reagovat na aktuální (často překotný) vývoj na trhu práce (crowdsourcing, práce na platformách apod.). V monografii jsou obsažené i kapitoly, jež se věnují dílčím (a často složitým) aspektům závislé či nelegální práce (závislá práce a překerní zaměstnání, pracovněprávní odpovědnost při umožnění nelegální práce nebo praxe či stáže z pohledu definice závislé práce).

I přes značnou pestrost a šíři jak pojednaných témat, tak autorského kolektivu představuje kniha *Nad vymezením závislé práce* zdařilou kolektivní monografii, jež se věnuje velmi aktuálním otázkám řešeným v souvislosti se závislou i nelegální prací.

Domnívám se, že každý, kdo chce porozumět klíčovému konceptu (nejen) pracovního práva, tedy pojmu závislé práce, měl by tuto publikaci mít ve své knihovně jako

cenný a ucelený zdroj aktuálních informací i podnětů k nadčasovým úvahám nad tímto konceptem.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
koldinsk@prf.cuni.cz

doi: 10.14712/23366478.2023.57

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Výkonný redaktor: JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Tajemnice: Mgr. Martina Holcová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

prof. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

doc. JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund)

prof. Dr. Reinhard Bork (Universität Hamburg)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR, Praha)

prof. dr hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Masarykova univerzita, Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität zu Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Univerzita Karlova, Praha)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c. (Západočeská univerzita v Plzni)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Univerzita Komenského, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomski fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita, Brno)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (Praha)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2023
Vol. LXIX

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com) a zařazen v databázi DÓAJ (Directory of Open Access Journals) a Scopus.

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc., prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
Praha 2023
www.karolinum.cz
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585