

Závěr

Ve své práci jsem se snažila postihnout srovnání vybraných aspektů základního pracovněprávního vztahu, tj. pracovního poměru, a poměru služebního. Práce nepodává úplný a vyčerpávající výčet odlišností služebního poměru od pracovního. Rovněž zde zevrubně nepopisuji všechny možné druhy státní služby. Těžiště komparace soustřeďuji do oblasti nejmarkantnějších rozdílů mezi služebním poměrem příslušníků bezpečnostních sborů (zejm. příslušníků Policie ČR) a poměrem pracovním. Zaměřila jsem se především na otázku subjektů, vzniku, změn a zániku těchto porovnávaných vztahů, včetně problematiky související, neboť se domnívám, že právě z těchto hledisek lze nalézt nejvýznamnější odlišnosti.

Odlišnosti vyplývají především z rozdílné základní zásady obou právních úprav. Úprava pracovního poměru v zákoníku práce je vybudována na principu „co není zakázáno, je povoleno“, nacházíme tu tedy poměrně širokou smluvní volnost. Oproti tomu služební poměr stojí na principu opačném, tedy „co není povoleno, je zakázáno“. Zde je dohoda stran nepřípustná.

Na závěr bych ještě ráda připomněla významné rozdíly, které se objevují v právní úpravě vzniku pracovního a služebního poměru.

Účastníky pracovního poměru jsou fyzická osoba jako zaměstnanec a fyzická nebo právnická osoba jako zaměstnavatel. Účastníky služebního poměru je fyzická osoba a stát. Pracovněprávní subjektivita vzniká u zaměstnance dovršení 15 let věku, avšak do služebního poměru lze přijmout pouze osobu starší 18 let. Zatímco při přijímání do pracovního poměru nároky na obsazované místo určuje zaměstnavatel, nároky na uchazeče o zaměstnání ve služebním poměru jsou přesně stanoveny zákonem. Jde o splnění zdravotní, fyzické a osobnostní způsobilosti, podmínky bezúhonnosti, u obou typů služebních poměrů je zaveden institut služebního slibu. Pokud uchazeč tyto předepsané podmínky nespĺňuje, nemůž e být do služebního poměru přijat.

Účastníkem služebního poměru se může stát pouze osoba, která je občanem České republiky, není dovoleno přijímat do služebního poměru cizince. To by bylo možné

pouze za předpokladu, že by cizí státní příslušník získal české občanství ke dni podání žádosti o přijetí do služebního poměru. Do pracovního poměru cizince lze přijmout.

Významný rozdíl sledujeme ještě před vznikem pracovního nebo služebního poměru – v přijímacím řízení. Předmětem srovnání se zde stává jeho délka. Při přijímání do pracovního poměru to bývá otázka několika dnů, maximálně týdnů, kdežto přijímací řízení do služebního poměru počítáme na měsíce. Průměrná délka přijímacího řízení činí 3 měsíce při přijímání do služebního poměru bezpečnostních sborů, a dokonce 6 měsíců při přijímání do služebního poměru vojáků z povolání.

Forma právního dokumentu, kterým se zakládá vzájemný vztah účastníků, představuje další podstatný rozdíl mezi pracovním a služebním poměrem. V prvním případě je tímto dokumentem pracovní smlouva, jakožto dvoustranný právní úkon, vycházející se shodné vůle obou stran, tedy zaměstnance a zaměstnavatele. Dokumentem zakládajícím služební poměr je rozhodnutí o přijetí do služebního poměru (popř. rozhodnutím o povolání nebo rozhodnutím o jmenování do SP), což je jednostranný právní úkon vydaný služebním funkcionářem.

Pracovní poměr se sjednává buď na dobu určitou, nebo na dobu neurčitou, záleží na dohodě stran. Služebněprávní předpisy mají svou specifickou úpravu doby trvání služebního poměru. Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je koncipován jako celoživotní povolání, takže při samotném vzniku služebního poměru se uchazeč přijímá nejprve na dobu určitou v trvání 3 let. Po odsloužení této doby a po úspěšném složení služební zkoušky může být přijat do služebního poměru na dobu neurčitou. Toto však neplatí u služebního poměru vojáků z povolání, jejichž služební poměr je uzavírán výhradně na dobu určitou. Služební zákon obsahuje ještě jinou právní úpravu. Přijatý státní zaměstnanec nejprve vykonává tzv. přípravu na službu v pracovním poměru na dobu určitou po dobu zpravidla jednoho roku, a po jejím uplynutí a složení úřednické zkoušky se s ním uzavírá služební poměr na dobu neurčitou.

Zaměstnanci ve služebním poměru mají zvýšené některé povinnosti a omezená práva. Můžeme sledovat velký rozdíl oproti úpravě v zákoníku práce. Zatímco podle

zákoníku práce nesmí zaměstnavatel požadovat informace o členství v politických stranách, politických hnutích či odborových organizacích, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů naopak takové zjišťování vyžaduje a uchazeč musí prostřednictvím čestného prohlášení svoji apolitičnost doložit. Obdobný rozdíl lze sledovat i v otázce výkonu jiné výdělečné činnosti. Příslušník bezpečnostního sboru nesmí vykonávat živnostenskou nebo jinou výdělečnou činnost a nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost. U vojáků z povolání se k výkonu jiné výdělečné činnosti vyžaduje souhlas služebního orgánu. Pokud zaměstnanec v pracovním poměru vykonává jako jinou výdělečnou činnost činnost, která je svým obsahem totožná s předmětem činnosti zaměstnavatele, vyžaduje tato zaměstnavatelův souhlas. Ostatní výdělečnou činnost lze provozovat bez omezení.

Co se týče změn služebního poměru, vycházejí tyto především ze specifické povahy tohoto právního vztahu. Zatímco změna subjektu na straně zaměstnavatele je v pracovním poměru poměrně běžnou záležitostí, ve služebním poměru, kde je zaměstnavatelem stát, si takovou změnu, která by znamenala přesun práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru na subjekt jiný, představit jen stěží. Vzhledem k tomu, že i služební poměr předpokládá osobní výkon služby, lze shrnout, že ve služebním poměru nemůže dojít v žádném případě ke změně subjektu.

Naopak změna obsahu služebního poměru je poměrně častá a vychází z potřeb státu co nejefektivněji zajistit výkon služby na území České republiky a často i mimo něj. Zatímco ke změnám pracovního poměru dochází nejčastěji na základě dohody, tedy dvoustranným právním úkonem, ke změnám služebního poměru dochází jednostranným právním úkonem, kterým je vždy rozhodnutí služebního funkcionáře. Změna na základě jednostranného právního úkonu, to znamená bez souhlasu zaměstnance, se samozřejmě vyskytuje i u poměru pracovního, ovšem zcela výjimečně.

Prioritou úpravy služebního poměru je zachování jeho kontinuity i za takových okolností, které by v pracovním právu znamenaly skončení pracovněprávního vztahu. Tuto plynulost státní služby zakotvuje, pro zákoník práce neznámý, institut záloh

(u vojáků z povolání tzv. dispozice). V případě zařazení příslušníka do zálohy se tato doba totiž započítává jako doba trvání služebního poměru, což má význam z hlediska výsluhových nároků.

Úprava služební cesty a převelení se značně podobá úpravě obdobných opatření v zákoníku práce s tím rozdílem, že v případě uložení takového opatření je souhlas příslušníka irelevantní, zatímco v pracovněprávním vztahu je souhlas zaměstnance nezbytný.

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje úpravu dalších změn služebního poměru, které nejsou zákoníku práce známi, protože vycházejí ze zařazení do služebních hodností. Těmito specifickými změnami jsou jmenování do jiné služební hodnosti, zastupování na jiném služebním místě nebo zproštění výkonu služby. V zákoně o vojácích z povolání najdeme ještě změnu v podobě přerušování služebního poměru.

Služební poměr může skončit na základě právního úkonu nebo na základě určité právní skutečnosti. Zatímco zákoník práce nám nabízí několik variant zániku pracovního poměru na základě právního úkonu (ať už jednostranného nebo dvoustranného), úprava služebního poměru zná jen jeden způsob zániku na základě jednostranného právního úkonu, kterým je propuštění, jakožto rozhodnutí služebního funkcionáře. Důvody propuštění potom odrážejí požadavky, které je příslušník povinen splňovat již při nástupu do služebního poměru. Pokud tedy některou z podmínek splňovat přestane, služební funkcionář je povinen služební poměr svým rozhodnutím ukončit. Ostatní propouštěcí důvody souvisejí s kázní příslušníka, na kterou je ve služebním poměru kladen velký důraz, neboť musí být zachována důvěryhodnost a důstojnost bezpečnostního sboru.

Podobně jako v § 53 zákoníku práce jsou vyjmenovány skutečnosti, za kterých nesmí zaměstnavatel ukončit pracovní poměr výpovědí, jsou u vojáků z povolání upraveny případy, kdy voják nesmí být propuštěn. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tuto problematiku výslovně neupravuje.

Právními skutečnostmi vedoucími ke skončení služebního poměru jsou především smrt příslušníka nebo jeho prohlášení za mrtvého nebo uplynutí doby určité. Stejnými způsoby zaniká i pracovní poměr. U služebního poměru k těmto způsobům přistupuje ještě další skutečnost, a tou je dosažení 65let věku příslušníka. Trvání pracovního poměru věkem omezené není a v současné době je běžné, že pracují i lidé důchodového věku.

Se skončením služebního poměru jsou dále spojeny určité nároky, ať už majetkového nebo nemajetkového rázu. Jde o nárok na potvrzení o výkonu služby nebo služební posudek nebo nárok na odchodné, jakožto jednorázový finanční příspěvek. Oproti zákoníku práce, který nabízí odstupné (tedy jakýsi ekvivalent odchodného) jen v případě skončení pracovního poměru z důvodu organizačních změn, odchodné náleží každému příslušníku, který splní podmínky dané zákonem, zejména dobu trvání služebního poměru v minimální délce šesti let.

Všechny výše uvedené rozdíly vyplývají ze specifik státní služby, jakožto služby vykonávané vůči státu, a z potřeby zabezpečit řádné fungování v oblasti bezpečnosti státu a výkonu státní správy.

Z hlediska služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který vychází z citovaného zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, považuji právní úpravu za vcelku dostatečnou a nemyslím si, že by bylo v budoucnu zapotřebí tvořit v této oblasti nový právní předpis. U stávající právní úpravy nespátřuji závažné problémy v jejím obsahu, ale spíše v jejím naplňování v praktickém životě.

Odlišnosti úprav pracovního poměru a služebního poměru, na které jsem v této práci upozornila, shledávám z větší části jako odůvodněné. Jde například o stanovení věkové hranice minimálně 18 let pro uchazeče o přijetí do služebního poměru. Sjednocení s úpravou zákoníku práce, podle níž může být do pracovního poměru přijata osoba ve věku 15 let, by bylo v tomto případě nemyslitelné. Příslušník ozbrojených sil či státní zaměstnanec musí disponovat určitými zkušenostmi

a vzbuzovat přirozenou autoritu u svých spoluobčanů, což si u tak mladého člověka těžko představit. Při přípravě zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se dokonce diskutovalo o posunutí spodní věkové hranice až na 21 let. I stanovení maximálního věku 65 let má své opodstatnění. Vyplývá se snahy zajistit profesionální výkon státní služby, ať už v ozbrojených silách nebo u státních úředníků. Po dosažení stanoveného věku služební poměr končí, což ale umožňuje obsadit takto uvolněná místa mladými lidmi. Tato úprava tak vnáší do struktury státní správy „čerstvý vzduch“, který ve svých důsledcích přináší pokrok, inovace a nové přístupy. Stejně tak zvýšené nároky na uchazeče v oblasti zdravotní, psychické či fyzické způsobilosti jsou nezbytným požadavkem pro výkon státní služby, vyplývají z její zvláštní povahy.

S podmínkou státního občanství České republiky, která se vyžaduje u uchazečů o přijetí do služebního poměru, osobně nesouhlasím. Občan jiného státu může být přijat do služebního poměru pouze za podmínky, že získá české občanství. Po vstupu do Evropské unie vyvstává otázka, proč by se nemohl stát příslušníkem bezpečnostní složky nebo státním zaměstnancem i občan EU, když ho v mnoha případech české právo staví naroveň občana České republiky. Pokud může cizí státní příslušník vykonávat na území České republiky práci v poměru pracovním, proč by nemohl být přijat i do poměru služebního? Domnívám se, že pokud by ovládal český jazyk, nebyl by problém zařadit ho např. do policejního sboru. Dokonce by mohl být přínosem, vzhledem ke zkušenostem, které by si přinášel ze své země.

Co se týče přijímacího řízení do služebního poměru, vnímám velmi negativně délku přijímacího řízení pohybující se kolem třech měsíců u příslušníků bezpečnostních sborů a až šesti měsíců u vojáků z povolání. Za předpokladu takto dlouhého procesu od prvotního kontaktu s uchazečem do rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, nemohou personální útvary flexibilně obsazovat volná služební místa, což může v praxi způsobovat řadu problémů. Absenci personálu pak nezbyvá než řešit formou různých změn služebního poměru jiných příslušníků, ať už se jedná o zastupování na jiném služebním místě nebo o vysílání na služební cesty. Služební poměr, byť je svou povahou právním poměrem veřejnoprávním, by si měl vzít příklad ze soukromého sektoru. Obsazení volného místa zde bývá otázkou několika dní. Zaměstnavatel tak může pružně reagovat na potřeby zajištění kvalifikovaného

personálu. Není zde vázán žádnými formalismy. Zaměstnanec také zpravidla může nastoupit do zaměstnání ihned, nevyskytuje se zde přílišná prodleva mezi prvotním kontaktem a přijetím do pracovního poměru. V případě služebního poměru může uchazeče odradit nejistota, s kterou musí čekat několik měsíců na verdikt o svém přijetí popř. nepřijetí. Mnoho uchazečů to proto v tomto mezidobí vzdá, najde si zaměstnání jiné a o přijetí do služebního poměru ztratí zájem.

Další otázka vyvstává v souvislosti s dobou, na kterou se sjednává pracovní nebo služební poměr. Zákoník práce zakotvuje možnost sjednání pracovního poměru na dobu určitou i na dobu neurčitou. Zaměstnavatel si může podle svých potřeb vybrat, jakou formu pracovního poměru se zaměstnancem uzavře. Pracovní poměr na dobu neurčitou přináší zaměstnanci jistotu zaměstnání, protože zaměstnavatel může takovýto pracovněprávní vztah vypovědět jen ze zákonem stanovených důvodů. Pracovní poměr na dobu určitou je pak vhodný sjednávat např. pro výkon sezónních prací nebo k dočasnému nahrazení dlouhodobě nepřítomného zaměstnance (z důvodu mateřské dovolené, z důvodu dlouhodobé pracovní neschopnosti atd.).

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je však postaven na zcela jiném principu. Zde není ponechána možnost výběru. Služební poměr je s příslušníkem nejprve uzavřen na dobu určitou v trvání tří let, následně musí příslušník vykonat služební zkoušku, po jejímž úspěšném absolvování je zařazen do služebního poměru na dobu neurčitou. Podobný princip můžeme sledovat i v připravovaném služebním zákonu. Podle něj se státní zaměstnanci přijímají na dobu určitou, zpravidla na jeden rok. Tato tzv. příprava na službu je dokonce vykonávána v poměru pracovním. Pokud se chtěl zákonodárce držet schématu s jakým pracuje v případě služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tedy aby zařazení do služebního poměru na dobu neurčitou předcházela jakási „zkušební doba“ završená zkouškou, nechápu, proč v případě státních zaměstnanců rovněž nezvolil služební poměr na dobu určitou s následnou možností pokračování ve služebním poměru na dobu neurčitou. V tomto ohledu bych navrhovala zmíněnou právní úpravu sjednotit.

Jedním z aktuálních problémů, který se rozhodla řešit skupina poslanců kolem Františka Bublana, je dokonce otázka zrušení služebního poměru na dobu určitou

u příslušníků bezpečnostních sborů. Dne 3.12.2008 předložila tato skupina poslanecké sněmovně návrh zákona (sněmovní tisk 675/0), kterým se mění a doplňuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Podle navrhované úpravy zákona by zrušení služebního poměru na dobu určitou mělo přispět ke zvýšení zájmu občanů o přijetí do služebního poměru. Do této chvíle má občan, který je přijat do služebního poměru na dobu určitou, velmi problematické postavení např. při žádosti o hypotéku na bydlení, půjčku apod., protože banky nejsou ochotny půjčovat své finance osobě, která je zaměstnána na dobu určitou a u níž hrozí nebezpečí, že služební poměr nebude prodloužen a osoba tak nebude schopna poskytnuté finanční prostředky řádně splácet. Zrušením služebního poměru na dobu určitou by se upevnila jistota zaměstnání i pro nově přijímané příslušníky, čímž by došlo k personální stabilizaci bezpečnostních sborů. Poslanci si od změny zákona slibují, že se jim podaří vyloučit nebo alespoň minimalizovat hromadné odchody příslušníků bezpečnostních sborů, zejména příslušníků Policie ČR. To by mělo pozitivní dopad i z ekonomického hlediska, protože by se snížily výdaje na odchodné a výsluhový příspěvek.

Osobně považuji tento návrh za velmi přínosný z výše uvedených důvodů, protože pro příslušníky bezpečnostních sborů, stejně jako pro ostatní občany, je zajištění bydlení prioritou. Pokud pro příslušníky nebude problém získat prostředky k financování bydlení, budou se moci i častěji, než tomu bylo dosud, stěhovat tam, kde jsou volná služební místa nebo kde je nedostatek příslušníků.

Zákon o vojácích z povolání zná naopak pouze služební poměr na dobu určitou. Potřeba omlazování jednotlivých složek ozbrojených sil převýšila potřebu jistoty zaměstnání. Výše zmiňovaný problém služebního poměru na dobu určitou, je zde řešen formou příspěvku na bydlení, který vojáci pravidelně dostávají nad rámec svého měsíčního platu.

S omezením práv a zvýšením některých povinností ve služebním poměru souhlasím. Zpřísnění vůči těmto osobám musí být nezbytnou součástí služebního poměru, protože vykonávají úkoly vycházející z potřeb státu a musí stát patřičně reprezentovat. Dodržování služební kázně, zachovávání mlčenlivosti, služební

zdvořilosti a neohrožování dobré pověsti svého sboru - to vše vidím jako oprávněný požadavek na všechny státní zaměstnance. Jde o loajalitu ke svému zaměstnavateli, kterým je v tomto případě stát. Stejná loajalita se předpokládá i v poměru pracovním podle zákoníku práce, obdobné principy mohou být zakotveny v pracovní smlouvě.

Zákaz členství v politických stranách má zajistit objektivitu státních zaměstnanců a tím zabránit vnitřnímu ovládnutí státní správy politickými názory, má eliminovat možnost vzniku střetu zájmů a ochránit státního zaměstnance při výkonu státní služby před tlaky politických stran. Stejně tak zákaz výkonu jiné výdělečné činnosti či členství v řídicích a kontrolních orgánech právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost, má minimalizovat prostor pro úplatky a korupci ve státní správě.

U vojáků z povolání stanoví zákon v tomto směru odchylku a sice, že výkon výdělečné činnosti je podmíněn souhlasem služebního orgánu. Domnívám se, že i v tomto případě by se mělo jednat o absolutní zákaz výkonu jiné výdělečné činnosti. Služební orgán nemůže v okamžiku udělování souhlasu dost dobře posoudit, do jaké míry ovlivní výdělečná činnost vojáka výkon jeho služby. Služební poměr vojáka z povolání je uzavírán na dobu určitou a voják by se měl po celou dobu trvání tohoto poměru věnovat výhradě výkonu státní služby. Každá jiná výdělečná činnost ho podle mého názoru může ovlivňovat a omezovat jeho služební nasazení.

Absence souhlasu příslušníka ohledně změny služebního poměru je dána zvláštní povahou výkonu služby a úzce souvisí se zvýšenými povinnostmi zaměstnanců státní správy. Vzhledem k tomu, že ve služebním poměru dochází ke změnám často, bylo by pro služební funkcionáře, ale i pro samotné zaměstnance, zbytečně zatěžující vyžadovat při každé takové změně opětovně souhlas s jejím provedením. Zaměstnanec vstupující do služebního poměru by si měl uvědomit, že státní služba musí být vykonávána tam, kde je to zrovna potřeba, a že změny služebního poměru jsou nezbytným prostředkem, jak dosáhnout co nejefektivnějšího výkonu státní služby. V pracovním poměru obvykle ke změnám nedochází tak často, výkon práce v pracovním poměru vykazuje větší stabilitu, proto považuji za správné vyžadovat v tomto případě souhlas zaměstnance.

Dále jsem zaznamenala rozdíl v úpravách přeložení u služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a služebního poměru státních zaměstnanců. Státní zaměstnanec je totiž možno přeložit pouze na dobu maximálně 180 dní v kalendářním roce, oproti úpravě služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kde se délka doby přeložení odvíjí od potřeb zaměstnavatele. Považuji za neopodstatněné, aby přeložení u státních zaměstnanců bylo tímto způsobem omezováno. Stanovená doba nemusí být v daném případě dostačující k zabezpečení bezproblémového fungování státní správy. Chceme-li úředníky převést do služebního poměru, neměly by zde vyvstávat rozdíly mezi úpravami služebních poměrů. Proto by doba přeložení měla u státních zaměstnanců rovněž záviset na potřebách zaměstnavatele, tedy státu, který by tak nebyl nucen z důvodu existence fixní lhůty vracet státního zaměstnance na původní místo dříve, než pominul důvod, pro který byl přeložen a nahrazovat ho zaměstnancem jiným, který do problematiky daného služebního úkolu není zasvěcen. Plnění úkolů souvisejících s výkonem služby by se tímto způsobem protahovalo a brzdilo by činnost státní správy.

Lhůta 180 dní je stanovena i pro zastupování podle § 47 odst. 2 SZ. Zastupující státní zaměstnanec však může souhlasit s překročením 180denní doby, pak zastupování pokračuje i po uplynutí zákonem stanovené doby. Pokud v případě zastupování může být doba 180 dní prolomena souhlasem státního zaměstnance, není důvod, proč by tomu nemohlo být stejně i ve výše zmiňovaném případě přeložení. Z výše uvedených důvodů bych se přiklonila ke sjednocení právních úprav odstraněním 180denní lhůty u služebního poměru státních zaměstnanců.

Odlišnosti v úpravě zániku služebního poměru opět vyplývají z pojetí služebního poměru, které staví na jistotě a stabilitě zaměstnání. Nejmarkantnějším rozdílem je neexistence dohody, jakožto způsobu skončení služebního poměru. Služební poměr může zaniknout jediným právním úkonem, a to propuštěním. Oproti tomu zákoník práce nabízí několik variant právních úkonů, které zánik pracovního poměru způsobují (dohoda, výpověď, okamžité zrušení, zrušení ve zkušební době). Propuštění ze služebního poměru, jakožto jednostranný právní úkon, je možné jen z důvodů, které jsou uvedeny v zákoně. Tyto důvody propuštění úzce souvisejí s nároky, které jsou na příslušníky kladeny již při vzniku služebního poměru. Cílem služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je především zajišťovat

bezpečnost státu a jeho občanů, proto je zde kladen velký důraz na kázeň příslušníků.
Většina propouštěcích důvodů proto souvisí právě s porušením kázně.