

IURIDICA 1981 — MONOGRAPHIA XXXVI
ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

SOCIALISTICKÁ
STÁTNÍ
SLUŽBA

UNIVERSITATIS CAROLINAE PRAGUE 1981

TAISIA ČEBIŠOVÁ

SOCIALISTICKÁ STÁTNÍ SLUŽBA

UNIVERZITA KARLOVA, PRAHA 1981

TAISIA ČEBIŠOVA

SLUŽBA STÁTNÍ SOCIALISTICKÁ

OBSAH

Úvod

I. Pojem, obecná charakteristika a systémy státní služby

§ 1 — Pojem a obecná charakteristika státní služby	15
§ 2 — Systémy státní služby	19

II. Buržoazní veřejná služba

III. Socialistický systém státní služby

§ 1 — Základní marxisticko-leninská východiska socialistické státní služby	29
§ 2 — Vývoj státní služby za socialismu	33
§ 3 — Právní vymezení a povaha socialistické státní služby	38
§ 4 — Zásady socialistické státní služby	45

IV. Socialistické státněslužební vztahy

§ 1 — Subjekty státněslužebních vztahů	51
§ 2 — Právní podmínky a způsob výběru pracovníků státního aparátu	57
§ 3 — Vznik a průběh státněslužebních vztahů	63
§ 4 — Práva a povinnosti pracovníků státního aparátu	66
§ 5 — Systém pobídek a odpovědnosti ve státní službě	73

V. Právní úprava socialistické státní služby

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

I. Понятие, общая характеристика и системы государственной службы

§ 1 — Понятие и общая характеристика государственной службы	15
§ 2 — Системы государственной службы	19

II. Буржуазная „публичная“ служба

III. Социалистическая система государственной службы

§ 1 — Основные марксистско-ленинские исходные положения социалистической государственной службы	29
§ 2 — Развитие государственной службы при социализме	33
§ 3 — Правовое определение и характер социалистической государственной службы	38
§ 4 — Принципы социалистической государственной службы	45

IV. Социалистические государственно-служебные отношения

§ 1 — Субъекты служебных отношений	51
§ 2 — Правовые условия и порядок подбора государственных служащих	57
§ 3 — Возникновение и прохождение служебных отношений	63
§ 4 — Права и обязанности государственных служащих	66
§ 5 — Система мер поощрения и ответственности в государственной службе	73

V. Правовая регламентация социалистической государственной службы

CONTENTS

Introduction

I Conception, General Characteristic and Civil Service Systems

Par. 1 — Conception and Characteristic of the Civil Service	15
Par. 2 — Civil Service Systems	19

II Bourgeois Public Service

III Socialist Civil Service System

Par. 1 — Fundamental Marx-Leninist Starting Points of the Socialist Civil Service	29
Par. 2 — Civil Service Development under Socialism	33
Par. 3 — Legal Definition and Characteristic of the Socialist Civil Service	38
Par. 4 — Principles of the Socialist Civil Service	45

IV Socialist Civil Service Relations

Par. 1 — Subjects of Service Relations	51
Par. 2 — Legal Conditions and Method of Selection of the State Machinery Servants	57
Par. 3 — Origin and Progress of Service Relations	63
Par. 4 — Rights and Duties of State Machinery Servants	66
Par. 5 — System of Stimulants and Responsibility in Civil Service	73

V Legal Regulation of the Socialist Civil Service

ÚVOD

1. O státní službě¹⁾ se v naší literatuře v posledních letech psalo tak nepatrně, že již samo toto téma může na první pohled zapůsobit anachronicky.

Zmenšený zájem teorie tu souvisel především se zúžením příslušné právní úpravy. Po odstranění buržoazní státní služby byla totiž u nás, podobně jako v ostatních socialistických zemích, podstatná část právního režimu pracovníků státního aparátu upravena pracovním právem. Služební vztahy jsou nyní zvláště upraveny jen v některých oblastech činnosti státního aparátu nebo pro některé kategorie pracovníků. Státní služba se tak dostala na okraj pozornosti československého správního práva.

Zařazení tohoto tématu do Státního plánu základního výzkumu na 6. pětiletku vyplynulo ze *vzrůstající společenské aktuálnosti problematiky státní služby*. Ta je dána především

a) vzrůstající úlohou socialistického státu v průběhu rozvoje socialistické společnosti, b) vzrůstajícím podílem socialistického státního aparátu a jeho kádrů na plnění rozvíjejících se funkcí a úkolů socialistického státu a c) potřebou přizpůsobovat úroveň státního aparátu novým sociálně politickým a ekonomickým podmínkám, které vyznačují současné etapy výstavby rozvinuté socialistické společnosti a výstavby materiálně technické základy komunismu a odpovídajících přeměn ve společenské nadstavbě.²⁾

2. Společenský význam státní služby našel svůj odraz v posledních letech zejména v sovětské teorii. Lze jej dokumentovat zvláště na dvou skutečnostech:

a) byla vydána celá řada publikací, zabývajících se výhradně³⁾ nebo v určitém rozsahu⁴⁾ sovětskou státní službou z různých vědních hledisek;

1) Pojem státní služby vykládám v kapitole I. Znamená jednak činnost, jednak právní režim pracovníků státního aparátu.

2) Srov. materiály XXIV. a XXV. sjezdu KSSS a XIV. a XV. sjezdu KSČ.

3) V. M. Manochin: Sovětskaja gosudarstvennaja služba. Juridič. literatura, Moskva 1966; Služaščij sovětskogo gosudarstvennogo apparata. Kol. práce za redakce Ju. A. Tichomirova, Juridič. literatura, Moskva 1970; D. B. Lebin, M. N. Perfiljev: Kadry apparata upravlenija v SSSR. Nauka, Leningrad 1970; V. D. Popkov: Etika sovětskoj gosudarstvennoj služby. Juridič. literatura, Moskva 1970; M. S. Studěnikina: Soвершенствование законодательства о gosudarstvennoj službě v SSSR, v: Problemy sovershenstvovanija sovětskogo zakonodatelstva 2, Moskva 1975.

4) Vědecké základy státní správy v SSSR, kol. práce, redakce Luněv, Jampolskaja, Piskotin. Academia, Praha 1974; G. I. Petrov: Osnovy sovětskogo gosudarstvennogo upravlenija. ILU, Leningrad 1974; V. I. Remněv: Problemy NOT v apparatě upravlenija. Nauka, Moskva 1973 aj.; srov. bibliografii a též učebnice sovětského správního práva z poslední doby.

b) práce sovětských administrativistů, zaměřené na rozvoj správního práva, zdůrazňují potřebu vědecky rozpracovat, novelizovat a v zásadě unifikovat sovětskou státní službu; obsahují i konkrétní návrhy de lege ferenda v tomto směru.

Následující stanoviska mohou blíže osvětlit podstatu této tendence a relevantní argumentaci.

Podle Piskotina a Lazareva⁵⁾ mnohé otázky státní služby nejsou upraveny. „Zákonodárství musí určit požadavky, jimž jsou povinni vyhovávat lidé, kteří mohou kandidovat na funkce (vzdělání, odpracovaná léta apod.), pořádek v obsazování funkčních míst (jmenování, volba, konkurs apod.). Neméně důležitá jsou objektivní kritéria hodnocení... otázka stimulování a hierarchického služebního postupu. Boji proti možným nahodilostem a protekcionářství v kádrových otázkách by napomohly atestace. Systém doškolování musí být v nutné míře unifikován a právně upraven.“

Koreněv a Petrov⁶⁾ doporučují zvážit akt o základech služby, který by doplnil pracovní zákonodárství. Tento akt by měl být ve značné míře orientován na vztahy pracovníků k občanům a vztahy mezi pracovníky. K podobným návrhům dospěli již dříve Pachomov a Manochin,⁷⁾ který navrhl uzákonit Základy zákonodárství o službě, jež by obsahovaly úkoly státní služby, základní pravidla o přijímání do služby, základy právního postavení a činnosti státních zaměstnanců, základy stimulování státních zaměstnanců a jejich odpovědnosti za porušování právních povinností.

Vědecké základy státní správy v SSSR⁸⁾ podpořily tento návrh. Problematika státní služby byla zpracována v rámci výzkumu zdokonalování sovětského zákonodárství.⁹⁾ Mnoho podnětů v tomto směru přinášejí i práce z jiných oborů nebo práce interdisciplinární.¹⁰⁾

Problematikou státní služby se z různých zorných úhlů zabývá i literatura dalších socialistických zemí, především polská a maďarská.¹¹⁾ Zájem o státní službu dokumentují i vědecká shromáždění a výzkumy.¹²⁾

⁵⁾ M. I. Piskotin, B. M. Lazarev: O razvitiiji nauki sovětskogo administrativnogo prava. SGP 4/1975, str. 47–55.

⁶⁾ A. P. Koreněv, G. J. Petrov: O soveršenstvovaniji administrativnogo zakonodatelstva. SGP č. 4/1974, str. 20–26.

⁷⁾ V. M. Manochin: cit. práce, str. 31 a 189–193.

⁸⁾ Cit. práce, str. 319.

⁹⁾ M. S. Studěnikinová: cit. práce, str. 72–85.

¹⁰⁾ Srov. S. S. Alexejev: Socialnaja cennost prava v sovětskom obščestve. Juridičeskaja literatura, Moskva 1971; V. D. Popkov: cit. práce; V. I. Remněv: cit. práce. K těmto námětům blíže viz kap. III a IV této práce.

¹¹⁾ Např. W. Jaśkiewicz: Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych. Univ. im. A. Mickiewicza, Poznań 1966; W. Jaśkiewicz: Stosunki służbowe w administracji. Warszawa–Poznań 1969; J. Starościk: Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych. Państwowe wydawnictwo naukowe, Warszawa 1968; J. Letowski: Polecenie służbowe w administracji. Wyd. prawnicze, Warszawa 1972; Berényi–Szatnary: Adaption of Public Administration Personnel to Changes in Society. Institut of Administrative Law, Budapešť 1968; srov. dále socialistické učebnice správního práva a spravovédnou literaturu – viz bibliografie.

3. V posledních letech byly provedeny i legislativní úpravy socialistické státní služby. Zvláštní právní předpisy, upravující služební vztahy pracovníků státního aparátu, byly vydány — v návaznosti na pracovní kodexy — v NDR, MLR a PLR. Rovněž v ČSSR některé nové právní předpisy zařazují ustanovení o služebních právech, povinnostech a předpokladech pro výkon funkce ve státní správě (podrobněji viz kap. III).

Význam zdokonalování státní služby a socialistické zákonnosti v této oblasti vyplývá i z čl. 58 Ústavy SSSR z r. 1977, který posílil záruky socialistické zákonnosti v činnosti státního aparátu. Jedním ze základních práv sovětských občanů je nyní podat stížnost soudu na postup funkcionářů, „jímž byl porušen zákon, překročena jejich pravomoc nebo omezena práva občanů“.

4. Teoretické i praktické úsilí o zdokonalování socialistické státní služby souvisí zejména s dvěma základními skutečnostmi:

a) se zvýšenou *pozorností*, kterou stranické a státní orgány věnují *státnímu aparátu a jeho kádřím*;

b) s *rozvojem vědních oborů*, které umožňují hlubší a všestrannější studium lidského prvku státního aparátu a jeho zdokonalování na vědecké bázi.

Ad a) Státní aparát tvoří lidé, materiální prostředky (věcné a finanční) a organizace. Rozhodující postavení se zde přiznává lidem.

V. I. Lenin zdůrazňoval, že podstata problémů správy nespočívá v analýze systémů, v reorganizování nebo zřizování nových institucí, nýbrž v lidech, ve výběru lidí.¹³⁾ Tento Leninův výrok nelze jistě chápat jako nedocenění organizačních aspektů správy. O tom svědčí další Leninovy myšlenky, například i důraz, který kladl na potřebu zvládnout správní vědu. Lenin zde však poukazuje na *klíčovou* roli kádřů, bez nichž nelze uskutečnit nic ve státní správě ani v dalších oblastech státní činnosti.

Realizace společenských záměrů a cílů se neobejde bez tvůrčí organizátorské práce lidí. Podle Marxe „ideje nemohou vůbec nic uskutečnit. Uskutečnit je mohou lidé, kteří musí použít praktickou sílu“.¹⁴⁾

Pracovníci státního aparátu nejsou ani kvantitativně zanedbatelnou složkou populace.¹⁵⁾ Státní aparát vykazuje s rozvojem civilizace tendenci

¹²⁾ Sympozium o odpovědnosti státních zaměstnanců. Varšava, červen 1975; Maďarská akademie věd provádí dlouhodobý interdisciplinární výzkum státního aparátu zaměřený i na kádry. V ČSSR jsou na pracovníky státního aparátu zaměřeny výzkumy, zabezpečované Ústavem státní správy při vládě ČSSR, týkající se přípravy, výchovy a motivace kádřů; v rámci RVHP výzkum hodnocení a výchovy kádřů.

¹³⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 33, str. 301.

¹⁴⁾ K. Marx, B. Engels: Spisy, díl II, str. 138.

¹⁵⁾ O tomto problému např. M. Jelowicki: Rozmiary aparatu administracji państwa i jego organizacja. P i P 5/71, str. 745–754; J. Kowacsics: Optimisation du personnel administratif. Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis, Tomus XIII/1971, str. 57–78; J. Palivec: Vývoj systemizace v aparátech státní správy a možnosti jejího dalšího zdokonalování. Bulletin Ústavu státní správy v Praze, 1/1980, str. 57–80.

početně růst, což vede mj. k zvyšování jeho nákladnosti. Objektivní základ této tendence je dán rozvojem úkolů a funkcí státu. K tomu však přistupuje množství příčin subjektivní povahy, spočívajících jednak v organizačních nedostatecích, jednak v morálním profilu lidí, nedostatečné kvalifikaci, špatném stylu práce atd. Neúměrná hypertrofie státního aparátu pak vyvolává tlak na zdokonalování celého systému.

Socialistické státy musely v počátcích svého vývoje nejprve vyřešit nálehavé praktické otázky – výběr a základní zaškolení nových pracovníků státního aparátu z řad dělníků a rolníků. Vybudování nového, vědecky podloženého systému kádrů socialistického státního aparátu pak bylo a je dlouhodobým, trvalým procesem.

Teorie kádrů socialistického státního aparátu je široce rozpracována v Leninově díle, z jehož požadavků „třídnosti, komunistické ideovosti, vysokých morálních kvalit, oddanosti straně, těsného spojení s lidmi, trvalého úsilí o politické a odborné sebevzdělání, obětavosti v práci pro socialismus“¹⁶⁾ vychází praxe socialistických států.¹⁷⁾

Poslední sjezdy KSSS a KSČ podtrhly růst významu subjektivního činitele. Položily důraz na věrnost socialismu, angažovaný politický přístup, odpovědnost pracovníků státního aparátu, náročnost, tvůrčí a iniciativní přístup k plnění úkolů, zvyšování účinnosti jejich práce.¹⁸⁾

XV. sjezd KSČ vyzdvihl odpovědnost „vlád, ministerstev a pracovníků státní správy... Každý odpovědný pracovník ministerstva a centrálního úřadu a celé řídicí sféry si musí být vědom, že svou činností rozhoduje často o řešení otázek, které mají velký politický a společenský dosah“. Styl práce se „musí vyznačovat důsledným prosazováním politiky strany, celospolečenských zájmů, třídním přístupem, vysokou politickou odpovědností a profesionální úrovní“. Zdůrazňují se dále takové kvality, jako „schopnost předvídat vývoj, pohotově reagovat na nové potřeby, řešit nové úkoly komplexně“.¹⁹⁾

Význam, jenž stranické a státní orgány přikládají kádrům, ovlivňuje jejich vědecký výzkum, který stranická usnesení přímo ukládají. Usnesení předsednictva ÚV KSČ ze 6. listopadu 1970,²⁰⁾ potvrzené XIV. sjezdem, ukládá „usměrňovat vědeckovýzkumná pracoviště k hlavním otázkám kádrové a personální práce. Organizovat výměnu zkušeností, popularizovat výsledky teorie a praxe, uplatňovat poznatky ze socialistických zemí“.

¹⁶⁾ Rezoluce XIV. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1971.

¹⁷⁾ Blíže kap. III a IV.

¹⁸⁾ Srov. XIV. sjezd KSČ, Zpráva o činnosti. Svoboda, Praha 1971, str. 43–44; XXV. sjezd KSSS, Zpráva o činnosti. Svoboda, Praha 1976, str. 56, 63 a 71; XV. sjezd KSČ, Zpráva o činnosti. Svoboda, Praha 1976, str. 31–32.

¹⁹⁾ Tamtéž, str. 40–41, str. 45–47.

²⁰⁾ Ke kádrové a personální práci. Usnesení ÚV KSČ. Svoboda, Praha 1971.

Tento úkol se bezprostředně týká i správního práva v oblasti státní služby.²¹⁾

Státní služba a její právní úprava souvisí se základními aspekty rozvoje socialistického státu a společnosti.

Tak *prohlubovat socialistickou demokracii* znamená mj. posílit úlohu zastupitelských sborů vůči výkonným orgánům (zejména v oblasti vymezení jejich úkolů a postavení, kontroly a odpovědnosti). Důsledné provedení tohoto požadavku však zahrnuje i zpřesnění práv, povinností a odpovědnosti pracovníků, které podmiňuje účinnou kontrolu státního aparátu a realizaci jeho odpovědnosti.

Patří sem požadavek rozšiřovat okruh volených funkcionářů státního aparátu, požadavky na pracovníky státního aparátu, zejména prohlubování socialistické morálky a kultury činnosti ve vztahu k občanům i regulace poměrů uvnitř státní služby.

Rovněž *zvyšování efektivity* státního aparátu²²⁾ zahrnuje široký okruh předpokladů z oblasti státní služby. Hlavní důraz je zde kladen na náročnější výběr²³⁾ pracovníků a na přesné vymezení jejich právního postavení, které musí odpovídat současným společenským potřebám.

Ad b) Problematika kádrů státního aparátu byla donedávna zkoumána jako fenomén politický (politicko-sociologický) a především juristický.

Výsadní postavení právní vědy (zejména správního práva) na tomto poli souviselo se zvláštní úpravou právního postavení státních zaměstnanců a s tzv. právním pojetím státní správy, které dlouho převažovalo v evropské doktríně.

Marxistická věda se ovšem při studiu společenských procesů a jevů nikdy neomezovala jen na právní stránku, nýbrž zkoumala je od počátku v souvislosti se sociální realitou. Teoretické marxistické práce vyrůstaly i na tomto úseku ze společenských potřeb a probíhaly, jak to vidíme na Leninově díle, současně s praktickým řešením úkolů socialistického státního aparátu.

Vstup dalších oborů do výzkumu kádrů státního aparátu v období vědeckotechnické revoluce souvisí především a) s rozvojem teorií organizace a řízení, b) s rozvojem věd o člověku a společnosti (fyziologie duševní práce,

21) Srov. V. Delong: K analýze ideového vývoje vědy správního práva, k základním úkolům jejího dalšího rozvoje. Právník 4/1975, str. 283.

22) Podle vědeckých odhadů růst produktivity práce jde ze 40–50 % na vrub technického pokroku, z 50–60 % je ho dosahováno působením správních, řídicích a sociálních faktorů. V činnosti státního aparátu se tedy spatřuje významný zdroj rezerv společenského rozvoje (podle Remněva: cit. práce, str. 34).

23) Zvyšování počtu pracovníků nejen neodstraňuje nedostatky způsobené nesprávným výběrem kádrů, ale navíc „prodražuje“ státní aparát. Hypertrofie lidí vede k „vymýšlení“ úkolů, a tedy k byrokratizaci aparátu. Blíže Starošciak: Elementy nauki upravlenija. Progress, Moskva 1965, str. 238.

individuální a sociální psychologie, sociologie aj.). Využívá se stále více různých sociologických metod, psychometrických šetření, aplikují se motivační teorie, poznatky o lidském myšlení, teorie rozhodování atd.²⁴⁾

Tyto výzkumy, které spadají do oblasti správní vědy, mají význam i pro rozvoj správního práva a jeho vědy především v tom směru, že zprostředkují vědecké poznání mimoprávních aspektů státní správy, pomáhají upřesnit místo práva v systému státní správy a verifikovat jeho působení. Tím vytvářejí předpoklady pro zvýšení efektivity práva i úrovně jeho vědeckého zkoumání.

5. Státní služba je v učebnicích socialistického správního práva tradována jako jeden ze základních institutů správního práva. Přesto patří — zejména u nás — k málo propracovaným otázkám tohoto oboru.

Příčiny třeba hledat v poměrně nedávné pracovněprávní úpravě na tomto úseku a dosud nedostatečném vědeckém zpracování různých aspektů kádrové problematiky státního aparátu.

Zatímco význam státní služby ve faktickém smyslu (činnost pracovníků státního aparátu) nevyvolává pochybností, otázka společenské funkce, vymezení a obsahu státní služby jako právního institutu není dostatečně ujasněna.

Státní služba zahrnuje široký okruh teoretických a praktických otázek, které nelze (zvláště po delší odmlce v naší literatuře)²⁵⁾ řešit najednou.

Soustřeďuji se proto ve své práci na shora uvedené základní teoretické problémy státní služby, jejichž objasnění je předpokladem pro další výzkum tohoto institutu.²⁶⁾

Pokud se zabývám jednotlivými prvky státní služby, nejde mi o systematický pozitivněprávní výklad látky, ale spíš o konfrontaci společenských potřeb a jejich právního zakotvení z hlediska zdokonalování státního aparátu a socialistické zákonnosti na tomto úseku.

V souladu se svým pracovním zaměřením se zabývám především pracovníky státní správy, kteří tvoří většinu subjektů služebních vztahů. V rámci obecné problematiky státní služby zahrnují však mé úvahy i pracovníky ostatních státních orgánů.

V socialistickém státním aparátě významné místo zaujímají volení funkcionáři. Právní režim volených funkcionářů, kteří vykonávají svou funkci na funkčním místě v systému státního aparátu za odměnu, je zahrnován

²⁴⁾ Srov. např. M. Máša: *Základy teorie řízení a správy*. Krajské kulturní středisko, Brno 1969; J. Khol: *Člověk v systému řízení*. Svoboda, Praha 1975.

²⁵⁾ Na toto téma z hlediska pracovního práva publikovala rozsáhleji Kalenská — viz odkazy a bibliografie.

²⁶⁾ Zajisté i zde platí Leninův výrok, že „kdo se pouští do dílčích otázek bez předběžného řešení otázek obecných, bude na každém kroku, aniž si to uvědomí, nevyhnutelně ‚narážet‘ na tyto obecné otázky“ (V. I. Lenin: *Spisy*, sv. 12, str. 478).

do problematiky socialistické státní služby (a v tomto rozmezí tvoří i předmět mé práce). Problematika právního postavení veřejných funkcionářů je však širší a zasluhovala by samostatného zpracování.²⁷⁾

²⁷⁾ O právním postavení funkcionářů národních výborů z hlediska pracovního práva viz M. Kalenská: K některým problémům pracovních vztahů poslanců a pracovníků národních výborů. Správní právo 3/1979; Práva, povinnosti a odpovědnost pracovníků a dlouhodobě uvolněných poslanců národních výborů v pracovních vztazích. Správní právo 5/1979.

POJEM, OBEČNÁ CHARAKTERISTIKA A SYSTÉMY STÁTNÍ SLUŽBY

§ 1 — POJEM A OBEČNÁ CHARAKTERISTIKA STÁTNÍ SLUŽBY

1. Vzhledem k mnohoznačnosti spojení výrazů „státní“ a „služba“ nutno předeslat terminologickou poznámku.

V odborné literatuře se setkáváme s výrazem státní (veřejná) služba v několikerém slova smyslu.

Pojem *služba* se používá k charakteristice *činnosti státu*, zejména na úseku státní správy.¹⁾ Odlišná sociálně ekonomická podstata buržoazního a socialistického státu, jejich rozdílné třídně politické postavení a historické poslání ovšem diferencují služební (pečovatelskou) teorii buržoazního státu od úlohy socialistického státu v péči o život a rozvoj společnosti a jejích občanů²⁾ a dodávají tomuto pojmu v příslušném kontextu podstatně odlišný obsah.

Tradičně se užívá pojmu služba k označení činnosti státu především na úseku sociálně zdravotním, kulturním a školském. Tento termín se rozšířil i do dalších oblastí, takže mluvíme o službě (službách) zajišťovaných na úseku zdravotnictví, veřejného pořádku a bezpečnosti, veřejné dopravy apod.³⁾

2. Koná-li někdo určitou činnost pro stát, z jeho pověření, říká se, že je ve státní službě. Může jít přitom o záležitost jednorázovou nebo relativně trvalou, vykonávanou v pracovním nebo obdobném poměru, za úplatu nebo z titulu čestné funkce.

¹⁾ O služební roli socialistického státu srov. např. J. Staroścjak: *Administracja, zagadnienia teorii i praktyki*. PWN, Varšava 1974, str. 318.

²⁾ O tom E. Kučera: *Soudobý buržoazní stát a jeho hospodářská činnost*. Nakladatelství ČSAV, Praha 1965.

³⁾ Státní orgány a pověřené organizace vykonávají státní službu na jednotlivých úsecích. Např. státní službu pro drahé kovy vykonává Státní zkušebna pro drahé kovy, hygienickou službu zabezpečují hlavní hygienici ČSR a SSR, krajští a okresní hygienici a příslušná zařízení atd.

3. Sám termín služba má podle Jaśkiewicz⁴⁾ nejméně dva významy: *činnost*, která je předmětem služebního závazku, nebo okolnost, že někdo je činný ve službách jiné osoby, tj., že je v určitém *svazku* vůči této osobě.

Obě tyto stránky, tj. služba jako činnost i jako svazek (právní), našly svůj výraz v definici *státní služby* v jejím *speciálním významu*. Termínu státní služba se používá jako označení pro a) *činnost*, b) *právní režim osob působících ve státním aparátě*. V tomto smyslu se vžil v československé i cizí terminologii.⁵⁾

Státní služba může být chápána jako *činnost* pracovníků státního aparátu. Například učebnice sovětského správního práva⁶⁾ konstatuje, že „státní služba je činnost pracovníků státních orgánů, založená na zákoně, uskutečňovaná za odměnu a spočívající v praktické realizaci státně mocenských oprávnění v různých sférách společenského života“.

Ve starší sovětské literatuře Studenikin definoval státní službu jako „praktickou realizaci funkcí státu“⁷⁾ Pašerstnik⁸⁾ jako „pracovní činnost“, Petrov⁹⁾ jako „uskutečňování povinností vyplývajících z funkčního místa“.

Manochin¹⁰⁾ charakterizuje státní službu jako *činnost* a) státních zaměstnanců a b) sovětského státu v rámci organizování a právní regulace činnosti státních zaměstnanců.

Státní služba je tedy chápána v první řadě jako označení pro činnost státních zaměstnanců. Pokud jde o povahu této činnosti, podle Studenikina¹¹⁾ téměř všichni administrativisté charakterizují tuto činnost jako „uskutečňování státních funkcí státními zaměstnanci“.

4. V rámci činnosti státního aparátu a k jejímu zajištění se vytváří celá škála různých společenských vztahů, jednak uvnitř jednotlivých státních orgánů a jejich systémů, jednak mezi nimi a externí sférou (občany a organizacemi). Státní zaměstnanci v nich vystupují jako nositelé specifických — služebních — práv a povinností a jako takoví bývají podrobeni i zvláštnímu systému odpovědnostnímu. Jejich postavení je pak regulováno řadou právních norem, které spadají především do oblasti správního práva.

V právním smyslu je státní službu možno definovat obecně jako *souhrn právních norem, které upravují postavení pracovníků státního aparátu*.¹²⁾

⁴⁾ W. Jaśkiewicz: *Studia...*, cit. práce, str. 28.

⁵⁾ V ruštině se používá výrazu *gosudarstvennaja služba*, v angličtině *public service* (a termínu *civil service* — nejčastěji pro označení těch státních zaměstnanců, kteří získali status státního zaměstnance po složení příslušných zkoušek a po absolvování zkušební doby), ve francouzštině *la fonction publique*, v němčině *Staatsdienst*, v polštině *služba państwowa*.

⁶⁾ Ju. M. Kozlov: *Administrativnoje pravo*. Juridič. literatura, Moskva 1968, str. 162.

⁷⁾ Sovětskaja gosudarstvennaja služba, v: *Voprosy sovětského administrativního práva*. AN SSSR 1949, str. 74.

⁸⁾ K voprosu o sovětskoj gosudarstvennoj službě, tamtéž, str. 121.

⁹⁾ Sovětskoje administrativnoje pravo. LGU, 1960, str. 199.

¹⁰⁾ Cit. práce, str. 10.

¹¹⁾ Cit. práce, str. 72.

Státněslužební právní normy určují předpoklady pro zastávání funkcí ve státním aparátě, vznik, průběh a zánik služebních vztahů, práva, povinnosti a odpovědnost pracovníků, obsahují tedy *právní režim* pracovníků státního aparátu.

5. Vytvořilo se také pojetí státní služby, které se snaží spojit její dvě stránky — právní a organizační (součást státní organizace). Státní službu lze v tomto druhém smyslu chápat jako dovršení organizace státního aparátu.

Státní služba je pak charakterizována jako *organizačně právní institut*, který má své organizační formy a je upraven právními normami.¹³⁾

V tomto smyslu institut státní služby zahrnuje nejen normy, upravující právní režim pracovníků státního aparátu, ale i ustanovení, regulující organizaci státní služby, která navazují na organizační strukturu státního aparátu.

6. Ve své práci jsem se musela vypořádat s řadou pojmových a terminologických obtíží, které souvisejí s různorodostí zdrojů vědeckých poznatků o státní službě, s nejednotným vymezením a interpretací celé řady nadřazených pojmů, které vzhledem k dynamickému vývoji státní správy a vědeckého nazírání na ni prodělávají rovněž určitý vývoj (státní správa, orgán státní správy, správa a řízení,¹⁴⁾ společenská správa aj.), s použitím komparatistické metody a konečně se skutečností, že s omezením právní úpravy československé státní služby vymizela i příslušná terminologie.

Užívám pro označení norem, vztahů, prvků státní služby termínu státně — služební (nebo stručně služební), které zná též starší česká literatura (používal se vedle toho výraz státně-zaměstnanecký nebo úřednický).

Pokud jde o subjekty státní služby, sovětské, bulharské a jugoslávské prameny používají označení *státní zaměstnanec*,¹⁵⁾ polské a československé *pracovník* (státního aparátu, státu). Spravovědné disciplíny se zabývají

¹³⁾ Poněkud šířeji V. M. Manochin: cit. práce, str. 25: Státní služba je „právní institut, tj. souhrn právních norem, které upravují vztahy, jež se vytvářejí při organizování státní služby a činnosti státních zaměstnanců, směřující k plnění jejich úkolů“.

¹⁴⁾ „Sovětská státní služba je jednou stránkou (částí) činnosti sovětského socialistického státu, která se týká organizace a právní úpravy činnosti pracovníků státních orgánů a jiných státních organizací, a činnosti státních zaměstnanců, která směřuje k praktické a bezprostřední realizaci úkolů státu, jejímž cílem je vybudování socialistické a komunistické společnosti.“ Tuto definici V. M. Manochina (cit. práce, str. 10) přejímá též Gosudarstvennoje upravlenije i administrativnoje pravo, Juridič. literatura, Moskva 1978, str. 292.

¹⁴⁾ Ruský výraz „upravlenije“, který je z hlediska češtiny homonymní, překládám podle kontextu „správa“, jindy „správa a řízení“.

¹⁵⁾ Termín státní zaměstnanec ukazuje na vztah těchto subjektů ke státu (což je správné ve své podstatě — státní zaměstnanci plní funkce státu, ale nepřesné z hlediska zaměstnavatelského subjektu — není jím v socialistických státech bezprostředně stát, nýbrž státní orgány, případně státní organizace). Platná čs. právní úprava ho neužívá (nemá ovšem žádný souhrnný termín pro subjekty služebních vztahů).

*lidským prvkem státního aparátu, politická literatura, teorie státu a práva povětšinou kádry státního aparátu.*¹⁶⁾

7. Státní služba je nezbytnou a důležitou součástí státní organizace společnosti. Společenská funkce státní služby je determinována úkoly a funkcemi státu, na jejichž zabezpečování se pracovníci podílejí; svou podstatou je tedy nutně rozdílná ve státech různého typu. Stát stanoví právní režim pracovníků státního aparátu tak, aby v první řadě maximálně zajistil zájmy vládnoucí třídy, které na sebe berou podobu zájmů státních (obecných, veřejných). Sleduje přitom dva hlavní cíle: zabezpečit si *politicky spolehlivý aparát, schopný zajišťovat státní úkoly a funkce* na žádoucí úrovni. V uspořádání státní služby se však odrážejí (ve větší či menší míře) i zájmy pracovníků.

Tato skutečnost se projevuje v „kompenzačním pojetí“ buržoazní státní služby (sociální výhody za loyaltitu, stálost a jako náhrada za nižší platový strop ve státní službě), nověji v tzv. *behaviouristických teoriích státní správy*.¹⁷⁾

V socialistickém systému respektování zájmů pracovníků státního aparátu je součástí *jednotného procesu prohlubování socialistické demokracie a humanismu*.¹⁸⁾

8. Socialistická právní teorie zdůrazňuje, že státní služba je jevem a) historickým, b) se silným aspektem politickým a mocenským.

Ad a) Státní služba je jev *historicky podmíněný, proměnlivý, přechodný*. Objevuje se na určitém stupni společenského vývoje — jako součást státně organizované společnosti. V buržoazním státě se konstituuje jako jev sociální a právní. Sdílí dále osudy státního a právního systému, k němuž patří. Zásadní proměnu prodělává v socialistické revoluci, prochází složitým vývojem v socialistickém státě a jako prvek státu a práva odpadne za komunismu (přesněji její stránka politická a právní, nikoli odborná).

Z historického charakteru státní služby vyplývá, že při jejím výzkumu a legislativních úvahách nutno vždy vycházet z pečlivého zvážení vývojové etapy a z požadavků kladených na státní aparát, které se mění i uvnitř jednotlivých společenských formací.

¹⁶⁾ *Kádry* je označení původně používané pro profesionální vojáky, později zejména pro vedoucí pracovníky v určité oblasti (R. Herber, H. Jung: *Kádry v systému socialistického upravení. Progress, Moskva 1970, str. 8–9*). *Kádry* státního aparátu v širším slova smyslu tvoří všichni pracovníci a funkcionáři státní správy; v právní literatuře se často toto označení používá pro profesionální pracovníky. Mnoho autorů rezervuje tento pojem pro pracovníky řídicího, koncepčního a odborného charakteru, nezahrnuje sem tedy pomocný a technický personál. Podle Petrova (cit. práce, str. 153) *kádry* jsou množina lidí, kteří mají charakteristický „společný rys — profesi (lékařské kádry), povahu činnosti (vědecké kádry), věk (mladé kádry), práci v systému orgánů (odborářské kádry) — v oblasti národního hospodářství, kultury“.

¹⁷⁾ Např. M. Simon: *Administrative Behaviour*. Free Press, New York 1965.

¹⁸⁾ Blíže viz výklad o socialistickém systému státní služby.

Ad b) Z prvků státního aparátu kádry nejvíce odrážejí kategorii mocenskosti a političnosti. Struktura a vymezené prostředky organizace jsou, pokud možno, těmto požadavkům rovněž přizpůsobovány. Obsahují však i stránky „čistě technické“ a kromě toho teprve lidská činnost, která je uvádí do chodu, rozhoduje do značné míry o jejich skutečném třídním a politickém zaměření“.¹⁹⁾

Podle Lenina dvě instituce nejlépe charakterizují státní aparát v buržoazním státě — byrokracie a stálá armáda.

Oficiální buržoazní ideologie hlásá apolitičnost, politickou nestrannost státní služby a vtěluje tuto tezi do právních norem. Kamuflážní povahu těchto ustanovení však odhalují sami buržoazní autoři.²⁰⁾

Tato protikladnost postojů buržoazní a socialistické ideologie se projevuje i v právní úpravě státní služby (zákaz účasti na politickém životě a dokonce členství v odborech v mnoha buržoazních zemích, naproti tomu požadavek politické kvalifikace a angažovanosti pracovníků státního aparátu v socialistických státech).

Státní služba je výrazem politických a třídních poměrů ve státě; z právního, ale především faktického stavu státní služby a jejich vzájemného vztahu lze usuzovat i na politický režim, reálnost či formálnost demokracie. Mnohdy právě rozbor státní služby napomůže odhalit rozdíl mezi koncepcí proklamovanou ústavou a politickým programem a skutečným stavem věcí. Tak složení vedoucích kádrů buržoazního státního aparátu, jejich privilegované postavení a nedostatek záruk jejich odpovědnosti vůči voličům (faktická neodpovědnost) jsou v rozporu s hláсанou služební rolí veřejné správy a státu.

§ 2 — SYSTÉMY (TYPY) STÁTNÍ SLUŽBY

Konkrétní podoba státní služby v tom kterém státě je determinována celou řadou faktorů: státním a politickým režimem, zvláštnostmi historického vývoje, národnostní otázkou, kulturní úrovní obyvatelstva, tradicemi a jinými faktory. V západní literatuře se zdůrazňuje živelnost v utváření státní služby.²¹⁾

¹⁹⁾ Sepětí úřednictva s ideologií a politikou se projevilo jednoznačně již ve starověku — ve spojení náboženských (kultovních) a politických a politickohospodářských hodnot a funkcí. Tato situace se v průběhu dějin v zásadě nemění. Státní služba se stává „jedním z hlavních prostředků realizace diktatury vládnoucí třídy“ (Novikov: cit. práce, str. 4).

²⁰⁾ Např. J. Corson a J. Harris: *Public Administration in Modern Society*. McGraw-Hill, USA, 1963, str. 47–49. O státní službě jako politickém nástroji vládnoucí třídy a stranického boje srov. např. A. V. Novikov: cit. práce, str. 20 a násl.

²¹⁾ Podle Grégoira v žádné zemi státní služba není výsledkem realizace teoretického plánu; je plodem dlouhého vývoje (R. Grégoire: *La fonction publique*. Collin, Paris

Socialistické státy rovněž nezačínaly „od čistého stolu“, nýbrž musely budovat státní službu v první fázi s těmi prostředky a kádry, které byly k dispozici. Ve vyšších stadiích rozvoje socialistické společnosti se však prosazuje potřeba (podložená již vytvořenými předpoklady) budovat státní aparát a státní službu plánovitě, cílevědomě, na vědeckém základě.

Státní službu ovlivňuje zásadně koncepce státu a zvláště státní správy. Tak např. v období liberálního kapitalismu má stát limitovanou roli a omezené prostředky. Pro státní službu jsou charakteristické příkazy a zákazy, jejichž smyslem je v první řadě limitovat roli úředníka tak, aby byl poslušným nástrojem v systému hierarchické podřízenosti. Odlišný ideál úředníka se vytváří s nástupem *managerismu* do státní správy, vyvolaném změnou funkcí státu v *imperialistickém stadiu*. Také právní prostředky k jeho dosažení se mění; v oblasti státní služby ubývá některých zákazů (např. politické loyality se dosahuje stále více prostředky ekonomického, politického a psychického ovlivňování), klade se důraz na spokojenost zaměstnanců (odměňuje se iniciativa, zvláště v případě prokazatelných úspor, někde se odvolává zákaz odborové organizace apod.). *Socialistický stát* jako politický nástroj dělnické třídy, realizující odlišné úkoly a funkce, klade na pracovníky adekvátní požadavky (například rozvoj organizátorské funkce státu se projevuje ve skladbě a kvalifikačních předpokladech pracovníků). Závislost pojetí státní služby na koncepci státní správy lze dobře osvětlit na problematice průpravy a složení státních zaměstnanců. Prosazení *juristického pojetí* státní správy na evropském kontinentě vyvolalo požadavek profilujícího právníkého vzdělání pro řídicí a koncepční kádry státního aparátu. Důraz na *organizační a technické aspekty* státní správy v USA značně omezil roli právníků v této sféře a stimuloval mimo jiné rozvoj speciální školní průpravy pro veřejnou správu.

Vedle specifických rysů se státní služba vyznačuje rysy *obecnými*, společnými pro určitý typ státu. V tomto směru nutno rozlišovat v první řadě socialistický a buržoazní systém státní služby.²²⁾

Většina rozvojových zemí přejímá (s určitými modifikacemi) některý z existujících systémů státní služby. Státní služba v těchto zemích hraje důležitou úlohu v procesu budování vlastních národních kádru. Otázky školení, výběru, úrovně státních zaměstnanců a boj proti reakci, korupci a nehospodárnosti ve státním aparátě tam staví problematiku státní služby do popředí. Přesvědčujeme se o tom z politických zpráv, odborné literatury, dokumentů OSN.²³⁾

1954, str. 24). „Ovšem tradice, vývoj právní úpravy služebního poměru a některých zaměstnaneckých skupin, poměry mocenské i politické přivodily leckdy takové řešení, že není možno se dopátrat důvodu, proč právě u určité skupiny není definitivního poměru a je tedy počítáno s výpovědí, u jiné skupiny je poměr definitivní... (F. Havelka: Služební právo státních úředníků a zřízenců. Státní tiskárna v Praze 1937, str. 359).

²²⁾ Výklad o buržoazním a socialistickém systému státní služby je zařazen do kap. II a III. V buržoazních státech se realizují v současné době dva hlavní systémy státní služby (*carrière* a *merit*). Mnozí autoři ještě uvádějí třetí systém (*spoils*), který přetrvává v USA, přestože se v západní literatuře jeho úloha v současnosti bagatelizuje).

Hlavní systémy státní služby (socialistický, *carrière* a merit) koincidují zhruba s třemi typy právní kultury (socialistický, kontinentální, anglosaský). Platí tu, pochopitelně, vztah *podmíněnosti systému státní služby faktory, které determinují celý právní systém*. Nejde však o jednoduchou závislost. Zvláštnosti vývoje způsobily např. existenci odlišného systému státní služby v USA, který ovlivnil rovněž severské země, zatímco anglický systém je bližší kontinentálnímu pojetí.

²³⁾ Např. M. Sbih: *La fonction publique*, Hachette, Rabat 1961; L. Fougère: cit. dílo, vydané OSN. Zájem o informace o státní službě, který je patrný z literatury i z našich zkušeností (např. se studenty z rozvojových zemí), by měl být dalším stimulem pro teoretické rozpracování problematiky socialistické státní služby.

II.

BURŽOAZNÍ VEŘEJNÁ SLUŽBA

§ 1 — VZNIK A CHARAKTERISTIKA BURŽOAZNÍ VEŘEJNÉ SLUŽBY

1. Vznik institutu veřejné služby je spjat s *konstituováním veřejných zaměstnanců* jako *zvláštní sociální vrstvy* buržoazní společnosti. Její jádro tvořili nejprve tzv. veřejní úředníci (odtud i původní označení „úřednické právo“ pro veřejnou službu). Později, především s rozšiřováním sféry působnosti veřejné správy, přibývají do této kategorie další skupiny zaměstnanců státu a veřejnoprávních institucí — učitelé, zdravotníci pracovníci, technici a další odborníci.

Státní úřady provázejí celé dějiny státu, byly jeho nezbytnou složkou i v předkapitalistických formacích. Je příznačné, že již ve starověkých despociích (Čína, Egypt) rozvíjení základních funkcí státu, spjaté zejména s budováním velkých hospodářskostaviteelských projektů a vojenskými výboji, vedlo k vzniku rozsáhlého úřednictva.

Veřejné úřednictvo má tedy velmi dlouhou historii a vykazuje v průběhu staletí značnou stabilitu charakteristických rysů, kontinuitu systému své organizace a činnosti, rezistenci vůči reformám. Tento jev vyplývá ostatně z příbuzné podstaty států vykořisťovatelského typu, které plodí mimo jiné v zásadě shodný typ úřednictva.¹⁾

S výjimkou států starověké demokracie byli v předkapitalistických formacích státní úředníci v podstatě v poddanském vztahu k svému pánu. Jejich úřad měl původně povahu osobní služby.

Tento vztah byl v průběhu dějin fakticky modifikován politickou mocí vyšších úředníků a jejich skupin (založenou alespoň nepřímo na moci hospodářské). Teprve buržoazní stát však může zlikvidovat poddanský charakter tohoto vztahu a konstituovat jej — v souladu s buržoazní koncepcí právního státu — jako *poměr právní*.

¹⁾ Srov. např. J. Mertl: Byrokracie. Orbis, Praha 1937; L. Fougère: cit. práce.

2. Institut veřejné služby — tak jak jej v podstatě znají dnešní evropské buržoazní právní řády — sahá svými kořeny do období absolutní monarchie. Utvářel se pak postupně v průběhu formování a konsolidace buržoazního státu. Nutně vyjadřuje charakter a sdílí osudy politického, ideologického a právního systému, k němuž patří.

Buržoazní veřejná služba je výrazem jednak kontinuity, jednak diskontinuity buržoazního a feudálního státu. Je kompromisem mezi těmito systémy. Odráží jak prvky protifeudální ideologie, s níž šla buržoazie do boje o moc, tak i její neochotu a neschopnost své postuláty z revolučního období důsledně realizovat. V důsledku toho *buržoazní státní aparát navazuje dodnes v mnoha ohledech na feudální poměry*, především systémem a pojetím privilegií, systémem hodností a tříd; faktickou cestou zajišťovanou dědičností úřednického povolání v rodinách, tradicí využívat úřad pro osobní účely, rutinou, umožňující utajení úředních záležitostí před veřejností; nadřazeným vztahem vůči nemajetným a nevlivným — byť i již formálně rovným — spoluobčanům, jimž má státní úředník, alespoň podle ústavy, sloužit; přetrváváním diskreční pravomoci atd.

V tomto duchu, jak ještě uvidíme dále, mnohá hesla zůstala vskutku z velké části na papíře. To platí zejména o občanské rovnosti, jmenovitě o rovnosti všech občanů v přístupu k veřejným funkcím (princip Všeobecné deklarace práv člověka a občana, převzatý též Všeobecnou deklarací lidských práv OSN), o spravedlnosti a nestrannosti státu a jeho aparátu.

Právě v těchto skutečnostech spočívají mnohé kořeny byrokratismu buržoazního státního aparátu (jeho nadřazenosti, separatismu, stavovského duchu aj.).

K právní úpravě veřejné služby dochází na určitém — relativně pokročilém — stupni konsolidace buržoazního státního aparátu.²⁾

První novodobý statut veřejné služby byl vydán v Německu (v r. 1794 v Prusku), i tam se však úřednické právo v širším měřítku konstituuje až od poloviny 19. století.

Rakouské Staatsdienstrecht se vyvíjelo ve stejné době; pozůstávalo z nařízení a instrukcí císaře, z nichž většina přetrvala do roku 1914. Ve Francii do roku 1844 byli zaměstnanci v úplné pravomoci ministra. V té době se stanoví základy disciplinární odpovědnosti a počátkem 20. století i určité garancie ohledně výběru do státní služby. Ve Velké Británii vládní ještě v první polovině 19. století patronátní systém. Protekce vlivné osoby byla jedinou cestou, jak se dostat do státní služby. Rozvrácené poměry ve státním aparátě si nakonec vynutily (na základě proslulé Northcote-Trevelyanovy zprávy parlamentu) zavedení konkursů a vytvoření tzv. Civil Service Commission — zvláštního „ministerstva“ pro státní službu.

²⁾ Jak upozorňuje Ch. Debbasch: Science Administrative. Dalloz, Paris 1972, str. 385, v počátcích všech států nebylo rozdílu mezi politickými funkcemi a funkcemi administrativními.

Vznik institutu veřejné služby v buržoazním státě vyplynul z *potřeby specificky právně upravit služební poměry veřejných zaměstnanců* a postavit tyto poměry na *jednotný právní základ*.

Tato potřeba byla vyvolána celou řadou příčin, které starší prameny charakterizují takto:

„Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb: spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, vyvolaly nutnost upravit — nejprve pro obor správy státní — služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy; regulace tím provedená zasahá tak hluboko, že nejeví se snad jen jako modifikace předpisů všeobecného zákoníku občanského o smlouvě služební, nýbrž jako *samostatný institut práva veřejného*, přiměřený povaze věci a potřebám z ní plynoucím. Analogické úpravy dostalo se pak během doby také služebnímu poměru zaměstnanců ostatních veřejných korporací územních...“³⁾

Podobně Slovník veřejného práva československého charakterizuje též problém takto: „Veřejný zaměstnanec může být svým ustanovením povolán k aktivní účasti na výkonu veřejné správy a někdy — v oboru státní správy — může být pověřen tvořením státní vůle. Proto se nevystačilo vždy se soukromoprávním služebním poměrem..., nýbrž postupem doby vytvořen služební poměr upravený speciálními předpisy, odpovídajícími potřebám výkonu veřejné správy, s určitým zřetelem k osobním potřebám veřejného zaměstnance, který je dnes všeobecně uznáván za služební poměr veřejnoprávní.“

Povaha zaměstnavatele jako nositele moci a potřeba státu „včlenit zaměstnance do svého organismu“, tj. podříditi jej duchu a řádu své organizace, je základním důvodem osamostatnění státnězaměstnaneckých vztahů.

Pro plnění úkolů a funkcí státu je třeba zajistit a) politicky spolehlivý, b) efektivní státní aparát.⁴⁾

Právní úprava státní služby však není čistým vyjádřením toliko zájmu státu, nýbrž do určité míry i kompromisem vůči požadavkům státních zaměstnanců.⁵⁾

³⁾ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu, uvádím podle F. Havelky: cit. práce, str. 10.

⁴⁾ Politikové buržoazního státu si uvědomovali od samého počátku význam důmyslného *spojení politických, organizačních a právních prvků státní služby*. Takto jej vyjadřuje význačný francouzský politik z doby zrodu buržoazního státního aparátu: „Správa, které chybí systém postupu, nemá vlastně zaměstnance. Lidé, kteří ji vykonávají, jsou najaté placené osoby, které před sebou nevidí žádnou perspektivu, v daném prostředí žádnou záruku, jistotu..., mluví se o lásce k republice, avšak jediný způsob, jak účinně milovat republiku, je zaujmout místo, z něhož jí lze sloužit, a je-li to bez systému postupu je nejasné, v jaké pozici člověk je, nemůže takové místo ani dobře zaujmout.“ (Ze zprávy občana Talleyranda, ministra zahraničních věcí, prvnímú konzulovi republiky, cit. podle L. Fougère: cit. práce, str. 159.)

⁵⁾ „...předloha má odpovídati požadavkům jednak státu jako službodárce, a jednak zaměstnance. Požadavky obou činitelů nebudou se pravděpodobně vždy krýti a je tedy třeba řešiti je kompromisem.“ (Služební pragmatika, SNP, Praha 1926, str. 437.)

Do jisté míry se tedy tato úprava navenek jeví v některých rysech, jak jsem poukázala již v kapitole I, jako kompenzace, vyvažování výhod a nevýhod, které plynou veřejnému zaměstnanci z jeho působení ve veřejné službě. Tak například v zásadě nižší platové a kariérní možnosti ve veřejné službě se kompenzují trvalostí a nezrušitelností služebního poměru, tedy určitou stabilitou; za poskytnutí sociálních výhod a jistot jsou opět veřejní zaměstnanci podrobeni omezením některých základních občanských a politických práv (právo sdružovací, právo na stávku, právo účasti na politickém životě apod.).

Veřejnoprávní služební poměr se odlišil od soukromoprávního především *trvalostí a zásadní nezrušitelností* (definitiva), *právně zaručeným* služebním a platovým *postupem*, většinou i způsobem zakládání a rozvazování služebního poměru — administrativním aktem.⁶⁾ Je upraven převážně ko-
gentními normami.

Zvláštní služební povinnosti neznamenají „toliko závazek k určitému plnění, nýbrž nadto dále povinnost oddat se službě celou bytostí“. Zvláštní povinnost věrnosti, která proniká celý služební poměr, „ač především povahy morální“, má i právní význam — dochází výrazu ve služební přísaze a její porušení je disciplinárně trestáno.⁷⁾

V důsledku „včlenění“ veřejného zaměstnance do organizace, v níž působí, zvláště potřeby dodržovat vnitřní řád organizace, se vyvíjí disciplinární odpovědnost veřejných zaměstnanců jako zvláštní druh právní odpovědnosti.

§ 2 — SYSTÉMY BURŽOAZNÍ VEŘEJNÉ SLUŽBY

V současné době se uplatňují v buržoazních státech dva základní systémy veřejné služby. Oba přitom spočívají na stejných sociálně politických základech a sledují v podstatě shodné cíle. Jsou však zároveň výrazem dvou odlišných koncepcí jejich realizace.

-
- ⁶⁾ Podle Jaśkiewiczze patří mezi základní zásady buržoazní státní služby:
- převaha státu při regulování právní situace státních úředníků, zvláště při vzniku služebního vztahu,
 - zásada stálosti služebního vztahu,
 - veřejnoprávní charakter služebních povinností a služební podřízenosti,
 - specifická úprava majetkové odpovědnosti úředníků za škodu způsobenou jednáním, které je v rozporu se služebními povinnostmi,
 - výkon služby za odměnu,
 - zvláštní ochrana úředníků v disciplinárním právu (cit. práce, str. 59–75).

Je nutno upozornit, že veřejnoprávní režim státních zaměstnanců není absolutním principem buržoazního práva, zejména v současnosti. Především mnoho odlišností je v systému státní služby v USA. Kromě toho, jak poukazuje Kalenská, projevuje se v západních zemích tendence sblížování veřejnoprávního a soukromoprávního zaměstnaneckého režimu. Srov. Kalenská: cit. doktorská práce, str. 427; též Debbasch, který příčinu vidí ve státním intervencionismu a s ním souvisejícím sblížování funkce zaměstnanců obou skupin. Podobně Letowski: cit. článek, str. 46.

⁷⁾ Srov. J. Havelka: cit. práce, str. 11.

a) Tzv. systém *de la carrière*, který se vyvinul a přetrvává ve většině zemí evropského kontinentu; u nás existoval za Rakouska-Uherska a za první republiky a byl označován jako tzv. definitivita. Stručně řečeno, je to systém, v němž se mladý člověk po ukončení školního vzdělání stává příslušníkem určité hierarchické struktury, v níž má zajištěn — za podmínky, že se nedopustí významnějšího porušení svých povinností — určitý postup a právo na penzi. *Účast na státní službě se stává jeho pravou profesí.*

b) Tzv. *merit* systém, který vznikl v USA z potřeby nahradit tamní původní systém (spoils).

Systém spoils navazoval na americký systém dvou politických stran, přičemž strana, která vystřídala svou odpůrkyni v důsledku voleb, pohlížela na veřejné úřady jako na kořist (spoils) pro své členy a voliče. V praxi to znamenalo vždy po volbách totální výměnu státního aparátu odshora dolů. Tento systém — otevřeně stranický — se pro časté střídání funkcionářů a zanedbávání odborných kritérií projevil jako neefektivní i politicky neudržitelný (pro svůj zjevný rozpor s proklamovanými zásadami politického a státního zřízení), což vedlo k tendenci nahradit ho systémem novým. V literatuře se hojně poukazuje na to, že systém spoils, zejména v aparátě států, v USA přetrvává.

Základem systému *merit* je funkční místo. Pracovník je přijímán na určité funkční místo pro svou způsobilost zastávat právě toto místo a na něm (i když pochopitelně v určitém hierarchistickém služebním postupu) v podstatě setrvává po dobu svého zaměstnání ve veřejné službě. Na rozdíl od systému *carrière* zde tedy v zásadě nejde (nemusí jít) o celoživotní zaměstnání, nepočítá se s využitím zaměstnance případně ve více odlišných funkcích. Nejde tu o všeobecné profesionální postavení úředníka, ale o určitou specializaci. Proto je v USA obvyklé fluktuování mezi veřejnou správou a soukromými podniky.

Jak ukazuje Fougère, určité rysy a znaky právní úpravy se pak logicky lépe vízí vždy k jednomu z těchto systémů.

Tak systém *carrière* předpokládá podřízení veřejných zaměstnanců státu veřejného práva, vyžaduje spíše všeobecnou kvalifikaci, poskytuje *trvalost a nezrušitelnost* služebního poměru (je vypověditelný ze strany zaměstnavatele jen v případě zákonem předvídaného závažného porušení právních povinností), zaručuje služební postup (podle počtu služebních let, případně v kombinaci s kvalifikačními předpoklady), zatímco v systému *merit* je dobře možná kombinace veřejného a soukromého statusu, důraz se klade na specializaci, chybí znak trvalosti a nezrušitelnosti služebního poměru.

Každý z těchto systémů má určité přednosti i nedostatky; v obou z nich se pak projevují některé záporné stránky buržoazního státního mechanismu, které vyvolávají do jisté míry kritiku samotných buržoazních autorů.

Velmi zjednodušeně řečeno, systém *carrière* podporuje *profesionalismus*

se všemi jeho klady a zápory. Tím, že zaručuje trvalost služebního poměru a automatický služební postup, skýtá určitý pocit jistoty, čímž stimuluje solidní výkon, zvyšování kvalifikace. Vede však ke kastovnictví, malé dynamičnosti (příliš mnoho jistoty), „skleróze“ systému (postupem podle počtu odsloužených let přicházejí na vedoucí místa často úředníci před penzí).

Systém merit je *dynamičtější* co do výběru a postupu, spočívá však na velmi rozsáhlé a podrobné soustavě funkčních míst, obtížně měnitelné, rigidní; veřejní zaměstnanci jsou vlastně k těmto funkčním místům po dobu setrvání ve veřejné službě jaksi připoutáni, což ztěžuje jejich všestrannější využití.

III.

SOCIALISTICKÝ SYSTÉM STÁTNÍ SLUŽBY

§ 1 — ZÁKLADNÍ MARXISTICKO-LENINSKÁ VÝCHODISKA SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SLUŽBY

1. Přístup socialistické revoluce k buržoazní státní službě je podložen rozsáhlou marxleninskou analýzou buržoazního státního aparátu, především jeho byrokratické špičky, a závěrem o nezbytnosti rozbít buržoazní státní aparát.

Podle Marxovy charakteristiky „tato výkonná moc s rozsáhlou byrokratickou a vojenskou organizací, s velmi důmyslnou státní mašinérií, půlmiliónovou úřednickou armádou... toto úžasné cizopasné těleso... vzniklo v epoše absolutistické monarchie, za rozpadu feudalismu, který pomáhalo urychlit... Všechny převraty zdokonalovaly tuto mašinérii, místo aby ji rozbily. Strany, které střídavě zápasily o panství, pokládaly převzetí této ohromné státní budovy za hlavní kořist vítězovu“.¹⁾

Byrokracie „ustavuje se jako skutečná moc a stává se zvláštní, uzavřenou společností ve státě, svůj vlastní zájem vydává za zájem obecný... Byrokracie považuje samu sebe za poslední, konečný účel státu.“²⁾

Vláda byrokracie, příznačná pro imperialistický stát (v němž se stále více maskuje pod pláštíkem technokracie), je posilována mj. i právním režimem státní služby.

Byrokratismus je pak výplodem byrokracie, je označením pro souhrn jevů, příznaků pro její „vládu“. Byrokratismus je zákonitým jevem v buržoazní společnosti. Pro byrokratický styl práce je příznačný formalismus, rutinérství (v negativním smyslu, tj. šablonovitě, bezduché „vyřizování“ spisů), duch posvátnosti a neomylnosti úřadu, přebujelost, papírování apod.

Marxistická teorie sleduje především *podstatu* buržoazní veřejné služby. Spatřuje ji zejména v mocenskopolitické povaze veřejné služby, která si vyžaduje připoutání státních zaměstnanců (v první řadě vyšší byrokracie) k zájmům buržoazie.

¹⁾ V. I. Lenin: Vybrané spisy 2, str. 147.

²⁾ K. Marx, B. Engels: Spisy, sv. 1, str. 272.

Zde nutno diferencovat. Vysoká byrokracie využívá svého postavení k získání mocenských a majetkových pozic, osobních výhod. Většina státních zaměstnanců však patří sociálně do středních až nižších společenských skupin. Přesto sociální jistoty garantované jim státem především v podobě ochrany před nezaměstnaností, určité platové úrovně a dalších sociálních výhod připoutávají státní zaměstnance existenčně a v zásadě (přes četné výkyvy, příznačné pro střední vrstvy) i politicky — ideově k buržoaznímu státu. Navíc tyto výhody oddělují státní zaměstnance od ostatních pracujících a jsou překážkou jejich zapojení do jednotného sociálního a politického boje vedeného dělnickou třídou.

Státní služba, která navíc obsahuje zákaz účasti na politickém životě a nepřiznává státním zaměstnancům většinou ani právo na stávkou a na sdružování v odborech, plní roli důležitého *politického, stabilizačního a protirevolučního prostředku*.

Třídně a politicky spolehlivé složení a zaměření úřednictva se zajišťuje v prvé řadě výchovou a výběrem státních zaměstnanců. O účinnosti tohoto systému svědčí mnoho skutečností; průkazná jsou statistická data. Ve Francii např. za desetiletí 1953–1963 pocházelo 85 % nových státních zaměstnanců z buržoazních rodin.³⁾

Jak uvádí Debbasch,⁴⁾ ve Francii vysoké funkce a v NSR tzv. politická funkční místa jsou obsazována podle ideologicko-politických hledisek.

2. Buržoazní veřejná služba jako nástroj buržoazního panství podléhá likvidaci v socialistické revoluci.

Lenin považoval Marxův závěr o nezbytnosti rozbít buržoazní státní aparát za „hlavní, základní v učení marxismu o státě“.⁵⁾ Rozlišoval ve státním aparátě dvě stránky: *mocenskou*, spojenou s třídním rozdělením společnosti, která prodělává za socialismu podstatnou změnu a posléze je jí souzeno odumřít; *odbornou*, která se bude dále rozvíjet.

Donucovací aparát odumře, až společnost uskuteční pravidlo: každý podle svých schopností, každému podle jeho potřeb; potom „veřejné funkce pozbudou svého politického rázu a přemění se v prosté administrativní funkce, střežící sociální zájmy“.⁶⁾ Proto „aparátu typu Nejvyšší národohospodářské rady je souzeno růst, rozvíjet se a silit...“⁷⁾

3) *Traité de science administrative*. Mouton, Paris 1966. Obdobné údaje platí i o dalších kapitalistických zemích; např. v USA 92 % všech studentů fakult pro správu a řízení pochází z rodin businessmanů a vyšších úředníků, srov. V. A. Anisimov: cit. práce, str. 94. Témuž účelu lze přizpůsobit i některé na první pohled demokratické instituty; (v konkursech se používá testů, vycházejících z učebních programů elitních škol, při výběru do vyšších funkcí se zavádí systém vnitřního konkursu, který je vlastně jmenováním, apod.).

4) Cit. práce, str. 414; srov. též údaje o politických čistkách ve státním aparátě USA a NSR (J. Corson a J. Harris: cit. práce; J. A. Ledach: *Politico-právo* je položení činovníka. SGP 8/1974, str. 103–108).

5) V. I. Lenin: *Spisy*, sv. 25, str. 417.

6) V. I. Lenin: *Vybrané spisy II*, str. 170.

7) V. I. Lenin: *Spisy*, sv. 27, str. 406.

Personálně je za kapitalismu s první stránkou státního aparátu spojena především nejvyšší byrokraticko-militaristická skupina, na realizaci druhé stránky se podílí i nižší a střední odborný personál. Odtud i diferencovaný přístup k rozbití buržoazního státního aparátu.

Lenin považoval za nutné v zájmu chodu státního aparátu a vzhledem k nedostatku nových kádrů určitou část úředníků „postavit... na novou státní službu“.⁸⁾ Bude nutno „rozbít naráz starou úřednickou mašinerii a ihned začít s budováním nové, která by postupně učinila zbytečným jakékoli úřednictvo“.⁹⁾

Důvody existence profesionální složky socialistického státního aparátu pak tkví především v potřebě hlubokých odborných a často velmi specializovaných znalostí.¹⁰⁾ Proto musí existovat „vyměnitelná“ a odpovědná kategorie osob, které kratší či delší dobu vykonávají správu. Princip profesionalismu zde nemá tedy nějakou absolutní platnost (jako v buržoazní definitivě).

V socialistickém státě působí široký systém politicko-morálních a právních záruk výkonné, služební úlohy státního aparátu, jeho podřízení lidu a zastupitelským orgánům.

Do tohoto okruhu patří i zásady kádrové politiky a státní služby, formulované V. I. Leninem. Spadá sem zejména *zrušení diskreční pravomoci a podřízení pracovníků zákonům a voleným orgánům, zásada volitelnosti, rotace, společenské kontroly a odvolatelnosti pracovníků státního aparátu.*

Zvláštní úloha přísluší široké společenské kontrole¹¹⁾ pracovníků státního aparátu.

Lenin v polemice s Kautským odmítá ztotožňování úředníků za socialismu s byrokraty „... na příkladu Komuny Marx ukazoval, že za socialismu přestanou být úřední osoby „byrokraty“, „úředníky“, přestanou jimi být tou měrou, jakou bude kromě volitelnosti zavedena ještě jejich sesaditelnost kdykoli...“¹²⁾ Zároveň však věnuje pozornost odhalení třídních, sociálních, psychologických a jiných kořenů *byrokratismu* i prostředkům boje

⁸⁾ V. I. Lenin: Sebrané spisy, sv. 25, str. 435; blíže o tom Obecná teorie státu a práva. Orbis, Praha 1977, díl II., str. 15.

⁹⁾ V. I. Lenin: Vybrané spisy II, str. 161.

¹⁰⁾ „Výkon usnesení zastupitelských sborů (zejména zákonů) se proto neobejde bez profesionálního aparátu, který nevykonává jen pomocné administrativní práce a ani pouze koncepční odbornou činnost, nýbrž zároveň se podílí přímo na výkonu mocenských oprávnění státních orgánů ve státní správě.“ V. Delong: Poznámka k pojetí státní správy ve Sborníku prací k 65. narozeninám prof. Levita, UK, Praha 1967. Srov. též Ju. A. Tichomirov: Socialističeskoe gosudarstvo i naučnotěčničeskaja revolucija. SGP č. 5/1973, str. 9. Týž autor v cit. práci Služaščij..., str. 16; V. I. Lenin o demokratizme sovětskogo gosudarstvennogo upravlenija i kritika bjurokratizma, kol. pracovníků ÚSP AV SSSR, SGP 11/1969, str. 27.

¹¹⁾ V západních zemích dosud ve velmi omezené podobě. Např. v USA dodnes neexistuje efektivní kontrolní systém ve vztahu k byrokracií. Blíže Novikov: cit. práce, str. 13.

¹²⁾ V. I. Lenin: Vybrané spisy II, str. 207.

proti nim. Jedna z podstatných příčin byrokratismu spočívá v nedokonalosti správy a v nedostatečné odborné, etické a kulturní úrovni pracovníků, v závadách pracovního stylu.

3. Zásadní odlišnost v přístupu ke koncepci státní služby v buržoazním a socialistickém systému vyplývá především z rozdílné sociálně ekonomické podstaty a úlohy buržoazních a socialistických států.

Cíle buržoazního státu leží uvnitř buržoazního společenského a státního zřízení. Reforma státního aparátu znamená nanejvýš jeho adaptaci potřebám a zájmům vládnoucí třídy. Státní služba se modernizuje, racionalizuje, zefektivňuje, obohacuje o laický živel atd., nemění se však její zásadní sociálně politický kontext se všemi důsledky, především v třídní a politické sféře.

Naproti tomu posláním socialistického státu je připravit podmínky pro přechod k nově, vyšší společenské formaci. *Programového významu* zde nabývá *účast pracujících na správě státu*, která mění také pozici profesionálního aparátu. Jeho role je vymezena především reálnou mocí lidu (vykonávanou přímými či nepřímými formami), účastí volených funkcionářů ve výkonných orgánech na vedoucích a rozhodujících místech, širokou soustavou kontrol a systémem odpovědnosti výkonných orgánů a jejich pracovníků vůči voleným orgánům.

Socialistický státní aparát je od počátku budován na *nových třídních a politických základech* jako nástroj politiky dělnické třídy vedené komunistickou stranou. Je koncipován jako demokratický otevřený systém; přístup k funkcím není omezen hledisky rasovými, národnostními, náboženskými apod., je podmíněn politickou a odbornou kvalifikací. Zároveň však každý pracovník podléhá kontrole a kritice lidu a jeho zástupců a je odvolatelný.

Socialistický systém neuznává politické, pracovní a sociální výsady a totéž platí na druhé straně o diskriminaci. Pracovníci státního aparátu mají stejná práva a stejné povinnosti jako ostatní pracující.

Socialistický demokratismus v oblasti státní služby se týká v první řadě vztahu aparátu k nositelům moci (hájí zájmy pracujících), zároveň však determinuje i postavení pracovníků státního aparátu a vztahů uvnitř výkonných orgánů.¹³⁾

¹³⁾ Podle Remněva (cit. práce, str. 41–43) ze závěrů XXIV. sjezdu KSSS vyplývají pro oblast správy dva směry: 1. další zvyšování produktivity správní a řídicí činnosti, 2. zlepšení podmínek a „přitažlivosti“ této činnosti, neboli její humanizace. Podobnou myšlenku vyjadřuje Mečl: „Zvyšování politickoodborných nároků na úroveň kádru státního aparátu je třeba spojit s rozšiřováním demokratických principů výstavby a činnosti i do sféry výkonných orgánů státní moci. V této souvislosti je třeba chápat rozvíjení socialistické demokracie jako způsob uspořádání státního aparátu jako celku (J. Mečl: Socialistická státní správa. Právník 6/1975, str. 503). Tato linie odpovídá základní orientaci socialismu na všestranný rozvoj člověka. V literatuře se upozorňuje v této souvislosti mj. na nebezpečí jednostranného funkcionalismu, ztotožňování pracovníků s jejich „úlohami“ v organizaci (Abbasovová v cit. práci, str. 14; srov. také M. P. Smith: Self-Fulfillment in a Bureaucratic Society. Public Adm. Review 1969, str. 25).

Nedocenení tohoto aspektu může nepříznivě ovlivnit skladbu a kvalifikaci pracovníků státního aparátu. Je zřejmé, že otázka se týká jak právní úpravy postavení pracovníků státního aparátu, tak i právního uspořádání organizačních vztahů a koneckonců i efektivnosti státního aparátu.

§ 2 — VÝVOJ SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SLUŽBY

1. V socialistické revoluci se realizuje marx-leninská koncepce rozbití buržoazního a budování nového socialistického státního aparátu.

V prvním období revolučních přeměn docházelo v evropských zemích, které nastupovaly cestu k socialismu, k odstranění buržoazní špičky státního aparátu a k jejímu nahrazování novými kádry. V procesu zlidovění státního aparátu bylo třeba *změnit třídní, politickou a sociální strukturu* státního aparátu, postavit do čela aparátu funkcionáře angažované pro socialismus a podřídit jej představitelům lidové moci.

V další fázi vyvstává potřeba zajistit vlastní, politicky spolehlivé a odborně způsobilé kádry v dostatečném počtu. S tím souvisí důraz na vyhledávání a zaškolení kadrů pro státní aparát a na přípravu nových kadrů pro tuto oblast.

Státní služba přestává být výsadní oblastí. Pracovníci státního aparátu jsou svým původem, sociálním postavením, ideovým a politickým zaměřením součástí společnosti.

Marxleninskému pojetí státního aparátu a zákonitostem jeho vývoje musí odpovídat i právní úprava státní služby.

2. Vývoj právní úpravy státní služby odrážel jednak obecné zákonitosti, jednak konkrétní historické podmínky vzniku a vývoje socialismu v jednotlivých evropských socialistických zemích.

V prvé řadě vedl k likvidaci buržoazního úřednického práva, i když ne všude stejně rychle a ve stejném rozsahu.

Starościak¹⁴⁾ rozlišuje vývoj

a) v SSSR — úplná likvidace úřednického práva v roce 1918 a v Jugoslávii — v roce 1945;

b) v BLR, RLR, MLR, NDR a částečně v ČSR, kde došlo po druhé světové válce k výměně vedoucích kadrů, avšak střední a nižší správní personál povětšinou zůstal zachován (s výjimkou kolaborantů s fašistickým režimem a zrádců). V prvních letech byla v těchto zemích ponechána v platnosti část norem úřednického práva z předválečného období. V padesátých a šedesátých letech zde pak dochází ke kodifikaci pracovního práva, které od té doby reguluje právní postavení pracovníků státního aparátu;

¹⁴⁾ Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych. PWN, Varšava 1968, str. 197–203.

c) v PLR je ihned po osvobození provedena široká výměna státních zaměstnanců a již v roce 1946 je realizována zásadní reforma státní služby; je odstraněn rozdíl mezi vyšší třídou úředníků a nižšími „funkcionáři“. Proces unifikace státních zaměstnanců pokračuje v roce 1950, avšak tehdy i v dalších letech zůstává právní úprava rozdrobena do více aktů různé povahy (některé pocházejí z předválečného období a přetrvávají až do roku 1974, kdy byli státní zaměstnanci podřízeni v zásadě zákoníku práce).

Vedle pracovníprávní úpravy státněslužebních vztahů dochází — v jednotlivých zemích v různém rozsahu a v aktech různé právní povahy — k vydávání správněprávních norem, regulujících státní službu.

Zvláštní právní předpisy se týkají jednak určitých oblastí státní správy (bezpečnost, obrana, doprava, zdravotnictví, školství), justice a prokuratury, jednak obecně pracovníků státního aparátu (případně pracovníků místní správy nebo základních kategorií pracovníků státního aparátu).

V SSSR byla vydána v r. 1922 Prozatímní pravidla o službě¹⁵⁾ a nařízení z r. 1929¹⁶⁾ o disciplinární odpovědnosti (oboje dosud platí), v NDR nařízení vlády o právech, povinnostech a odpovědnosti pracovníků státních orgánů z r. 1969, v MLR obdobné nařízení vlády z r. 1967 a nařízení předsedy vlády z r. 1967, v PLR zákon o národních radách z r. 1968, který upravil též poměry pracovníků (v r. 1974 zrušen v souvislosti s obecnou úpravou práv a povinností státních pracovníků).¹⁷⁾

V některých zemích (v PLR a MLR) došlo k částečné stabilizaci pracovníků místních orgánů státní moci a správy, založené na kritériu kvalifikace a pracovních výsledků (řídící, osvědčení, vyznamenání pracovníci) a délky zaměstnání ve státní správě, zejména v místní správě.¹⁸⁾

Uvedené právní úpravy se soustřeďují na otázky služebních práv a povinností pracovníků státního aparátu, předpoklady pro státní službu, vznik služebních vztahů, systém odměn a odpovědnosti.

Není účelem této práce podrobně sledovat státní služby v jednotlivých zemích, lze však konstatovat tato základní fakta: a) ve všech socialistických zemích došlo k likvidaci úřednického práva; b) pracovní vztahy pracovníků státního aparátu byly převážně upraveny pracovním zákonodárstvím; c) právní řády socialistických zemí obsahují — ať už jako součást pracovního zákonodárství, jako výjimky z pracovníprávní úpravy nebo jako součást jiných právních odvětví (převážně správního práva) právní normy, týkající se služebních poměrů pracovníků státního aparátu. Jde tedy o úpravy *zvláštní*, odůvodněné potřebami státního aparátu, zvláštnostmi služby na určitých jeho úsecích apod.

¹⁵⁾ Viz Sborník normativních aktů po sovětskomu administrativnomu pravu. Moskva 1964, str. 120.

¹⁶⁾ Tamtéž, str. 136.

¹⁷⁾ Nařízení rady ministrů PLR, publikované pod č. 300/1974 Dz. U.

¹⁸⁾ Po dobu převyšující 10 let, podle uvedených právních předpisů z let 1968 a 1967.

Rozsah těchto zvláštních právních úprav je různý, někdy regulují právní postavení pracovníků státního aparátu z větší části (u příslušníků ozbrojených sborů), jindy jen dílčí otázky (např. u prokurátorů podle čs. práva). V některých případech se zvláštní úprava týká široké kategorie pracovníků, například *všech* státních zaměstnanců podle zmíněných sovětských právních předpisů nebo státních pracovníků podle platného polského práva.

3. V Československu probíhal vývoj státní služby zhruba takto:

A. *První republika* převzala v podstatě rakouský systém veřejné služby. Základním předpisem v oboru státní služby zůstala po celé období předmnichovského Československa tzv. služební pragmatika z r. 1914,¹⁹⁾ která byla doplněna a částečně modifikována tzv. platovým zákonem.²⁰⁾ Těmito zákony byly právní poměry veřejných zaměstnanců podrobeny veřejno-právnímu statusu.

Právní úprava spočívala na zásadách kontinentálního systému *carrière*, jehož podstatnou součástí byla tzv. *definitiva* (odtud též u nás vžitý název *definitiva* pro tento rakouský a československý systém z období buržoazní republiky), tj. nevypověditelnost služebního poměru po právu definitivně ustanoveného zaměstnance (s výjimkou případů, kdy byl veřejnému zaměstnanci na základě disciplinárního deliktu v disciplinárním řízení uložena nejvyšší trest – propuštění).

Služební pragmatika zavedla *automatický časový postup* do vyšší platové třídy, který však byl podle platového zákona později podmíněn úspěšným složením kvalifikační zkoušky.

B. Období *po r. 1945* je charakterizováno procesem likvidace buržoazního státního aparátu a budováním aparátu socialistického typu. Potřeba změny v personálním složení státního aparátu (zvláště jeho špičky), typická pro socialistickou revoluci, se zdůrazňuje ještě současně probíhající očistou veřejného života od kolaborantů nacistického protektorátního režimu.

V ČSR je zrod nového státního aparátu spojen se vznikem národních výborů, které odstranily předválečnou dvoukolejnost státní správy a nahradily policejně byrokratický aparát buržoazního státu. Aparát národních výborů byl pak podřízen voleným funkcionářům (předseda národního výboru se stal služebním představeným zaměstnanců).

Ve vývoji veřejné služby včetně právní úpravy se postupně uplatňují tendence a zásady, o nichž jsem pojednala výše. Profesionální aparát je podřizován zastupitelským orgánům a vedoucí místa v tomto aparátě zastávají funkcionáři volení nebo jmenovaní zastupitelskými orgány.

Právní poměry státních zaměstnanců se v první řadě zbavují všech pri-

¹⁹⁾ Zákon č. 15 ř. z. z 25. 1. 1914 o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců.

²⁰⁾ Zákon č. 103/1926 Sb. o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců.

vilegií v oblasti pracovní, platové a sociálního zabezpečení. V roce 1950 jsou tyto poměry upraveny již na stejných zásadách, jako je tomu u ostatních pracujících. Zejména byla zrušena definitivita, časový služební a platový postup, zvýhodněné nároky na dovolenou, sociální dávky apod.

Zvláštní právní úprava²¹⁾ se v tomto období zaměřuje na typické otázky služební problematiky (podmínky pro přijetí do státní služby, vznik, změna a zánik služebního poměru, práva a povinnosti, kárné řízení, vymezení postavení služebního a osobního úřadu apod.).

C. V dalším vývoji socialistické ČSR nabývá jednoznačné převahy tendence maximálně unifikovat pracovněprávní poměry pracujících. Jejím výsledkem je přijetí zákoníku práce,²²⁾ který se vztahuje „na všechny pracovněprávní vztahy mezi pracovníky a socialistickými organizacemi v oblasti socialistické formy výroby a při plnění funkcí a úkolů socialistického státu a společnosti.“²³⁾

Přijetím zákoníku práce vyvrcholil proces přibližování právní úpravy postavení státních zaměstnanců obecnému právnímu režimu a vytvořil se, pokud jde o služební vztahy, tento právní stav.

Neexistuje obecná právní úprava státněslužebních vztahů. Z hlediska platné právní úpravy služebních vztahů pracovníků státního aparátu můžeme po mém soudu rozlišovat dvě základní kategorie pracovníků:

a) Pracovníci, kteří jsou zcela podrobeni obecnému právnímu režimu pracujících.

Zvláštní služební předpisy zde prakticky neexistují.²⁴⁾

Do této skupiny patří všichni pracovníci státního aparátu s výjimkou těch, které uvedu v bodě b).

Zásady státní služby a základní služební práva a povinnosti pracovníků první skupiny se dovozují z ústavy, zákonů, případně dalších právních předpisů, které upravují zásady činnosti státních orgánů, jejich pravomoc a působnost. Zákoník práce obsahuje v tomto směru jen rámcovou obecnou úpravu, jejíž konkretizace a přizpůsobení požadavkům státní služby je ponechána pracovním řádům. Tento předpoklad však byl dosud realizován jen ve velmi nedostatečné míře.²⁵⁾

²¹⁾ Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, vl. nař. č. 120/1950 Sb., o právech a povinnostech státních zaměstnanců, o řízení ve věcech jejich pracovního poměru a o rozhodčích komisích.

²²⁾ Zákon č. 65/1965 Sb.

²³⁾ Důvodová zpráva k zákoníku práce. Zákoník práce, vyd. Práce, Praha 1966, str. 284.

²⁴⁾ Výjimku tvoří snad jen předpisy systemizační a platové. (Srov. vyhl. Státní komise pro finance a mzdy č. 77/1966 Sb., o platovém řádu pro pracovníky orgánů státní správy, a nomenklatury funkcí, které jsou vydávány interními akty.)

²⁵⁾ K této partii srov. cit. práce M. Kalenské; T. Čebišová: Právní postavení pracovníků státní správy. Správní právo 8/1976, str. 450–460; M. Kalenská, T. Čebišová, A. Horčicová: K postavení pracovníků a funkcionářů národních výborů. Správní právo 1/1980, str. 45–53.

b) Pracovníci, u nichž jsou služební vztahy právně upraveny. Zvláštní právní úprava zde zahrnuje celou oblast služebních vztahů nebo jen jejich nejdůležitější prvky.

Služební vztahy jsou nejúplněji upraveny u příslušníků ozbrojených sborů (SNB, SNV a u vojáků z povolání), v oblasti justice (u soudců a notářů). Zvláštní právní úprava se vztahuje na prokurátory a vyšetřovatele prokuratury, pracovníky inspekcí veřejného pořádku národních výborů, příslušníky celní správy, zdravotnické pracovníky a vysokoškolské učitele (o zařazení posledních dvou skupin mezi pracovníky státního aparátu, které je sporné, viz kap. IV).²⁶⁾

Soudci ovšem vykonávají veřejnou funkci. Do oblasti státní služby jsou však teorií socialistického správního práva zahrnováni i funkcionáři, kteří zastávají funkční místa (funkce) ve státním aparátě. To se u nás týká dále zejména poslanců národních výborů, dlouhodobě uvolněných pro výkon funkce.

Zákoník práce u některých kategorií pracovníků státního aparátu se zvláštní úpravou od začátku počítal. Zejména je tomu tak u příslušníků ozbrojených sborů (zvláštní úprava prakticky pokrývá celou služební stránku) a u prokurátorů (odlišná úprava vzniku a ukončení pracovních a služebních poměrů, podmínek pro ustanovení do funkce, služebních povinností, kárné odpovědnosti). Důvodem zvláštní úpravy je v těchto případech centralistický systém organizace aparátu a zvláštní povaha služby.²⁷⁾

*

I z tohoto stručného pohledu na vývoj a platnou právní úpravu socialistické státní služby lze, myslím, usoudit, že tento právní institut zahrnuje řadu nedorozuměných problémů, které jsou, jak ukáží dále, předmětem zájmu teorie správního (a ovšem i pracovního) práva.

²⁶⁾ Zák. č. 100/1970 Sb., o služebních poměrech příslušníků SNB, zák. č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, úplné znění vyhl. pod č. 122/1978 Sb., zák. č. 36/1964, o organizaci soudů a o volbách soudců, úplné znění vyhl. pod č. 15/1970 Sb., novelizován v r. 1978 (zák. č. 29/1978 Sb.), zák. č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, úplné znění vyhl. pod č. 20/1970 Sb., celní zákon (zák. č. 74/1974 Sb.), zákon č. 39/1980 Sb., o vysokých školách, nař. vlády ČSR č. 1/1972 Sb., o inspekcích veřejného pořádku národních výborů, zák. č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

²⁷⁾ K problémům, které vyplývají z platné právní úpravy československé státní služby, se vyjadřuji v kapitole IV a v závěru práce.

§ 3 — PRÁVNÍ VYMEZENÍ A POVAHA SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SLUŽBY

1. Zatímco socialistickému státnímu aparátu a jeho pracovníkům je v teorii i praxi socialistického státu věnována značná pozornost, právní aspekty státní služby, jak jsem uvedla již v úvodu, patří mezi méně rozpracované otázky.

Samostatná existence, potřebnost a přípustnost státní služby jako právního institutu byla nejednou brána v potaz v právu i v doktríně, zejména v souvislosti s podřizováním poměrů pracovníků státního aparátu pracovnímu právu.

Redukce či odmítání právní úpravy státní služby souvisí zejména s těmito námitkami:

a) Přetrvává určité povědomí o státní službě jako o institutu buržoazního práva, fixujícím nadřazené postavení byrokracie.

V socialistické společnosti ovšem netvoří pracovníci státního aparátu zvláštní sociální vrstvu; neliší se sociálním a pracovním postavením od ostatních pracujících; třídním a sociálním složením, ideově politickým zaměřením jsou spjatí s programem této společnosti, formulovaným její vedoucí silou, komunistickou stranou. Za těchto podmínek nabývá i státní služba zcela odlišné povahy.

Nebylo by tedy správné odmítat a priori tento právní institut, pokud může sloužit potřebám socialistické společnosti. (Ostatně třeba podotknout, že ani buržoazní státní služba nezpłodila byrokracii sama, i když k jejímu formování a fixaci vydatně přispěla. Hlavní roli tu ovšem sehrály společenskoekonomické a politickomocenské podmínky.) Podstatná je otázka jeho společenské funkce.²⁸⁾

b) Zásada občanské rovnoprávnosti v socialistické společnosti se — pokud jde o pracovní sféru — vyjádřila v rozvoji *jednotného pracovního zákonodárství*. Pracovní právo vedené snahou provést co nejúplněji a nejdůsledněji tuto zásadu projevuje logicky tendenci postupně podchytit a v zásadě jednotně právně upravit pracovní vztahy všech pracovníků.

Zvláštní úprava *pracovních* vztahů pracovníků státního aparátu se *oprávněně* jeví nejen jako nadbytečná, ale přímo jako odporující základním politickosociálním zásadám naší společnosti.

c) Někdy dochází k určitému přecenění mimoprávních prostředků, na-

²⁸⁾ „Skutečnost, že určité právní pojmy nebo konstrukce vznikly v 19. století, neprokazuje ani jejich užitečnost, ani bezpředmětnost, zvláště když společenská podstata daného právního pojmu nikdy nezůstává nezměněna za rozdílných společenských podmínek a obsah pojmů se stále mění. Důležité je, zda daný pojem dobře slouží budování řádu společenské spravedlnosti“ (J. Starościk: Administracja..., cit. práce, str. 164).

příklad motivačních stimulů morální povahy, nebo se jednostranně vyzdvihují organizační faktory, v nichž se — alespoň mlčky — spatřuje určitá náhrada právní regulace. Do jisté míry tyto názory podporuje i platné právo, pokud některé otázky státní služby neřeší vůbec nebo jen kuse. Přitom je třeba vzít v úvahu, že příslušné specializované výzkumy takové závěry nepotvrzují, spíše podtrhují roli právní úpravy (viz kap. IV).

d) Někdy se namítá, že činnost státního aparátu neexistuje mimo činnost v něm angažovaných lidí a že tudíž právní normy, upravující zásady činnosti orgánů, jejich pravomoc a kompetenci, se vlastně vztahují na činnost pracovníků těchto orgánů.²⁹⁾ Většina argumentů proti právní úpravě socialistické státní služby totiž nepopírá potřebu této právní úpravy vůbec, nýbrž vychází z názoru, že příslušné společenské vztahy jsou *dostatečně upraveny* pracovním právem a že *další otázky v návaznosti na kompetenční normy* správního práva a pracovní právo mohou případně „detailizovat“ pracovní a organizační řády.

Tu je třeba vznést i přes zásadní platnost této teze určité námitky, pokud jde o potřebnost právní úpravy státní služby:

A. Rovnítko mezi orgány a souhrn jejich pracovníků nelze položit už proto, že platné právo svěřuje řadu funkcí při výkonu státní správy sborovým orgánům a funkcionářům.

Skutečnost, že pracovník vykonává pravomoc, dodává takové osobě podle některých teoretiků kvalitu státního orgánu; takto Jampolská;³⁰⁾ jinak například Manochin,³¹⁾ který dovozuje z platného zákonodárství, že toto pojetí není správné, protože žádnému pracovníkovi (ani vedoucímu monokratického orgánu) nepřísluší působnost státního orgánu v plném rozsahu. Rovněž podle Delonga³²⁾ nelze směšovat úřední orgány či představitelé moci s orgány.

B. Je to problém konkrétnosti a adresnosti právních norem.

Podle Starošiaka subjektem správněprávního vztahu může být pouze státní orgán, nikoli pracovník. Pracovníkovi zákony nesvěřují kompetenci, není „de iure“ subjektem správního práva, ačkoli vystupuje jménem státního orgánu, svými projevy vůle příslušný orgán zavazuje a státní orgán odpovídá za jednání svého pracovníka...³³⁾

Pracovník musí být tedy k určitému jednání a chování v externích

²⁹⁾ Tento názor se traduje z klasické francouzské školy. U nás např. A. Merkl (Obecné právo správní II. Orbis, Praha—Brno 1931, str. 149): „Při analýze správy a státu dojdeme nakonec k tomu, že celá správa a i stát jest dílem jednotlivých lidí...“

³⁰⁾ A. Jampolskaja: Orgány sovětského gosudarstvennogo upravlenija. IAN, Moskva 1954, str. 39.

³¹⁾ V. M. Manochin: cit. monografie, str. 8.

³²⁾ V. Delong: Orgány socialistického státu a socialistická státní správa. Kandidátská disertace, str. 144.

³³⁾ Administrace, cit. práce, str. 225.

vztazích výslovně zavázán právní normou, teprve za této podmínky může být důsledně uplatňována jeho právní odpovědnost.

2. Argumentace na podporu státní služby vychází většinou z tohoto základního myšlenkového schématu: státní služba jako sociální realita — jako činnost pracovníků státního aparátu — existuje. Je též — do určité míry — upravena právně. Tato sféra je natolik *významná* a zároveň natolik *specifická*, že si vyžaduje *adekvátní právní regulaci*. Na podporu této základní myšlenky se uvádí množství argumentů, které postupně rozeberu v této kapitole a v souvislosti s jednotlivými prvky státní služby v kapitole IV.

3. O právní povaze socialistické státní služby proběhla zejména v sovětské a polské literatuře širší diskuse.

Jak vyplývá z dalšího, některé závěry zakotvily pevně v literatuře a jsou široce akceptovány. Vcelku však nutno říci, že dosud nejsou v teorii jednoznačně a jednotně vymezeny ani základní pojmy — pracovníci státního aparátu, služební vztahy.

Situaci komplikuje rozdílný přístup autorů k látce (například z hlediska širší pojetí státní správy, vymezení orgánů státní správy), nedostatečné rozlišování státní služby v právním a sociologickém významu, někde zastaralá, jinde kusá a roztržitá právní úprava.

Často se v argumentaci směšují hlediska *de lege lata* a *de lege ferenda*. Jasně rozlišení těchto hledisek by totiž mohlo napomoci odhalení právních mezer, zatímco smíšený výklad a jekési „modelování“ státní služby z prvků obou skupin je spíše zastírají.

Úvahy *de lege ferenda* mohou logicky implikovat diferencovaná stanoviska. V našem případě však i rozbor platného práva vede k rozdílným závěrům ohledně existence, obsahu a rozsahu státní služby. Je to vlastně otázka, co považovat za *prameny právní úpravy státní služby*.

Zatímco někteří autoři redukují právní úpravu státní služby na právní normy výslovně a výhradně upravující služební vztahy (jako je tomu u nás např. v případě služebních vztahů příslušníků SNB), jiní považují za prameny státní služby i pracovněprávní normy, pokud regulují též — zároveň — služební vztahy pracovníků státního aparátu.

Manochin řadí mezi prameny státní služby správněprávní normy (převážná část), normy pracovního, finančního, trestního, občanského práva. Podle něho *komplexní charakter* institutu státní služby je důsledkem toho, že státněslužební vztahy se vytvářejí ve všech oblastech státní činnosti.³⁴⁾

S tímto názorem polemizuje Studěnikinová,³⁵⁾ která tvrdí, že tento institut je *stejnorodý*, neboť obsahuje soubor správněprávních norem, týka-

³⁴⁾ Manochin: cit. práce, str. 26–27. Podobně Sališčevová: cit. práce, str. 23.

³⁵⁾ Cit. práce, str. 74–75.

jících se organizace činnosti státních zaměstnanců. Tomu — podle autorky — neodporuje skutečnost, že státní služba je úzce spojena s jinými instituty socialistického práva, jelikož tento institut zahrnuje vztahy ze všech oblastí činnosti státu a zprostředkuje všechny funkce státu. Autorka tedy staví svůj názor na *jednotné funkci státní služby při plnění úkolů státního aparátu*.

Řešení této otázky vskutku závisí na hledisku, kterého použijeme.³⁶⁾

Soudím však, že tito i další autoři, pokud se dotýkají mnohostrannosti státní služby, nemíří jen na otázku pramenů (případně subjektů) státní služby, ale snaží se celkově vystihnout složitou povahu tohoto institutu. Státní služba je součástí více systémů a sama vytváří vnitřně členitý a složitý systém.

Jako výsledek společenské dělby práce, tedy jako druh společenské práce, státní služba vytváří subsystém společenské práce. Jako taková patří mj. do systému pracovního práva. Je dále součástí organizačního a právního systému státního aparátu — touto svou povahou patří do systému správního práva. Jako součást správy státu, součást jednotného státního systému spadá do oblasti politické, sociální, právní struktury a činnosti státu a příslušných oborů právní úpravy a vědeckého zkoumání.

4. V socialistické teorii se nestaví nesmiřitelné dilema: buď pracovněprávní nebo administrativněprávní režim pracovníků státního aparátu. V zásadě *jednotná pracovněprávní úprava* pracovních poměrů v socialistických státech nevyvolává pochybnosti.

„V socialistickém státě... není důvodů... pro koncepci, podle níž se staví do protikladu ‚služební vztah‘ a ‚pracovní vztah‘. V socialistickém státě služební vztah je jedním z důsledků pracovního vztahu, zcela se vejde do pracovního vztahu.“³⁷⁾

I když poslední část myšlenky (o „vejítí se“ do pracovního vztahu) je sporná a na jiných místech ji modifikuje sám autor, základní teze je obecně přijímána.

Naprostá většina autorů uznává (avšak v různém rozsahu a s různými důsledky pro řešení), že v oblasti státní služby existují zvláštní problémy, které vyžadují mimo jiné právní řešení. Názory na rozsah a způsob řešení těchto problémů se pohybují ve velkém rozmezí.

Teoretici pracovního práva a někteří administrativisté deklarují, že pracovněprávní úprava pokrývá v zásadě celou právní problematiku státní služby s tím, že *určité odchylky* může řešit pracovní právo samo, případně pro ně připouští částečnou administrativněprávní úpravu.

³⁶⁾ Srov. též Jaśkiewicz: cit. práce, str. 245—251.

³⁷⁾ J. Starościk: Elementy..., cit. práce, str. 236.

Tak např. Kalenská³⁸⁾ píše: „de lege ferenda... se nám jeví správným ponechat obecný režim zákoníku práce v platnosti, stanovit v něm však potřebné odchylky...“ Doporučuje řešit dále tyto odchylky odvozenými právními akty, pracovními řády a kolektivními smlouvami.

Jak již bylo řečeno, odlišný názor je nejvíce propracován a prosazován sovětskými administrativisty. Ti vycházejí ze skutečnosti, že v socialistické společnosti není důvodů pro úpravu *celkového postavení* státních zaměstnanců, neboť po stránce základních občanských práv, v oblasti pracovněprávní, sociálního zabezpečení a platových poměrů se toto postavení neliší od právních poměrů ostatních pracujících. Tím se ovšem neřeší služební vztahy, které jsou (a měly by být důsledněji a úplněji) upraveny právně.

Někdejší institut veřejné služby se tedy rozštěpuje, dochází k dualistické konstrukci, v níž jsou relativně odděleny a zvlášť právně upraveny

- a) pracovněprávní vztahy — normami pracovního práva,
- b) služební vztahy — především normami správního práva.

Tato koncepce je *do určité míry* uplatněna v právních rádech socialistických států. Podle této koncepce „vztahy vyplývající z pracovní smlouvy ponechávají stranou zvláštnosti, spojené s realizací služební činnosti, nedotýkají se podstaty institutu státní služby jakožto součásti státní organizace.“³⁹⁾ Pracovní vztahy se týkají „vytváření pracovních podmínek a výsledků práce. Vztahy, do nichž vstupuje státní zaměstnanec během pracovního procesu, normy pracovního práva neupravují a upravovat nemohou“.⁴⁰⁾

Manochin řadí mezi služební vztahy ty právní vztahy, které

- a) vznikají v procesu organizování státní služby,
- b) vznikají v procesu uskutečňování kompetence státních zaměstnanců,
- c) týkají se činnosti státních zaměstnanců, jsou-li specifické pro státní zaměstnance a neupravují se pracovním právem.

5. Existence prvků státní služby, které se minimálně obecné (v zásadě jednotné) pracovněprávní úpravě vymykají a vyžadují si specifické řešení, nevyvolává pochybnosti.

Sporné je *vymezení* státněslužebních vztahů a jejich *právní kvalifikace*.

Základním problémem jsou *differentia specifica* státněslužebních vztahů. Značná potíž spočívá ve vymezení okruhu pracovníků státního aparátu. Specifičnost státní služby se nám ovšem bude jevit jinak, budeme-li zkoumat pracovníky státního aparátu v úzkém slova smyslu nebo v nejširší verzi (včetně veřejných služeb a včetně správních a řídicích pracovníků podniků).

³⁸⁾ Právník 6/1969, str. 407—422, taktéž citovaná stať v AUC.

³⁹⁾ V. M. Manochin: cit. monografie, str. 30—31.

⁴⁰⁾ V. M. Manochin: Pravovoje regulirovanije sovětskoj gosudarstvennoj služby. SGP 1/1968, str. 35.

Vymezení státní služby je tedy závislé do značné míry na rozsahu skupiny pracovníků státního aparátu. Ten však nutno stanovit právě s přihlédnutím k obsahové specifičnosti státní služby. Musíme se tedy pokusit překlenout tuto tautologii.

Na specifičnost služebních vztahů lze usuzovat a) zpětně z *jejích projevů*, a to aa) v oblasti faktické nebo ab) v oblasti právní; nebo b) můžeme zkoumat *příčiny*, které tuto specifičnost vyvolávají a podmiňují.

Základy specifičnosti služebních vztahů se zpravidla hledají v *činnosti pracovníků státního aparátu*, a to ve *funkci* této činnosti, jejím *obsahu a zvláštní povaze*.

Podle Starošciaka pouze pracovníci státního aparátu plní zvláštní společenskou funkci, spočívající v *profesionálním uskutečňování státní moci*. Dalšími specifickými znaky jsou podle něho služební podřízenost a komplikovaná příprava pro státní službu.

Ze starší literatury Studěnikin vycházel z výkonu státních funkcí, Fajans akceptovala toto východisko, specifikovala je však na organizaci a *bezprostřední* realizaci funkcí státu.⁴¹⁾

Lebin a Perfiljev, kteří podrobně zkoumají naši otázku ve vztahu ke kádruům správního aparátu, rovněž vyvozují zvláštnosti státní služby především z *funkce* činnosti státních zaměstnanců (a ty opět z funkcí správy a řízení).⁴²⁾ Za nejdůležitější znak činnosti státních zaměstnanců považují její *výkonně nařizovací charakter*. Podle nich uvedený znak umožňuje odlišit práci těchto pracovníků od „činnosti představitelů zastupitelských orgánů, kteří nejsou ve stavu správního aparátu těchto orgánů“. Míří tedy tímto znakem na rozlišení profesionálního aparátu od těch funkcionářů, kteří nejsou v pracovním ani služebním poměru (nejsou pro výkon funkce uvolnění).

Obsah práce státních zaměstnanců vykazuje podle nich tyto specifické znaky: zajišťování funkcí správy a řízení, duševní práce *sui generis*, vyznačující se ideologičností a vědeckostí, třídně reprezentativní povaha práce a) co do sociální a demografické struktury, b) co do přísunu nových sil ze všech tříd a sociálních vrstev společnosti.

K tomuto vymezení se staví kriticky Petrov, který namítá zejména, že takové znaky, jako ideologičnost nebo vědeckost nejsou specifické jen pro státní zaměstnance.

Podle Manochina třeba brát v úvahu nejen funkci činnosti státních zaměstnanců, ale samotný proces této činnosti. Podstatný je objekt působení. Činnost zaměstnance není zaměřena na objekty přírody, ale na člověka,

⁴¹⁾ Podobně Angelov, Dermendžijev, Kostadinov: *Administrativno pravo*. Sofia 1968, str. 191.

⁴²⁾ Cit. práce, str. 39.

přesněji na chování člověka, jiného zaměstnance, dělníka, občana.⁴³⁾ Objekt působení (materiální znak) považuje za absolutní znak, který vyznačuje činnost státního zaměstnance.

Vyskytují se i další kritéria, jako například rozlišení interních a externích vztahů, do nichž pracovník vstupuje při výkonu služby. Pašerstník například⁴⁴⁾ spojuje státní službu pouze s externí sférou činnosti státního aparátu.

V tomto směru, myslím, třeba souhlasit s Manochinem, který namítá, že práce státních zaměstnanců se *koneckonců* vždy odráží v externích vztazích. Vždyť činnost státního aparátu je celá zaměřena na realizaci úkolů vně tohoto aparátu, směrem k občanům a organizacím, a dokonce i ta „nejinternější sféra“, tj. organizace státního aparátu má jediný účel — umožnit jeho činnost pro společnost a ve společnosti.

6. Každé z uvedených hledisek specifičnosti státněslužebních vztahů má určité opodstatnění. Otázka je, do jaké míry umožní konstituovat tyto vztahy jako v zásadě *stejnorodou* a zároveň *specifickou* kategorii.

Taková hlediska, jako *objekt práce* (působení na lidi, na chování lidí) nebo *duševní práce sui generis* charakterizují veškeré řídicí a správní vztahy ve společnosti.

Rovněž *politické kritérium* a podíl na *plnění státních funkcí* nevyznačuje zdaleka pouze státní aparát. Je ovšem pravda, že pracovníci státního aparátu *bezprostředně* v průběhu své činnosti realizují státní politiku a *bezprostředně* zabezpečují plnění státních funkcí. Nutno souhlasit s Letowskim, že „každé funkční místo ve správě, především místa vyžadující stálý kontakt s obyvateli (a takových je absolutní většina), jsou místy par excellence *politickými*. Obyvatelé přece formují svůj vztah k státnímu zřízení na základě činnosti správy“.⁴⁵⁾

Mocenskost je znak, který nepochybně vyznačuje činnost státního aparátu. Jsou však pochybnosti o okruhu osob, jejichž činnost odráží v sobě tuto vlastnost. Někdy se tato otázka vykládá zjednodušeně v rámci kategorie státních zaměstnanců, kde se zužuje na otázku pravomoci. Výkon státní moci však poznamenává činnost státního aparátu v daleko širším měřítku.

Práce ve státním aparátě vykazuje i další zvláštnosti, které ovlivňují rovněž postavení jeho pracovníků. Uvádí se zejména nepřímý, zprostředkovaný vztah pracovníků státního aparátu k materiální výrobě. I když byla zcela opuštěna teorie o „neproduktivním charakteru“ správní a řídicí práce, která byla plodem určité vulgarizace, zjednodušeného chápání mar-

⁴³⁾ V. M. Manochin: cit. práce, str. 86.

⁴⁴⁾ Str. 122–123 cit. práce; jak upozorňuje Jaskiewicz: cit. práce, str. 248, tento názor se neujal.

⁴⁵⁾ J. Letowski: cit. práce, str. 202–203.

xisticko-leninské teorie, a dnes se všeobecně tato činnost uznává za produktivní sféru a nezbytnou podmínku existence a rozvoje všech společenských procesů, normování a přesné vyjádření hodnoty práce (zvláště právě základních kategorií pracovníků) zůstává problémem. Z toho vyplývá celá řada obtíží při regulování rozsahu a hodnocení činnosti těchto pracovníků, s čímž úzce souvisí problémy systemizace.

Efektivnost činnosti státního aparátu je *komplexním problémem*. Nestačí orientovat se na výkonnost nebo plnění úkolů a plánů. Ve státní službě vždy vystupuje do popředí otázka, jak bylo stanovených úkolů a cílů dosahováno, jakými metodami, s jakou přesvědčivostí a výchovným dopadem na občany.

7. Z uvedeného je zřejmé, že differentia specifica socialistické státní služby neskýtají právě snadný problém. Tu je nutno souhlasit s Kalenskou, že na základě dosavadních poznatků, mj. i bez dalších podrobnějších rozborů, „je velmi nesnadné, ne-li nemožné, určit přesnější hranice mezi právem pracovním a administrativním“.⁴⁶⁾

Z tohoto hlediska mají uvedené výzkumy nespornou hodnotu, především v prohloubení poznání této oblasti. Ukazují však, myslím, že je těžko hledat nějaký *absolutní znak* státní služby. Tato obtížnost se prohlubuje faktem dynamického vývoje socialistické společnosti, posuny v rozhraničení státní a společenské sféry, duševní a fyzické práce a koneckonců i v delimitaci právních oborů a metod právní úpravy.⁴⁷⁾

S určitým zjednodušením možno říci, že činnost pracovníků státního aparátu je svou povahou a především svým účelem natolik specifická, nakolik je specifické místo státu a jeho aparátu ve společnosti.

Půjde tedy v prvé řadě o podchycení a právní vyjádření těch základních specifických potřeb státního aparátu, které jsou spojeny s mocenskopolitickým prvkem realizace státních funkcí. V tom je koneckonců ratio ultimatum právní úpravy státní služby.

Objasnění této problematiky se dále pokusím přiblížit v následující kapitole, věnované státněslužebním vztahům.

§ 4 — ZÁSADY SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SLUŽBY

Vyjasnění zásad, tj. základních idejí, postulátů, na nichž je vybudován právní institut, má prvořadý význam pro pochopení jeho podstaty a pro tvorbu a interpretaci příslušných právních norem.

⁴⁶⁾ Str. 426 a 427 cit. doktorské disertace.

⁴⁷⁾ J. Łetowski (cit. článek, str. 43–51) například upozorňuje v této souvislosti na vzájemné prolínání prvků obou těchto oborů; podobně Kalenská.

V této souvislosti vyvstává jednak otázka vymezení zásad státní služby, jednak způsobu jejich uplatnění.

Vyjádření zásad státní služby v právu má samo o sobě určitý výchovný význam. V tomto směru třeba mít na mysli, že právo nepůsobí jen prostřednictvím právních vztahů, nýbrž motivuje již svou existencí.

Zásady státní služby nemají jen deklaratorní povahu. Nabývají *právní závaznosti* tím, že jsou vtěleny do *povinností* pracovníků státního aparátu a tvoří povinné *kritérium* jejich *hodnocení*. Nedbání těchto zásad zakládá za těchto podmínek i právní odpovědnost.

Z těchto důvodů by si problematika zásad státní služby a jejich uplatňování zasloužila samostatného zpracování. V této části zařazuji pouze základní fakta a určité aktuální problémy; v celé práci však používám těchto zásad jako měřítka pro posuzování právní úpravy státní služby.

Marxisticko-leninské pojetí socialistické státní služby je vyjádřeno v následujících zásadách:⁴⁸⁾

a) státní zaměstnanci slouží lidu, b) podléhají kontrole sovětů, c) jsou kdykoli odvolatelní, d) nemají žádná privilegia, e) je zaručen rovný přístup k funkcím bez rozdílu národností, f) státní zaměstnanci nemají žádná omezení s výjimkou těch, která vyžaduje výkon funkcí.

Katalog zásad byl později doplňován tak, aby úplněji vyjádřil základní zásady státní správy a správního práva (které jsou též základními zásadami výstavby a činnosti celého socialistického státního aparátu.⁴⁹⁾

Shora uvedený výčet tedy nutno doplnit v první řadě o zásadu vedoucí úlohy komunistické strany, která významně ovlivňuje výběr, rozmístování a kontrolu pracovníků státního aparátu.

Vedoucí úloha komunistické strany je základní politickou zásadou státního a společenského života socialistické společnosti. Ve vztahu k státnímu aparátu se uplatňuje zejména ve třech základních formách: komunistická strana a) vytyčuje cíle a úkoly jeho činnosti, b) vybírá, rozestavuje, ideově politicky vychovává jeho kádry, c) kontroluje jeho činnost.⁵⁰⁾

Formování a výchova kádrů státního aparátu jsou tedy považovány za jednu z hlavních forem uplatňování vedoucí úlohy komunistické strany ve vztahu ke státnímu aparátu. Pro státní službu má potom zvláštní význam *politická odpovědnost kádrů* státního aparátu vůči straně a jejím orgánům.

⁴⁸⁾ Tento výčet se ustálil ve starší sovětské literatuře, viz např. S. S. Studěnikin, V. A. Vlasov, J. J. Jevtichijev: *Sovětskoje administrativnoje pravo*. Jur. lit., Moskva 1949; podobně A. J. Petrov: cit. práce, str. 160.

⁴⁹⁾ K základním zásadám správního práva srov. J. M. Kozlov: cit. práce, str. 53–55; V. Delong: *Čs. socialistické správní právo*. ÚSS, Praha 1975, Obecná část, díl I, str. 91 až 124; K. Fabián: XIV. sjezd KSČ a leninské principy státní správy. *Správní právo* 1/1972, str. 11 a násl.

⁵⁰⁾ Blíže V. Delong: cit. práce, str. 92–97.

Strana věnuje otázkám kádrů státního aparátu prvořadou pozornost. Lze to dokumentovat na řadě materiálů KSSS a KSČ z posledních let, citovaných v této práci.⁵¹⁾

Na předním místě mezi zásadami státní služby se uvádí *zásada demokratického centralismu*. Zdůrazňuje se zejména její uplatňování a) při ustanovování do funkcí ve státní službě a b) v průběhu služby takové aspekty, jako podřízení pracujícím lidu a jeho zastupitelským orgánům (včetně práva široké kontroly až po odvolání pracovníků z funkcí).

Zvláštní pozornost je třeba věnovat vyváženosti obou pojmových složek této zásady. Z tohoto aspektu můžeme konstatovat značný stupeň decentralizace, umožňující demokratické podřízení profesionálního aparátu zastupitelským sborům. Na druhé straně se nabízí otázka, zda je zcela adekvátní zásadě demokratického centralismu současný stav určitého partikularismu právní úpravy státní služby u nás.

Princip centralismu se prosadil i ve státněslužební sféře tam, kde obecně dominuje: v ozbrojených složkách, v orgánech prokuratury, celní správy. Je však neméně důležité respektovat zákonitosti uplatňování tohoto principu i pro celou oblast státní služby. Jako v ostatních oblastech státního života, tak i v kádrové sféře státního aparátu nutno hájit zásadu, že široká decentralizace musí být doplňována a podmiňována v zásadě jednotným řízením z centra. Takové pojetí by ovšem svědčilo spíše pro *jednotnou úpravu základů* státní služby.

Někdejší zásada hierarchické podřízenosti se značně modifikuje zásadou dvojí podřízenosti, uplatňovanou v oblasti místní správy. Tato problematika ve služební sféře by zasluhovala zvláštního zpracování (například v souvislosti se služebními příkazy a odpovědností).

Socialistická zákonnost ve státní službě je otázkou a) stanovení právního režimu, b) prostředků a záruk jeho dodržování, c) zásadou a metodou činnosti pracovníků státního aparátu. Těmito otázkami se v práci v různých souvislostech obšírněji zabývám.

Socialistická zákonnost jako princip a metoda činnosti socialistického státu musí být zásadním hlediskem při posuzování právní úpravy státní služby.

Zvláštního významu v souvislosti s dodržováním socialistické zákonnosti ve státní službě nabývá problematika interních aktů, ať už normativních či individuálních, které koneckonců do značné míry rozhodují o interpretaci a aplikaci práva v praxi státní správy. Typickou otázkou státní správy, zasluhující větší pozornost teorie i legislativy, je problematika služebních příkazů (viz kap. IV). Jen na okraj v této souvislosti poznamenávám, že

⁵¹⁾ Srov. zejména Úvod, § 1 této kapitoly, bibliografii; dále např. Sborník ke kádrové a personální práci ve státní a hospodářské správě ČSSR, ÚSS, Praha 1974.

dodržování socialistické zákonnosti je podmíněno mj. znalostí práva, které (zejména pokud jde o práva a povinnosti pracovníků státního aparátu a zásady jejich činnosti) je nyní ztíženo roztržštěnou a kusou právní úpravou.

Plánovitost je základní podmínkou každé cílevědomé kádrové práce. *Zásada plánování* by se měla proto plně odrazit i v koncepci a jednotlivých prvcích právního režimu pracovníků státního aparátu.

Průprava kádrů, zvyšování jejich kvalifikace, rozmísťování — to vše jsou oblasti, které bez kvalitního a reálného plánování nemohou přinést žádoucí výsledky.

V této sféře je málo účinné krátkodobé plánování. Tak například od schválení plánu přes jeho realizaci v soustavě výchovy a vzdělání až po první výsledky v praxi uběhne zhruba (uvažujeme-li o vysokoškolském vzdělání) 7—10 let. Tato doba je ovšem minimální a ve skutečnosti se značně prodlužuje (reforma školství není věcí jednorázovou; zpravidla samotný přechod na nový učební systém probíhá v několikaletém období). A konečně nástup nově vyškolené generace nevede k okamžitým podstatným změnám metod a forem činnosti státního aparátu. Noví pracovníci narážejí na rutinu a přirozený konzervatismus vžitého mechanismu, do určité míry se přizpůsobí danému pracovnímu prostředí a stylu a konečně pro nedostatek zkušeností nedokáží hned progresivní poznatky plně uplatnit. Proto, jak se často poukazuje v literatuře, reforma státní správy je pozvolná, zdoluhavá záležitost. Lze ji však zkrátit právě včasným a perspektivním plánováním.

Na druhé straně *právní úprava* předpokladů pro zastávání funkcí ve státním aparátě a služebního postupu je faktorem, který *zreálnuje plánování* v oblasti průpravy, školení a rozmísťování kádrů státního aparátu.

Ani v oblasti státní služby se jednotlivé zásady neprojeví izolovaně, nýbrž tvoří určitý systém, v němž se navzájem prolínají a podmiňují. Zároveň uplatnění těchto zásad je podmíněno i fungováním celého systému státního aparátu, jehož součástí státní služba tvoří.

Tak například hospodárné, efektivní vynaložení značných prostředků, které socialistické státy věnují na školení kádrů, je podmíněno existencí reálného plánu kádrových potřeb, a ten je opět závislý na plánování státních orgánů, podloženém znalostí úkolů a funkcí státu a jednotlivých oblastí národního hospodářství, kulturní a sociální výstavby a dalších úseků činnosti státního aparátu.

Proces výchovy a zvyšování kvalifikace má však též svou subjektivní stránku. Právě v souvislosti s motivací kvalifikace vystupuje význam určitého stupně stabilizace kádrů státního aparátu a jistoty, kterou skýtá právní úprava. Tak se vždy opět vracíme k otázce zdokonalování právní úpravy státní služby.

Samostatným problémem je uplatnění tzv. organizačně technických zásad ve státní správě.⁵²⁾

Našeho tématu se dotýkají zejména principy organizace rozhodování (personalizace odpovědnosti, odpovědnost za vynesení rozhodnutí a nečinnost, princip rovnováhy práv a povinností, pravomoci a odpovědnosti) a principy organizace a řízení (výběr a rozmísťování kádrů podle věcných a politických kvalit, zajištění služební perspektivy, hospodárnosti ve vztahu ke kvalifikaci.⁵³⁾

V našem právu jsou zásady státní služby

a) upraveny výslovně — v širším nebo užším rozsahu — pro některé kategorie pracovníků (např. zásada vedoucí úlohy KSČ, socialistické zákonnosti, socialistického internacionalismu pro příslušníky SNB, etické zásady a zásada socialistické zákonnosti pro prokurátory, zásada socialistického humanismu a lékařské morálky pro zdravotnické pracovníky),

b) lze je dovodit pro ostatní pracovníky z ústavy a kompetenčních předpisů (např. zásady činnosti národních výborů podle § 2–4 platného zákona o národních výborech).

⁵²⁾ Srov. Vědecké základy, cit. práce, str. 101–118; A. N. Luněv: Teoretičeskije problemy..., cit. práce, str. 53–67; M. Máša: Potencionální rozpětí a velikost organizačních jednotek ve státní správě. Správní právo 7/1974, str. 392–403; M. Máša: Některé koncepce a principy teorie organizace a jejich význam pro efektivní správní činnost. Správní právo 8/1975, str. 458–471; D. Hendrych, A. Šrámek: Čs. státní správa. Orbis 1973, str. 23–32.

⁵³⁾ Takto G. S. Jakovlev: Apparat upravlenija. Jur. literatura, Moskva 1974.

IV.

SOCIALISTICKÉ STÁTNĚSLUŽEBNÍ VZTAHY

Obsah této kapitoly tvoří pojem a výběr pracovníků státního aparátu, obsah a průběh státněslužebních vztahů. V souladu s vytčeným cílem práce a vzhledem k jejímu rozsahu si nekladu za úkol podat vyčerpávající výklad teoretické látky ani platné právní úpravy. Chci zde demonstrovat, které prvky zpravidla tvoří obsah socialistické státní služby a poukázat na některé aktuální problémy i možnosti jejich právního řešení.

§ 1 — SUBJEKTY STÁTNĚSLUŽEBNÍCH VZTAHŮ

A. Pracovníci státního aparátu. Pojem a kategorie.

I. Pojem

Pojem pracovníků státního aparátu lze vymezit a) pozitivně právně, b) pomocí základních znaků.

ad a) Za neexistence jednotné právní úpravy státní služby není v právních předpisech pojem pracovníků státního aparátu vymezen. Vymezeny jsou jen jednotlivé kategorie pracovníků, například příslušníci SNB, příslušníci celní správy apod. Právo samo tedy neskýtá dostatečnou oporu pro vymezení tohoto pojmu v obecné rovině.¹⁾

ad b) Literatura uvádí shodně mezi znaky pracovníků státního aparátu²⁾

1) Někteří sovětsí autoři pojem státního zaměstnance rezervují pro nositele funkčních míst ve státním aparátě, jejichž soupis je nyní obsažen v systemizační úpravě. Cit. nařízení rady ministrů PLR definuje pojem státních pracovníků, na něž vztahuje režim státní služby.

2) Pro srovnání uvádím, že buržoazní teorie budovala pojem státních zaměstnanců na *veřejnoprávní povaze* jejich zaměstnání jako opozitu k zaměstnání ve sféře *privátního podnikání*. Základními hledisky byly: *veřejnoprávní zaměstnavatel*, případně — podle starší teorie — též *založení služebního poměru veřejnoprávním aktem*.

Tato hlediska se postupem doby relativizují již v samotné buržoazní teorii. O pochybnosti teorie založení zaměstnaneckého poměru veřejnoprávním aktem (a nikoli smlouvou) se na počátku století vyjádřil již Hoetzel.

pracovní nebo služební vztah, pro nějž je charakteristická určitá *trvalost a odměna*. Trvalost těchto vztahů je nutno vykládat relativně, v duchu zásad socialistické státní služby (nejde o definitivu).

Ostatní znaky, jak jsem ukázala v kap. III, se různí, i když všechny míří na vystižení sféry služební činnosti pracovníků státního aparátu.

Mezi *nejšíře formulované znaky* patří: účast na plnění státních funkcí, bezprostřední účast na plnění státních funkcí, začlenění do organizace socialistického státu, podíl na výkonu státní moci.

Znaky tohoto druhu bývají doplňovány různými *omezujícími kritérii*, jako: funkční místo, *nikoli* pomocný — nebo technický — nebo obsluhující personál, (Anisimov např. mluví o „čistě správním personálu“, čímž zřejmě míní „kancelářský“ personál,³⁾ základní kádry aj.

Mezi dalšími znaky, které charakterizují *právní povahu* účasti pracovníků na státní službě, se uvádějí:

pravomoc nebo alespoň kvalifikovaný podíl na přípravě právních aktů. Např. Štejner⁴⁾ považuje za základní rys státních zaměstnanců, že jejich pracovní činnost má právní následky nebo vytváří podmínky pro jejich vznik či změnu;

kompetence;

právo a povinnost jednat jménem státu.

Z výkladu předchozí kapitoly vyplynulo, že pojem pracovníků státního aparátu se nejčastěji váže na zabezpečování úkolů a funkcí státu v systému státního aparátu.

Je to však znak, který nám vymezuje kategorii pracovníků státního aparátu co do povahy a obsahu činnosti velmi diferencovanou a rozsahově neurčitou, pokud zároveň nevymežíme přesněji pojem státního aparátu.

Zdá se, že z hlediska funkce státní služby (její specifické právní úpravy) je toto vymezení příliš široké. Je pak možno upřesňovat v zásadě po dvou liniích: *buď podle organizační struktury* státního aparátu (např. zahrnout sem pracovníky státního aparátu v užším slova smyslu, tj. pracovníky všech státních orgánů a ze složek státního aparátu především ozbrojené sbory) *nebo po linii vnitřní diferenciac*e.

Prvá linie souvisí zejména s vymezením pojmu orgánu státní správy, resp. státní správy vůbec. Jedná se o otázku, zda mezi orgány státní správy zahrnout i ty subjekty, které převážně vykonávají jinou činnost (výrobní,

A se vznikem státního sektoru v kapitalistických státech vyvolává určité obtíže i hledisko veřejnoprávního zaměstnavatele. Na to upozorňuje například Chapman, podle kterého není tak důležité, *kdo platí* (tj. zaměstnavatelské hledisko), ale *jakou funkci* činnost zaměstnanců plní. Proto zaměstnanci zestátněných podniků v kapitalistických státech mají vesměs soukromoprávní status. V USA platí hlediska fiskální — výplata ze státního rozpočtu, jak uvádí Novikov: cit. práce, str. 74. Srov. též R. A. Chapman: The Higher Civil Service in Britain. Constable, London 1970, str. 3.

³⁾ Cit. práce, str. 22.

⁴⁾ Vědecké základy státní správy v SSSR, cit. práce, str. 311.

pedagogickou, léčebnou aj.), a v menším měřítku, pokud je k tomu právní předpisy zmocňují, vykonávají též státní správu.

Druhá linie souvisí se situováním státní služby pokud možno co nejblíže jejímu vlastnímu účelu. Soustřeďuje se na pracovníky státního aparátu sensu stricto, tj. ty, kteří se vyznačují v externích vztazích pravomocí a v interních vztazích mají postavení vedoucích pracovníků. Většina autorů však nezůstává u těchto kategorií, nýbrž řadí sem ještě tzv. odborníky, kteří se kvalifikovaným způsobem podílejí na plnění úkolů orgánu.

Takto se vyčleňuje *základní kategorie* pracovníků státního aparátu, u níž je také nejaktuálnější potřeba právní úpravy.⁵⁾

Cestou výběru určitých kategorií jde například československá úprava služebních vztahů pracovníků prokuratury (vztahuje se jen na prokurátory a vyšetřovatele prokuratury). Opačný trend představuje globální úprava služebních vztahů příslušníků ozbrojených sborů.

Proti úzkému vymezení pracovníků státního aparátu však mluví jedna slabina „výběrové“ koncepce, a to nebezpečí vytrhávání určitých kategorií pracovníků ze systému státního aparátu. Postavení pracovníka je přece určeno jednak individuální nebo lépe řečeno individualizovanou rolí (funkčním místem), ale zároveň i jeho sounáležitostí k systému. A v této druhé souvislosti je někdy velmi těžké jednoznačně prohlásit, že určitý pracovník z titulu svého funkčního zařazení se *naprosto* vymyká podstatným znakům státní služby.

Samo začlenění pracovníků do státního aparátu v praxi vede k tomu, že příležitostně podávají informace občanům, že se na ně občané obracejí, vidí v nich především pracovníky státního orgánu (odtud zvýšené kádrové požadavky na ně). Bylo by možné zvažovat i frekvenci a závažnost informací s prvkem utajení u některých pracovníků státního aparátu těchto kategorií a z toho vyplývající potřebu zavázat je mlčenlivostí ve služebních věcech. Mimoto i u části kancelářsko-administrativního personálu je jistě zájem na specializaci a tedy i určité stabilizaci, které rovněž ovlivňují efektivní chod aparátu.

II. Kategorizace pracovníků státního aparátu

Pracovníci státního aparátu působí v různých odvětvích státní správy a v dalších oblastech činnosti státního aparátu, liší se co do profesionální průpravy, druhu vykonávané práce, postavení v orgánech státního aparátu, doby působení ve státním aparátě atd.

Zvlášť významné je v socialistickém státním aparátě postavení volených funkcionářů.

Pro socialistický státní aparát od samého počátku jeho existence je při-

⁵⁾ Takto Lebin a Perfiljev; rovněž Tichomirov, viz citace ke kap. III.

značná účast funkcionářů ve sféře, která byla dříve doménou profesionálů-byrokratů. Tato skutečnost je výrazem jedné ze základních zásad, na nichž je vybudován socialistický státní aparát, tj. zásady účasti pracujících na správě státu.

Veřejní funkcionáři, kteří působí v širokém měřítku a na rozhodujících místech v socialistickém státním aparátě, mají prvořadý význam pro uskutečňování politických cílů socialistické společnosti, pro prohlubování socialistické demokracie. Reprezentují zároveň i „modernizační“ trend ve správní činnosti, obohacují ji například o zkušenosti a informace vědeckých a jiných odborných pracovišť, jsou určitou zárukou prevence a odstraňování vad a deformací, jejichž nebezpečí spočívá v profesionalismu.

Postavení veřejných funkcionářů je utvářeno v první řadě politickými a etickými normami socialistické společnosti. Těžiště právní úpravy výkonu veřejných funkcí a právní status veřejných funkcionářů pak spočívá zejména v normách ústavního práva.

Vzhledem k početnosti, významu veřejných funkcionářů a značné pravomoci, která je jim svěřována, vyvstává ovšem i otázka podrobnější úpravy jejich právního režimu, zejména též konkrétnějšího vymezení jejich povinností a odpovědnosti. Třeba ovšem vzít v úvahu, že jde o vnitřně diferencovanou skupinu. Úprava právního statusu (případně i podle období státní služby) by připadala v první řadě v úvahu u funkcionářů dlouhodobě uvolněných pro výkon funkce, kteří vykonávají veřejnou funkci po určité delší období za odměnu a jsou do značné míry (např. podle stávající čs. úpravy) podřízeni obecným pracovněprávním normám.

2. Z mnoha existujících a možných klasifikací nás v dané souvislosti zajímají především ty, které odrážejí právní aspekty postavení a činnosti pracovníků státního aparátu.

a) Podle *druhů činnosti státu* (tj. i podle základních druhů státních orgánů) rozlišují se pracovníci aparátu zastupitelských orgánů, státní správy (tito se dělí dále podle jednotlivých odvětví státní správy), soudů a prokuratury.

b) Podle *funkčního kritéria* je možno rozlišovat a) vedoucí pracovníky, b) odborné pracovníky, c) správně technické a jiné pracovníky. Toto dělení vystihuje především *funkci* jednotlivých skupin pracovníků uvnitř organizace (funkce *řídící*, *zajišťování odborné činnosti* — ekonomické, právní, kontrolní aj., výkon *pomocných prací*).

c) Zvlášť významné je ovšem z našeho hlediska dělení podle *právní povahy úkonů* pracovníků státního aparátu, která je výrazem jejich podílu na realizaci státně mocenských oprávnění. Rozlišují se

- pracovníci, kteří mohou vydávat právní akty, tj. disponují pravomocí,
- pracovníci, kteří mohou vydávat závazné pokyny svým podřízeným, tj. mohou rozhodovat v rámci interních vztahů a nedisponují pravomocí,

– ostatní pracovníci, kteří konají jim svěřené práce a jejich úkony nemají samy o sobě bezprostřední právní relevanci.

V teorii jsou někdy příslušníci první skupiny označováni jako státní orgány, členové druhé skupiny jako úřední osoby.⁶⁾

Podle Kozlova jsou úřední osoby (dolžnostnyje lica, osoby zaujímající funkce ve státním aparátě) vždy nositeli státně mocenských oprávnění. Dělí je však *podle rozsahu státně mocenských oprávnění* na vedoucí pracovníky, představitele administrativní moci a operativní pracovníky. Tato kategorizace, založená na rozsahu a charakteru oprávnění pracovníků, ovlivňuje i další stránky jejich služebních vztahů, především jejich právní povinnosti, odpovědnost a ochranu. Lebin a Perfiljev vyčleňují, jak jsem uvedla výše, „základní kategorii pracovníků“, mezi něž zahrnují 1. vedoucí, kteří vykonávají řídicí funkce v plném rozsahu v rámci celé kompetence orgánů, 2. vedoucí, kteří v plném rozsahu vykonávají řídicí funkce v určitém odvětví činnosti orgánů, 3. specialisty, 4. pracovníky, kteří zajišťují technickou stránku správní a řídicí činnosti (např. sekretářky). Vyjímají z pojmu „základní kategorie pracovníků“ ty pracovníky, kteří nemají přímý vztah k výkonně nařizovací činnosti: účetní, pokladní, obsluhu budov, písáčky.

Není bez zajímavosti seznámit se s klasifikací pracovníků státní správy, jak ji v rámci prognostických úvah proponuje na konec XX. století polská publikace.⁷⁾

1. řídicí personál (vedoucí monokratických orgánů a členové kolegiálních útvarů),
2. specialisté různých oborů (experti, poradci),
3. kompetentní referenti (zpracování materiálů),
4. pracovníci obsluhující technická zařízení (matematici, programátoři, operátoři, mechanici aj.).

3. Poměrně malá pozornost se v administrativněprávní literatuře věnuje dělení státní služby na civilní a vojenskou a zvláštnostem služby v ozbrojených sborech.⁸⁾

Přitom jde o problematiku, která je v důsledku zvláštní funkce těchto sborů specifická a vzhledem k úkolům bezpečnosti a obrany státu velmi významná. Z povahy těchto sborů vyplývá, že v nich převažuje zásada centralismu a přísné hierarchické podřízenosti po vertikální linii, příslušníci jsou podrobeni zvláštním povinnostem, přísné vojenské disciplíně a zvýšené odpovědnosti. Zvláštní služební režim je aplikován v mimořádně

⁶⁾ Srov. Štejner ve: Vědecké základy státní správy v SSSR, cit. práce, str. 299; Manochin: cit. monografie, str. 81.

⁷⁾ Administracija, rok 1999, kol. pod redakcí prof. Rybického, Wiedza powszechna, Varšava 1974, str. 57.

⁸⁾ G. J. Petrov: cit. práce, str. 195; Z. Kieseewetter: Velitel a právo. Naše vojsko, Praha 1979; Správa obrany v čs. správním právu. Správní právo 8/1975.

ných situacích. Významné odlišnosti spočívají v požadavcích na příslušníky, v pramenech státní služby v ozbrojených sborech.

4. Svůj význam má i dělení státních zaměstnanců *podle odvětví státní správy* (např. na pracovníky z oblasti národního hospodářství, zdravotnictví apod.) a *podle územní působnosti* příslušných orgánů na pracovníky ústřední a místní sféry. U těchto kategorií se vyskytují určité zvláštní požadavky (např. předchozí praxe v místní správě nebo v podnikové sféře u pracovníků ústředních orgánů, způsobilost pro koncepční a plánovací práce nebo důraz na některé schopnosti a vlastnosti u pracovníků, kteří jsou ve stálém styku s občany).

Autonomní problém tvoří i *noví pracovníci* (zkušební doba, nástupní praxe, specializované zkoušky pro určité funkce; v literatuře se například propaguje zavedení delší nástupní praxe a zkoušky pro některé funkce ve státní správě na způsob justiční čekatelské praxe a zkoušky, která by měla zahrnout i základy správní vědy, správního práva a znalosti pracovního a služebního statutu pracovníka) a *vedoucí pracovníci* (zvláštní práva a povinnosti, požadavky, právní forma vzniku služebního a někdy i pracovního vztahu jmenováním, disponování disciplinární pravomocí aj.).⁹⁾

B. Státní orgány (organizace) jako subjekty státněslužebních vztahů

Subjekty státněslužebních vztahů jsou na jedné straně pracovníci státního aparátu, na druhé straně zaměstnavatelské subjekty: může to být v zásadě stát nebo jednotlivé státní orgány (organizace).

Mimoto existuje celá řada stálých nebo ad hoc orgánů řídicího a pomocného charakteru (přijímací, atestační, disciplinární a jiné komise), které nejsou subjekty státněslužebních vztahů, avšak ovlivňují významně jejich utváření a průběh.

V případě, že zaměstnavatelem je přímo stát, jednají ve služebních vztazích z pověření státu a jeho jménem různé personální útvary. Často zde dochází k dělbě kompetence (viz například konstrukce osobního a služebního úřadu podle služební pragmatiky a čs. předpisů z r. 1950).

V socialistických státech došlo v oblasti státní služby k značné decentralizaci. Pracovníci státního aparátu jsou v pracovním nebo služebním vztahu k jednotlivým státním orgánům a institucím.

⁹⁾ Přizpůsobení buržoazní státní služby potřebám vládnoucí třídy i pro ni výhodnému kastovníctví slouží rozvětvená škála hodnotních tříd, jež tvoří východisko pro organizační i právní hierarchické uspořádání státního aparátu a podklad služebního a platového postupu. Rozlišuje se personál administrativní, výkonný, profesionální, sekretářský a pomocně technický. Nejvýznamnější je administrativní personál, nadaný rozhodovací pravomocí (asi jedno procento všech úředníků). Ve Velké Británii existuje 19, ve Francii 30, v NSR 26 hodnotních tříd; v USA se nerozlišují hodnoty (které jsou v Evropě dědictvím monarchie), státní zaměstnanci se však dělí do 28 tříd (blíže Anisimov: cit. práce, str. 44–68).

V literatuře se tato otázka objevuje jen ojediněle. Argumentace ve prospěch státu jako zaměstnavatelského subjektu podle některých autorů spočívá v možnosti volnější dispozice zaměstnanci (přeložení do jiné funkce nebo do jiného místa).¹⁰⁾

Jaśkiewicz uvádí, že „subjektem státní služby je spíše stát jako celek, reprezentovaný orgánem, který přijímá do služby, disponuje v jeho jméne direktivně represivními prostředky nebo státní pokladnou. Jiné řešení problému by mělo za následek uznání více subjektů, vystupujících v jednom pracovním (služebním) poměru, což není přijatelné“. (Stosunki, cit. práce, str. 23.)

Kriticky se k platné právní úpravě staví J. Palivec,¹¹⁾ podle něhož smluvní pracovní poměr k organizaci podporuje resortismus.

Jednotnému pojetí socialistického státního aparátu a vyváženému uplatnění demokratického centralismu při značné decentralizaci státní služby by mohlo prospět (vedle jednotné právní úpravy základů státní služby) jednotné řízení personální problematiky státního aparátu, zajišťované z centra (a to i institucionálně, například poradním orgánem vlády).¹²⁾

§ 2 — PRÁVNÍ PODMÍNKY A ZPŮSOB VÝBĚRU PRACOVNÍKŮ STÁTNÍHO APARÁTU

1. Existuje řada prostředků, ovlivňujících postoje, chování, jednání a činnost pracovníků státního aparátu. Jejich účinnost je však do značné míry podmíněna úrovní kádrů; ta je pak významně determinována již výběrem lidí pro státní službu.¹³⁾

Výběr pracovníků státního aparátu v socialistických státech spočívá na leninských zásadách kádrové práce.

Lenin považoval výběr lidí za klíčovou otázku správy a řízení. Položil prvořadý důraz na správný výběr a rozmisťování pracovníků z hlediska a) svědomitosti, b) politického postoje, c) odborné znalosti, d) organizačních schopností.¹⁴⁾ Tato základní kritéria jsou nezastupitelná. Vyzdvihoval vědecky zdůvodněný systém osobnostních vlastností, které považoval za dů-

¹⁰⁾ Na tyto argumenty upozorňuje například Kalenská: cit. stať, vydaná v AUC, str. 331.

¹¹⁾ J. Palivec: cit. článek, str. 74.

¹²⁾ Srov. názor A. E. Luněva o přínosu někdejší Státní personální komise v článku Leninskije ideji o gosudarstvennom apparate i ich značeniye v naše vrjemja. SGP 10/1969, str. 25.

¹³⁾ Jakovlev: cit. práce, str. 164, ve vazbě na rozbor kontrolního systému upozorňuje, že vedoucí pracovník je odpovědný za činnost podřízených, nemá však možnost podrobovat ji v plném rozsahu kontrole. V podmínkách „výběrové kontroly“ nese vedoucí pracovník „riziko důvěry“ vůči podřízeným, které může zmenšit pouze vhodným výběrem a rozmístěním zaměstnanců.

¹⁴⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 45, str. 212; srov. též sv. 33, str. 31.

ležitou záruku v boji proti byrokratismu, subjektivismu a jiným nešvarům. Z osobnostních vlastností vyzdvihoval především politický typ pracovníka a rysy individuální psychologie. Trval na objektivní proceduře hodnocení kádrů podle dosahovaných výsledků, bez předpojatosti, protěžování a podobných škodlivých praktik.

Politické kritérium je charakterizováno pro pracovníky orgánů státní správy takto: „Politický profil pracovníka státní správy je charakterizován uznáním vedoucí úlohy KSČ a dělnické třídy v socialistické společnosti, jeho vztahem k třídním aspektům ve světě, zejména k proletářskému internacionalismu, aktivním vystupováním proti buržoazní ideologii a osobním stanoviskem k vnitřním i mezinárodním politickým událostem. Jeho politická vyspělost je vyjádřena aktivním postojem k budování socialismu na zásadách marxismu-leninismu a angažovaným přístupem k plnění politické linie KSČ. Politický profil se projevuje věrností socialismu, marxisticko-leninské politice KSČ a přátelstvím k SSSR a ostatním socialistickým státům.“¹⁵⁾

Politické kritérium má úzkou souvislost s odborným kritériem. Jak upozorňuje v této souvislosti Jakovlev, „politické se projevuje nikoli mimo, ale prostřednictvím odborného“.¹⁶⁾

Odborné kritérium zahrnuje odborné znalosti, dovednosti, schopnosti a zkušenosti pracovníků.

Patří sem:

- a) vzdělání (druh a stupeň) — školní (všeobecné, odborné) — jiné formy (kursy, školení apod.),
- b) praxe (druh a délka),
- c) zvláštní dovednosti, schopnosti a zkušenosti (např. organizační schopnosti, zkušenosti z masově politické práce, jazykové znalosti, osvojení si příslušného stylu práce atd.).¹⁷⁾

Osobnostní a morální profil obsahuje předpoklady

- a) *zdravotní způsobilosti* (fyzické a psychické zdraví, umožňující výkon příslušné funkce) a *věku*,
- b) *povahových rysů* (zejména z hlediska pracovní způsobilosti a výkonnosti s přihlédnutím k charakteru práce, způsobilosti pro práci a život v kolektivu, schopnosti jednat s lidmi),
- c) *morálních vlastností*, umožňujících řádný výkon funkce a odpovídajících etickému standardu socialistické společnosti. V právních před-

15) Usnesení vlády ČSSR č. 291 ze 14. 10. 1971, cit. podle: Sborník ke kádrové a personální práci ve státní a hospodářské správě ČSSR. ÚSS, Praha 1974.

16) G. S. Jakovlev: cit. práce, str. 191.

17) Například u odborných pracovníků ústředních orgánů se vyžadují 3 roky odborné praxe na pracovištích mimo státní správu nebo na nižším stupni státní správy. Srov. vládní usnesení cit. v pozn. 15.

pisech se pro tento komplex ujalo označení *bezúhonnost*, které však orientuje spíše na nepřítomnost negativního chování a jednání. Podle Kalenské¹⁸⁾ je „bezúhonnost v podstatě souhrn morálních vlastností, které dávají záruku pro řádný výkon funkce. Nelze ji však ztotožňovat s trestní zachovalostí. Zpravidla půjde o to, že se pracovník chová tak, aby měl důvěru spoluobčanů, již k výkonu funkce potřebuje. Během výkonu funkce půjde zejména o takové chování, jímž neporušuje hrubě etiku svého povolání atd.“.

Morální profil pracovníka socialistické státní správy by nadto měl obsahovat pozitivní rysy jako: iniciativní, tvůrčí vztah k práci, citlivý vztah k lidem a jejich potřebám, obětavost a nesobeckost v práci a v postoji k lidem apod.

Jednotlivé oblasti činnosti státního aparátu, jednotlivé funkce vyžadují i odlišné kombinace předpokladů příslušných pracovníků. Kombinace základních předpokladů pak vytvářejí určitý *typ profilu pracovníka* státního aparátu. I zde se projevuje *úzká vazba jednotlivých prvků státní služby*. Čím přesněji jsou vymezeny úkoly, práva a povinnosti pracovníků, tím konkrétněji lze stanovit i požadavky na ně kladené.¹⁹⁾

Tyto požadavky nejsou neměnné, nýbrž se vyvíjejí s rozvojem společenských potřeb (viz kdysi největší důraz na dochvilnost, poslušnost apod. u *reprodukčního typu pracovníka* v porovnání s prvořadým důrazem na kritické myšlení, schopnost rozhodovat, smysl pro nové atd. u *tvůrčího typu pracovníka*, který má postupně převládnout ve státní správě).

Skladba požadavků se liší také podle stupně organizační struktury. Ve vyšších funkcích například ustupuje odborný aspekt a narůstají požadavky na „umění spravovat“ (jak upozornil již Fayol).²⁰⁾

2. Přístup socialistického státu k výběru pracovníků státního aparátu je nutno chápat v historickém a politickém kontextu. V právních rádech novodobých států bývá od dob francouzské buržoazní revoluce zakotvena zásada, převzatá z Deklarace práv člověka a občana, podle níž „všichni občané mají stejný přístup ke všem veřejným funkcím bez jakéhokoliv jiného rozlišování než toho, které je dáno jejich schopnostmi a nadáním“.

Přijetí této zásady bylo reakcí na feudální poměry, kdy se na funkce a úřady (jež bylo možno koupit, získat darem) pohlíželo především jako na zdroj osobních příjmů a osobní moci. Rovný přístup občanů k veřejným funkcím je tedy napříště považován za součást zásady všeobecné rovnosti občanů a stává se jednou ze základních ústavních zásad.

Realizace této zásady v životě buržoazní společnosti sdílí osud ostatních občanských práv a svobod. Používá se mnoho způsobů faktického ovlivňování přípravy a výběru kandidátů.

¹⁸⁾ M. Kalenská: cit. článek, Právník 6/1969, str. 418.

¹⁹⁾ Podle cit. vládního usnesení se odborná způsobilost posuzuje především ve vztahu k funkčnímu místu, které pracovník orgánu státní správy zastává.

²⁰⁾ Zásady správy všeobecné a podniků. Svoboda, Praha 1971.

Za socialismu se tato situace mění jednak vzhledem k systému hmotných záruk občanských práv, jednak v souvislosti s postupujícím procesem prohlubování socialistické demokracie.

3. Základní funkcí právní úpravy na tomto úseku je zajistit výběr nejzpůsobilějších kandidátů pro státní službu.

Splnění tohoto úkolu napomáhá

a) volba vhodných kritérií a požadavků pro přijímání pracovníků státního aparátu,

b) vhodné přijímací řízení.

Platné právo socialistických států obsahuje *zákaz diskriminace* občanů z důvodů rasových, národnostních, náboženských a pohlaví. Nezná jiná omezení pro zastávání veřejné nebo pracovní funkce než soudní zákaz činnosti nebo vyloučení zaměstnání osob příbuzných a blízkých v přímé nadřízenosti a podřízenosti (takto například sovětské a polské právo).

V československém právním řádu zásada rovného přístupu občanů k veřejným funkcím není zvláště formulována, lze ji však dovodit obecně z čl. 20 ústavy a z jednotlivých právních předpisů, pokud stanoví podmínky pro přijímání státních zaměstnanců. Přístup československého občana k funkcím ve státní službě může být omezen jen výjimečně na základě trestního zákona v případě, že mu byl v trestním řízení uložen jako vedlejší trest zákaz činnosti, zaměstnání, povolání nebo funkce, v souvislosti s nímž se trestného činu dopustil.

Právní předpisy obsahují pochopitelně jen nejdůležitější podmínky, které se týkají všech pracovníků státního aparátu nebo určitých kategorií. Pro účely jednotlivých výběrových řízení mohou být tyto podmínky v mezích právních norem dále doplněny a specifikovány příslušnými orgány podle funkčních, případně místních hledisek.

4. *Právní podmínky pro přijímání pracovníků státního aparátu* se obvykle rozdělují do dvou skupin: *objektivní*, které jsou dány potřebami a možnostmi zaměstnavatele, a *subjektivní*, vyjadřující požadavky kladené na kvalitu kandidáta. Subjektivní podmínky se pak dále člení na podmínky *obecné*, kterým zásadně musí vyhovovat všichni uchazeči, a *zvláštní*, které vystihují speciální potřebu určitého úseku činnosti státního aparátu nebo se týkají jen některých skupin pracovníků.

a) *Objektivní podmínky* pro přijímání pracovníků státního aparátu jsou především *volné funkční místo a mzdový fond*. Jejich existence vyplývá ze systemizačních a platových předpisů. Jsou to v první řadě *nomenklatura funkcí a základních platů* vydávané u nás ministerstvem práce a sociálních věcí, podle nichž určuje vedoucí organizace (rada NV) skladbu funkcí v organizaci. Jejich konečné schválení si může vyhradit nadřízený orgán.

b) Mezi *subjektivní podmínky obecné* můžeme zařadit *politickou a odbornou způsobilost, státní občanství a bezúhonnost*. Tyto podmínky jsou u nás stanoveny expli-

cite zejména u těch kategorií pracovníků, u nichž existuje zvláštní úprava služebních vztahů. Podle některých právních řádů patří dále mezi obecné podmínky *tělesná, duševní a odborná způsobilost* k výkonu funkce.²¹⁾

Subjektivní podmínky zvláštní respektují potřeby jednotlivých úseků činnosti státního aparátu a jsou velmi různorodé. Patří sem zejména věk a specifikované kvalifikační předpoklady.

Pokud jde o věk, bývá stanovena minimální hranice pro výkon některých funkcí (soudce, prokurátora). V literatuře se navrhuje někdy stanovit minimální věkovou hranici pro určité závažné funkce ve státní správě a naopak maximální hranici z důvodů pružnějšího obnovování kádru.²²⁾

Pokud jde o kvalifikační předpoklady, platové a systemizační předpisy rozlišují zpravidla *stupně a směry vzdělání a praxi odbornou a administrativní*. Patří sem však řada dalších požadavků, jako čekatelská praxe a odborné justiční zkoušky u prokurátorů a soudců, specializační průprava a příslušný stupeň atestace u odborných lékařů, vědecké a pedagogické předpoklady u vysokoškolských učitelů, důstojnická hodnost u vojenských prokurátorů a vyšetřovatelů a jiné požadované znalosti, dovednosti a schopnosti.

5. V úvodu k této kapitole jsem konstatovala, že v otázce výběru pracovníků je vedle podmínek rozhodující též sama *procedura výběru*.

Původně byl výběr zaměstnanců součástí neomezené rozhodovací pravomoci šéfa úřadu. Nejstarším způsobem přijímacího řízení je tedy *jmenovací řízení*, v němž o přijetí zaměstnance do služby rozhoduje vedoucí orgánu nebo organizace (případně vedoucí jemu podřízeného útvaru, například personálního). Působí-li v tomto druhu řízení později nějaký sborový orgán, pak pouze ve funkci poradní.

Další dva způsoby výběru pracovníků státního aparátu jsou poměrně nedávného data.

Volba je bezpochyby nejdemokratičtější z nich. Aby však vskutku mohla splnit svůj účel, tj. umožnit, aby lid (přímo nebo prostřednictvím svých zástupců) skutečně (nejen formálně) rozhodoval o obsazování míst ve státním aparátě, musí být rezervována pro nominace na rozhodující místa.

Pro běžný výběr pracovníků bývá používáno *konkursní řízení*. Spočívá ve vyhlášení volného místa a konkursních podmínek (požadavky, způsob osvědčení kvalifikace, další okolnosti a lhůty), v posouzení přihlášených uchazečů podle stanovených podmínek a určení jejich pořadí a ve vyhlášení výsledků. Po ukončení konkursního řízení může, ale nemusí následovat jmenování (nebyl-li žádný kandidát uznán za vyhovujícího). Za dů-

²¹⁾ Tak tomu bylo u nás podle zákona č. 66/1950 Sb.; nyní platí tento požadavek výslovně například pro příslušníky ozbrojených sborů.

²²⁾ M. S. Studénikinová: cit. práce, str. 77, která se dovolává též názoru Pachomova.

ležitou přednost konkursního řízení se považuje publicita, a to jak při jeho vyhlášení, tak i vyhlášení výsledků. Konkursní řízení provádí zpravidla k tomu účelu zvlášť jmenovaná komise.

Tento způsob přijímacího řízení v zásadě umožňuje širší okruh uchazečů a objektivní posouzení jejich kvalit. Mnoho zde ovšem záleží na složení komise, kritériích a metodách hodnocení atd.

V kapitalistických státech zhruba dvě třetiny zaměstnanců jsou přijímány na základě konkursu. Sama tato skutečnost však není zárukou nestranného výběru, jak o tom svědčí údaje o sociálním složení státních zaměstnanců, zvláště špiček státního aparátu. Existuje řada prostředků, jak zabránit přístupu do státního aparátu nežádoucím osobám (tzv. uzavřené konkursy pro vedoucí „politické administrátory“, školský systém, zaměření přijímacích zkoušek aj.).

Povinné konkursní řízení je v socialistické státní službě dosud stanoveno spíše výjimečně. Podle platového řádu může vedoucí ústředního orgánu (rada KNV) určit funkce, do kterých se pracovníci zařazují na základě konkursu. Praxe ukazuje, že se konkurs vyvíjí spíše pro odborné pracovníky (techniky, právníky atd.).

Je třeba poznamenat, že některé prvky jednotlivých druhů přijímacího řízení se do určité míry prolínají. Tak například vedoucímu orgánu bývá v některých případech zachována určitá monokratická rozhodovací pravomoc v konkursním řízení — při zařazování přihlášených kandidátů na kandidátní listinu a při rozhodování o tom, zda na základě provedeného konkursního řízení dojde skutečně k nominaci. Je-li vedoucí pracovník jmenován podle zákoníku práce, je třeba jmenování projednat s vyšším odborovým orgánem (forma společenské kontroly). Jiným takovým případem je potvrzení volby nadřízeným státním orgánem.

V literatuře se v souvislosti s právní úpravou státní služby přikládá velký význam právní fixaci požadavků pro výběr pracovníků státního aparátu a výběrového řízení. Zvláště v sovětských pramenech se klade důraz na větší využití konkursního řízení.

Rovněž problémy naší praxe nutí k zamyšlení nad možnostmi většího využití práva v oblasti výběru pracovníků pro státní aparát. Situace na úseku pracovních sil i požadavky hospodárnosti ve státním aparátě vytvářejí nezbytný racionální tlak na zvyšování kvalifikace pracovníků. Svou roli by zde měl sehrát přísnější režim v povolování výjimek z kvalifikačních požadavků. Právní zakotvení podmínek i způsobu schvalování takových výjimek by mohlo pomoci eliminovat nežádoucí benevolentní postoje v této otázce a motivovat zvyšování kvalifikace.

§ 3 — VZNIK A PRŮBĚH STÁTNĚSLUŽEBNÍCH VZTAHŮ

1. Socialistický systém zná v zásadě tři způsoby vzniku služebních vztahů:²³⁾ a) pracovní smlouva, b) jmenování, c) volba.

Možno také rozlišovat, zda služební vztahy vznikají a) na základě pracovní smlouvy zároveň se vztahy pracovními, nebo b) na základě pracovní smlouvy, avšak teprve od okamžiku ustanovení do funkce.

Nejčastěji se dnes v socialistických zemích zakládají služební poměry pracovní smlouvou.

Volba má zvláštní význam u veřejných funkcionářů a u pracovníků, kteří z titulu své funkce reprezentují stát — státní orgán — vůči občanům na zvlášť exponovaných úsecích, soustřeďujících zájem širší veřejnosti. Zejména sovětská literatura poukazuje v duchu Programu KSSS na nutnost rozšiřovat tuto formu v procesu prohlubování socialistické demokracie.

Jmenování se uplatňuje vesměs v ozbrojených složkách, u prokurátorů, vedoucích pracovníků a případně u dalších vybraných kategorií pracovníků.

Podle československého práva služební vztahy prokurátorů a vyšetřovatelů prokuratury vznikají ustanovením do funkce, příslušníků SNB, SNV a vojáků z povolání písemným rozhodnutím o přijetí do služebního poměru (za vojáka z povolání). Jmenování je předepsáno dále u některých významných funkcí a je možné u vedoucích pracovníků podle zákoníku práce.

Rozlišení mezi jmenováním a ustanovením do funkce nemá v naší terminologii velký význam; „ustanovení“ v případě vedoucích odborů národních výborů má zřejmě odlišit zvláštní způsob vzniku služebního poměru, který je jmenováním co do podstaty a volbou co do formy.

²³⁾ Vznik služebních vztahů administrativním aktem (jmenováním) a další jednostranná dispozice zaměstnancem podle potřeb služby (přeložení do jiného místa, přidělení jiné práce) se v kontinentálním buržoazním právu ustálily jako podstatný znak veřejnoprávního zaměstnaneckého poměru.

Otázka právní formy vzniku služebních vztahů byla jako součást problému přípustnosti veřejných smluv po dlouhou dobu jednou z nejspornějších otázek teorie správního práva. Zastánci přípustnosti veřejných smluv zdůrazňovali přítomnost (byť konkludentní) uchazečova souhlasu v jmenovacím aktu. Šlo podle nich při jmenování v podstatě o dvoustranný akt, přičemž ovšem projev vůle účastníků se omezoval jen na dobrovolné podřízení režimu veřejné služby. O další dispozici služebními vztahy rozhodoval stát jednostrannými akty. Odpůrci této teorie namítali zejména, že souhlas zaměstnance je pouze podmínkou vydání jmenovacího aktu, nikoli jeho součástí, a že připuštěním smluvních prvků do správněprávních vztahů dochází k nevhodné privatizaci sféry, která se řídí odlišnými zásadami. Je zajímavé, že již Hoetzel uvádí názor (Rosinův), že „způsob založení poměru nemá nutné vnitřní souvislosti s povahou poměru samého“. Zejména nejnovější vývoj mu dává zapravdu. (J. Hoetzel: Nauka o správních aktech. Sborník věd právních a státních, Praha 1907, str. 75.)

Zatímco tedy ve většině případů vznikají služební vztahy na základě pracovní smlouvy, někdy dochází k vzniku pracovních vztahů jednostranným aktem, což svědčí o prolínání administrativních a pracovněprávních prvků v této oblasti.

Služební vztahy zanikají zpravidla způsobem odpovídajícím svému vzniku. Podle československého práva se tak děje odvoláním z funkce v případě volby, jednostranným aktem v některých případech jmenování.²⁴⁾

2. Postavení pracovníků ve státním aparátě je rámcově dáno úkoly a postavením článku státního aparátu, v němž pracovník působí. Individualizace jeho úlohy v tomto systému je spojena se zařazením do funkce.

Funkce (funkční místo) tvoří zpravidla souhrn těchto prvků (znaků):²⁵⁾

- a) název a obsah funkce,
- b) předpoklady pro funkci, případně i způsob ustanovování do funkce,
- c) popis prací,
- d) práva a povinnosti,
- e) odpovědnost za porušení povinností a zaviněné nesplnění úkolů.

Význam funkce spočívá v tom, že určuje komplexně jak *organizační*, tak i *právní* postavení pracovníků státního aparátu. Zařazením do určité funkce se pracovník stává nositelem služebních práv, povinností i odpovědnosti a rovněž se vymezuje i jeho postavení v hierarchické struktuře organizace, jeho vztahy k ostatním pracovníkům. Systém funkcí a úroveň jejich vymezení jsou tedy důležité z hlediska postavení pracovníků i organizace státního aparátu.

Za situace, kdy chybí obecná právní úprava postavení pracovníků státního aparátu, význam funkce ještě stoupá, protože služební postavení pracovníků je vymezeno v první řadě (a možno říci převážně) touto funkcí.²⁶⁾

Pracovníci jsou zařazováni do funkcí, pro které splňují předepsané kvalifikační předpoklady. Protože jde o klíčový problém státní služby, výjimky z kvalifikačních požadavků, podmínky, způsob kompenzace by měly být přesně vymezeny, svěřeny do kompetence vyšších orgánů a hlavně povolovány vskutku jen výjimečně.

Podle zákoníku práce je organizace povinna v pracovní smlouvě dohodnout s pracovníkem vedle dalších podmínek druh práce (funkci), na kterou je pracovník přijímán. V některých případech předchází zařazení do funkce zkušební doba, po níž následuje ověření způsobilosti kandidáta pro výkon dané funkce (zkouška, pohovor). Někdy půjde vlastně o sub-

²⁴⁾ Jako důvod ukončení služebního poměru se uplatňuje specificky porušení disciplíny nebo nezpůsobilost k výkonu funkce, prokázaná ve služebním hodnocení v ozbrojených sborech.

²⁵⁾ Srov. Služaščij ..., cit. práce, str. 35–37.

jektivní podmínku zvláštní ve výběrovém řízení (čekatelská praxe prokurátorů), jindy o podmínku pro služební postup (specializační průprava a atestace vyššího stupně u lékařů).

3. Socialistické státy při výstavbě nového státního aparátu opustily buržoazní systém hodnostních a platových tříd a služebního postupu podle služebních let. Systém služebního postupu vychází z hlediska společenských potřeb a možností na straně jedné a předpokladů pracovníka na straně druhé.

Základním vodítkem je všestranné hodnocení pracovníka, které má být pravidelné, komplexní, s konkrétními závěry.²⁷⁾

Mezi základními zásadami kádrové práce se uvádí požadavek, aby *služební postup byl podmíněn pracovními výsledky*, které odrážejí a zhodnocují kvality pracovníka. Pracovník musí být seznám s svým hodnocením i s reálnými perspektivami služebního postupu.

Mezi prostředky hodnocení pracovníků zejména sovětská literatura zdůrazňuje *pravidelné atestace*, které stimulují zvyšování kvalifikace a efektivnost práce. Navrhuje se právně zakotvit povinná kritéria pro hodnocení pracovníků státního aparátu jako rozhodující podmínku služebního postupu.²⁸⁾

Vyzvedává se význam služebního postupu z různých aspektů. Konstatuje se, že spokojenost zaměstnanců s perspektivami postupu podmiňuje stupeň jejich integrace s cíli a úkoly úřadu, podstatně ovlivňuje efektivnost činnosti aparátu.²⁹⁾

Služební hodnocení i rozhodování o služebním postupu je v našem systému značně decentralizováno — je svěřeno vedoucím jednotlivých útvarů, u nichž tvoří součást řídicí, organizátorské a výchovné funkce. Vedoucí pracovníci zde postupují ve spolupráci se společenskými organizacemi. Opatřují si stanoviska poradních sborových orgánů apod.³⁰⁾ Ustanovování do významných funkcí se provádí volbou nebo jmenováním zastupitelským orgánem.

²⁶⁾ U nás jsou nomenklatury funkcí pro ústřední orgány a pro národní výbory vydávány ministerstvy práce a sociálních věcí.

V SSSR platí od r. 1967 Jednotná nomenklatura funkčních míst, která obsahuje taxativní výčet — 1200 funkcí zaměstnanců. Na tuto nomenklaturu navazuje systém „funkčních instrukcí“, které by měly obsahovat všechny uvedené prvky funkce. Kromě toho platí Kvalifikační tabulky funkčních míst.

²⁷⁾ Srov. Zásady komplexního hodnocení kádrů ve státní a hospodářské správě a pracovníků aparátu společenských organizací, usnesení předsednictva vlády ČSSR č. 63 z 1. 3. 1972, publik. v cit. Sborníku ke kádrové a personální práci.

²⁸⁾ Například M. I. Piskotin: Osnovy puti soveršenstvovanija apparata..., v: Pravyje problemy nauky upravlenija. Moskva 1966, str. 28.

²⁹⁾ Blíže o tom G. S. Jakovlev: Apparat upravlenija. Jurid. literatura, Moskva 1974, str. 5. Srov. též Starošciak: Elementy..., cit. práce, str. 230.

³⁰⁾ Srov. § 75 zák. práce, podle něhož se hodnocení účastní orgány ROH. Ministři předkládají závažná kádrová opatření k projednání kolegiu ministra.

Na závěr možno konstatovat, že z hlediska podstaty a funkce socialistických služebních vztahů není zásadně určující, zda jejich vznik, změna nebo zánik jsou založeny pracovní smlouvou nebo jmenovacím aktem. Převládá (rozhodně v civilní službě) prvek smluvní. Zásadně se vyžaduje souhlas pracovníka i v případě jmenování (ustanovování) do funkce.

Možnost jednostranné dispozice služebním vztahem ze strany orgánu (organizace) se prosazuje silněji u některých kategorií pracovníků v průběhu služby. Jeví se zejména v možnosti přeložení pracovníka do jiného místa působení,³¹⁾ při rozhodování o služebním postupu³²⁾ a ukončení služebního poměru.

§ 4 — PRÁVA A POVINNOSTI PRACOVNÍKŮ STÁTNÍHO APARÁTU

1. Práva a povinnosti pracovníků státního aparátu tvoří vlastní obsah, jádro státně služebních vztahů.

Pracovníci státního aparátu jsou nositeli práv a povinností a) jako občané, b) jako pracovníci (z titulu své účasti na společenské práci), c) jako subjekty služebních vztahů (z titulu své účasti na zabezpečování úkolů a funkcí státu v systému státního aparátu).

Na rozdíl od buržoazního práva socialistické právo nezná privilegia pro pracovníky státního aparátu a na druhé straně jim neukládá ani žádná omezení v oblasti politické a sociální.³³⁾

³¹⁾ U nás je možné na přechodnou dobu u příslušníků SNB, SNV, prokurátorů a vyšetřovatelů prokuratury, školských a zdravotnických pracovníků do jednoho roku, u soudců do dvou měsíců.

³²⁾ Tato otázka podle některých autorů by měla být předmětem diskuse. (Například Sergienko a Kokovkin v *Služaščij...*, cit. práce, str. 57, kteří se odvolávají na řadu dalších autorů.)

Právní nárok na služební povýšení podle čs. práva mají příslušníci SNB a SNV ve vazbě na výsluhu let, kvalifikaci, případně úspěšné zastávání vyšší funkce po určitou dobu. Povyšování do hodnosti podplukovníka a vyšší je však výběrové.

Značná dispoziční volnost orgánu (organizace) se jeví i v přidělení druhu práce. Podle pracovního kodexu je druh přidělené práce součástí pracovní smlouvy a změna druhu práce vyžaduje její změnu. Co je však například v oblasti státní správy považovat za stejný — rozdílný druh práce? Z tohoto hlediska, jakož i v souvislosti s prohlubováním systemizace by bylo zapotřebí dopracovat klasifikaci a vymezení funkcí.

³³⁾ Buržoazní stát k sobě připoutává pokud možno celou osobnost státního zaměstnance, ve službě i mimo ni. Diriguje jeho politické, sociální, případně i rodinné svazky a styky. Stanoví zákaz nebo alespoň oznamovací povinnost ohledně politické angažovanosti, příslušnosti k odborům, oznamovací povinnost (někdy i přivolení) ohledně uzavření manželství. Podle Fougèra většina států právo na stávkou státním zaměstnancům dodnes nepřiznává a rovněž spolčovací právo „je jim dodnes odpíráno v některých státech. Ty, které jim je přiznaly, učinily tak po dlouhém váhání a mnoha kontraverzích“ (cit. práce, str. 299, 301, 336 až 338).

Účast státních zaměstnanců (alespoň vyššího rangu) na politické aktivitě bývá omezována v zájmu politické „neutrality“ státního aparátu. Povšechný zákaz členství

Zvláštní — služební — oprávnění³⁴⁾ přísluší pracovníkům státního aparátu jen potud a jen v takovém rozsahu, pokud to vyžaduje povaha služby a jen pro služební účely. Zneužití těchto práv k jiným účelům má za následek vznik některého druhu právní odpovědnosti.

Práva a povinnosti pracovníků státního aparátu jsou tedy jednoznačně *účelově vázána na plnění úkolů a funkcí státu*. Z této účelové vazby pak vyplývají některé jejich příznačné rysy.

2. *Primární postavení* ve státně služebních vztazích mají *povinnosti*. Někteří autoři uvádějí v této souvislosti *pouze* povinnosti. Záleží ovšem na tom, jak vymezíme služební oprávnění. Striktně vzato, služební oprávnění, odvozená od pravomoci a kompetence státního orgánu, musí pracovník, stejně jako státní orgán, realizovat (jsou-li dány příslušné podmínky). Z hlediska pracovníka jde tedy v zásadě o povinnost vykonat služební oprávnění.

Zde ovšem vznikají další otázky. Především lze vůbec pochybovat o existenci služebních oprávnění pracovníků. Jak už bylo konstatováno, v teorii převládá názor, že oprávnění tohoto druhu jsou součástí pravomoci a kompetence orgánu. Pracovník se podílí na jejich realizaci, není však nositelem těchto práv, pouze jejich vykonavatelem.

Nelze ovšem přehlédnout, že právo samo zde rozlišuje. Některá oprávnění adresuje přímo pracovníkům.³⁵⁾

V těchto případech možno tvrdit, že subjektem externího vztahu je pracovník výboru lidové kontroly a nikoli výbor sám nebo — ještě markantněji, že zbraně může použít příslušník, nikoli Sbor národní bezpečnosti jako takový nebo orgán VB. Je nesporné, že tyto osoby mají svá služební oprávnění z titulu svého služebního vztahu a za účelem plnění úkolů státních orgánů, je však diskutabilní u nich existenci těchto oprávnění (a odpovědnosti za excesy z nich) popírat.

Je ovšem možný jiný výklad. V uvedených případech probíhají paralelně dva vztahy: externí, jehož subjektem je státní orgán, a interní, v němž vystupuje pracovník vůči státnímu orgánu. Takto nazíráno, je pracovník nositelem pouze služebních povinností. Realizací své povinnosti vůči orgánu realizuje kompetenci orgánu vůči občanovi nebo organizaci.

Někteří autoři připouštějí existenci služebních práv i povinností a zdůrazňují jejich *jednotu*. Pracovník má právo i povinnost jednat jménem

v politických stranách (nebo alespoň zákaz aktivní politické činnosti) souvisí s tendencí nepřipustit absolutní převahu jedné vrstvy vládnoucí třídy, a tím ohrožení stability politického režimu. (Podle Anisimova pouze USA preferovaly dost dlouho spojení státních zaměstnanců se stranou, která zvítězila ve volbách — viz výklad o systému spoils, § 5.) Blíže Teorie státu a práva, cit. práce.

³⁴⁾ Termínu „právo“ a „oprávnění“ se používá promiskue; u pracovníků státního aparátu se častěji setkáváme s termínem oprávnění.

³⁵⁾ Například oprávnění pracovníků a členů výborů lidové kontroly, oprávnění příslušníků SNB, příslušníků celní správy atd.

státu, zachovávat státem předepsanou mlčenlivost, odmítnout plnění protiprávního služebního příkazu.

3. Obsah a rozsah služebních povinností vyplývá z funkce, kterou pracovník zastává.

Jak již bylo řečeno výše, požadavky *socialistické zákonnosti, zvýšení odpovědnosti a odstranění anonymity i prohloubení kontroly* státního aparátu si vyžadují upravit povinnosti pracovníků státního aparátu *vedle pravomoci a kompetence státních orgánů*.

Služební práva a povinnosti však nevyjadřují pouze postavení pracovníků v daném orgánu. Jsou výrazem obecných požadavků, které jsou kladeny na pracovníka jako na představitele státu v souvislosti s jeho služební činností i mimo ni. Některé povinnosti (zejména povinnost mlčenlivosti) přetrvávají dokonce i po zániku služebního poměru.

Vzhledem k tomu, že právní status pracovníka státního aparátu odráží jednak zájmy a potřeby státu jako celku, jednak jednotlivých oblastí a článků státního aparátu, vyvinul se *odstupňovaný systém práv a povinností* pracovníků státního aparátu. Rozlišují se obecná a zvláštní³⁶⁾ práva a povinnosti. Prvá bývají předmětem úpravy obecných řádů státní služby. Jednotlivé další právní předpisy, které na ně navazují, specifikují a doplňují obecnou úpravu.

Starší služební předpisy obsahovaly množství zákazů.³⁷⁾

Naše právo se rovněž neobejde bez některých zákazů a jim odpovídajících negativních formulací. Nová legislativa na tomto úseku i teoretické práce se však stále více orientují na pozitivně vymezený katalog požadavků, které tvoří obsah povinností pracovníků státního aparátu.

4. *Obecné služební povinnosti* nevymezují předmět činnosti pracovníků státního aparátu, nýbrž vyjadřují nejdůležitější požadavky, kladené na jejich činnost, jednání, postoje a chování.³⁸⁾

Jako všichni ostatní občané jsou pracovníci státního aparátu subjekty základních povinností občanů socialistického státu. Stejně jako na ostatní

³⁶⁾ Jaśkiewicz (Stosunki, cit. práce, str. 84) rozlišuje tři skupiny povinností: a) obecné, b) zvláštní, c) individuální, tj. ty, které jsou spojeny bezprostředně s určitým funkčním místem. Výraz „individuální“ příliš neuspokojuje, protože by mohl navozovat mylný výklad. Adresát povinnosti je ve všech třech případech určen druhově. V případě třetí skupiny by tedy bylo lepší použít označení funkční.

³⁷⁾ Tak úředník se měl „vystříhati a dle svých sil potlačovati, co by mohlo být veřejným zájmům na škodu“, bylo mu „zapověděno projednávati mimoúředně svých náhledů“ o úředních věcech, „vystříhati se toho, co by mohlo zlehčit úctu a důvěru jeho postavení“ (srov. § 21 až 25 Služební pragmatiky). Další zákazy se týkaly, jak jsem již vyložila, politické aktivity, spolčování, dále korupce, porušování nestrannosti (zákaz vedlejšího zaměstnání, zaměstnávání příbuzných) apod.

³⁸⁾ V literatuře se uvádí, že zatímco pracovník ve výrobě plní přidělené úkoly na základě své profese a podle technologických norem, ve státní správě tuto úlohu plní právní normy, podle nichž se pracovník má chovat a jednat. Stanoví se například povinnost pracovat rychle, svědomitě, používat jednoduchých prostředků.

občany vztahuje se na ně povinnost dbát zájmů socialistického státu, zachovávat zákony, dodržovat státní tajemství atd.

Z povahy státní služby však plyne, že požadavky na pracovníky státního aparátu jsou *zvýšené*, že se u nich nelze spokojit s obecnou mírou povinností a na ni navazující odpovědnosti. Některé povinnosti jsou specificky služební.

Podle pracovního zákonodárství je pracovník povinen podle pokynů organizace konat osobně práce podle pracovní smlouvy ve stanovené pracovní době a dodržovat pracovní kázeň. Je nesporné, že i pracovník státního aparátu má povinnost konat práci, k níž je pracovní smlouvou (případně jiným aktem) zavázán, že musí dodržovat pracovní disciplínu a pracovat osobně ve stanovené pracovní době.

Ústřední místo však ve služebních vztazích zaujímá jiná povinnost (která vlastně implicitně zahrnuje i další povinnosti včetně povinnosti konat řádně určenou práci): povinnost sloužit státu. Ať už je tato povinnost jakkoli formulována a dále konkretizována,³⁹⁾ je východiskem každé právní úpravy státní služby. Od této povinnosti se v zásadě odvozují zvýšené požadavky na výběr, činnost, hodnocení a odpovědnost pracovníka státního aparátu. Takové právní požadavky se nestanoví pro pracovníky (pracovními kodexy), není je dost dobře možné ani nutné na každém pracovníkovi požadovat.

5. Pracovníci státního aparátu mají právo a povinnost v mezích pravomoci a kompetence státního orgánu — z titulu své funkce a v jejích mezích — vystupovat a jednat jménem státu.

Toto právo ve zhuštěné podobě odráží a formuluje podstatný rys státní služby, tj. její bezprostřední podíl na výkonu státní moci, úkolů, funkcí státu. (Pracovníci státního aparátu jsou chápáni a akceptováni jako reprezentanti státu a státních orgánů i tehdy, když právo jednat jménem státu je u nich vymezeno úzce nebo z povahy své funkce ani v externích vztazích nevystupují.)

Další povinnosti pracovníků i systém odpovědnosti ve státní správě plní v této relaci funkci právních záruk proti excesům ze svěřeného práva jednat jménem státu.

6. Povinnost *sloužit státu, společnosti a občanům* zahrnuje i hledisko (často výslovně vyjádřené) *spravedlnosti, nestrannosti* při výkonu služby, zejména při rozhodování (preferování zájmu společenského před zájmy vlastními a třetích osob, rovné zacházení s účastníky řízení apod.).

³⁹⁾ Služební právní předpisy obsahují například povinnost podporovat autoritu lidové vlády a důvěru občanů v ni, přičiňovat se ze všech sil o rozvoj země, řídit se společenskými zájmy a zásadami socialistického budování, používat moderní vědecké poznatky a formy řízení atd. (viz nařízení vlády NDR a vlády PLR, citované v kapitole III).

Ústavní povinnost občanů *zachovávat ústavu, zákony a ostatní právní předpisy* nabývá ve státním aparátě zvláštního významu.

Tak je tomu zejména u pracovníků těch složek státního aparátu, kde dodržování zákonnosti není jen zásadou a metodou činnosti, ale její sledování a realizace je přímo předmětem služební činnosti (například u prokurátorů nebo u příslušníků SNB, kteří podle zákona chrání ústavní a jiná práva občanů a dbají, aby byly dodržovány ústavní a jiné právní povinnosti).

7. Pracovníci státního aparátu jsou povinni *zachovávat služební a pracovní disciplínu*. Výklad těchto pojmů je v legislativě a v literatuře značně nejednotný. Obtíže působí jejich delimitace, zejména z hlediska československé platné právní úpravy. V širokém slova smyslu služební disciplína zahrnuje plnění veškerých povinností pracovníků státního aparátu. V užším smyslu bývá požadavek dodržování služební disciplíny vykládán zejména jako povinnost dodržovat vnitřní řád orgánu (organizace), v nichž pracovníci státního aparátu působí.

Povinnost *dodržovat služební příkaz*⁴⁰⁾ je výrazem hierarchické podřízenosti, typické pro státní správu (na rozdíl od oblasti soudní, kde platí zásada nezávislého soudcovského rozhodování). Problematika služebních příkazů souvisí především s dodržováním zákonnosti, ale týká se i účelnosti správní činnosti. Postup, který je předepsán pro případ, že pracovník obdrží nezákonný (nesprávný) příkaz, má v první řadě zajistit zákonnou, řádnou, obsahově a formálně bezvadnou činnost státního aparátu.

Upozornění pracovníka adresované orgánu (vedoucímu), který vadný příkaz vydal, nebo orgánu jemu nadřízenému, je třeba považovat za podnět směřující především k prevenci, případně k odstranění škodlivých následků nezákonného (či jinak nesprávného) rozhodování. Ačkoli jde o individuální případy, je zde obsažen vždy i prvek generální ochrany řádného chodu státního aparátu.

Druhou stránkou věci je ovšem ochrana pracovníka před vznikem odpovědnosti za porušení povinnosti řídit se služebními příkazy.

Především jde o příkazy, jejichž splnění by bylo v rozporu se zákony nebo dokonce trestné. Je dále třeba pamatovat i na případy, kdy dochází k odůvodněným pochybnostem o správnosti příkazu (třeba i proto, že je zkomolený, nejasně formulovaný, nebo si pracovník není jist, zda-li mu správně porozuměl atd.).

Zatímco problém protiprávních příkazů naše právo uspokojivě řeší (mj. v zákoníku práce), otázka účelnosti a postupu v této věci zůstává pro většinu pracovníků státního aparátu nedořešená.

⁴⁰⁾ V této souvislosti upozorňuji zejména na rozsáhlejší monografii J. Łetowského: *Polecenie służbowe w administracji*, cit. v úvodu.

8. Pracovníci státního aparátu se při výkonu své činnosti seznamují s mnoha skutečnostmi, které je z důvodů obecného (státního) zájmu nebo zájmu občanů třeba utajit před nepovolanými osobami.

Právní předpisy proto obvykle stanoví obecnou povinnost pracovníků státního aparátu *zachovávat mlčenlivost* o úředních (služebních) věcech. V platném československém právu obecná norma tohoto charakteru chybí. Zvláštní normy explicitě zavazují k plnění povinnosti mlčenlivosti o úředních věcech například prokurátory a vyšetřovatele prokuratury, příslušníky SNB a SNV. Kromě toho jsou upraveny některé *zvláštní druhy* povinnosti mlčenlivosti (tzv. lékařské tajemství, telekomunikační a poštovní tajemství).

Zvlášť významné místo zaujímá v této oblasti povinnost zachovávat *státní, hospodářské a služební tajemství*, jejichž porušování je sankcionováno normami trestního a správního práva.

9. Dodržování takových etických zásad, jako je *nestranný výkon* správy nebo soudnictví, *spravedlnost* rozhodování, preferování *zájmů celku* před osobními zájmy pracovníků či třetích osob, slouží celá řada práv a povinností pracovníků státního aparátu. O některých jsem se zmínila v předchozích bodech. Patří sem dále *zákaz přijímat dary*, povinnost *oznamovat příbuzenské vztahy*, *zákaz vedlejší placené činnosti*.

Příkaz *zachovávat etické normy socialistické společnosti* je u nás adresován například prokurátorům a vyšetřovatelům prokuratury, kteří se mají vystříhat při výkonu funkcí i v občanském životě všeho, co by mohlo narušit vážnost prokuratury nebo snížit důvěru občanů v ni; příslušníci SNB jsou povinni při veškeré činnosti dbát náležitě vážnosti, cti a důstojnosti občanů i své vlastní; zdravotničtí pracovníci jsou povinni vykonávat své povolání svědomitě, poctivě, humánně a s vědomím odpovědnosti ke společnosti.

Zákaz přijímání darů v souvislosti se služební činností a *zákaz zaměstnání osob* ve vzájemných rodinných nebo příbuzenských vztazích ve vztahu přímé podřízenosti a nadřízenosti by měly být jako obecné povinnosti výslovně v právu vyjádřeny.

Zákaz vedlejší placené činnosti vychází z požadavku, aby pracovníci a) věnovali své síly plně výkonu služební činnosti a b) případně neporušovali vzhledem k svému dalšímu zaměstnání zásadu nestranného výkonu služebních práv a povinností. Rovněž tato zásada platí u nás nyní pouze pro ty pracovníky, u nichž je výslovně stanovena. Pro většinu pracovníků státního aparátu zákoník práce vedlejší pracovní poměr jako výjimku připouští, váže ovšem toto právo na souhlas organizace.

Naopak v některých případech mají pracovníci státního aparátu *povinnost konat určitou činnost i mimo hlavní nebo běžnou pracovní náplň*. Mohou být za určitých předpokladů dočasně podle potřeb orgánu (organizace) přeloženi do jiné funkce nebo mají povinnost konat určitou činnost i mimo službu. Tak například součástí pracovní náplně prokurátorů

a vyšetřovatelů prokuratury je využít svých znalostí a zkušeností k politické a výchovné činnosti mezi občany, zdravotničtí pracovníci musí převzít a řádně plnit i mimořádné úkoly uložené dočasně v důležitém obecném zájmu apod.

10. Pracovníci státního aparátu požívají z titulu své služební činnosti, tj. přesněji řečeno pro výkon této činnosti, *zvýšené ochrany a podpory* státu a společnosti. V širokém smyslu sem vlastně patří všechny právní normy, které chrání výkon státní správy a ostatních forem činnosti státu před rušivými zásahy (trestními nebo správními sankcemi), nebo které upravují součinnost občanů a organizací při plnění úkonů státních orgánů.

V užším smyslu sem spadají právní normy, které poskytují ochranu pracovníkům státního aparátu. V prvé řadě je to *ochrana veřejných činitelů* podle trestního zákona. Československé právo poskytuje ochranu členům a pracovníkům orgánů lidové kontroly (povinnost zjistit, zda pracovní přeložení nebude v rozporu s kontrolní činností, povinný souhlas orgánu lidové kontroly vyžadovaný k výpovědi ze strany zaměstnavatele). Jde o ochranu v pracovněprávní oblasti, vyplývající ze služebního vztahu. Smyslem těchto ustanovení je zabránit šikaně. Chrání se jednak pracovník, zároveň však i nestranný výkon kontrolní funkce státního orgánu.

Jak již bylo řečeno, pracovníci státního aparátu nepožívají žádných práv z titulu své funkce, která by je zvýhodňovala v oblasti sociální, pracovní, společenského postavení apod.

V literatuře posledního období se však poukazuje i na některá další služební práva pracovníků státního aparátu. Uvádí se *právo účastnit se projednávání činnosti orgánu, právo na kritiku, právo předkládat návrhy* apod.⁴¹⁾

Kromě toho se upozorňuje i na některá další práva, jako právo na doplňkovou dovolenou pro zaměstnance s nenormovaným pracovním dnem (zejména vedoucí pracovníci), právo na jubilejní odměny a stabilizační zvýšení platu. V těchto případech se spíše jedná o pracovněprávní nároky, vyplývající ze zvláštní povahy služebních poměrů.

11. Obecné povinnosti pracovníků státního aparátu vyjadřují základní požadavky socialistického státu a společnosti na ně kladené. Jednotné po-
vaze a jednotící úloze obecných práv a povinností by tedy zřejmě nejlépe vyhovovala jednotná právní úprava.

Zvláštní formou vyjádření základních povinností pracovníků státního aparátu bývá v některých případech *služební slib* nebo přísaha. Tam, kde je právem stanoven, je slib podmínkou vzniku služebního vztahu (nebo jeho odmítnutím služební vztah zaniká).

Racionální význam této slavnostní formy (orientuje na základní povinnosti) a její etický a emociální dopad by zasloužily většího docenění.

⁴¹⁾ Viz Služašcij, str. 56–57.

12. Zvláštní práva a povinnosti pracovníků státního aparátu jsou stanovena jednak v právních předpisech, upravujících určitou oblast činnosti státního aparátu, jednak vyplývají z funkcí.

Problémem zůstává *vazba zvláštních a obecných práv a povinností, povinnost seznámit se důkladně se všemi příslušnými právními předpisy* i interními akty a způsob *ověřování* této znalosti a) při nástupu do funkce, b) v určitých intervalech v průběhu služební činnosti. Úkolem zůstává též dotvořit vnitřní organizaci, zejména v oblasti orgánů státní správy, stabilizovat funkce, zpřesnit popisy prací apod.

Dospíváme tak opět k závěru, že organizační a právní otázky na sebe v oblasti státního aparátu nutně navazují a že dotvoření jeho organizace úzce souvisí s úpravou právního postavení subjektů této činnosti.

§ 5 — SYSTÉM POBÍDEK (ODMĚN) A ODPOVĚDNOSTI VE STÁTNÍ SLUŽBĚ

1. Úspěšné plnění úkolů státního aparátu je, jak vyplývá z předchozího výkladu, podstatně ovlivněno a) výběrem a rozmístěním pracovníků a b) vymezením jejich práv a povinností. K tomu přistupuje jako třetí základní podmínka c) systém, zaručující plnění těchto povinností.

Podobně jako celý systém státní služby nespočívá ani tato podmínka zdaleka pouze na zárukách právních. V socialistickém státním aparátě stále více působí *morálněpolitické aspekty*, vyplývající ze systému celospolečensky uznávaných a prosazovaných hodnot. Vedle těchto podnětů jsou však nezbytné i *záruky a stimuly právní*.⁴²⁾ Mezi nimi opět stále výraznější roli hrají podněty kladné, tj. systém hodnocení a odměn.

Esenciálním znakem práva však zůstává po celou dobu existence státu systém státního donucení, promítající se v naší oblasti do systému právní odpovědnosti pracovníků státního aparátu.

Pracovníci státního aparátu se stejně jako ostatní pracující podílejí na kolektivních a individuálních odměnách morálního i hmotného charakteru. Navíc některé předpisy upravují tyto otázky zvláště ve vztahu ke státní službě.⁴³⁾

⁴²⁾ Podle S. S. Alexejeva: cit. práce, str. 116, stimulování právem obsahuje prvek donucení. Vedle toho existuje stimulování, které je co do obsahu založeno na mimo-právních faktorech, ale právo *umožňuje* jejich působení. V tomto smyslu je „hodnota práva jako stimul chování lidí socialistické společnosti omezena“.

⁴³⁾ U vojáků se kázeňské odměny, jimiž jsou pochvala, peněžité nebo věcné dary, udělení čestného odznaku a mimořádné povýšení považují za součást a prostředek výchovné činnosti velitelů. Obdobně je upravena tato otázka u příslušníků SNB a SNV.

Rovněž koncepce platové úpravy pracovníků státního aparátu spadá do této oblasti. Základní platy se v stanoveném rozpětí upravují podle výsledků hodnocení; v mimořádných případech je možno stanovit osobní plat; za úspěšné splnění rozhodujících a jiných významných úkolů, prokazatelné úspory nebo lepší hospodářské výsledky, kterých pracovníci dosáhli svou zásluhou, se udělují odměny, případně prémie podle zvláštních předpisů.

Psychologie zdůrazňuje komplexní povahu motivace — „motivace je funkcí celé osobnosti a celé sociální stimulace“.⁴⁴⁾

Dovozuje, že s postupující hmotnou zabezpečeností se pracovní motivace stále více přesouvá do oblasti morální. Stoupá význam společenské důležitosti a společenského ocenění práce.

Podle Anisimova průzkumy dokazují, že při stejných podmínkách tvoří výkonnost pracovníků, neaplikují-li se stimulační prostředky, jen 50 až 70 % výkonu dosahovaného s použitím stimulačního systému. Tento autor dělí stimulační prostředky na organizační (označuje je za nejdůležitější), materiální a morální.⁴⁵⁾

V literatuře se poukazuje na negativní výsledky stavu, kdy vedoucí málo využívá své pravomoci odměňovat — alespoň pochvalou — kvalitní práci. Pochvala (a na druhé straně domluva) je běžný výchovný prostředek — a měla by být i ve státní službě jako taková používána.

2. Povinnostem pracovníků odpovídá právo státu a státních orgánů plnění těchto povinností vyžadovat a v případě jejich porušení uplatňovat sankce vyplývající z odpovědnostního vztahu. V tomto případě jde o právo, které je zároveň povinností. Státní orgán uplatňuje toto právo ve prospěch státu, který reprezentuje. Nemůže s ním v zásadě disponovat podle svého uvážení.

Důsledné uplatňování odpovědnosti pracovníků státního aparátu vyžaduje minimálně splnění dvou předpokladů:

- a) přesné vymezení jejich práv a povinností,
- b) dostatek kvalitních pracovníků státního aparátu.

V souvislosti s bodem a) nutno uvést požadavek rovnováhy mezi služebními právy a povinnostmi na straně jedné a odpovědností na straně druhé. Neméně důležité jsou i vyváženost služebních práv a povinností a reálná možnost (objektivní i subjektivní) tyto povinnosti plnit. Ukazuje se potřeba komplexně chápat tyto složky státní služby a prověřit z tohoto hlediska systém práv a povinností (a ostatně i celý systém státní služby), neboť odpovědnost nemůže překračovat okruh možností, které jsou pro pracovníka vymezeny jemu přidělenými úkoly a prostředky k jejich plně-

⁴⁴⁾ M. Homola: Motivace lidského chování. SNP, Praha 1972, str. 321.

⁴⁵⁾ Cit. práce, str. 161.

ní. Vede to dále k potřebě vázat zejména disciplinární režim na *syntetické* ukazatele hodnocení pracovníků (abychom netrestali za každou jednotlivou chybu menšího významu) a na *rezultativní* ukazatele (nejde o všeobecné fungování správy, ale o efektivnost).⁴⁶⁾

3. V souvislosti s vymezením a charakteristikou právní odpovědnosti⁴⁷⁾ pracovníků státního aparátu třeba po mém soudu zdůraznit zejména dva momenty, ukazující na specifčnost státní služby.

a) V odpovědnosti pracovníků státního aparátu se realizuje odpovědnost státních orgánů. Právní normy, ukládající povinnosti státním orgánům, by bez odpovídajícího systému právní odpovědnosti pracovníků byly vlastně *leges imperfectae* (neboť nejsou jinak „přímo sankcionovány“).⁴⁸⁾

Z tohoto hlediska je například nezbytné celý rozsah úkolů, kompetence a pravomoci orgánů, jejichž realizaci je záhodno garantovat právně, individualizovat (vtělit do organizačněprávního statutu funkcí).

b) Podobně jako je tomu u práv a povinností pracovníků státního aparátu i jejich právní odpovědnost bývá charakterizována jako „zvýšená“, tzn., že přesahuje „obecnou“ míru právní odpovědnosti. To se nejvýrazněji jeví v oblasti disciplinární odpovědnosti, ale nejen v ní.^{48a)}

4. Činnost pracovníků státního aparátu se promítá do různých právních vztahů, proto i jejich právní odpovědnost je upravena normami různých právních odvětví. Může se rozlišovat odpovědnost *správněprávní*, *pracovněprávní*, *trestněprávní* a *občanskoprávní*.

Za základ rozlišení jednotlivých druhů právní odpovědnosti však lze brát i jiné kritérium. Vyjdeme-li z *podstaty* chráněných právních vztahů, která se promítá i do otázky, *kteřé orgány a v jakém řízení* uplatňují odpovědnost vůči pracovníkům státního aparátu, pak odpovědnost *správněprávní* se rozštěpí na dva druhy — disciplinární a (jiná) *správněprávní* (podle některých autorů dokonce na tři druhy — rozlišují ještě navíc odpovědnost služební).

Možno pak rozlišovat v zásadě odpovědnost služební, disciplinární, *správněprávní*, kárnou, občanskoprávní a *trestněprávní*.

Odhlédneme-li zatím od posledních dvou druhů odpovědnosti a vyme-

⁴⁶⁾ Uvádím podle B. Ostapčuka, referát přednesený na mezinárodním sympoziu o odpovědnosti pracovníků státního aparátu (Varšava 1974).

⁴⁷⁾ Často se mluví o odpovědnosti v obecném smyslu slova (odpovědnost za plnění úkolů). Nesplnění úkolu nemusí mít za následek uplatnění *kvalifikované odpovědnosti právní* (jako důsledku porušení právní povinnosti, sankcionované právně). Jak vyplývá z dalšího, rozhraničení tu není vždy, zejména u disciplinární odpovědnosti, jednoznačné. K tomu též Letowski: cit. práce, str. 196.

⁴⁸⁾ K tomuto problému srov. např. L. Szamel: *The Legal Problems of Public Administrative Management*. Budapešť 1974, str. 192.

^{48a)} Srov. odpovědnost pracovníků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zák. č. 58/1969 Sb. nebo ustanovení o trestných činech veřejných činitelů, úplatkářství, porušení a ohrožení státního, hospodářského a služebního tajemství.

zíme-li si administrativněprávní odpovědnost⁴⁹⁾ negativně (nikoli služební či disciplinární), zbývá stále ještě vymezit a rozlišit odpovědnost služební, disciplinární (kázeňskou) a kárnou.

5. Rozdíl mezi odpovědností služební a disciplinární vymezuje Starošciak tak, že v prvním případě jde o odpovědnost vůči vedoucímu pracovníku za nesplnění služebních povinností, zatímco disciplinární odpovědnost je zvláštní druh odpovědnosti, určený pro zvláštní kategorii pracovníků. V praxi po mém soudu tedy služební odpovědnost může splývat s odpovědností disciplinární nebo kárnou, jestliže všechny tyto druhy odpovědnosti jsou uplatňovány týmž subjektem — vedoucím pracovníkem.

Podle čs. práva bychom o služební odpovědnosti jako o samostatném druhu odpovědnosti ztěžili mohli mluvit — redukuje se vždy na jeden z uvedených druhů odpovědnosti — disciplinární či kárné. Snad by se o služební odpovědnosti dalo uvažovat jako o subsidiárním institutu vůči odpovědnosti disciplinární a kárné jen v případech tak malého porušení kázně, že by nebyly splněny podmínky k zavedení disciplinárního nebo kárného řízení. Prakticky by mohlo jít o výtku, domluvu či pokárání ze strany vedoucího. V této věci však souhlasím s Letowskim,⁵⁰⁾ který hodnotí uvedená opatření jako výchovné prostředky. Tomu odpovídá i pojetí čs. zákoníku práce.⁵¹⁾

6. Disciplinární odpovědnost je typická pro státní službu.⁵²⁾

Základem disciplinární odpovědnosti je interní služební vztah. Disciplinární právo podporuje a vynucuje plnění povinností, které vyplývají pro pracovníky z jejich funkčního postavení v organizaci.

Protože cíle a úkoly státního aparátu neleží uvnitř tohoto aparátu, nýbrž směřují navenek, do sféry hospodářské, kulturní, sociální atd., disciplinární řád státní služby není zdaleka pouze vnitřní věcí organizace; je proto také určen především obecně závaznými právními předpisy, v jejichž mezích a k jejichž provedení jsou potom vydávány interní akty, které tyto předpisy detailizují a konkretizují. V zásadě nezáleží na tom, zda porušení povinností se realizuje v interním vztahu (neuposlechnutí služebního příkazu) nebo v externím vztahu (pracovník nedodržel povinnost mlčenlivosti o úřední věci). V obou případech porušil povinnost,

⁴⁹⁾ Sovětská teorie vymezuje administrativní odpovědnost státních zaměstnanců jako odpovědnost za porušení právních povinností, uplatňovanou nikoli v rámci služební podřízenosti, nýbrž orgány dozoru a kontroly; typickým trestem v tomto případě je pokuta. Toto rozlišení je založeno na platném sovětském právu. I tak po mém soudu zůstává otázkou kvalifikace disciplinární odpovědnosti jako služební (správní) nebo pracovní.

⁵⁰⁾ O problemach odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej. PiP 8/1971, str. 386.

⁵¹⁾ Srov. § 76 a contrario § 77 zák. práce.

⁵²⁾ Úřednické disciplinární právo se formuje v počátcích buržoazního státu jako samostatný právní institut, vyskytuje se ovšem i v jiných oblastech. Podrobněji o disciplinárním právu Z. Červený: Podstata disciplinární odpovědnosti. Správní právo 1/1970, str. 37–45.

vyplývající ze služebního vztahu (přitom v druhém případě podle okolností může vzniknout i odpovědnost občanskoprávní nebo trestněprávní).

Je tedy možno říci, že disciplinární právo chrání souhrn všech vztahů, které charakterizují řád daného orgánu nebo organizace (v nejširším slova smyslu). Takto nazíráno je dodržování vnitřního řádu součástí (druhem) jednotné státní disciplíny.

Pokud jde o funkce disciplinární odpovědnosti, na prvé místo se klade pozitivní obsah odpovědnosti, její *preventivní* úloha.⁵³⁾ Jakovlev⁵⁴⁾ poukazuje na signalizační roli institutu odpovědnosti, který je prostředkem společenské kontroly a integrace politickosprávního společenského systému.

Z hlediska pracovníků se disciplinární právo jeví jednak z uvedených aspektů, především jako „zvýšená odpovědnost“, jednak jako ochrana před šikanou nebo „jen“ neobjektivností, neurčitostí mezi a prostředků „vnitřního“ postihu.

Zdůrazňuje se dále *subsidiární charakter* disciplinární odpovědnosti ve vztahu ke kladným stimulům a rozvoji politickomorálního uvědomění a odpovědnosti na straně jedné a vůči jiným druhům právní odpovědnosti na straně druhé; (což se promítá do uplatnění zásady *ne bis in idem* — tu je však právní úprava nejednotná).

Teorie řeší vztah právní a morální odpovědnosti. Podle Popkova morálně politická odpovědnost se projevuje v průběhu činnosti; jako odpovědnost právní se projevuje teprve v momentě porušení povinnosti. Manochin, který za absolutní znak disciplinární odpovědnosti považuje disciplinární sankci, přistupuje k této otázce odlišně. Nedojde-li k uložení této sankce, jejíž místo zastoupí výchovné působení vedoucího či společenské působení, disciplinární odpovědnost podle něho vůbec nevznikne.

Právo obecně váže vznik právní odpovědnosti na moment porušení právní povinnosti. Rozlišujeme vznik právní odpovědnosti od realizace odpovědnosti. V oblasti trestání (včetně disciplinárního) se však vyskytuje i jiný přístup — vznik konkrétního odpovědnostního vztahu se váže na jednání příslušného státního orgánu, směřujícího k postihu deliktu. Manochin zřejmě ve svém výkladu vychází dále z dosti rozšířeného názoru, že v disciplinárním právu neplatí zásada *nullum crimen sine lege*, chybí zpravidla přesné vymezení disciplinárních deliktů a všeobecně mnohem větší roli než u jiných druhů právní odpovědnosti zde tedy hraje uvážení.

7. Faktickým základem disciplinární odpovědnosti pracovníků státního aparátu je disciplinární delikt, jehož objektem je služební disciplína.

Právě vzhledem k povaze objektu disciplinární odpovědnosti a širokému pojetí služební disciplíny by bylo obtížné, ne-li nemožné, stanovit taxa-

⁵³⁾ Blíže Kokovkin a Sergijenko: cit. práce, str. 94.

⁵⁴⁾ Cit. práce, str. 160.

tivně výčet disciplinárních deliktů. Skutkové podstaty těchto deliktů bývají vymezeny obecně jako a) porušení služební a pracovní disciplíny (služebních a pracovních povinností), b) nedůstojné chování ve službě i mimo ni. Protože vymezení služební disciplíny je nejasné, zejména pokud jde o její odlišení od disciplíny pracovní, v širokém smyslu (jak jsem již podotkla v § 4), se služební disciplína vykládá jako souhrn všech povinností pracovníků státního aparátu.

I uvnitř služební disciplíny takto široce pojaté lze dále kategorizovat: „Služební disciplína — to je státní disciplína, která se týká pracovníků sovětského státního aparátu..., dělí se stejně jako státní disciplína vůbec na jednotlivé druhy: pracovní, finanční, plánovací atd.“⁵⁵⁾

Manochin rozlišuje disciplinární delikt v úzkém a širokém smyslu: a) zaviněné porušení povinností, které se váží k funkci, b) porušení státní disciplíny.

Základem disciplinární odpovědnosti je podle něho: disciplinární delikt, administrativní delikt nebo morální delikt. Morálního deliktu (porušení morálních povinností) se mohou dopustit jen kategorie státních zaměstnanců, u nichž výslovně právní předpisy požadují *určité chování* (např. soudci, prokurátoři). To je myslím správné, pokud jde o obsah povinnosti (chovat se ve službě i mimo ni bezúhonně). Základem právní odpovědnosti je však i v tomto případě jednání, které je porušením *právní* povinnosti.

Disciplinární odpovědnost je pro mnohé pracovníky státního aparátu upravena dnes pracovním právem (což lze chápat jako společnou úpravu disciplinární odpovědnosti administrativní i kárné).

Sovětská věda dělí disciplinární odpovědnost ve shodě s platným právem na tři druhy: a) podle pravidel vnitřního pracovního pořádku, b) podle statutů a zvláštních předpisů, c) v systému hierarchické podřízenosti.⁵⁶⁾

Vůči státním zaměstnancům, kteří jsou subjekty disciplinární odpovědnosti v soustavě hierarchické podřízenosti, lze podle sovětského práva uplatnit přísnější sankce — přeložení na nižší funkci až na jeden rok a odvolání z funkce. Ještě dál jdou zvláštní předpisy, které předvídají nejen možnost zbavení funkce, ale propuštění z určitého systému orgánů — např. z prokuratury.

Pro administrativní povahu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců svědčí podle mnoha autorů *účel (funkce)* této odpovědnosti a *podstata chráněných vztahů*. Za všechny uvádím poněkud delší výňatek z citované stati Červeného, který po mém soudu vystihuje dobře jak podstatu, tak i dosah tohoto stanoviska:

⁵⁵⁾ C. A. Jampolskaja, E. V. Šorina: Administrativnopravovye voprosy ukreplenija gosudarstvennoj discipliny. vyd. AN SSSR, Moskva 1955, str. 67.

⁵⁶⁾ Podle nařízení CIK a SNK SSSR o Základech disciplinárního zákonodárství Svazu SSR a svazových republik z roku 1929.

„Tento poměr se zásadně zakládá uzavřením pracovní smlouvy. To ale nemůže, myslím, nic měnit na podstatě vztahu pracovníka ke správnímu orgánu. Tento vztah nelze redukovat jen na vztah ‚zaměstnanecký‘..., pracovník správního orgánu vykonává svou činnost jménem státu a plní jeho úkoly. Jde proto o vztah k organizaci (orgánu) jako mocenskému subjektu, v jehož rámci pracovník plní nejen pracovněprávní, ale i správní povinnosti (povinnosti vyplývající z norem správního práva)... Rozhodující, domnívám se, je sama povaha disciplinárněprávního vztahu, to je vztahu mezi subjektem, který odpovědnost uplatňuje, a subjektem, vůči němuž se odpovědnost uplatňuje. Tyto závěry mají mimo jiné význam pro právní úpravu disciplinární odpovědnosti. Metoda této úpravy by měla respektovat prostředí (povahu disciplinárněprávního vztahu), v němž se disciplinární odpovědnost realizuje. Zdá se, že v některých případech tak tomu není. Mám na mysli např. odpovědnost pracovníků správních orgánů, jejíž úprava nebere dostatečně v úvahu státně mocenský charakter práce, a z toho vyplývající specifické požadavky disciplíny ve správních orgánech. Ztěží lze zřejmě klást rovnítko mezi disciplínu ve výrobní organizaci a správním orgánu.“⁵⁷⁾

Disciplinární pravomoc bývá zásadně⁵⁸⁾ svěřována buď a) hierarchicky nadřízenému orgánu, nebo b) orgánu nezávislému, nejčastěji kolegiálnímu (disciplinární komise). V prvním případě se výhoda spatřuje v dobré a bezprostřední znalosti okolností, v rychlosti rozhodování, optimální vazbě disciplinární odpovědnosti na její účel (zajistit chod organizace), v organické vazbě disciplinárního trestání na běžné řízení.

Pro variantu b) svědčí větší objektivita, zajištění jednotného disciplinárního postupu v organizaci, menší riziko excesů ve směru nemístné shovívavosti nebo přísnosti.

8. Disciplinární odpovědnosti podléhají podle platného československého práva tito pracovníci státního aparátu: pracovníci organizací, soudci z povolání, prokurátoři a vyšetřovatelé prokuratury, vojáci z povolání, příslušníci SNB a SNV.

Disciplinární řízení a disciplinární tresty přicházejí v úvahu v případě vážného porušení disciplíny nebo tam, kde obvyklé výchovné prostředky selžou nebo nedostačují.

Disciplinárně nelze stíhat bývalé pracovníky státního aparátu. Některé jejich povinnosti (zejména povinnost mlčenlivosti) sice přetrvávají i po skončení služebního poměru, jejich porušení však může být podle okolností posuzováno jako přestupek, příp. trestný čin.

Disciplinární pravomoc je svěřena vedoucím pracovníkům. Disciplinární orgán může uložit za disciplinární provinění zpravidla některá z těchto disciplinárních opatření: důtku, veřejnou důtku, snížení funkčního platu (do určité výše a na omezenou dobu), přeražení na nižší funkci (snížení nebo odnětí hodnosti).

Protože účelem disciplinární odpovědnosti je podpořit a vynutit dodržování služebních a pracovních povinností a tento účel nemůže být u provinilého pracovníka bezprostředně sledován propuštěním, je disci-

⁵⁷⁾ Cit. článek, str. 40–41.

⁵⁸⁾ Blíže L. Fougère: cit. práce, str. 345 a násl.

plinární povaha tohoto opatření považována za spornou. Podle mého názoru je toto pojetí účinku disciplinárního trestu příliš úzké. Nejde přece zdaleka jen o působení na delikventa, nýbrž i o další — neméně významný faktor — preventivní působení na ostatní pracovníky.⁵⁹⁾

Lhůta pro uložení disciplinárního opatření (zahájení disciplinárního řízení) bývá poměrně krátká (u pracovníků a prokurátorů např. do jednoho měsíce ode dne, kdy delikt vyšel najevo) a po určité době (nejčastěji po jednom roce) se disciplinární delikt promlčuje.

Proti rozhodnutí o uložení disciplinárního opatření lze použít opravného prostředku, o němž rozhoduje zpravidla vedoucí pracovník nadřízený tomu pracovníku, který uložil disciplinární opatření.

Podle zásady *ne bis in idem* nelze disciplinárně trestat za delikt, za nějž byla již uložena sankce v jiném řízení. Opačným způsobem řeší tuto otázku zákon o prokuratuře.

U příslušníků ozbrojených sborů se zásadně veškeré delikty (s výjimkou těch, které zakládají trestní odpovědnost) posuzují jako kázeňská provinění a projednávají je tedy v rámci kázeňské pravomoci příslušní velitelé.

Kdybych měla kriticky posoudit naši platnou úpravu z hlediska funkce a zásad socialistické státní služby, myslím, že by v zásadě bylo možno akceptovat soustavu disciplinárních trestů a disciplinární proceduru. Pokud jde o disciplinární tresty, dalo by se v disciplinárním právu podle sovětské obdoby uvažovat o širším použití přeražení do nižší funkce, zbavení výkonu funkce na určitou dobu nebo zbavení funkce; je to však otázka diskutabilní.

Podstatným problémem však je, domnívám se, *vymezení základů disciplinární odpovědnosti*. Socialistická pracovní kázeň⁶⁰⁾ má přece užší obsah a odlišný účel než služební kázeň. U pracovníků státního aparátu, jak jsem se již na několika místech snažila dovodit, nejde jen o dodržování pracovní doby, svědomitou a řádnou práci, dodržování předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ostatních pracovněprávních předpisů a předpisů o ochraně proti požárům a řádnému hospodaření se socialistickým majetkem.

Abychom zůstali u platného práva, porovnejme pojetí zákoníku práce se zákonem o služebním poměru příslušníků SNB, podle něhož⁶¹⁾ „služební kázeň záleží v důsledném plnění služebních povinností, stanovených právními předpisy, služební přísahou, rozkazy a pokyny“. Zejména jde o plnění úkolů vyplývajících z oprávnění a společenského poslání SNB;

⁵⁹⁾ Náš zákoník práce se zřejmě přiklání k prvému stanovisku.

⁶⁰⁾ Tak, jak ji vymezuje § 72 (a konkretizují § 73 a 74) zákoníku práce.

⁶¹⁾ § 22 a 23 cit. zák.

příslušníci jsou zavázáni mimo jiné k „dodržování pravidel služební zdvořilosti..., chovat se i mimo službu tak, aby neztratili důvěru potřebnou pro výkon služby“. Doplňme-li si tato ustanovení o povinnosti vyplývající ze služební přísahy (zejména povinnost věrnosti socialistické vlasti a morální požadavky, jejichž dodržování je rovněž součástí služební kázně), nabudeme, myslím, určité představy o tom, že redukce služební kázně na pracovněprávní kázeň je přece jen problematická. U většiny pracovníků státního aparátu není plně respektována rovnováha mezi právy a povinnostmi na straně jedné a odpovědností na straně druhé (rozhodně co do právního vyjádření a kloním se k názoru, že i co do pojetí).

9. Odpovědnost státních orgánů a úředních osob je zahrnována mezi nejdůležitější sociálně politické a právní problémy státní správy.

V sovětské literatuře se poukazuje na prostor pro uplatnění diskreční pravomoci při nedostatečné právní úpravě odpovědnosti, zejména disciplinární odpovědnosti. De lege ferenda se navrhuje v rámci systematizace a kodifikace sovětského zákonodárství o administrativněprávní odpovědnosti novelizovat akt o disciplinární odpovědnosti zaměstnanců.⁶²⁾ Doporučuje se rozšířit „zvýšenou odpovědnost“ ve státní službě na další kategorie státních zaměstnanců. Manochin navrhuje zvýšenou disciplinární odpovědnost za byrokratismus, průtahy apod. a obligatorní zveřejňování těchto deliktů v masových sdělovacích prostředcích a masových organizacích.⁶³⁾ Celkově se klade důraz na rozšíření *publicity* pro zvýšení dosahu odpovědnosti státních zaměstnanců.

V pojetí socialistické státní služby odpovědnost pracovníků státního aparátu nemůže být jen záležitostí interní (byť i vyplývá primárně z interního vztahu), nýbrž je svou podstatou odpovědností vůči lidu. To koresponduje Leninovu požadavku veřejně trestat byrokraty „ani ne tak proto, aby viníci byli přísně potrestáni (k tomu by snad stačila důtka), ale aby se o takových věcech na veřejnosti mluvilo a vyvrátil se tak všeobecný názor, že viníky trest stejně nestihne“.⁶⁴⁾

Významným krokem k posílení odpovědnosti je shora citované ustanovení Ústavy SSSR, podle něhož si občané mohou podat stížnost k soudu, překročí-li úřední osoby svou pravomoc nebo omezí práva občanů.

⁶²⁾ Takto Studěnikinová, Manochin, Jakovlev, Piskotin a Lazarev v cit. pracích.

⁶³⁾ Cit. práce, str. 188.

⁶⁴⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 36, str. 537.

PRÁVNÍ ÚPRAVA SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SLUŽBY

1. V závěru části, věnované teoretickému rozboru socialistické státní služby (§ 3 kap. III), jsem učinila pouze určité dílčí závěry, týkající se *základu specifičnosti* státně služebních vztahů. Nyní poté, co jsem v hrubých rysech probrala základní prvky těchto vztahů a uvedla celou řadu *projevů jejich specifičnosti* v oblasti právní, mohu se vrátit k základní teoretické otázce pojmu a právní povahy služebních vztahů a pokusit se shrnout a prohloubit dosud vyslovená stanoviska a názory, týkající se vývojových tendencí a možností tohoto právního institutu.

Právní teorie nedospěla dosud k ucelené a jednotné charakteristice socialistických služebních vztahů. Možno však uvést příznačné rysy těchto vztahů na základě názorů proslovených v literatuře a rozboru provedeného v kap. III a IV této práce.

a) Služební vztahy plní *zvláštní funkci*. V průběhu realizace těchto vztahů a jejich prostřednictvím se bezprostředně zabezpečují úkoly a funkce státu.

b) Služební vztahy se konstituují v *interní sféře* státního aparátu, ale realizují se z velké části (svým účelem a dosahem z převážné části) ve *vztazích externích*.

c) Služební vztahy jsou vztahy *právními a organizačními*.

d) Pracovníci státního aparátu jsou — v mezích, určených služební funkcí — reprezentanty státu; mohou vystupovat a jednat jeho jménem. Projevuje se u nich *celospolečenské pověření* k výkonu funkce ve veřejném zájmu.

e) Služební vztahy jsou vztahy *zvýšených povinností a zvýšené odpovědnosti*. Vystihuje se tak relace služebního právního statusu k právním poměrům ostatních pracujících.

f) Povinnosti pracovníků státního aparátu zasahují dost *hluboko do osobní sféry* pracovníka (týkají se i chování, etických a politických požadavků a někdy zasahují i mimo službu nebo dokonce přetrvávají i po skončení služebního poměru).

g) Služební vztahy jsou sourodé svým účelem, *smíšené* (komplexní) co do pramenů právní úpravy.

h) V právní úpravě služebních vztahů převažují *kogentní normy*.

2. S rozvojem úkolů a funkcí socialistického státu a postupující vědeckotechnickou revolucí stoupají nároky na činnost pracovníků státního aparátu.

Podle některých teoretiků si tento vývoj vyžádá mj. rozvoj státní služby; mnohde tato otázka *takto* (tj. v nové historické situaci) nedospěla k řešení; část teoretiků vidí jako dostačující a schůdnou cestu výjimek a odchylek z obecné pracovníprávní úpravy.

Otázku, *zda* má státní služba v socialistickém právním řádu své místo, a v kladném případě, jaká má její právní úprava být, nepochybně nelze řešit subjektivisticky, volutaristicky. Směrodatná je korelace teoretické koncepce potřebám společenské praxe.¹⁾

Valná část mé práce se zabývá vlastně konfrontací takových potřeb, vyplývajících z hlavních směrů rozvoje socialistické společnosti obecně a socialistické státnosti zvláště, s právními prostředky jejich realizace *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Uvedla jsem mnoho názorů obecné povahy i k jednotlivým prvkům státní služby, které svědčí pro zdokonalení právní úpravy státní služby.

Týkají se významu právní úpravy státní služby pro stabilizaci kádrů, pro upevnění odpovědnosti pracovníků státního aparátu, pro cílenou a cílevědomou průpravu kádrů a zvyšování jejich kvalifikace, pro zvyšování zákonnosti ve státní správě aj. Tyto názory se opírají o úvahy a závěry, vztahující se k prohlubování socialistické demokracie, zvyšování efektivnosti státního aparátu, potírání projevů byrokratismu, prosazování etických a kulturních principů socialistické společnosti, tj. těch požadavků a principů, jejichž zakotvení a rozvinutí v činnosti státního aparátu nakonec podmiňuje plnění úlohy tohoto aparátu v socialistické společnosti.

3. Otázka úlohy práva na úseku státní služby má celou řadu aspektů.

Především právo není zdaleka jediným prostředkem adaptace kádrů státního aparátu společenským potřebám. Úloha práva na tomto úseku se jako součást širšího problému nově řeší zejména v souvislosti se „vpádem“ dalších vědních oborů do oblasti státní správy. Dnes však není pochyb o tom, že tyto přístupy prohlubují možnosti a potřebu vědeckého poznání a efektivního uplatnění práva.

Tento trend lze dokumentovat i na problematice státní služby, zejména právě na vývoji v SSSR. Po letech sociologických zkoumání, po zveřejnění prací z oblasti psychologie, etiky, racionalizace organizace a řízení

¹⁾ K této partii též T. Čebiřová: Aktualnyje voprosy socialističeskoj gosudarstvennoj služby. v: Aktualnyje problemy socialističeskogo administrativnogo i finansovogo prava. Izd. MGU, Moskva 1978.

(NOUT) aj. se na kvalitativně vyšší úrovni prosazuje *zkvalitnění právní úpravy*; děje se tak často z podnětu neprávních nebo interdisciplinárních výzkumů. Obecně se uznává, že právo působí spolu s jinými faktory, že však je ve své specifické roli *nezastupitelné*.

V literatuře se poukazuje na zásadní význam právní úpravy státní služby. Podle Alexejeva „jedna z nejdůležitějších stránek, charakterizujících úlohu práva jako prostředku organizace státní moci, spočívá v tom, že jeho prostřednictvím se upravuje a zabezpečuje náležitá *dělbá práce* mezi státními orgány, úředními osobami. Takové dělby práce lze dosáhnout jen při maximálním využití předností právní formy společenského regulování, která má za účel fixovat působnost státních orgánů a úředních osob, jejich vzájemné vztahy a vztahy k občanům“.^{1a)}

Určité nedocenění institutu státní služby do jisté míry souvisí s někdy zúženě chápanými státními a společenskými zájmy, zejména na úseku státní správy.

Obvykle se nepřehlédnou zájmy související s hodnotami, které tradičně zakotvily ve společenském vědomí a které umíme přesněji (například fiskální zájmy) vyjádřit, zatímco na jiné, neméně důležité zájmy a potřeby se dostane často až tehdy, když jejich zanedbání signalizují již vážnější a četnější závady.

Mnohé nedostatky v organizaci a fungování státního aparátu mají své zdroje v nedostatecích státní služby. Jako příklad postačí i obecně známé skutečnosti, jakými jsou časové ztráty občanů způsobené byrokratickými průtahy, nepozorným vztahem k věci, neznalostmi, pohodlností pracovníků, zbytečné případy ztráty důvěry, aktivity občanů, zaviněné formálními, povrchními postoji a projevy pracovníků, jejich neochotou a liknavostí; ztráty způsobené špatným vedoucím, který mrhá časem podřízených i svěřenými prostředky, prostě tím, že plní pasívně příkazy, organizuje plané porady, nesprávně rozestavuje lidi, nekontroluje plnění úkolů a nevyvozuje včas důsledky z nedostatků v práci atd. Jsou to „značně vysoké společenské výdaje, které ve formě časových ztrát, zdraví a energie nese všechen lid“.²⁾

V literatuře, kterou jsem citovala v kapitolách III a IV, je sneseno množství názorů a poznatků o tom, že mnohé tyto nedostatky souvisejí s neujasněným postavením, neurčitou perspektivou, neznalostí práv a povinností, neznalostí kritérií hodnocení a služebního postupu, nevhodně (nedostatečně) upravenými podmínkami výběru, nerovnováhou mezi právy a povinnostmi a odpovědností pracovníků státního aparátu.

Můžeme tedy říci, že právní úprava státní služby souvisí s plnějším chápáním a prosazováním společenských zájmů na tomto úseku.

Zájem na vymezení služebního postavení pracovníků státního aparátu mají však i sami pracovníci.³⁾

^{1a)} S. S. Alexejev: cit. práce, str. 180.

²⁾ Z cit. referátu B. Ostapčuka na mezinárodním sympoziu o odpovědnosti ve státní správě, str. 3.

Uznává se, že právo nepůsobí jen prostřednictvím právních vztahů, ale jeho dosah je širší. Samo zdůraznění pověření pracovat ve státním aparátě a jasné vyjádření zásad státní služby má značný politickovýchovný význam pro zdokonalení státního aparátu.

4. Mnoho argumentů svědčí pro *jednotnou úpravu základů* socialistické státní služby.

V zásadě jednotný systém socialistického státního aparátu⁴⁾ je založen na zásadní jednotě státních úkolů a funkcí, určujících zásadní jednotu cílů, struktury, forem a metod činnosti socialistického státního aparátu. Pro oblast státní služby platí v zásadě jednotná kádrová politika.

Postoje, projevy, chování a jednání pracovníků státního aparátu *ne-představují* v první řadě *dílčí* zájem orgánu, v němž pracovník působí, nýbrž především *zájem celospolečenský*. Právním výrazem této skutečnosti je právo (a povinnost) státních zaměstnanců jednat jménem státu, kterému odpovídá ve společenském vědomí akceptace pracovníků státního aparátu jako představitelů státu. Je i psychologicky, motivačně významné posílit vědomí příslušnosti k státnímu aparátu u jeho pracovníků.

Praxe (zkušenosti s pracovními řády) dokazuje, že nelze spoléhat jen na odvozené právní akty nižší právní síly. Pracovní řády opisují pracovní kodex, chybí jim inspirace (v podobě řádu státní služby) pro vyjádření specifických služebních potřeb.

A konečně, *efektivní působení práva* předpokládá jeho *znalost* subjekty příslušných právních vztahů. Úprava státní služby, která zahrnuje normy řady právních oborů a sestává z norem různé povahy (upravujících kompetenci a zásady činnosti státních orgánů), neusnadňuje právě splnění tohoto předpokladu a tedy i výchovného působení práva.

5. Otázka, které právní odvětví je pro regulaci služebních vztahů nejvhodnější, není řešena v teorii jednoznačně.

Jestliže socialistická praxe ani věda nedospěly dosud v tomto směru k jednoznačným závěrům, pak důvody, jak jsem uvedla dříve v textu, spočívají v a) relativně krátké historické zkušenosti, b) stupni rozvoje právního i mimoprávního výzkumu kádrů státního aparátu, c) nedostatku empirických dat pro verifikaci a vyhodnocení působení práva na tomto úseku.

K bodu ad b) třeba připomenout, že sebeusilovnější snaha řešit pro-

³⁾ „Při zjišťování názorů pracovníků místních sovětů na opatření pro zvýšení efektivnosti jejich práce se vyjádřilo pro přesnější úpravu povinností každého pracovníka 21,4 % a pro konkrétnější vymezení osobní odpovědnosti 20 % dotazovaných.“ Cit. podle A. Sojky: Některé otázky zdokonalování činnosti správního aparátu místních sovětů. Správní právo 8/1972, str. 503. S podobnými požadavky se setkal polský Ústav státní správy v dotazníkovém šetření, zaměřeném na nové pracovníky (absolventy škol) ve státní správě.

⁴⁾ Blíže Obecná teorie státu a práva. Orbis, Praha 1977, díl II, str. 145.

blémy státní služby nemohla předběhnout rozvoj příslušných oborů, tj. v prvé řadě správního práva a správní vědy, v jejich obecných souvislostech.

Na druhé straně nutno říci, že určité tendence se v oblasti teorie státní služby přece již vykrystalizovaly. Rozhodně možno konstatovat, že sovětská věda administrativního práva podporuje specifickou úpravu státní služby. Potřeba specifické právní úpravy na tomto úseku (v návaznosti na pracovní právo) se projevila do určité míry v právních rádech evropských socialistických zemí a v jejich teorii (viz blíže kap. III).

Existuje však více pojetí právní povahy služebních vztahů. Vykristalizovala se zhruba tato stanoviska:

a) Velká část teoretiků se přiklání k názoru, že služební vztahy jsou vztahy (vzhledem k obecným pracovním vztahům) *zvláštní*. Toto stanovisko, obsažené mimo jiné v četných učebnicích socialistického správního práva, možno považovat za převládající v teorii tohoto oboru.

Přejdeme-li od této obecné konstatace ke konkrétnímu rozboru, můžeme vyčlenit tyto základní koncepce:

aa) Socialistické služební vztahy jsou svou podstatou vztahy administrativněprávní. Jsou to vztahy odlišné od vztahů pracovněprávních, existují vedle nich.

ab) Socialistické služební vztahy jsou zvláštním druhem pracovněprávních vztahů.⁵⁾

b) Teorie smíšených, hybridních vztahů.

c) Právní vztahy pracovníků státního aparátu jsou vztahy pracovněprávními, „vejdou se“ do vztahů pracovněprávních zcela nebo s modifikacemi tak nepatrnými, že to neovlivňuje jejich podstatu.

Vidíme, že první a poslední varianta představují mezní krajnosti, zatímco obě střední varianty se sobě blíží nebo se ve svých důsledcích ztotožňují.

Pokud jde o výběr optimálního právního odvětví pro úpravu státní služby, Letowski poukazuje na neplodnost věčných sporů o to, zda problematika pracovníků státní správy patří administrativnímu nebo pracovnímu právu. Dospívá k názoru, že problémy státní služby mají „charakter komplexní, mnohostranný a ve sféře práva — interdisciplinární. Podobnou povahu musí tedy mít i relevantní vědecké bádání“.⁶⁾

S reprodukováným názorem ohledně komplexní povahy státní služby,

⁵⁾ Zieliński: cit. práce, str. 48, navrhuje nazývat vztahy státních pracovníků „služebními vztahy práce“, což by česky asi lépe znělo jako služební pracovní vztahy; výraz, který by byl donedávna diskvalifikován jako *contradictio in adjectum*, avšak docela logický, vycházíme-li z koncepce, že právní poměry státních zaměstnanců jsou pracovními vztahy *sui generis*.

⁶⁾ Niektóre problémy služby państwowej. PiP 8—9/1975, str. 51; srov. též citát ze statí Z. Červeného v kap. IV, obsahující podobný názor.

reprezentujícím ostatně jeden z hlavních teoretických proudů, nutno souhlasit.⁷⁾ Ke sporu „administrativní versus pracovní právo“ autor přistupuje zejména z hlediska *metody* právní úpravy. Oslabení administrativně-právní pozice není podle něj koneckonců tak závažné vzhledem k prolínání obou sfér a pronikání administrativněprávních metod do pracovního práva. Tento názor rovněž není zdaleka ojedinělý, zvláště v teorii pracovního práva.

6. Přesto bych chtěla obecně vznést určité námitky proti řešení dané otázky převážně jen z hlediska *metody úpravy* nebo například „zbytkové koncepce“ (co se „nevejde“ do pracovního práva ponechat administrativnímu) a dalším přístupům, o nichž byla řeč v této práci a kterým lze vytknout po mém soudu závažnou metodologickou chybu; že totiž uplatňují parciální přístup (se všemi jeho riziky) při zkoumání složitého systému.

V našem problému mnoho záleží již na vytyčení základní otázky. Lze se ptát, *zda dostačuje* platná právní úprava a případné nedostatky řešit cestou doplňků a výjimek z pracovního práva.

Nebo mohu položit základní otázku jinak a zkoumat, zda platná právní úprava *optimálně* (vzhledem k společenským možnostem a potřebám) řeší tuto oblast společenských vztahů a zda je to v dané koncepci vůbec v jejich silách.

V prvním případě se vychází spíše ze *statického a parciálního* přístupu, zatímco druhá otázka je formulována z hlediska *dynamického, systémového*.

V této souvislosti vyvstává význam zásad a pravidel soudobého vědeckého zkoumání složitých společenských jevů, formulovaných v rámci systémového přístupu. K jeho charakteristice v dané souvislosti bude nejstručnější použít následujících citátů:

„Celkovým trendem moderní vědy je úsilí o přechod od izolovaného zkoumání prvků a jevů k analýze systémů vzájemně propojených prvků...

Jde zejména o to, aby právní řád tvořil vnitřně sladěný systém právních nástrojů řízení socialistické společnosti s plným respektováním zákonitostí sociálně regulační funkce práva, aby se dosahovalo v optimální míře žádoucího chování adresátů právních norem. Současně třeba vycházet z toho, že právo samo je článkem v systému komplexních nástrojů řízení socialistické společnosti.“⁸⁾

⁷⁾ Konstatovala jsem již dříve složitou povahu státní služby, která mimo jiné může být nahlížena jakožto podsystem státního aparátu (specifická činnost při plnění funkcí státu) a zároveň součást systému společenské práce (druh práce). Po mém soudu právě tato okolnost způsobuje dualismus právního režimu pracovníků státního aparátu, který vede k jejich podřízení jednak pracovnímu právu, jednak zároveň – vedle toho – k regulaci státní služby správním právem.

K metodologickému aspektu třeba upozornit, že „řešení systému budou efektivní a správná pouze v případě, že se opírají o chápání rozvoje a fungování systému jako celku, když integrativní vlastnosti celého systému jsou považovány za determinující faktory fungování podsystemů a složek“.⁹⁾ Přitom *intergrativní systémové vlastnosti* jsou příznačné pro celek, vznikají v interakci jeho složek. Nemůžeme je odvodit z izolovaného studia jednotlivých složek, nýbrž naopak vyžaduje se komplexní, všestranný přístup k problémům.

Vše, co zde bylo řečeno, platí plně pro oblast státní služby. Při rozboru státní služby jsem narážela stále znovu na souvislosti, vzájemnou podmíněnost jejich prvků. Potřebu respektovat tuto skutečnost v právní úpravě lze bohatě dokumentovat.¹⁰⁾

Tak úroveň činnosti pracovníků státního aparátu závisí do značné míry již na jejich výběru a ten opět na průpravě kádrů. Aktuální politický problém zvyšování odpovědnosti ve státním aparátě je podmíněn mimo jiné přesným a adekvátním vymezením práv a povinností pracovníků státního aparátu a právním vymezením požadavků na ně kladených. Nedostatků v jednom prvku mohou ovlivnit nepříznivě efektivnost celého systému. Na tyto souvislosti se poukazuje i v základních politických dokumentech.

„Velká práva při malé odpovědnosti vytvářejí podmínky pro administrativní zvůli, subjektivismus, nepromyšlená rozhodnutí. O nic lepší není velká odpovědnost při malých právech. V takové situaci i ten nejsnažlivější pracovník je nezřídká bezmocný a je těžko ho volat k odpovědnosti.“¹¹⁾

Tvoří-li státní služba určitý systém společenských vztahů a jsou-li tyto vztahy svou povahou, svým účelem, uspořádáním atd. pevně zakotveny v organizaci státního aparátu, pak jejich existence, vývoj, uspořádání po všech stránkách — včetně právní úpravy — musí vyjadřovat zákonitosti vývoje tohoto nadřazeného systému. Z právních oborů nejbližší k této problematice má správní právo, jehož předmět tvoří mj. organizace státní správy (nejrozsáhlejší součástí státního aparátu).¹²⁾

Podstatnou odlišnost spatřuji v účelu a předmětu správněprávní a pracovněprávní úpravy poměrů pracovníků státního aparátu. Na jedné

⁹⁾ M. Máša: Některá systémová hlediska a efektivnost normotvorby. Právník 12/1974, str. 116 a násl.

⁹⁾ O. S. Abbasova: K voprosu o sistemnom, komplexnom podchode k upravleniju socialističeskim obščestvom, v: Naučnoje upravlenije obščestvom. Redakce A. V. Afanasjev, Mysl, Moskva 1974, str. 21.

¹⁰⁾ Viz blíže kap. IV.

¹¹⁾ L. I. Brežněv: Zpráva o činnosti XXIV. sjezdu KSSS. Svoboda, Praha 1971, str. 56.

¹²⁾ Mohu z praktických zkušeností uvést, že po patnácti letech platnosti zákoníku práce se „vytratila“ návaznost postavení pracovníků státního aparátu na jiné normy než normy pracovněprávní.

straně jde o to, upravit vztahy, vznikající při výkonu společenské práce, určit základní povinnosti (konat práci, přidělovat práci, odměňovat práci, zajišťovat základní předpoklady pro řádný a bezpečný výkon práce atd.). Na druhé straně je účelem přispět k optimální adaptaci lidského prvku specifickým potřebám státního aparátu, tj. uvést nikoli jen výkon práce, ale i chování a postoje státních zaměstnanců do souladu se zásadami, metodami, formami činnosti státního aparátu.

Koncepce výjimek a odchylek spočívá na negativním vymezení pojmu státní služby: co nepokryla pracovněprávní úprava z „bývalé“ státní služby, co se nepřežilo a přitom „nevešlo“ do pracovního práva. Rozvoj socialismu však stále přináší nové požadavky na pracovníky státního aparátu, jejichž adekvátní vyjádření v právu by bylo třeba systematicky v návaznosti na zkoumání potřeb státního aparátu sledovat.

7. Na druhé straně nerada bych roli správního práva v oblasti státní služby absolutizovala.

Především řada otázek státní služby je upravena různými právními obory — ústavním, občanským, trestním.

Otázka buď veřejnoprávní nebo soukromoprávní status byla zásadním problémem v systému, kdy *celý právní poměr* státního zaměstnance spadl do jednoho právního odvětví a bylo tedy třeba jednoznačného řešení.

V socialistickém právu otázka dnes takto nestojí. Mnohé prvky postavení pracovníků státního aparátu jsou „pokryty“ pracovním právem a není důvodu tento stav měnit. Za této situace je možno volit specifickou úpravu *již v základech diferencovanou*.

Nutno ovšem při této diferenciaci pracovníků a obsahových prvků služebních vztahů dbát, aby diferenciaci neznamenal atomizaci, drobení právních vztahů. Proto cesta odchylek a výjimek bez hlubších teoretických rozborů, bez komplexního přístupu a respektování požadavku jednotné úpravy stejnorodých vztahů, by byla, myslím, nežádoucím ústupkem holému „practicismu“.

Socialistická společnost tenduje k odstraňování společenských rozdílů, nahromaděných předchozím vývojem, k prohlubování a upevňování jednotných principů. Autoři, píšící o státní službě především s vědomím této tendence, zdůrazňují příbuznost státní služby s ostatními druhy lidské činnosti, zejména se správními a řídicími procesy ve společnosti vůbec. Tato koncepce státní služby zřejmě převládá nejen u odpůrců zvláštní právní úpravy tohoto institutu, ale i u zastánců velmi širokého pojetí služebního režimu pro pracovníky, jejichž objekt práce tvoří chování lidí.

Zastánci služebního režimu pro pracovníky státního aparátu v užším slova smyslu vycházejí ze zdůraznění specifické úlohy a specifického postavení socialistického státu a jeho aparátu.

Není po mém soudu konsekventní uznávat potřebu specifické právní

úpravy organizace státního aparátu a pominout specifika lidského prvku. Nikde se nesetkáme s názorem, že státní orgány nepotřebují zvláštní právní úpravu proto, že jsou jen druhem společenských orgánů. V naší analogické úvaze bychom rovněž takové zjednodušující postoje neměli bez důkladného rozboru přijímat.

Absolutizace každého z uvedených pohledů by nepochybně byla zcestná. Najít správnou proporcii v dialektickém uplatnění obou pohledů však není, jak vidno, vždy snadnou záležitostí.

Pokusila jsem se v této práci v první řadě shrnout současné poznatky socialistické právní teorie o státní službě a formulovat některá hlediska a stanoviska z této oblasti, která mají namnoze diskusní charakter.

Je však zřejmé, že státní službu nelze dobře řešit jako izolovanou otázku. Má své determinanty, svůj účel ve sféře ekonomického, politického, třídního, sociálního, kulturního atd. vývoje socialistické společnosti.

Politickými direktivami stanovený trend na upevňování socialistické státnosti, zdokonalování, zefektivňování státního aparátu, důraz kladený na posílení úlohy práva v tomto procesu svědčí po mém soudu pro ten teoretický proud socialistického správního práva, který se staví za prohloubení právní úpravy socialistické státní služby.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- K. Marx, B. Engels: Spisy. SNPL, Praha 1956.
V. I. Lenin: Spisy. SNPL, Praha 1955.
V. I. Lenin: Vybrané spisy 2. Svoboda, Praha 1946.
Program KSSS, Materiály XXII. sjezdu KSSS. Svoboda, Praha 1961.
Zpráva o činnosti na XIV. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1971.
Zpráva o činnosti na XXIV. sjezdu KSSS. Svoboda, Praha 1971.
XV. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1976.
XXV. sjezd KSSS. Svoboda, Praha 1976.
- Abbasova, O. S.: K voprosu o sistemnom podchode k upravljeniju socialističeskim obščestvom, v: Naučnoje upravljenje obščestvom. Mysl, Moskva 1974.
Administracija, rok 1999, kol. pod redakcí prof. Rybického. Wiedza powszechna, Warszawa 1974.
Alexejev, S. S.: Socialnaja cennost prava v sovetskom obščestve. Juridičeskaja literatura, Moskva 1971.
Angelov, Dermendžijev, Kostadinov: Administrativno pravo. Sofia 1968.
Anisimov, A. A.: Gosudarstvennoje upravljenje v stranach kapitala. Juridičeskaja literatura, Moskva 1970.
Bajtin, M. I.: V. I. Lenin o razbitiji buržuaznoj gosudarstvennoj mašinerii. SGP 4/1973.
Berényi—Szatnary: Adaption of Public Administration Personnel to Changes in Society. Institut of Administrative Law, Budapest 1968.
Corson, J., Harris, J.: Public Administration in Modern Society. McGraw Hill, USA 1963.
Čebiřová, T.: Právní postavení pracovníků státní správy. Správní právo 8/1976.
Čebiřová, T.: Aktualnyje voprosy socialističeskoj gosudarstvennoj služby, v: Aktualnyje problemy socialističeskogo administrativnogo i finansovogo prava, Izd. MGU, Moskva 1978.
Červený, Z.: Podstata disciplinární odpovědnosti. Správní právo 1/1970.
Debbasch, Ch.: Science Administrative. Dalloz, Paris 1972.
Delong, V.: Poznámka k pojetí státní správy ve Sborníku prací k 65. narozeninám P. Levíta. UK, Praha 1967.
Delong, V.: K analýze ideového vývoje vědy správního práva, k základním úkolům jejího rozvoje. Právník 4/1975.
Fabian, K.: XIV. sjezd KSČ a leninské principy státní správy. Správní právo 1/1972.
Fajans, N. J.: Sovetskaja gosudarstvennaja služba na sovremennom etape. Moskva 1968.
Fayol: Zásady správy všeobecné a podniku. Svoboda, Praha 1931.
Fougère, L.: La fonction publique. Institut international des sciences administratives, Bruxelles 1966.

- Gregoire, R.: *La fonction publique*. Collin, Paris 1954.
- Gosudarstvennoje upravlenije i administrativnoje pravo. Juridičeskaja literatura, Moskva 1978.
- Havelka, F.: *Služební právo státních úředníků a zřízenců*. Státní tiskárna v Praze 1937.
- Hendrych, D., Šrámek, A.: *Československá státní správa*. Orbis, Praha 1973.
- Herber, R., Jung, H.: *Kadry v sisteme socialističeskogo upravlenija*. Progress, Moskva 1970.
- Hoetzel, J.: *Nauka o správních aktech*. Sborník věd právních a státních, 1907.
- Homola, M.: *Motivace lidského chování*. SPN, Praha 1972.
- Chapman, R. A.: *The Higher Civil Service in Britain*. Constable, Londýn 1970.
- Jakovlev, G. S.: *Apparat upravlenija*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1974.
- Jampolskaja, C. A., Šorina, E. V.: *Administrativnopravovyje voprosy ukreple-nija gosudarstvennoj discipliny*. Izd. AN SSSR, Moskva 1955.
- Jaśkiewicz, W.: *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*. Univer-sytet im. A. Mickiewicza, Poznań 1966.
- Jaśkiewicz, W.: *Stosunki służbowe w administracji*. PWN, Varšava—Poznań 1969.
- Jelowicki, M.: *Rozmiary aparatu administracji państwowej i jego organizacja*. PiP 5/1971.
- Kalenská, M.: *Práva, povinnosti a odpovědnost pracovníků a dlouhodobě uvolně-ných poslanců národních výborů v pracovních vztazích*. Správní právo 5/1979.
- Kalenská, M.: *Základní teoretické otázky pracovního poměru*. Doktorská diser-tační práce, 1969.
- Kalenská, M.: *Problematika pracovního poměru státních zaměstnanců*. Právník 6/1969.
- Kalenská, M.: *Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracov-níků*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 4/1972.
- Kalenská, M.: *K některým problémům pracovních vztahů poslanců a pracovníků národních výborů*. Správní právo 3/1979.
- Kalenská, M., Čebišová, T., Horčicová, A.: *K postavení pracovníků a funk-cionářů národních výborů*. Správní právo 1/1980.
- Kerimov, L.: *Leninism i problemy gosudarstvennogo upravlenija*. Lenizdat 1969.
- Khol, J.: *Člověk v systému řízení*. Svoboda, Praha 1975.
- Kiesewetter, Z.: *Velitel a právo*. Naše vojsko, Praha 1975.
- Kiesewetter, Z.: *Správa obrany v čs. správním právu*. Správní právo 8/1974.
- Kokovkin, A. S., Sergijenko, L. A.: *Pravovoj status služáččego, ve sborníku Služáččij sovetskogo gos. apparata*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1970.
- Koreněv, A. P., Petrov, G. J.: *O soveršenstvovaniji administrativnogo zakono-datelstva*. SGP 4/1974.
- Kowaccics, J.: *Optimalisation du personnel administratif*. Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis, Tomus XIII/1971.
- Kozlov, Ju. M.: *Administrativnoje pravo*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1968.
- Kučera, E.: *Soudobý buržoazní stát a jeho hospodářská činnost*. Nakl. ČSAV, Pra-ha 1965.
- Kufakova, N. A.: *Pravovoj položenije služáččich gosudarstvennogo upravlenija buržuažnych stran*. Moskva 1967.
- Lebin, B. D., Perfiljev, M. N.: *Kadry apparata upravlenija v SSSR*. Nauka, Leningrad 1970.
- Łetowski, J.: *Polecenie służbowe w administracji*. Wydawnictwo prawnicze, Var-šava 1972.

- Letowski, J.: Niektóre problemy służby państwowej w swietle aktualnych rozwiązań prawnych. PiP 8—9/1975.
- Letowski, J.: O problemmach odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej w administracji. PiP 8—9/1971.
- Lunev, A. E.: Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija. Nauka, Moskva 1974.
- Lunev, A. E.: Leninskije ideji o gosudarstvennom upravleniji i ich sovremennoje značenie. SGP 10/1969.
- Manochin, V. M.: Sovetskaja gosudarstvennaja služba. Juridičeskaja literatura, Moskva 1966.
- Manochin, V. M.: Pravovoe regulirovanije sovetskoj gosudarstvennoj služby. SGP 1/1968.
- Máša, M.: Základy teorie řízení a správy. Kraj. kult. středisko, Brno 1969.
- Máša, M.: Některá systémová hlediska a efektivnost normotvorby. Právník 12/1974.
- Máša, M.: Některé koncepce řízení a principy teorie organizace a jejich význam pro efektivní správní činnost. Správní právo 8/1975.
- Máša, M.: Potencionální rozpětí řízení a velikost organizačních jednotek. Správní právo 7/1974.
- Mečl, J.: Socialistická státní správa a vědeckotechnická revoluce. Právník 6/1975.
- Merkl, A.: Obecné právo správní, II. Orbis, Praha—Brno 1931.
- Mertl, J.: Byrokracie. Orbis, Praha 1937.
- Novikov, A. V.: Pravovyje formy organizacii gosudarstvennoj služby v SŠA. Juridičeskaja literatura, Moskva 1974.
- Obecná teorie státu a práva. Orbis, Praha 1977.
- Pachomov, I. N.: Osnovnyje voprosy gosudarstvennoj služby v sovetskom administrativnom prave. Moskva 1964.
- Palivec, J.: Vývoj systemizace v aparátech státní správy a možnosti jejího dalšího zdokonalování. Bulletin ÚSS 1/1980.
- Pašerstnik, A. E.: K voprosu o sovetskoj gosudarstvennoj službe, v: Voprosy sovetskogo administrativnogo prava. AN SSSR, Moskva 1949.
- Petrov, G. I.: Sovetskoje administrativnoje pravo. LGU 1960.
- Petrov, G. I.: Osnovy sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija. ILU, Leningrad 1974.
- Piskotin, M. I.: Osnovnyje voprosy soveršenstvovanija apparata, v: Pravovyje problemy nauki upravlenija. Moskva 1966.
- Piskotin, M. I., Lazarev, P.: O razvitiji nauki sovetskogo administrativnogo prava. SGP 4/1975.
- Popkov, V. D.: Etika sovetskoj gosudarstvennoj služby. Juridičeskaja literatura, Moskva 1970.
- Remnev, I. V.: Problemy NOT v apparate upravlenija. Nauka, Moskva 1973.
- Sališčeva, N. G.: Sovetskije gosudarstvennyje službašči, v: Administrativnoje pravo, redakce A. E. Lunev. Juridičeskaja literatura, Moskva 1970.
- Sbih, M.: La fonction publique. Hachette, Rabat 1961.
- Sborník ke kádrové a personální práci ve státní a hospodářské správě. ÚSS, Praha 1974.
- Sbornik normativnych aktov po sovetskomu administrativnomu pravu. Vysšaja škola, Moskva 1964.
- Silvera, V.: La fonction publique et ces problèmes actuels. Paris 1969.
- Simon, H.: Administrative Behaviour. Free Press, New York 1965.
- Služební pragmatika. Státní nakladatelství, Praha 1936.

- Službaščíj sovetskogo gosudarstvennogo apparata, kol. práce, redakce Ju. A. Tichomirov. Juridičeskaja literatura, Moskva 1970.
- Smith, M. P.: Self-Fulfillment in a Beurocratic Society. PAR 1969.
- Sojka, A.: Některé otázky zdokonalování činnosti správního aparátu místních sovětů. Správní právo 8/1972.
- Sovetskoe zakonodatelstvo o trude. Profizdat, Moskva 1974.
- Starościak, J.: Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych. PWN, Varšava 1965.
- Starościak, J.: Administracja, zagadnienia teorii i praktyki. PWN, Varšava 1974.
- Starościak, J.: Prawo administracyjne. PWN, Varšava 1969.
- Studenikina, M. S.: Soveršenstvovaniye zakonodatelstva o gosudarstvennoj službe v SSSR, v: Problemy soveršenstvovaniya sovetskogo zakonodatelstva, 2. Moskva 1975.
- Studenikin, S.: Sovetskaja gosudarstvennaja služba, v: Voprosy sovetskogo administrativnogo prava. AN SSSR 1949.
- Šabanov, Ju. V.: Leninskije principy raboty gosudarstvennogo apparata. Vyšejšaja škola, Minsk 1971.
- Szamel, L.: The Legal Problems of Public Administrative Management. Budapest 1974.
- Szentpéteri, I.: The Development of Interpretation of Bureaucracy. Acta Universitatis Szegediensis, T. XV, Pasc. 9/1968.
- Teorie státu a právo, kol. pod redakcí E. Kučery. SPN, Praha 1974.
- Tichomirov, Ju. A.: Socialističeskoe gosudarstvo i naučnotečničeskaja revoliucija. SGP 5/1973.
- Vědecké základy státní správy v SSSR, kol., redakce Luněv, Jampolskaja, Piskotin. Svoboda, Praha 1974.
- V. I. Lenin o kádrech, sborník. Svoboda, Praha 1974.
- Zieliński, T.: Problem stosunków służbowych i kodyfikacja prawa pracy w PRL. PiP 6/1974.

СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

В работе рассматриваются основные теоретические вопросы социалистической государственной службы.

Раскрывается понятие государственной службы в фактическом и правовом смысле (глава I), возникновение института буржуазной государственной службы и ее системы (глава II).

Главы III — V посвящены вопросам социалистической системы государственной службы. Отправным пунктом служат марксистско-ленинская критика буржуазной государственной службы и теория социалистического государственного аппарата и, в частности, требования, предъявляемые к государственным служащим, выраженные в принципах социалистической государственной службы. Дается краткий обзор развития государственной службы в социалистических странах. В процессе этого развития особая правовая регламентация государственной службы была значительно ограничена, в силу чего государственные служащие по своему социальному положению и в трудовых отношениях не отличаются от остальных трудящихся.

И тем не менее в области теории и практики приходится решать ряд специфических проблем, касающихся прав, обязанностей и ответственности государственных служащих при исполнении ими служебной деятельности, а также ряд других связанных с этим вопросов относительно предпосылок для государственной службы, относительно расстановки служащих, их продвижения по службе, положительной и отрицательной стимуляции. В этом отношении перед правовой теорией поставлены следующие задачи: определить служебные отношения, разрешить вопрос их правовой квалификации, изучить содержание государственной службы на данном этапе развития и выработать соответствующие предложения. В работе обобщается дискуссия, имевшая место главным образом в советской и польской научной печати. Автор анализирует имеющиеся точки зрения и действующее чехословацкое законодательство и приходит к выводу, что в процессе совершенствования государственного аппарата и социалистической законности было бы уместным взвесить возможности дальнейшего усовершенствования правовой регламентации государственной службы.

Изложение соображений автора базируется на системном подходе к рассматриваемой проблеме. Государственная служба входит составной частью в сложную систему государственного аппарата, а значит ей следовало бы адекватно выражать его специфику. В результате общественного разделения труда государственная служба образует subsystemу общественного труда и как таковая входит в систему трудового права. Вместе с тем она является составной частью организационной и правовой системы государственного аппарата и по своей природе входит в первую очередь в систему административного права. Как составная часть управления государством, единой государственной системой она относится к области политической, социальной, правовой структуры и деятельности государства и к соответствующим сферам правового регулирования и научного исследования.

Имеется немало аргументов в пользу единообразного урегулирования основ социалистической государственной службы, в частности: принципиальное единство государственного аппарата, интерес государства в исправном исполнении должностей (помимо интереса отдельно взятых органов и организаций), требование относительно сбалансирования обеих составных частей демократического централизма.

В таком плане данная проблематика в чехословацком административном праве разработана впервые. Поэтому работе присущ прежде всего общетеоретический характер. Ею затрагиваются также конкретные проблемы правового регулирования в связи с подбором государственных служащих, их правами и обязанностями, ответственностью и с другими элементами правового режима государственных служащих.

SOCIALIST CIVIL SERVICE

SUMMARY

The paper deals with the fundamental theoretical questions of the socialist civil service.

It explains the term civil service in the factual and legal sense (Chapter I), the origin of the bourgeois civil service and its systems (Chapter II).

The part dealing with the socialist system of the civil service is embodied in Chapters III to V. It starts from the Marx-Leninist criticism of the bourgeois civil service and from the theory of the socialist machinery of state, especially of the demands made on the state machinery servants, expressed in the principles of the socialist civil service. It presents a brief picture of the development of the civil service in socialist countries which led to the reduction of the civil service legal regulation, since from the working and social aspect civil servants no longer differ from other employees.

But the practice and theory have to resolve a number of specific problems of the civil service concerning the rights, duties and responsibility of the state machinery servants in the performance of their service and questions connected with the qualifications for civil service, allocation of the staff, service procedure, positive and negative stimulations. The jurisprudence faces the task of defining service relations, resolving the question of their legal qualification, investigating the content of the civil service at a given development stage and formulating appropriate proposals. The paper summarises the discussion that dealt with this topic in the professional press, especially in the USSR and Poland. Basing on the analysis of the standpoints expressed and on that of the valid Czechoslovak law it comes to the point of view that it would be convenient within the improvement process of the state machinery and of the socialist legality to consider strengthening the legal regulation of the civil service. The authoress bases her reasoning on the system approach. Civil service is part of the complicated state machinery system and should, therefore, express adequately its specifics. As a result of the social division of labour the civil service forms a sub-system of the social labour and belongs as such to the labour law system. It is further part of the organisational and legal system of the machinery of state — due to this character it belongs primarily to the system of the administrative law. As part of the state administration, of the uniform state system, it falls within the sphere of the political, social, legal structure and state activities and the relative branches of the legal regulation and scientific investigation.

Many arguments speak for a uniform regulation of the foundations of the socialist civil service, especially the fundamental unity of the state machinery, the state interest and state commission to perform function (it is not just a matter of the in-

terest of the various authorities and organisations), the requirement to balance the two components of the democratic centralism.

This is a first elaboration of the problems in question in this conception in the Czechoslovak law. That is why the tendency of the paper is primarily general and theoretical. But it involves also a number of concrete legal regulation problems in connection with the selection of state machinery servants, their rights and duties, responsibility and other elements of the legal regime of state machinery servants.

UNIVERZITA KARLOVA PRAHA
ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE
IURIDICA 1981 – MONOGRAPHIA XXXVI

JUDr. TAISIA ČEBIŠOVÁ, CSc.
SOCIALISTICKÁ STÁTNÍ SLUŽBA

Redakční rada časopisu: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda);
JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník); doc. JUDr. Dagmar Císařová, CSc.;
prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc.; prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.;
doc. JUDr. Jiří Švestka, CSc.

Vydala Univerzita Karlova, Praha 1981
Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.
Odpovědný redaktor doc. RNDr. Jiří V. Černý, CSc.
Vedoucí univerzitní edice PhDr. Zdeňka Vávrová-Rejšková

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1

Náklad 500 výtisků

Vydání 1.

Kčs 10,—