

# Mezi soukromým a veřejným

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.<sup>1</sup>

## 1 Úvod

Na první pohled se může zdát, že v názvu úvodního příspěvku této monografie „něco schází“. Nebylo by snad vhodné uvažovat o doplnění titulu např. do podoby „Mezi soukromým a veřejným ... právem, zájmem, subjektem práva“ či do formy dalších možných, na dané téma v úvahu připadajících, variant?

Jak ukáže obsah následující kolektivní monografie, věnovaný nejruznějším podobám a aspektům výkonu závislé práce ve služebních vztazích, byla „chyba“ v názvu spáchána zcela úmyslně. Důvodem je fakt v kolika modalitách se můžeme střetnout s prvky „kolize“ práva soukromého a veřejného v případě právních vztahů regulujících výkon závislé práce ve služebních vztazích obecně (tedy v právních vztazích, jejichž veřejnoprávní úprava v sobě nese silné „stopy“ práva soukromého), zvláště však v případě právních vztahů upravujících výkon závislé práce státních úředníků. U nich je tento „kolizní“ charakter ještě umocněn nedávnou „skokovou“ transformací jejich zaměstnaneckého vztahu z „čistě“ soukromoprávního vztahu pracovněprávního do ještě „méně čistě“ veřejnoprávního vztahu služebního.

Na pomezí obou právních oblastí (v podstatě jde o vztahy částečně hybridního charakteru) jsou v tomto ohledu všechny právní vztahy výkonu závislé práce v jejich nejruznějších podobách (resp. tento charakter mají právní úpravy, které je regulují). Aniz bych se chtěl názvem příspěvku „svěží“ na současné módní vlně „všeobecné relativizace“ zasahující mnoho oblastí společenského života a dříve „trvalých“ hodnot, je třeba konstatovat, že ona poloha „mezi soukromým a veřejným“ není zdaleka jen aspektem služebních poměrů či výkonu závislé práce obecně; v nejširším slova smyslu se „mezi soukromým a veřejným“ odehrává celý náš život, s mnoha jeho aspekty. Zdaleka se tedy zvolený název této úvodní kapitoly nevztahuje jen ke služebním poměrům či úpravě pracovněprávní, což

---

<sup>1</sup> Autor je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR, předseda České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, advokátem a rozhodcem zapsaným na listině rozhodců Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR.

Tento příspěvek vznikl v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo XXI. století“, id. č. PRVOUK P 05 a zohledňuje právní stav ke dni 9. června 2016.

dokazuje i závěrečná konference vědeckého výzkumného programu PRVOUK, která se uskuteční na PF UK v říjnu roku 2016, pod obdobným názvem „Soukromé a veřejné v soudobém právu“. Ještě pozoruhodnější je, že jedno z témat říjnové konference – mimo jiné téma, zvolené pro jednání sekce, která je v gesci skupiny teoretiků z oblasti veřejnoprávních disciplín – nesoucí název „Relativizace dualismu veřejného a soukromého práva“.

Na jedné straně lze tedy spatřovat, z pohledu vícero právních oborů, četné projevy „relativizace dualismu veřejného a soukromého práva“, na straně druhé se v rámci služebních vztahů, jejichž právní úprava je předmětem příspěvků obsažených v této kolektivní monografii, můžeme – zejména v poslední době – setkat s občas až násilně či uměle zdůrazňovanou rozdílností dřívější soukromoprávní a současné veřejnoprávní regulace státně-zaměstnaneckých vztahů.

Podívejme se tedy na některé projevy těchto trendů na příkladu státních úředníků; zaměstnanců, jejichž větší část<sup>2</sup> se jednoho rána v průběhu roku 2015, dostavila ke své, léty používané „osahané“, počítačové klávesnici, již ne jako soukromoprávní strana pracovního kontraktu, ale jako „služebník státu“ ve veřejnoprávním vztahu, který na téže klávesnici dopíše koncept rozhodnutí, které předchozího dne začal tvořit, coby zaměstnanec v poměru soukromoprávním.

## 2 Závislá práce a její výkon ve veřejnoprávním vztahu

Přes shora uvedenou transformaci pracovněprávního vztahu na vztah služební je třeba zdůraznit, že „objekt“ daného vztahu se nezměnil. Jde stále o výkon závislé práce<sup>3</sup>, možná – v případě služebního vztahu můžeme použít obrat, že se jedná o výkon práce „závislé na druhou“, neboť všechny znaky definující výkon závislé práce dle ustanovení § 2 odst. 1 ZP<sup>4</sup>, jako by byly v rámci „státně služebního“ vztahu ještě umocněny (zejména prvky subordinační), při současné (téměř úplné)

---

<sup>2</sup> Ve vztahu k dále uvedenému není nepodstatné, že byt' většina státních úředníků prošla tzv. překlopením, menšinová část úřednictva, zpravidla na základě vlastní volby, do služebního vztahu nepřešla.

<sup>3</sup> První věta ustanovení § 3 ZP k tomu uvádí: „Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy.“; přičemž text odkazu zní: „<sup>2)</sup> Například zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.“

<sup>4</sup> § 2 odst. 1 ZP: „Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.“

eliminaci smluvní volnosti, o jejíž zbytky však i pracovněprávní úprava, přes opačně vyznívající proklamace provázející různé počiny novelizující zákoník práce, v poslední době postupně spíše přichází.

Přesto, že lze v základu souhlasit s názorem, že „*služební vztahy státních zaměstnanců jsou veřejnoprávními vztahy a že se nejedná o pracovněprávní vztahy, které se jen jinak nazývají*“<sup>5</sup>, stojí za pozornost, jak poněkud „násilně“ a někdy – zejména z pohledu aplikační praxe – též neobratně postupoval zákonodárce ve snaze zdůraznit za všech okolností onu odlišnost. To na druhé straně poněkud paradoxně kontrastuje s tím, že v mnohých otázkách byla pracovněprávní úprava zákonem o státní službě nejen nad míru široce delegována, ale v některých případech i „přejata“ včetně ústavněprávně nonkonformních prvků (viz níže).

Jak jsem již dříve uvedl v příslušné pasáži komentáře k zákonu o státní službě, lze se zejména setkat s tím, že někteří autoři zdůrazňují rozdíl spočívající v tom, že základní pracovněprávní vztahy jsou (na rozdíl od vztahů služebních) primárně zakládány smlouvou (pracovní smlouvou či některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr), přičemž případ jednostranného založení pracovního poměru jmenováním podle zákoníku práce se týká jen velmi úzké skupiny zaměstnanců (srov. § 33 odst. 3 zák. práce) a o „jednostrannosti“ jmenování lze psát v uvozovkách s ohledem na skutečnost, že ani v případě jmenování podle zákoníku práce není možné právním jednáním jedné strany – zaměstnavatele – založit pracovní poměr, pokud by s tím zaměstnanec nesouhlasil. Význam tohoto rozdílu založení obou vztahů však není na místě ani zcela přeceňovat.<sup>6</sup> J. Kněžínek v této souvislosti zcela správně upozorňuje na skutečnost, že v minulosti již František Weyr v díle *Československé právo správní* (na s. 45 a násl. díla vydaného Českým akademickým spolkem právním v Brně v roce 1922) považoval i služební poměr za založený smlouvou a nikoliv jednostranným rozkazem státním, proto, že smlouvě v tomto směru přikládal širší význam, který shledával i v tom, že jmenovaná osoba se svým jmenováním souhlasí. Smluvní základ stavěl Weyr do kontrastu se situací, kdy by stát jednostranně státní občany i proti jejich vůli „komandoval“ do státních služeb<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Kottnauer, A. in Kottnauer, A., Přib, J., Úlehlová, H., Tomandlová, L. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, s. 28.

<sup>6</sup> Pichrt, J. in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2015, s. 6.

<sup>7</sup> Srov. Kněžínek, J. Nový zákon o státní službě z hlediska jeho časové působnosti. *Právní rozhledy*. č. 22, 2014, s. 769 a násl.

### 3 K některým důsledkům „mechanického stereotypu“ při tvorbě zákona o státní službě

Zákon o státní službě byl připravován v hektické atmosféře, na samé hraně legislativních pravidel a zvyklostí, což nemohlo na jeho obsahu zůstat bez vlivu. Výsledná podoba zákona o státní službě je v mnohých pasážích do značné míry poznamenána tím, že jeho ustanovení si vzala do velké míry za předlohu „starý“ služební zákon z roku 2002, který též (obdobně jako stávající zákon o státní službě) bohatě delegoval ustanovení pracovního kodexu; v té době (2002) však významně odlišného pracovního kodexu, který byl v roce 1964 vyvrcholením procesu „separace práva pracovního od práva občanského“<sup>8</sup> a i v době přijetí služebního zákona (v roce 2002) byl stále ještě kodexem, který se vyznačoval snahou po jednotné, komplexní a převážně kogentní úpravě pracovněprávních vztahů, která byla nezávislá na ostatních právních oborech; občanský zákoník nebylo možné na pracovněprávní vztahy použít ani subsidiárně.<sup>9</sup>

#### 3.1 K problematice ústavněprávní konformity

Vypadá to, jakoby byl zákonodárce při tvorbě zákona o státní službě pod vlivem „mechanického stereotypu“, který v rámci normativního textu vždy indikuje nezaměnitelné „markantní znaky jeho rukopisu“ a zdroje neuvážlivé inspirace i přes jeho snahu vytvořit „nový a lepší“ služební zákon. Na mnoha místech zákona o státní službě je to velmi zřetelně patrné, přičemž pomyslného vrcholu dosahuje tento „inspirační přenos“ ze starého služebního zákona nikoliv v široce převzatém delegačním instrumentáriu, ale v části osmé zákona o státní službě, v níž se zákonodárce při vymezení postavení rady státních zaměstnanců a zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby v zákonu o státní službě, až na nepatrné výjimky, věrně přidržel původního ustanovení § 126 služebního zákona. Zejména ustanovení § 134 a 138 ZSS tak svojí stávající koncepcí odpovídají „podřadnému“ (v porovnání s odborovými organizacemi) postavení rad zaměstnanců a zástupců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, které zákonodárce přisoudil těmto dvěma „zástupcům zaměstnanců“ jak ve starém pracovním kodexu, tak i při přijetí nového pracovního kodexu v roce 2006. „Inspirační vzor“ – ustanovení zákoníku práce (zejména § 281 odst. 1 zák.

---

<sup>8</sup> Srov. Pichrt, J. Vybrané aspekty vztahu občanského a pracovního kodexu. In Gerloch, A. (ed.). *Viktor Knapp. Vědecké dílo v proměnách času*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, s. 410 až 422.

<sup>9</sup> Pichrt, J. in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2015, s. 7.

práce) omezující možnost zaměstnanců zvolit si radu zaměstnanců či zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na pracovišti, kde působila odborová organizace – byl s účinností od 14. 4. 2008 změněn v důsledku nálezu ÚS rušícího část těchto ustanovení (ÚS zn. Pl. ÚS 83/06 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 116/2008 Sb.), který k takto pojaté právní úpravě v bodu 272. nálezu mimo jiné konstatoval: „... *neadekvátně znemožňuje přímou realizaci ústavního práva zaměstnanců zvolit si ten orgán, který je bude v oblastech vymezených předmětnými ustanoveními zastupovat; nepřímě totiž nutí zaměstnance k založení odborové organizace, a to bez ohledu na to, jaká je jejich skutečná vůle.*“<sup>10</sup>

Je tedy možné konstatovat, že zákon o státní službě v těchto ustanoveních osmé části vychází (v roce 2014) z konceptu, který v rámci pracovněprávních vztahů nepřestál (v roce 2008) test ústavněprávní konformity. Diskutabilní se může jevit neúměrná preference postavení odborů ve státní správě (oproti jiným zástupcům zaměstnanců) i s ohledem na zvýšenou politizaci činnosti a postojů odborů v posledních letech a to zejména ve vztahu k původně deklarovanému cíli zákona o státní službě, který měl spočívat v „odpolitizování“ státní správy<sup>11</sup>. Lze jen litovat, že návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení (viz ÚS zn. Pl. ÚS 21/14 dne 30. června 2015, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 199/2015 Sb.) nesměroval (též) proti těmto ustanovením; úspěch návrhu v takové části zdál by se být více než pravděpodobným; dovodit ústavněprávně konformitu těchto ustanovení poukazem na „odlišnost“ služebních vztahů s pracovněprávními vztahy by asi bylo těžší představitelné.

### 3.2 K dohodě o ukončení služebního poměru.

Již shora bylo poukázáno na fakt, že i Weyr v minulosti poukazoval na „smluvní základ“ služebního poměru. Nelze pochybovat o tom, že i v současnosti je to – přes všechny vnější znaky – shoda vůle budoucího státního zaměstnance a služebního orgánu, která stojí v základu vzniku konkrétního služebního poměru. Ideální východisko, které odpovídá schématu „co na základě dohody zúčastněných vzniklo, nechť nejlépe na základě dohody též zaniká“, je v případě státně služebních vztahů služebních pozoruhodně deformováno.

Schématu, kdy služební poměr vzniká „jednostranně“, resp. přijetím do služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu (srov. § 30 a 31 ZSS), byt' na

<sup>10</sup> Podrobněji k této problematice srov. Pichrt, J. *Právo zaměstnanců na nadnárodní informace a jednání*. Praha: C. H. Beck, 2010.

<sup>11</sup> Pichrt, J. in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2015, s. 428.

žádost žadatele o přijetí do služebního poměru (srov. § 25 ZSS), se snaží odpovídat i zákonem o státní službě upravený mechanismus skončení služebního poměru v případě, že je to státní zaměstnanec, kdo má zájem na jeho skončení.

Ustanovení § 73 zákona o státní službě s marginálním nadpisem „Skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance“ uvádí: „*Služební poměr může skončit na základě písemné žádosti státního zaměstnance. Služební poměr skončí uplynutím doby uvedené v rozhodnutí. Rozhodnutí o skončení služebního poměru se vydá tak, aby služební poměr skončil do 60 dnů ode dne podání žádosti.*“

V zákoně o státní službě upravený mechanismus skončení služebního poměru v případě, že je to státní zaměstnanec, kdo má zájem na jeho skončení, se snaží důsledně reflektovat koncepci úpravy „jednostranného“ vzniku služebního poměru. Zadání, které si vytkl zákonodárce, je zřejmé – upravit blíže situaci skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu<sup>12</sup> v případě, kdy státní zaměstnanec nechce být dále státním zaměstnancem a není při tom (dle názoru tvůrců zákona) možné (či koncepčně vhodné) připustit, aby na sebe příslušná úprava brala „kontury“ řešení obdobných situací v pracovněprávních vztazích (tedy dohody o rozvázání pracovního poměru či jeho výpovědi ze strany zaměstnance)<sup>13</sup>.

Se zákonem o státní službě, který upravuje skončení služebního poměru na žádost státního zaměstnance výhradně rozhodnutím služebního orgánu, nikoli uplynutím doby (ze zákona), je však třeba konfrontovat úpravu dalších zákonů upravujících veřejnoprávní služební poměry, neboť rozhodnutí není výhradním způsobem skončení těchto poměrů. Služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru skončí na jeho žádost ze zákona (uplynutím 2 kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti o propuštění), nebo rozhodnutím služebního funkcionáře (rozhodne-li na základě žádosti příslušníka o době kratší).<sup>14</sup>

Služební poměr vojáka z povolání na základě jeho žádosti o propuštění ze služebního poměru zaniká uplynutím 9 kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti o propuštění, není-li dohodou stanovena doba jiná.<sup>15</sup>

Je zajímavé, že (pouze) zákon o vojácích z povolání upravuje možnost právně jednoduchého způsobu dřívějšího propuštění ze služebního poměru na žádost

---

<sup>12</sup> Vydaným ve správním řízení – srov. „řízení ve věcech služby“ a ustanovení § 159 odst. 1 písm. g) ZSS.

<sup>13</sup> Srov. Pichrt, J., Kopecký, M. Komentář k § 73 ZSS in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 217 až 218.

<sup>14</sup> Srov. § 42 odst. 1 písm. m) a odst. 5 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

<sup>15</sup> Srov. § 19 odst. 1 písm. k) a odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

vojáka dohodou (služebního orgánu a vojáka), tedy možnost zániku služebního poměru ještě před tím, než dojde ke skončení služebního poměru uplynutím doby stanovené zákonem.<sup>16</sup>

Nelze asi „podezřít“ armádní prostředí ze snahy o dosažení (faktické či jen zdánlivé) nižší míry subordinace než je žádoucí ve vztazích státně-zaměstnanec-kých služebních. Odchylná úprava je jistě založena na zkušenosti a znalosti potřeb – obojí se v případě koncepce § 73 zákona o státní službě ukázalo jako zákonodárcem opominuté. Pokud by ve větším „předstihu“ než 60 dní před dnem, kdy chce skončit služební poměr, podal žádost o skončení služebního poměru státní zaměstnanec – např. i ve snaze poskytnout služebnímu úřadu dostatek času pro vypsaní výběrového řízení na obsazení služebního místa, neskýtá stávající znění § 73 ZSS pro „armádní“ postup (jakkoli veskrze rozumný) žádný prostor.<sup>17</sup>

### 3.3 K dohodě kolektivní

Ve volném navázání na shora uvedené lze konstatovat, že dohodám, resp. smlouvám všeho druhu, se zákon o státní službě snaží „vyhýbat“. Na jedné straně je obava ze zanášení dalších soukromoprávních prvků (prvků projevu smluvní volnosti) do již tak dost hybridního předpisu pochopitelná, na straně druhé to však vede až k tomu, že jakýkoliv výskyt slova „dohoda“ či „v dohodě“ v textu zákona o státní službě je dokonce i v případě komentářové literatury, někdy možná poněkud unáhleně, označen za odkaz na „veřejnoprávní smlouvu“.

Jakási „posedlost veřejnoprávní smlouvou“ stála jistě i za dotazem, kterého jsem byl v nedávné době adresátem, a který zněl asi takto: Jaký charakter má kolektivní dohoda, kterou uzavírá služební orgán s odborovou organizací podle § 143 ZSS; jedná se o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 a násl. správního řádu, nebo zůstal zachován soukromoprávní charakter této dohody, vzhledem k tomu, že se nadále při uzavírání postupuje dle zákona o kolektivním vyjednávání?

Pokud tazatel skutečně „uvažoval“ o podřazení kolektivní dohody pod některý z druhů veřejnoprávních smluv, naskýtá se otázka pod jaký?

Podřazení kolektivní dohody pod koordinační veřejnoprávní smlouvy asi nepřipadá v úvahu – kolektivní dohody zřejmě nenaplníují definiční znaky § 160 odst. 1 správního řádu, mj. co do účelu i vymezení subjektů.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Pichrt, J., Kopecký, M. Poznámka ke skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance. *Právní rozhledy*. č. 11/2016. C.H. Beck. Praha, s. 403.

<sup>17</sup> Pichrt, J., Kopecký, M. Poznámka ke skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance. *Právní rozhledy*. č. 11/2016. C.H. Beck. Praha, s. 404.

<sup>18</sup> § 160 odst. 1 správního řádu stanoví: „Stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě



Podřazení kolektivní dohody pod subordinační veřejnoprávní smlouvy asi také „nesedí“<sup>19</sup>; odborová organizace při hájení zájmů zaměstnanců rozhodně není partnerem služebního orgánu v „nerovném“ postavení, resp. není v postavení adresáta výkonu veřejné správy – opět nejsou naplněny znaky uvedené v § 161 odst. 1 správního řádu.<sup>20</sup>

Ani podřazení kolektivní dohody pod veřejnoprávní smlouvy mezi adresáty (při) výkonu veřejné správy<sup>21</sup> se nezdá „vhodné“, mj. proto, že smluvní stranou kolektivní dohody je správní orgán sám a o odborové organizaci a její činnosti v rámci kolektivního vyjednávání nelze uvažovat jako o adresátu výkonu veřejné správy.

V komentáři k správnímu řádu uvádí autoři (Nahodil a Hrabák): „*Českým právním řádem není připuštěna obecná možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu musí být tedy v zákoně zakotvena vždy ad hoc. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je vyžadován souhlas nadřízeného správního orgánu, který u uzavírané smlouvy posoudí její zákonnost a soulad s veřejným zájmem.*“<sup>22</sup>

I další ustanovení správního řádu týkající se uzavírání, změny obsahu veřejnoprávních smluv i řešení sporů z veřejnoprávních smluv nejsou „kompatibilní“ s ustanoveními zákona o kolektivním vyjednávání, které byly pro tuto oblast „kolektivního služebního práva“ delegovány ustanovením § 143 ZSS.

---

*zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.*“

<sup>19</sup> Zřejmě však právě tento typ veřejnoprávní smlouvy za dotazem „stojí“, a to ve vztahu k té části obsahu kolektivní dohody, která by přiznávala státním zaměstnancům práva nad rozsah ZSS [tazatel je zřejmě veden úvahou, že by bylo možné státním zaměstnancům stejná práva „přiznat“ (resp. odpovídající postup nařídít) rozhodnutím služebního orgánu]. Ani tato, poněkud bizarní, úvaha „nepřekona“ fakt, že by nebyly naplněny podmínky odkazu na řízení podle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu a má stejně zúžený „základ“ jen k té části kolektivní dohody, kterou by bylo možné označit za normativní – tedy zakládající nad rámec ZSS další práva jednotlivým státním zaměstnancům; ne ve vztahu k té části kolektivní dohody, ve které jsou sjednány závazky mezi odborovou organizací a služebním úřadem.

<sup>20</sup> § 161 odst. 1 správního řádu stanoví: „*Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob.*“

<sup>21</sup> Srov. Hálová, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*. č. 3/2012, s. 255 a násl.

<sup>22</sup> Nahodil, T., Hrabák, J. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: komentář*. Praha, Wolters Kluwer, a. s., 2012, 4. aktualizované vyd., ASPI – Komentář k KO500\_2004CZ.



Nadto je kolektivní smlouva naprosto převažující částí teorie pracovního práva považována za soukromoprávní smlouvu a problém stávající úpravy služebních vztahů v oblasti kolektivních práv vyplývá z toho, že právní úprava kolektivní dohody je co do obsahu vlastně příliš podobná právní úpravě kolektivní smlouvy obsažené v zákoníku práce.

Původní představy tvůrců vládního návrhu „starého“ služebního zákona o (ne) možnosti uzavírat kolektivní dohodu byly odlišné od podoby, která následně vzešla v roce 2002 z dokončeného legislativního procesu. A. Kottnauer k tomu v roce 2002 uváděl: „*Úprava kolektivní dohody podle § 132 služebního zákona je situována, jak z textu právní normy vyplývá, na tzv. závazky kolektivní povahy týkající se zdravotních, sociálních a kulturních otázek. Přijatými pozměňovacími návrhy v části šesté a sedmé služebního zákona však došlo k tomu, že lze v kolektivní dohodě upravit i takové závazky, které budou působit přímo vůči jednotlivým státním zaměstnancům, pokud jde o záležitosti podmínek výkonu služby a náhrady škody.*“<sup>83</sup>

Zjednodušeně řečeno, předkladatel v roce 2002 počítal jen s kolektivní dohodou ke „zlepšení podmínek výkonu služby zdravotních, sociálních nebo kulturních“, ve které neměl být prostor pro sjednání práv ve prospěch jednotlivých zaměstnanců nad zákonný rozsah, i to mělo zásadně odlišovat kolektivní dohody od kolektivních smluv, poslanci byli (jak se tomu často stává) k „neudržení“. Původní záměr předkladatele si lze přiblížit na stávající úpravě kolektivní dohody obsažené v § 199 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů:

*„(1) Za účelem zlepšení podmínek výkonu služby příslušníků, zdravotních, sociálních a kulturních podmínek může příslušný odborový orgán, popřípadě vyšší odborový orgán uzavřít jménem příslušníků kolektivní dohodu s bezpečnostním sborem.*

*(2) Na postup při uzavírání kolektivní dohody, na její platnost, účinnost a na řešení kolektivních sporů se vztahují ustanovení zvláštního právního předpisu<sup>83)</sup> přiměřeně, s výjimkou ustanovení o stávce a o výluce.*

<sup>83)</sup> Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.“

Nad stávající podobou § 143 ZSS tedy můžeme jen konstatovat, že v ní bylo důsledněji „dokonáno“ to, co poslanci v roce 2002 spontánně započali. Jakkoliv zcela chápou výhrady těch, kteří poukazují v této souvislosti na bezprecedentní průlom do „letitých“ zásad, které v těchto otázkách limitovaly obsah kolektivních smluv v „neziskovém“ sektoru, nelze odhlédnout od toho, že – vycházejíce ze

<sup>23</sup> Kottnauer, A. in Kottnauer, A., Úlehlová, H., Přib, J. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002, cit s. 202.

znění již uzavřené kolektivní dohody vyššího stupně mezi vládou a čtyřmi odborovými svazy<sup>24</sup> – vláda tuto možnost nyní aktivně využívá (viz např. ustanovení čl. 10 o tzv. sick-days), ve snaze distribuovat „narychlo“ trochu toho (zvýšené požadavky a nároky na státní zaměstnance vyvažujícího) „dobra“, kterým v ZSS relativně šetřila<sup>25</sup>.

Je však zřejmé, že současně přetrvává obava, aby se „obdobnou cestou“ nevydaly též jednotlivé „resortní“ kolektivní dohody a neuváženě tak neupravily („nenadlepšily“) práva státních zaměstnanců v daném resortu i nad rámec nároků sjednaných v kolektivní dohodě vyššího stupně (KDVS) způsobem, který povede k výrazným dalším nárokům na jejich pokrytí z veřejných prostředků. Obsáhlý „Závěr č. 4 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016“ (dostupný na <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>) se snaží předloženou právní argumentací „odradit“ resortní „vyjednavče“ kolektivních dohod od sjednání podobných - rozpočtově „neodpovědných“ - ujednání v rámci kolektivních dohod. Jakkoliv apel v něm obsažený vyznívá naléhavě a odůvodněně, je závěr obsažený v části textu: „V návaznosti na výše uvedené stanovisko k nemožnosti odchýlné úpravy institutů zákona o státní službě v kolektivních dohodách nebo aspoň v resortních kolektivních dohodách, které poradní sbor považuje za právně relevantní, ale zejména z důvodu, že zákon o státní službě neupravuje ani přípustný obsah kolektivních dohod, jak bylo uvedeno v úvodu, ani případný vzájemný vztah mezi KDVS a resortními kolektivními dohodami, doporučuje poradní sbor do doby, než bude postaveno najisto případnou změnou právní úpravy, zda je v resortních kolektivních dohodách možná odchýlná úprava některých institutů zákona o státní službě a případně jakých a jakým způsobem a zda je možné v resortních kolektivních dohodách překračovat nároky vyplývající z KDVS, spíše restriktivní přístup služebních orgánů při případném sjednávání nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách.“ zřejmým přiznáním odkázanosti (do doby změny stávající právní úpravy obsažené v § 143 zákona o státní službě) na úsudek a odpovědnost těch, kteří kolektivní dohody za služební orgán vyjednávají.

---

<sup>24</sup> Dostupné na <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/kolektivni-dohoda-vyssiho-stupne.aspx>.

<sup>25</sup> Obdobně lze zřejmě vztáhnout k urychlenému naplnění zmocnění obsaženého v § 104 odst. 3 ZSS, a to nařízením vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat.

## 4 Nad možnými důsledky schematismu v podobě nedůvodného dualismu v rozhodovací praxi soudů

Základní otázka, kterou si asi většina čtenářů služebního zákona položí při jeho prvním studiu, je zda tento zákon je skutečně ještě veřejnoprávní normou či vzhledem k celé řadě odkazů na zákoník práce, se jedná o normu spíše smíšené povahy, byť samozřejmě se základem ve veřejném právu. Zákon o státní službě převzal řadu ustanovení původního služebního zákona, který však byl zpracován za zcela jiného právního stavu. Původní zákoník práce, na který služební zákon v roce 2002 odkazoval, byl zpracován na koncepci „co není dovoleno, je zakázáno“ a bez možnosti subsidiární aplikace občanského zákoníku. Jednou z otázek, které se za současného stavu „nabízejí“ je, zda v případech, kdy nyní zákon o státní službě odkazuje na zákoník práce, odkazuje (v obdobné míře jako by tomu bylo v případě aplikace odkazovaných ustanovení zákoníku práce na čistě pracovněprávní vztahy)<sup>26</sup> i na subsidiární použití občanského zákoníku (včetně v budoucnu dostupné judikatury obecných soudů při rozhodování civilních věcí). Není totiž, bohužel, zcela zřejmé, zda při tvorbě zákona o státní službě byl do důsledků zvážen postup, při kterém odkazy na starý pracovní kodex (který byl „uzavřeným systémem“ ovládaným veřejnoprávní zásadou „co není dovoleno je zakázáno“) byly ve více případech prostě jen zaměněny za „odpovídající“ odkazy na nový pracovní kodex, který je však již ovládan soukromoprávní zásadou „co není zakázáno je dovoleno“, a který je navíc – po rekodifikaci soukromého práva – kodexem těsně navázaným na občanský zákoník, s jehož subsidiárním užitím v rámci pracovněprávních vztahů zákonodárce počítal<sup>27</sup>.

Tato otázka má samozřejmě významný přesah i do práva procesního. J. Kněžínek k tomu mj. uvádí: „*Zákon o státní službě je tedy v zásadě pojat jako autonomní úprava, která je a priori navázána na jiné právní předpisy z oblasti veřejného práva, zejména pak v oblasti procesní. Zákoník práce se ve vztahu k zákonu o státní službě nepoužije ani subsidiárně, stejně jako občanský zákoník jako soukromoprávní kodex. Tam, kde z důvodu legislativní úspornosti lze některou úpravu obsaženou v zákoníku práce použít obdobně, je v zákoně o státní službě obsažen*

<sup>26</sup> Či dokonce „jen“ na tzv. další právní vztahy účasti na práci srov. např. pracovněprávní vztahy justičních a právních čekatelů či státních zástupců, viz Pichrt, J. Právní vztahy účasti na práci in Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha. C. H. Beck, 2014, s. 129 a násl.

<sup>27</sup> Pichrt, J. in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2015, s. 7.

*výslovný odkaz na zákoník práce, resp. jeho konkrétní ustanovení, což však obecnou subsidiaritu zákoníku práce vůči zákonu o státní službě nezakládá.*<sup>28</sup>

V současné době se lze setkat se dvěma názorovými proudy. První má za to, že soudy se „nenechají mýlit“ četností odkazů obsažených v zákonu o státní službě na zákoník práce ani značným rozsahem nezbytně související aplikace ustanovení občanského zákoníku a budou (i) otázky příslušnosti soudů k řešení sporů z této úpravy vyplývajících nazírat materiálně, tj. podle toho, jakými charakteristickými znaky byl právní vztah „vybaven“ v důsledku zákonné úpravy; použití značného množství odkazů na zákoník práce (a skrze něj – subsidiárně – i na občanský zákoník) budou tedy považovat pouze za projev specifické legislativní techniky.

Druhý názorový proud si je vědom faktu, že řešení mnohých sporných situací nebude možné bez použití institutů neupravených zákonem o státní službě (resp. neupravených ani výslovně odkazovanými ustanoveními zákoníku práce), ale že bude zapotřebí široké aplikace ustanovení občanského zákoníku, a to nejen ustanovení vážících se subsidiárně zcela zřetelně k ZSS delegovaným ustanovením zákoníku práce, ale i k široké škále obecných ustanovení občanského zákoníku, jejichž „správnou“ aplikaci si není možné ani v rovině dotyku „správního a pracovního práva“ představit bez přihlídnutí k minimálně některým ze široké škály základních zásad soukromého práva. Vezměme za příklad např. problematiku náhrady škody, promlčení nároku na náhradu škody apod. Ostatně problematika náhrady škody je „šíří“ odkazu na zákoník práce obsaženého v § 122 až 125 ZSS daleko za hranici obvyklého užití metody delegace a blíží se spíše k založení subsidiární aplikace zákoníku práce (a občanského zákoníku) na tuto oblast.

Je zřejmé, že při výkladu „co vše je možné subsumovat“ pod druhý odstavec § 10 služebního zákona může hrát roli i fakt, že ne všechna v úvahu připadající řízení o právech a povinnostech, resp. o nárocích ze služebního poměru, mají z pohledu služebního orgánu stejnou „důležitost“ a zejména „atraktivitu“. Již v komentáři k zákonu o státní službě jsem vyjádřil názor, že oblast naznačených problémů se může v nedaleké budoucnosti stát určitým neuralgickým bodem aplikace zákona o státní službě, bodem, který bude v konečném důsledku zřejmě řešen až judikaturou soudů (příp. i v kompetenčních sporech) či si možná vyžádá i novelizaci zákona<sup>29</sup>.

Na rozdíl od situace, kdy se do nabytí účinnosti zákona o státní službě řídily pracovněprávní vztahy všech státních zaměstnanců civilní služby pouze pracovněprávními předpisy, pracují nově ve správních úřadech vedle sebe dvě skupiny zaměstnanců – státní zaměstnanci podléhající režimu zákona o státní službě

---

<sup>28</sup> Kněžínek, J. Postavení zaměstnavatelů v nepodnikatelské sféře a veřejná služba. In Hürka, P. a kol. *Pracovní právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 381.

<sup>29</sup> Pichrt, J. in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2015, s. 8.

a zaměstnanci v základních pracovněprávních vztazích ve smyslu zákoníku práce (tedy v pracovním poměru či na základě některé z dohod o pracích konaných mimopracovní poměr), na které se zákon o státní službě vztahuje pouze v rozsahu organizačních věcí (srov. § 172 ZSS). Ačkoliv by se ve druhém případě mělo jednat zejména o pracovní místa zaměstnanců, kteří vykonávají pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a o zaměstnance, kteří pouze řídí, organizují a kontrolují výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací [srov. § 2 odst. 1 písm. j) ZSS], je třeba přihlédnout též k tomu, že po přechodnou dobu mohou v základním pracovněprávním vztahu pracovat ve služebním úřadu (na práci druhově srovnatelné s kolegy ve služebním poměru) též ti zaměstnanci, kteří nepožádali o přijetí do služebního poměru, např. proto, aby zabránili skončení služebního poměru v důsledku dosažení věku 70 let<sup>30</sup>; či ti zaměstnanci státu, kteří o přijetí do služebního poměru v podstatě ani požádat nemohli<sup>31</sup>. Specifickou skupinu pak tvoří též náměstci člena vlády, kteří jsou v pracovním poměru ke státu – jejich právní postavení vyplývá z ustanovení § 173 ZSS.

<sup>30</sup> J. Kaucký k tomu uvádí: „*Jediným řešením, jak odvrátit v přechodném období aplikaci § 195 ZSS, je nepřejít do státní služby. Ve vztahu k představeným se jedná o „hraběcí radu“, protože vedoucí zaměstnanci do služebního poměru přecházejí ze zákona. Jinak tomu ovšem je u „ostatních dosavadních zaměstnanců“, kteří do služebního poměru přecházejí rozhodnutím služebního orgánu (§ 190 odst. 3 ZSS). Zde lze využít ustanovení § 190 odst. 4 ZSS a nepožádat o přijetí do služebního poměru. Tímto krokem „ostatní dosavadní zaměstnanec“ dosáhne toho, že může na služebním místě vykonávat v pracovním poměru činnosti dle § 5 ZSS. Pracovní poměr mu následně skončí ze zákona 30. června 2017. V budoucnu bude třeba řešit otázku, zda v těchto případech skončení služebního poměru ze zákona analogicky náleží zaměstnanci nároky z kolektivní smlouvy (např. tzv. odchodné), které by mu jinak náležely v důsledku zrušení pracovního místa z důvodu organizační změny.“ Kaucký, J. in Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2015, s. 688.*

<sup>31</sup> Takovou specifickou skupinku budou nově tvořit např. i („znovu“) zaměstnanci státu, k jejichž „překlopení“ do služebního poměru ve stanovených termínech nedošlo z důvodu, že zaměstnavatel s nimi ještě před tím neplatně skončil pracovní poměr. Tito zaměstnanci, kteří se nyní (po několika letech) dozvídají z pravomocných rozsudků, že jejich pracovní poměr k České republice nikdy neskončil, mají z morálního pohledu právo požadovat, aby jejich – nikdy neskončený – pracovní poměr k České republice byl (mají-li o to zájem) transformován ve služební poměr (dle mého názoru bez ohledu na již prošlé „lhůty k podání příslušné žádosti“ či na fakt, zda s nimi systemizace „počítá“); jakkoliv si lze představit oponentní názory argumentující pouze striktním lpěním na textu zákona (či spíše na tom, co v jeho textu není, včetně absence příslušných přechodných ustanovení), je také v této souvislosti možné vzpomenout Jellinekovo dictum, že „*Právo není nic jiného, než minimum morálky*“; protiprávně v těchto případech postupoval stát a zaměstnancům by z toho neměla vznikat újma ani v kombinaci odkazu na (nedokonalou) právní úpravu (z četných pojednání na toto téma srov. např. Morávek, J. *Model práva. Vztah práva a morálky*. 1. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2013).

Vezmeme-li za příklad případ, kdy společně zapříčiněnou škodní událostí způsobí služebnímu úřadu společně škodu dva zaměstnanci – každý z jedné z výše naznačených skupin, pak se již otázka soudní příslušnosti k řešení těchto případů nezdá „tak snadno schematicky“ (civilní/správní soudnictví) rozdělitelná. Vezmeme-li navíc v úvahu, že tento případ se bude u všech „společně škodu způsobivších zaměstnanců“ řešit dle stejných hmotněprávních (soukromoprávních) ustanovení, i fakt, že o škodě a povinnosti k její náhradě by v případě „dělené“ soudní příslušnosti (u jednoho ze „škůdců“ – státního zaměstnance) v první instanci rozhodoval sám „poškozený“<sup>32</sup> (tedy stát reprezentovaný služebním úřadem), je tento příklad hodný pozornosti; nabízejí se pochopitelně otázky odůvodnitelnosti rozdílného přístupu k oběma „škůdcům“ pracujícím ve stejném služebním úřadu a porušivším v zásadě stejnou povinnost.

Ve světle shora již zmíněného stírání rozdílů mezi soukromým a veřejným právem, jakož i s ohledem na „sjednocující“ prvky shora nastíněné, je zřejmě žádoucí dosáhnout též jednotnosti v posuzování některých aspektů výkonu závislé práce, ať již se jedná o její výkon ve vztahu soukromoprávním či veřejnoprávním (tím spíše, bude-li se jednat o posuzování následků odpovědnosti za společně zaviněnou škodní událost při výkonu závislé práce v rámci jednoho služebního úřadu – viz hora uvedený příklad). Zamyslíme-li se nad soudní příslušností při řešení celé možné škály obdobných „státně-zaměstnaneckých sporů“, je nutné odlišit na straně jedné specifika vzniku, změny a zániku služebních poměrů (otázky patřící zcela nepochybně do kompetence správního soudnictví) od otázek, které jsou upraveny téměř komplexní delegací příslušných ustanovení zákoníku práce (za subsidiárního použití občanského zákoníku). Není totiž zcela zřejmé jak – i ve vztahu k onomu „dvojímu lidu zaměstnaneckému“ pracujícím v různých (či občas totožných) služebních úřadech – zdůvodnit (mj.) nejednotnost rozhodovací praxe, ke které bude nutně docházet<sup>33</sup>.

Rozlišování mezi soukromým a veřejným právem v oblasti výkonu závislé práce by nemělo být formalistické, schématické a samoučelné – u pracovního

---

<sup>32</sup> Resp. v případě „prohozených rolí“ sám škůdce.

<sup>33</sup> Zaměstnanec v pracovněprávním vztahu bude mít nepochybně na paměti i ustanovení § 13 občanského zákoníku: „Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.“ Představte si příkladně též zaměstnance, který stojí před soudem (či soudy?) v důsledku projednávání žaloby na úhradu způsobené škody svému zaměstnavateli – České republice opakovaně – před překlopením (jako zaměstnanec v pracovněprávním vztahu) i po něm (jako zaměstnanec ve vztahu služebním); ani v tomto případě by nemělo dojít k narušení principu oprávněného legitimního očekávání zaměstnance, že (v zásadě) srovnatelné případy budou posuzovány v zásadě srovnatelným způsobem.

a služebního poměru jde přeci do jisté míry o totéž, předmětem vztahu je výkon závislé práce. Lze zcela souhlasit s názory, že nejrůznější služební poměry jsou v podstatě založeny smlouvou (srov. např. shora Weyr), byť „ukrytou“ za jakási („jednostranná“) rozhodnutí atp. To se nutně projevuje i ve vazbě na dualismus procesní – mají-li stejné instituty (co do jejich obsahu) posuzovat soudy různých soustav, povede to s největší pravděpodobností k nejednotě rozhodování (včetně rozhodovací praxe – Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu). „Právní“ veřejnost (fyzické i právnické osoby, včetně státu) má právo požadovat jednotné posouzení obsahově stejných právních institutů, zdá se to být i předpokladem pro řádné fungování právního státu (požadavek, aby jeho orgány při své rozhodovací činnosti aplikovali stejné právní instituty stejně, resp. aby měly vytvořeny legislativní předpoklady k takové aplikaci). V opačném případě odchylná rozhodovací praxe různých soudů „rozbijí“ dosavadní (i z hlediska adresátů – zaměstnanců i zaměstnavatelů – nepochybně cennou) jednotu a z ní vycházející předvídatelnost rozhodnutí při rozhodování „pracovních sporů“. Je tedy reálnou hrozbou, že rozdílné „zkoumání“ totožných situací a různost rozhodování (avšak na základě totožných norem) postupně přispěje nejen k rozkolísání určité jednotící linie při řešení „pracovních sporů“, ale (v důsledku) jí může být narušena i „jednota“ pracovního práva, resp. – různými zákony a různou jurisdikcí může být dříve „pracně vytvořené“ jednotné pracovní právo postupně (ke škodě zaměstnanců i zaměstnavatelů) demontováno na jednotlivá „pracovněprávní odvětví“.

## 5 Závěr

K otázce veřejnoprávního charakteru služebního poměru bylo v minulosti mnohé uvedeno v odborné literatuře i v rozhodovací praxi soudů (být v případech soudních rozhodnutí vztahujících se k, povahou poněkud odlišným, služebním poměrům „příslušníků ozbrojených sil a bezpečnostních sborů“), včetně Nejvyššího správního soudu<sup>34</sup>. Na druhé straně rozhodnutí těch soudů, které ve své rozhodovací praxi konstatovaly, že právní vztahy policistů nejsou „*vztahy pracovními tak, jak je má na mysli § 7 odst. 1 o. s. ř., nýbrž jedná se o poměr mající typické znaky poměru veřejnoprávního*“ podrobuje kritice např. P. Machálek<sup>35</sup>, když zdůrazňuje, že tento názor v minulosti nesdílel Ústavní soud, který ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 4/96 dovodil, že „*služební poměr je speciální formou pracovněprávního vztahu, když poukázal na skutečnost, že se v řadě případů na tento vztah použije*

<sup>34</sup> Srov. např. č. j. 6 AS 29/2003.

<sup>35</sup> Srov. Machálek, P. Služební poměry. In Galvas, M. a kol. *Pracovní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 131 a násled.



*zákoník práce*“.<sup>36</sup> Ve světle shora uvedeného se tedy legitimně naskýtá otázka, zda by otázky rozdílné od problematiky vzniku, změny a zániku služebního poměru – tedy zejména otázky, jejichž úprava se řídí úpravou soukromoprávní (některé otázky „podmínek výkonu služby“, náhrady škody, diskriminace aj.) neměly být rozhodovány obecnými soudy, když nelze nalézt dostatečný důvod pro vytváření rozdílů při soudním posuzování těchto otázek v pracovněprávních a služebních vztazích. Obecně by pak měla budoucí (v mnoha ohledech nutná) zásadní novelizace právní úpravy služebních vztahů upustit, při vědomí jednotlivých prvků, od trendu hledání či vytváření „odlišností“ za každou cenu – i v případě služebního poměru se stále jedná o výkon závislé práce zaměstnanci (byť státními).

---

<sup>36</sup> Srov. např. též novější ÚS 1027/14.