Jaroslav Šetek: Příprava služebního zákona a ekonomické aspekty zaměstnávání vysloužilců ve státní správě

Podle zákona o státní službě v České republice bude ve státní správě působit část vysloužilců ozbrojených sil a bezpečnostních sborů, kterým byl při ukončení služby přiznán výsluhový příspěvek. V této souvislosti vzniká dilema, zda těmto osobám má náležet výsluhový příspěvek po dobu působení ve státní správě podle služebního zákona.
V prostoru Evropské unie a NATO je systém ekonomického a sociálního zabezpečení vysloužilců a státních zaměstnanců plně v působnosti politické reprezentace každého státu. Z tohoto důvodu nelze získat žádná závazná doporučení.

Úvod

Od roku 2002 existuje v českém právním řádu služební zákon pro určený personál ve státní správě. Ten však doposud nevstoupil v účinnost. Česká republika tak jako jediný členský stát Evropské unie dosud nedisponuje profesionální státní správou. Zákon o státní službě by reguloval na bázi služebního poměru zhruba 70 – 80 tis. zaměstnanců státní správy. Z tohoto důvodu by chystaná legislativa (pravděpodobně s účinností od 1. ledna 2015) byla předmětem veřejného práva, neboť právní vztahy jí upravené jsou asymetrické a nerovné (vrchnostenské), odpovídající vztahu stát – občan. Zároveň jde o právní nadřazenost orgánů veřejné moci, které mohou rozhodovat o subjektivních právech jiných právních subjektů, ovšem jen v rámci zákona.

Poznatky o státní službě z prostoru Evropské unie

Z historického pohledu lze v evropském prostoru identifikovat čtyři základní typy systémů státní - veřejné správy. Jeden představuje Velká Británie a Irsko, užívající duální systém tradicionalistického typu. Na něj navazuje duální systém napoleonského typu, který používají Francie a státy jižní Evropy. Dále funguje typ středoevropský, jehož zástupci jsou především Německo, Rakousko a tzv. model severský, který zavedly a praktikují země skandinávského prostoru. [1]
V poslední době se však pohled na veřejnou správu ve vazbě na celospolečenské změny spíš omezuje na dělení na spojený a oddělený model veřejné správy. Oddělený - duální model je typický pro země nejen s konzervativním vrchnostenským pojetím vztahu občana a státu, ale také s velkou rozlohou a vysokým počtem obyvatel.[2] Pro menší země je zpravidla typický oddělený model s různou mírou přenesení výkonu státní správy. Čistě spojený model tak v praxi existuje pouze v České republice.

Nejednotná koncepce a praxe státní služby v prostoru Evropské unie

V Evropské unii neexistuje jednotná definice a organizace státní služby, k níž by se hlásily všechny členské státy. Významným problémem při srovnávání systémů veřejné správy je samo vymezení pojmu veřejné správy. Pro účely této analýzy je užito vymezení, které definuje veřejnou správu jako uspořádaný soubor institucí či orgánů, vykonávající správní činnosti souvisejících s poskytováním veřejných služeb a řídících a zajišťujících veřejné záležitosti na místní i centrální úrovni. Jednotlivé orgány a instituce veřejné správy, jejich vzájemné vztahy, kompetence a odpovědnost však bývají vymezeny příslušnou legislativou, která často vznikala za rozdílných podmínek. S problémy se lze setkat i v otázkách terminologie a při hledání vhodných jazykových ekvivalentů k odborným správním termínům, což často komplikuje možnost komparace. Nejednotnost panuje i v oblasti teoretických přístupů – například při řešení vzájemného vztahu státní správy a samosprávy. [2]
Vždy však platí, že se velká část personálu úřadů státní správy musí řídit souborem specifických pravidel, které se liší od běžných smluvních pracovních vztahů. Obvykle jsou

státní úředníci označováni jako "BEAMTE" (SRN, Rakousko), "CIVIL SERVANTS" (Velká Britanie), "PUBLIC SERVANTS" (Irsko), "FONCTIONNAIRES" (Francie). Těmito označeními se odlišují od pracovníků ostatních správních úřadů. [2]
Právní úprava podmínek zaměstnanosti ve státní službě je ve výlučné kompetenci jednotlivých členských států Evropské unie. Většinou je stanovena v zákonech o státní službě (Francie, Německo, Irsko). Ve Velké Britanii pravidla pro výkon státní služby mají označení "orders in council" (tj. tzv. "nařízení přijatá v radě"), v některých dalších evropských zemích je státní služba regulována interními pravidly různého stupně právní síly. [2]

Služební zákon a rozšíření regulací zaměstnanosti v České republice
Vstup platnosti zmíněného zákona by v České republice znamenal rozšíření ze dvou na tři formy regulací zaměstnaneckých vztahů a trhu práce:
1. Podle Zákoníku práce - Zákon č. 262/2006 Sb; spadající do oblasti soukromého práva
2. Podle legislativy o služebních poměrech příslušníků ozbrojených sil (Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích) a bezpečnostních sborů (Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů); spadající do oblasti veřejného práva
3. Podle služebního zákona; spadající do oblasti veřejného práva

Podle služebního zákona budou ve státní správě působit i někteří vysloužilci ozbrojených sil a bezpečnostních sborů. Dosavadní systém jejich zabezpečení je součástí legislativy o služebních poměrech, vychází ze dvou norem – zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích a zákona č. 361/2003 Sb. o služebních poměrech příslušníků bezpečnostních sborů. Současná verse těchto zákonů směřuje ke konkurenci mezi služebními poměry, což je značně ekonomicky neefektivní pro stát. Rovněž jeho neefektivnost by byla od vstupu platnosti služebního zákona. Z tohoto důvodu se jako ideální jeví systém sociálního zabezpečení vysloužilců podle jednoho zákona, a to do účinnosti služebního zákona. Postačující by bylo ve zmíněných zákonech pro ozbrojené síly a bezpečnostní sbory vypustit oblasti sociálního zabezpečení po ukončení služebního poměru. Pro tuto oblast vytvořit samostatnou legislativní normu – např. "Zákon o sociálním zabezpečení vysloužilců" apod.. [3]
Zaměstnávání vysloužilců ozbrojených sil a bezpečnostních sborů – ožehavý problém z ekonomického hlediska – koncepty služebního zákona dosud neřeší
Legislativa o služebních poměrech v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech garantuje příslušníkům těchto složek po 15 letech služebního poměru doživotně výsluhový příspěvek. Někteří jeho poživatelé dosud přechází u složek resortu obrany a bezpečnostních sborů do pracovního poměru podle zákoníku práce jako "civilové". Tím jim vedle příspěvku náleží i běžný plat. Zaměstnávání vysloužilců ze služebních poměrů se stalo předmětem kritiky personální politiky resortů obrany, vnitra a ostatních orgánů státní správy. Objevují se názory, že vysloužilcům po dobu jejich zaměstnávání ve státní správě by měla být pozastavena výplata výluhového příspěvku. [4]
Podstata je dvojí finanční příjem od státu. To však není v rozporu se současnou legislativou zaměstnaneckých vztahů (o služebních poměrech a pracovního práva). Zcela mylné je tvrzení, že zaměstnávání vysloužilců ve státní správě (tedy dvojí příjem od státu - výsluhový příspěvek a plat) zatěžuje veřejné finance. Není podstatné, zda příspěvek a plat je vyplacen jedné (zaměstnanému vysloužilci) či dvěma osobám (vysloužilci a zaměstnanému). [4]
Podstata problému v současnosti spočívá ve zcela jiných faktorech, a to k neadekvátnosti výluhového příspěvku. Ten by měl představovat profesní "invalidní" důchod, nahrazovat pokles výdělku v důsledku dočasného nebo trvalého snížení pracovní kvalifikace po ukončení služebního poměru. V podmínkách České republiky tomu tak pro ozbrojené síly a bezpečnostní sbory není a je nezbytná reforma. Ta by měla spočívat v přiznání výsluhových náležitostí až po dvaceti letech služby. Zároveň by při výpočtu mělo dojít k vypuštění pohyblivých složek platu vyplácených v období, z kterého se náležitosti přiznávají. Jedná se o

osobní příplatek, odměny a tzv. spekulativní složku, kterou má možnost potenciální příjemce ovlivnit (např. bude častěji držet pohotovosti, vykonávat dozorčí služby, přesčasy apod.). Tak by se odstranily i potenciální negativní jevy v zaměstnaneckých vztazích (např. účelové a bezdůvodné finanční zvýhodňování osob před ukončením služebního poměru apod.). [5] Daňové zatížení výsluhových příspěvků by nemělo být plošné ve výši 15 procent, jak se stanoveno od 1. ledna 2011 s účinností zákona č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.[6] Ke zdanění by mělo dojít za předpokladu, že s ostatními příjmy (podléhající dani) poživatele přesáhnou určitý násobek stanovené částky. Ta by mohla vycházet např. z minimální mzdy, jejíž zákonem stanovená výše se odvíjí od makroekonomické výkonnosti.
V některých případech může být zaměstnávání vysloužilců ve státní správě příznivé pro stát, neboť jejich pracovní uplatnění v podnikatelském sektoru může znamenat střet zájmů, popřípadě i možné úniky citlivých informací získaných během služebního poměru. [7] V rámci prevence těchto událostí se jeví zcela výhodné zaměstnávání některých vysloužilců. Po vstupu platnosti služebního zákona budou ve státní správě působit dvě personální kategorie vysloužilců. V první kategorie vysloužilci zaměstnáni podle zmíněného služebního zákona, druhá podle zákoníku práce. [4] Zásadní problém spočívá v tom, zda vysloužilcům po dobu zaměstnaneckého vztahu dle služebního zákona má náležet výsluhový příspěvek podle výše citovaných zákonů pro službu v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech.

Poznatky z prostoru Evropské unie k zaměstnávání vysloužilců ve státní správě
Příslušníci ozbrojených sil a bezpečnostních sborů jsou ve všech členských státech Evropské unie a NATO jsou považováni za zvláštní kategorii státních zaměstnanců. Důvodem k tomu jsou převážně "negativní" zvláštnosti služby v ozbrojených složkách státu v demokratickém politickém systému. Tyto zvláštnosti se projevují v oblastech základních lidských práv a svobod, politických práv, sociálně-pracovních a trestně právních. Z výše uvedených důvodů se na tyto skupiny obyvatelstva vztahují některá zvláštní pravidla v rámci systému sociálního zabezpečení. Tento systém deklaruje vyšší standardy oproti "civilnímu sektoru". Systém sociálního zabezpečení příslušníků ozbrojených sil je plně v působnosti politické reprezentace každého státu. Velitelství NATO nestanovují svým členům a budoucím potenciálním kandidátům žádné závazné normy jakým způsobem realizovat systém výluhových náležitostí.[8] Stejně tak nestanovuje pravidla souběhu výluhových náležitostí se zaměstnaneckým vztahem ve státní správě.

Analýza u vybraných členů Evropské unie
Slovenská republika přijala svůj první služební zákon v roce 2001. Již v roce 2006 byl novelou původního zákona zrušen Úřad pro státní službu a jeho kompetence přebraly především samy jednotlivé úřady státní správy. V současnosti je platným předpisem nový zákon o státní službě z roku 2009 - Zákona č. 80/2013 Z. z. Na ostatní zaměstnance veřejné správy se vztahuje Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkonu práce ve veřejném zájmu a zákon č. 553/2003 Z. Z. o odměňovaní některých zaměstnanců při výkonu práce ve veřejném zájmu. Do konce roku 2012 bylo postačující ke vzniku nároku na výsluhový příspěvek 15 let služby v armádě nebo bezpečnostních sborech. Od 1. května 2013 (novelizace zákona o služebních poměrech - Zákon č. 80/2013 Z. z., kterým se mění a doplňuje zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálním zabezpečení policistů a vojáků vzniká nárok na výsluhový až po 25 letech služby. Podle Zákona č. 80/2013 Z. z. se nezapočítává doba služby v souladu se Zákonem o státní službě č. 400/2009 Z. z. nebo Zákonem o výkonu práce ve veřejném zájmu č. 552/2003 Z. z. Zákon o státní službě č. 400/2009 Z. z., neřeší zápočet doby služebního poměru u armády a bezpečnostních sborů pro přiznání náležitostí odstupného (§ 53 Zákona č. 80/2013 Z. z.) a odchodného (§ 54 Zákona č. 80/2013 Z. z.). Souběh výluhových náležitostí s civilním

zaměstnaneckým vztahem ke státní správě (tedy i podle norem - Zákona č. 80/2013 Z. z. a Zákona č. 552/2003) není omezen.
V Maďarsku je u služebního poměru státních zaměstnanců obdobný systém jako na Slovensku – tedy dvě skupiny zaměstnanců, a to státní úředníci a zaměstnanci veřejné správy. Pro Maďarsko je zvláštní to, že přijalo zákon o státní službě jako jeden z prvních států bývalého východního bloku již v roce 1992. Tehdy se jednalo zákon č. 23/1992 o právním postavení státních úředníků. Ten byl několikrát novelizován, výrazně v letech 2001 a 2006. Statut ostatních zaměstnanců ve veřejné správě upravuje zákon č. 33/1992 o právním postavení zaměstnanců veřejné správy. [9]
Pro příslušníky armády vstoupil v platnost nový systém zabezpečení výluhovými náležitostmi 1. července 2004, kdy byla hranice služebního výluhového důchodu snížena z minimální délky služby 25 let na 20 let. Přestože se reforma časově prolíná s reformou zákona o služebním poměru státních zaměstnanců, pro ozbrojené síly státu byla ponechána samostatnost. Z tohoto důvodu není omezen souběh výluhových náležitostí s civilním zaměstnaneckým vztahem ke státní správě (tedy podle Zákona č. 23/1992 Z. z. a Zákona č. 33/1992).
V Polsku byl první zákon o státní službě schválen v roce 1996. Další byly přijaty v letech 1998 a 2006. Aktuálně je platným právním předpisem upravujícím státní službu Zákon o státní službě z roku 2008, který nabyl účinnosti 24. března 2009.
Výše uvedené zákony za roky 1996 až 2009 byly a zůstávají zcela odlišné od legislativy služebních poměrů pro příslušníky ozbrojených sil. Jejich výsluhové náležitosti si ponechávají autonomii. V případě služby podle dvou výše uvedených právních norem se výpočet výluhových náležitostí nesčítá. [8] Rovněž souběh výluhových náležitostí s civilním zaměstnaneckým vztahem ke státní správě žádná z výše citovaných legislativních norem neomezovala.
V Německu byl v rámci federální reformy v roce 2006 téměř zcela zrušen dlouholetý Rámcový zákon pro sjednocení právního postavení úředníků a od dubna 2009 je účinný nový Zákon o právním postavení státních úředníků ve spolkových zemích. Na základě tohoto zákona mohou jednotlivé spolkové země přijímat vlastní zákony ke státní službě v územních samosprávách. Na úředníky ve státní službě na federální úrovni se i vztahuje Zákon o spolkových státních úřednících.
Pro vysloužilce jsou pravidla výpočtu a přiznávání důchodu blízká systému důchodového zabezpečení úředníků státní správy, kde hranice pro odchod ze služby je jednotná (65 let). Po 10 letech činí základní část důchodu 35 % poslední důchodové části služebního příjmu, do 20 let se ročně zvyšuje o 2 %, po dvacátém roce o 1 %, maximum činí 75 % při odsloužení 35 let v ozbrojených silách. Za předpokladu, že vysložilec působil ve služebním poměru například 10 let (minimální hranice pro přiznání výsluhového důchodu) a zbylá léta pracoval do věkové hranice 65 let v civilním sektoru, jsou jeho důchodové náležitosti ve stáří diferencované. Diferencovanost lze charakterizovat v níže uvedených příkladech[8]:
1) Občan SRN byl po celý produktivní věk ve služebním poměru k ozbrojeným složkám státu. Po dosažení věkové hranice na odchod do důchodu pobírá doživotní výsluhový důchod, který se transformuje na starobní penzi po dovršení věkové hranice.
2) Příslušník ozbrojených složek přešel do civilního sektoru jako zaměstnanec státní správy. V tomto případě po dovršení věkové hranice mu náleží zápočet doby služby v ozbrojených silách do nároků na starobní důchod. Starobní důchod se počítá z let, která jsou finančně nejvýhodnější. Neexistuje tedy souběh požívatele výluhových náležitostí se zaměstnaneckým vztahem ke státní správě k federaci, či jednotlivým spolkovým zemím.
3) Vysloužilec s nárokem na výsluhový důchod přešel do civilního sektoru a je zaměstnancem nestátního sektoru. V tomto případě od prvního dne pracovního poměru, který následuje po propuštění ze služby, mu náleží výsluhový důchod po dovršení věkové hranice pro odchod do

starobního důchodu. Od prvního dne nároku na starobní důchod je bývalý voják zabezpečen výhodnějším důchodovým zabezpečením - bud' pokračuje výplata výsluhového důchodu nebo důchodu, který plyne z pracovního poměru.
V Itálii proběhla rozsáhlá reforma systému státní služby v 90. letech minulého století. V rámci radikální reformy se v roce 1993 realizovala tzv. privatizace zaměstnávání ve veřejné správě. Její podstata spočívala v přiblížení statusu úředníka státní služby běžnému pracovnímu poměru soukromého sektoru. Tzv. privatizací zůstalo nedotčeno pouze zhruba 15 % zaměstnanců státu. Na tyto zaměstnance se vztahuje Zákon 165/2001 o obecných pravidlech zaměstnávání ve veřejné správě. Vybraných skupiny (armáda, policie, zpravodajské služby, soudní sektor a diplomatická sféra) je upraven jednotlivými zvláštními předpisy. Z tohoto důvodu není omezen souběh výluhových náležitostí s civilním zaměstnaneckým vztahem ke státní správě.
Ve Francii se státní služba dle platného Zákona o právech a povinnostech státních úředníků z roku 1983 vztahuje na tři skupiny zaměstnanců – zaměstnance ústřední a územní státní správy a určené pracovníky ve zdravotnickém sektoru. Činí se tak rozdíly mezi státními zaměstnanci ústředních úřadů státní správy, územními státními zaměstnanci pracujícími v regionálních orgánech územní státní správy (v regionálních a departementních prefekturách). Zákon 83-634 uvádí základní ustanovení pro všechny tři typy, ke každému z nich se dále vztahuje samostatný předpis. Službu v ústřední státní správě tak upravuje Zákon 84-16, územní samosprávu pak Zákon 84-53. Podstatnou část úpravy pak stanovují vládní dekrety. Samotný sektor je značně fragmentovaný zejména s ohledem na odlišné úrovně státní správy (centrální, departementální a lokální) a dělení na příslušný úřednický stav.
Vysloužilcům náleží po určité době služby důchod (poddůstojníkům za 15 let, důstojníkům za 25 let). Poživatelům tohoto služebního důchodu je možný souběh se zaměstnáním dle Zákona o právech a povinnostech státních úředníků.
Ve Španělsku je zastřešujícím právním předpisem pro státní službu Zákon o základním statutu zaměstnanců veřejné správy, jenž stanovuje základní pravidla pro fungování státní služby. Struktura úrovní státní služby je v porovnání s jinými státy Evropské unie méně transparentní. Je to dáno historickým vývojem, kdy do čistě byrokratického modelu z dob Frankova režimu začaly být postupně začleňovány nové demokraticko-politické nástroje. V kompetenci jednotlivých autonomních společenství (provincií) je pak tyto obecná pravidla dále legislativně konkretizovat a upravovat. Pro vysloužilce není omezen souběh výluhových náležitostí s civilním zaměstnaneckým vztahem k veřejné správě. [10]
V Rakousku je na základě historických tradic zaveden systém úředníků všeobecné správy. Do něho jsou zařazeni státní úředníci, vojáci z povolání, policisté a celníci. [8] Za 10 let služby je vypláceno 50 % důchodového základu a za každý další rok se důchod zvyšuje o 2 %. Důchod nesmí překročit stanovený důchodový základ. Věková hranice pro odchod do starobního důchodu činí pro muže i ženy 60 let (což znamená výhodnější postavení mužů v pozici státního - veřejného úředníka, resp. příslušníka ozbrojených složek oproti jiným oblastem ekonomické aktivity). Zároveň je ze zákona možné odejít o 5 let dříve do předčasného důchodu.
Pokud voják (úředník, policista, celník) působil ve službě 10 let může pobírat 50 % důchodového základu, a to za předpokladu, že nebude působit v zaměstnaneckém vztahu v rámci systému úředníků všeobecné správy. [8]

Závěr

Ve většině členských států NATO a Evropské unie je možné uplatnění vysloužilce pobírající výsluhové náležitosti ve všech orgánech státní správy. Zcela odlišný systém zabezpečení vysloužilců je v Německu a v Rakousku. V Rakousku platí systém tzv. sčítání služebních poměrů skupiny úředníků všeobecné správy. Zatímco v Německu se po dobu působnosti

vysloužilého vojáka ve státní správě výsluhový příspěvek pozastavuje, a při nároku na starobní důchod se posuzuje výhodnější výpočet – buď z doby služebního poměru v armádě nebo z doby působení ve státní správě.
V jaké podobě bude verse služebního zákona pro státní správu v České republice pro vysloužilce ozbrojených sil a bezpečnostních sborů je v plné kompetenci zákonodárců. Nicméně nezbytné je při schvalování této legislativní normy respektování ekonomických aspektů, které se značně projeví ve veřejných výdajích státu.

Seznam použitých zdrojů

[1] RÝZNAR, L., ŠIMONOVÁ, A. Evropská veřejná správa. Evropský polytechnický institut, s.r.o. a MV ČR Praha, 2006. ISBN 80-7314-102-7.
[2] Vzdelávanie vo verejnej správe a vo verejnom sektore. Bratislava, Inštitút pre verejnú správu, 2008. ISBN 9788097009601.
[3] ŠETEK, J.: Konkurence služebních poměrů na trhu práce. Práce a sociální politika č. 1, 2011, roč. 8, s. 5, ISSN 0049-0962.
[4] ŠETEK, J.: Zaměstnávání poživatelů výluhových příspěvků ve státní správě. Práce a sociální politika č. 7-8, 2011, roč. 8, s. 5, ISSN 0049-0962.
[5] ŠETEK, J.: Nutnost reformy výluhových náležitostí. Policista č. 2, 2011, roč.16., ISSN 1211–7943.
[6] ŠETEK, J.: Zdanění výluhových příspěvků. Práce a sociální politika č. 4, 2011, roč. 8, s. 5, ISSN 0049-0962.
[7] ŠETEK, J.: Ekonomická efektivnost zaměstnanosti ve služebním poměru. Práce a sociální politika č. 10, 2011, roč. 8, s. 4, ISSN 0049-0962
[8] ŠETEK, J.: Zabezpečení příslušníků silových resortů ve vybraných členských státech NATO a EU. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha, 2005, ISBN 80-87007-19-0
[9] BARTA, Z.: The Human Resource System of the Hungarian Civil Service.
[10]Public Service Employment in Spain. Ministry od Public Administrations. Madrid, 2008