

ZÁSADA ZMLUVNOSTI A VZNIK ZAMESTNANECKÝCH VZŤAHOV V ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Jozef KURIL

THE CONTRACTING PRINCIPLE AND THE CREATION OF THE LABOUR RELATIONS



Sustainability - Environment - Safety '2016

ABSTRAKT

V spracovanom príspevku sa autor zaoberá zásadou zmluvnosti (konsenzuálnosti) pri vzniku zamestnaneckých vzťahov pri výkone štátnej služby. Zamestnanecké vzťahy v štátnej službe sa zakladajú k štátu ako zamestnávateľovi, vznikajú rozhodnutím (individuálnym právnym aktom) o prijatí občana do štátnozamestnaneckého pomeru, vydaniu rozhodnutia však vždy predchádza žiadosť občana o prijatie do štátnej služby, čo svedčí o prelínaní pracovnoprávných a administratívno-právných prvkov v tejto oblasti. Konštatuje, že vznik zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe nie je sprevádzaný nerovnou pozíciou subjektov týchto vzťahov. V postavení, v akom sa nachádzajú voči sebe, nemôžu jeden druhému jednostranne vnútiť svoju vôľu. Zamestnanecký vzťah v štátnej službe nemôže vzniknúť proti vôli občana, ale len s jeho súhlasom.

KEŤOVÉ SLOVÁ: Štátna služba, zamestnanecké vzťahy v štátnej službe, služobný pomer, individuálny právny akt, zmluvnosť, pracovnoprávne vzťahy, administratívno-právné vzťahy, rozhodnutie o prijatí do štátnej služby

ABSTRACT

In the scientific paper the autor deals with the contracting principle and the creation of the labour relations (employment relations). Part of the article are considerations, which are focused on the object of the research especially from the view of the theory of labour law. The author analyses the different viewpoints of the legal theorist as well as he defines several own conclusions.

KEY WORDS: Civil service, civil service relationships, civil service employment, public service, public service features, individual legal act, contracting principle, contract of employment

Úvod

V súčasnosti sú zamestnanecké vzťahy v štátnej službe, na rozdiel od predchádzajúceho právneho stavu, budované na nových právnych základoch, keďže vychádzajú z niektorých princípov služobnej pragmatiky prispôbeným súčasným podmienkam, sú koncipované ako vzťahy verejnoprávne, konštituované k štátu.

Vychádzajú ťažiskovo z kariérneho systému štátnej služby, spravidla sú konštruované ako celoživotné vzťahy, pretrvávajúce i po ukončení aktívnej služby.

Štátnozamestnanecké vzťahy vytvárajú nevyhnutný právny základ pre profesionálny, objektívny a nezávislý výkon štátnej služby.

Zamestnanecké vzťahy v štátnej službe

Toho času sú zamestnanecké vzťahy v štátnej službe legislatívne oddelené od ostatných zamestnaneckých vzťahov, ich úprava je plne autonómna, sú koncipované ako verejnoprávne vzťahy so zamestnávateľskou



subjektivitou štátu, čo predstavuje taký právny stav, ktorý je bežný v právnych poriadkoch aj ostatných demokratických štátov.

Koncepcia zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe vychádza v prevažnej miere z kariérneho systému štátnej služby, ktorý predpokladá podriadenie zamestnancov statusu verejnoprávneho zamestnaneckého režimu.

Spôsob vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, rozhodnutím o prijatí občana do služobného pomeru (štátnozamestnaneckého pomeru) to znamená na základe individuálneho právneho aktu, je predmetom pozornosti teórie správneho i pracovného práva. Predmetom diskusie býva posudzovanie vertikálnosti, resp. horizontálnosti založenia týchto vzťahov, či jednostranný menovací akt, ktorým sa zakladá štátnozamestnanecký pomer, je skutočne jednostranným, alebo má podobu zmluvy medzi správou a podriadeným. Táto diskusia nie je ničím novým a prakticky poukazuje aj na nejednotnosť právnej vedy. [1]

Obhajcovia prípustnosti verejných zmlúv zdôrazňovali prítomnosť, hoci aj konkludentnú, uchádzačovo súhlasu v menovacom akte. Podľa nich išlo pri menovaní v podstate o dvojstranný akt, pričom však prejav vôle účastníkov sa obmedzoval na dobrovoľné podriadenie režimu štátnej služby. O ďalšej dispozícii služobnými vzťahmi rozhodoval štát jednostrannými aktami. Odporcovia tejto teórie namietali predovšetkým, že súhlas zamestnanca je iba podmienkou vydania menovacieho aktu, nie však jeho súčasťou. Podľa nich, pripustením zmluvných prvkov do administratívnoprávnych vzťahov dochádza k nevhodnej privatizácii sféry, ktorá sa riadi odlišnými zásadami. [2]

Osobitnej povahe zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe lepšie zodpovedá zakladanie týchto vzťahov menovaním než pracovnou zmluvou. Zamestnanecký vzťah založený menovaním nestráca charakter vzťahu záväzkového, pretože menovanie je podmienené predchádzajúcim alebo dodatočným súhlasom zamestnanca. (Súhlas zamestnanca môže vyplývať aj zo správania, z ktorého je zřejmé, že zamestnanec so vznikom zamestnaneckého vzťahu súhlasí). Aj tu ide v podstate o dvojstranný zhodný prejav vôle, aj keď nemá formu súkromnoprávnej zmluvy. Zakladanie zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe individuálnym právnym aktom by nemohlo byť prípustné bez súhlasu zamestnanca, aj tieto vzťahy predpokladajú v skutočnosti súhlas zamestnanca. [3] Rovnako J. Filo konštatuje, že aj v prípadoch, keď vzniká zamestnanecký vzťah menovaním, podmienkou účinnosti menovacieho aktu je súhlas zamestnanca, tento súhlas je možné prejaviť aj mlčky – konkludentne. [4] Obdobné stanovisko prezentuje aj I. Tomeš, ktorý uvádza, že aj zamestnanecký vzťah v štátnej službe vznikajúci menovaním predpokladá predchádzajúci súhlas menovaného. [5]

Aj pri vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, ktoré sa zakladajú administratívnym aktom, sa uznáva, že formálnemu menovaciemu aktu vždy predchádza „dohoda strán“ a tiež v pomeroch vo svojej podstate verejnoprávných sa pripúšťa vznik zmluvou. Dnes sa rozdiely do určitej miery stierajú. K podobnému stanovisku dochádza aj M. Hrvol, analyzujúci právo verejnej služby v niektorých štátoch Európskej únie, keď konštatuje, že čistá právna charakteristika rozdielov správneho aktu a zmluvy sa v praxi členských štátov nepotvrďuje. Rozdiel medzi jednostranným aktom a zmluvou sa stiera, aj keď teoreticky-právne ho nemožno poprieť. [6]

Odlíšenej mienky, je do istej miery, J. Kostečka, ktorý uvádza, že pri konštrukcii zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, ako vzťahov verejnoprávných, ktoré sa zakladajú správnym aktom – rozhodnutím o menovaní a zaradení štátneho zamestnanca na určité služobné miesto, zahrňujúce aj presne vymedzenú právomoc na úseku štátnej služby, možno rôzne dohody vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov nahradiť rozhodnutiami, ktorými sa vyhovuje príslušnej žiadosti alebo ktoré sa uskutočňujú „po dohode so štátnym zamestnancom“ či „so súhlasom štátneho zamestnanca“, aj tieto zostávajú rozhodnutiami administratívnoprávnej povahy a nestávajú sa dvojstrannými právnymi úkonmi. [7] Takisto J. Kubica dochádza k záveru, že prijatie do zamestnaneckého vzťahu v štátnej službe sa realizuje písomným rozhodnutím služobného orgánu, teda jednostranným aktom, bez náznaku zmluvnosti. [8]

V tejto súvislosti si P. Tomek kladie otázku, či pri vzniku zamestnaneckého vzťahu v štátnej službe (služobného pomeru) ide naozaj o prejav vôle iba jednej strany, a to zamestnávateľského subjektu. Na rozdiel od uvedeného stanoviska zastáva názor, že rozhodnutiu o prijatí do štátnej služby (služobného pomeru) musí vždy predchádzať žiadosť uchádzača stať sa účastníkom predmetného vzťahu. Ku vzniku služobného pomeru musí smerovať, vedľa prejavu vôle služobného orgánu, tiež prejav vôle uchádzača. Prijímacie konanie, ktoré predchádza vzniku služobného pomeru, sa začína podaním žiadosti občana (uchádzača) o prijatie do služobného pomeru, to znamená, že pri vzniku služobného pomeru uskutočňuje prvotný úkon (žiadosť o prijatie) spravidla občan.



Avšak aj v prípade služobného pomeru nie je vylúčené, že ponuka ku vzniku služobného pomeru príde od služobného orgánu. Aj za tohto stavu sa vyžaduje, aby občan podal písomnú žiadosť o prijatie do štátnej služby (služobného pomeru). Aj na základe vyššie prezentovaného sa aktuálnou stáva otázka, či vydaniu rozhodnutia o prijatí občana do štátnej služby (služobného pomeru) nepredchádza dohoda o vzniku služobného pomeru. Rozhodnutie služobného orgánu o prijatí uchádzača do štátnej služby (služobného pomeru) by tak bolo formou objektivizácie tejto dohody. [9] Ďalej P. Tomek konštatuje, že pokiaľ by sme sa priklonili k inému názoru, znamenalo by to, že služobný pomer vznikne na základe jednostranného rozhodnutia, ktoré možno vydať bez súhlasu (dokonca i proti vôli) občana. Takýto postup by bol nezákonný, do štátnej služby nemožno občana povolať správnym rozhodnutím vydaným ex officio. [10]

Z uvádzaných stanovísk je zrejma značná názorová „rozkolísanosť“ ohľadne vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe. Značné názorové rozdiely v tejto súvislosti vyplývajú aj z nejednotného posudzovania otázky ohľadne rovnosti, resp. nerovnosti vzájomného postavenia subjektov pri zakladaní štátnozamestnaneckého vzťahu.

V právnej teórii, predovšetkým v občianskoprávných prameňoch, sa pod rovným právnym postavením účastníkov právneho vzťahu rozumie taký právny stav, keď jeden z účastníkov právneho vzťahu nemôže svojím jednostranným úkonom založiť povinnosť druhého účastníka vzťahu a v rámci tohto vzťahu nemôže ani autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého subjektu. [11] Koncepcia nerovnosti, t. j. nadradenosti jedného subjektu právneho vzťahu nad druhým subjektom toho istého právneho vzťahu v administratívnoprávnych vzťahoch vyplýva z mocenskej prevahy jedného zo subjektov, ako prejav vôle štátu ustanovený zákonmi a inými normatívnymi právnymi aktami. Na druhej strane vzťahu, v postavení vertikálnej podriadenosti, vystupuje subjekt, voči ktorému sa verejná (štátna) správa vykonáva. Na vznik prevažnej časti týchto vzťahov nie je potrebný súhlas druhého subjektu, dokonca takýto vzťah môže vzniknúť aj proti jeho vôli (druhého subjektu – pozn. autora). [12] V staršej poľskej právnej teórii sa objavil, ohľadne rovnosti či nerovnosti účastníkov právneho (administratívnoprávneho) vzťahu aj značne problematický názor E. Iserzona, podľa ktorého vo všetkých právnych vzťahoch sú účastníci rovnoprávni, pretože o obsahu právneho vzťahu nerozhoduje vôľa strán, ale právotvorné skutočnosti a keďže právny vzťah vzniká z vôle právneho predpisu, možno tvrdiť, že obaja účastníci právneho vzťahu sú podriadení právu a nie je medzi nimi vzťah nerovnosti, nadradenosti. Vo vzťahu k právu sú si rovní. [13] Toto stanovisko je príliš radikálne, nezodpovedá skutočnému usporiadaniu pomerov medzi účastníkmi právnych (administratívnoprávnych) vzťahov a neprihliada k právnej úprave. [14]

Vznik zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe nie je sprevádzaný nerovnou pozíciou subjektov týchto vzťahov, pri usporiadaní ich vzájomných pomerov, v tejto súvislosti, sa neuplatňuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti, pretože v postavení, v akom sa nachádzajú voči sebe, nemôže jeden druhému jednostranne vnútiť svoju vôľu (napr. formou záväzných pokynov). Ani jeden zo subjektov posudzovaného vzťahu nemôže jednostranným úkonom založiť povinnosť druhého subjektu a ani nemôže v rámci tohto vzťahu autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého subjektu. Na druhej strane nemožno nechať nepovšimnuté, že autonómnosť vôle subjektov je, do istej miery, obmedzená kogentnosťou právnej úpravy.

Zamestnanecký vzťah v štátnej službe nemôže vzniknúť proti vôli občana, uchádzača o prijatie do štátnozamestnaneckého vzťahu, ale len s jeho súhlasom. Vydaniu rozhodnutia o prijatí do štátnej služby vždy predchádza žiadosť uchádzača o prijatie do tohto právneho vzťahu. V tejto súvislosti poznamenávame, že predmetné ustanovenia príslušných zákonov o štátnej službe (ustanovenia upravujúce vznik štátnozamestnaneckého pomeru – pozn. autora) nemožno interpretovať staticky, izolovane, bez vnútorných súvislostí a vzájomnej previazanosti s inými ustanoveniami zákona. Naopak, je nevyhnutné chápať ich v istej komplexnosti posudzovania celého problému. Na druhej strane však nemožno popierať, že kogentné ustanovenia príslušných zákonov o štátnej službe, aj v súvislosti so vznikom zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, obmedzujú dispozitívnosť v právnom konaní subjektov týchto vzťahov.

Formálne, podľa práva (de iure) je rozdiel medzi jednostranným aktom a zmluvou neoddiskutovateľný, avšak v skutočnosti (de facto) sa stráca.

Vzhľadom na to, že v zamestnaneckých vzťahoch v štátnej službe sa uskutočňuje (aj) pracovná činnosť, poznamenávame, že takéto stanovisko korešponduje tiež s článkom 18 Ústavy Slovenskej republiky o nútených prácach, ako aj s článkom 9 Listiny základných práv a slobôd. Opačné stanovisko by znamenalo negatívny zásah do ústavne zakotvených základných práv a slobôd občana. Podobne aj článok 4 ods. 2 Európskeho dohovoru

o ľudských právach, ktorý ratifikovala aj Slovenská republika, uvádza, že od nikoho sa nebude vyžadovať, aby vykonával nútené alebo povinné práce. Pričom podľa príslušnej judikatúry Európskej komisie pre ľudské práva sa nútenou prácou rozumie práca vykonávaná zamestnancom proti jeho vôli, ako aj stav, keď povinnosť vykonávať prácu je pre zamestnanca nespravodlivá alebo sa vynucuje nátlakom. [15] Je jasné, že v súvislosti so vznikom zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe o takúto situáciu, aj na základe vyššie uvedeného, nejde.

Záver

Zamestnanecký vzťah v štátnej službe nemôže vzniknúť proti vôli občana, uchádzača o prijatie do štátnozamestnaneckého vzťahu, ale len s jeho súhlasom. Vydaniu rozhodnutia o prijatí do štátnej služby vždy predchádza žiadosť uchádzača o prijatie do tohto právneho vzťahu. Zamestnanecký vzťah v štátnej službe vzniká na základe rozhodnutia (individuálneho právneho aktu), ktoré predpokladá buď predchádzajúci súhlas alebo následný súhlasný prejav vôle zamestnanca, hoci aj konkludentným konaním. V zamestnaneckých vzťahoch spojených s výkonom štátnej služby ide o poverenie občana zo strany štátu výkonom určitých výsostných právomocí štátu, ktoré štátny zamestnanec uskutočňuje prostredníctvom výkonu štátnej služby na príslušnom služobnom mieste. Rovnako ako pracovnoprávne vzťahy v zmysle Zákonníka práce, aj zamestnanecké vzťahy spojené s výkonom štátnej služby predpokladajú súhlas zamestnanca so vznikom právneho vzťahu.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] Kálenská, M.: K právnemu postavení státních zaměstnanců, Právní obzor č. 2/1994, s. 166.
- [2] Čebišová, T.: Socialistická státní služba, Praha 1981, s. 63.
- [3] Kálenská, M.: Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků, AUCI č. 4/1972, s. 322.
- [4] Filo, J. a kol.: Československé pracovní právo, Obzor Bratislava 1981, s. 95.
- [5] Tomeš, I.: Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců státní správy, Právo a zákonost č. 4/1991, s. 189.
- [6] Kuril, J.: Štátna služba, Akadémia PZ, Bratislava 2006, s. 106 a nasl.
- [7] Kostečka, J.: K přípravě zákona o státní službě, Právní praxe č. 6/1993, s. 317 a nasl.
- [8] Kubica, J.: Právní úprava služebního poměru, 1986, s. 17.
- [9] Tomek, P.: Právní povaha služebního poměru, Právník č. 9, 10/1989, s. 859.
- [10] Tamtiež s. 860.
- [11] David, L.: Verejnoprávna zmluva a právomoc súdu, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 37 1/1996.
- [12] Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné, všeobecná a osobitná časť, Bratislava PF UK, 1997, s. 57.
- [13] Iserzon, E.: Prawo administracyjne, Warszawa 1966, s. 29.
- [14] Starosciak, J.: Otázky teorie a praxe, Ústav státní správy, Praha 1976, s. 113.
- [15] Z materiálu Kancelárie agenta pre zastupovanie SR v konaní pred Európskou komisiou pre ľudské práva, Bratislava 1999.

ADRESA AUTORA:

prof. JUDr. Jozef KURIL, CSc.

Katedra bezpečnostného manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovenská republika
 e-mail: jozef.kuril@vsemvs.sk

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.