

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů a nároky po jeho skončení v komparaci české a německé právní úpravy

Jakub Martinec*

Anotace: Předkládaná komparativní studie začíná vymezením svého předmětu, tedy srovnávání vývoje české právní úpravy služebního poměru s úpravou zemí s podobným osudem (nejdříve úpravy v Německé demokratické republice, po jejím zániku pak ve Spolkové republice Německo). Na popis teoretických východisek komparace navazuje v první části textu vysvětlení terminologie používané při tomto konkrétním porovnávání právních institutů jazykově odlišných právních řádů. Funkcionalistickou metodou komparace se identifikuje srovnatelný doktrinální pojem „zásahové správy“, na jehož podkladě lze určit komparovatelné instituty (bezpečnostní sbory – ozbrojené orgány), které plnily v jednotlivých zemích stejnou funkci. Ve druhé části textu se po představení ústavních základů služebního poměru v komparovaných právních řádech podrobněji srovnává úprava vzniku a zániku služebního poměru a nároků spojených s jeho skončením. Zkoumá se vazba těchto nároků na obecné sociální zabezpečení a ověřuje hypotéza o legitimitě a efektivitě obou identifikovaných přístupů.

Klíčová slova: služební poměr, komparativní právo, Československo, Německá demokratická republika, Česká republika, Německo

Úvod

Právník zabývající se komparací práva musí začít dostatečně detailní rešerší do zkoumaného cizího právního řádu.¹ Prvním krokem vlastní komparace je stanovení toho, co srovnáváme s čím, jak to srovnáváme a čeho tím chceme dosáhnout – je tedy třeba určit pracovní hypotézu výsledku, kterou komparací potvrdíme, nebo vyvrátíme.²

Mezi postupy přípustné při provádění právní komparace patří zohlednění právního, ale i sociálního prostředí dané země (včetně historických, náboženských a právně systematických faktorů).³

Na konci pak dojde ke kritickému zhodnocení celkového zjištění. Nejde přitom bezpodmínečně o vyslovení, že jeden ze zkoumaných právních systémů řeší problém lépe než ten druhý; rovněž zjištění, že rozdílná řešení jsou s ohledem na dané okolnosti shodně validní, může být legitimním závěrem.⁴

* Mgr. Jakub Martinec. Kancelář veřejného ochránce práv a Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: Jakub.Martinec@seznam.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4921-5067>.

1 Srov. KISCHEL, U. *Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 5.

2 Takto vymezuje první krok, který musí komparatista učinit, KNAPP, V. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 32.

3 Podle Zweigerta a Kötze musí komparatista často zajít dál, než sahají čistě právní prostředky, aby zjistil, že funkci plněnou v jeho domácím právním řádu právním pravidlem nezastává v cizím systému vůbec právní norma, nýbrž mimo-právní fenomén. Srov. ZWEIGERT, K. – KÖTZ, H. *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 38.

4 Srov. *ibidem*, s. 47.

1. Vymezení předmětu a metody komparace

Aby prováděná komparace mohla být dostatečně podrobná a přínosná, je nejdříve nezbytné vymezit její předmět, tedy zúžit na jediný právní řád pole zkoumaných systémů zabezpečení příslušníků, kteří zajišťují bezpečnost vždy na území svého státu. Základní otázkou tedy je, které relevantní právo zvolit, respektive *keré právo* srovnávat s českou právní úpravou, na niž primárně zaměřuji tento článek. Následují otázky, *co* přesně srovnávat – zda konkrétní právní instituty, jednotlivá právní odvětví anebo dokonce celé právní řády atd. – a *jak* to srovnávat.

Kritériem takového zúžení a specifikace předmětu šetření bude účel, za kterým komparaci provádím:⁵ srovnání českého práva služebního poměru s instituty právního řádu země, která je České republice geograficky a společensky blízka a jejíž právo tak vchází do časté interakce s naší právní realitou, což by platilo též *vice versa*. Vycházím z *Melzerovy* teze, že český právní řád má svým vývojem a strukturou nejbližší k německému právnímu okruhu.⁶ Budu tedy vybírat mezi srovnáváním českého práva služebního poměru s rakouskou anebo německou úpravou.⁷

V otázce předmětu svého srovnávání (*co?*) se zaměřím šířeji než jen na služební poměr jakožto právní vztah. Vedle základních charakteristik služebního poměru přiblížím i nároky vznikající s jeho skončením – předmětem komparace tak bude vícero právních institutů.

Jako způsob srovnávání (*jak?*) volím metodu funkcionalistickou: vyjdu z předpokladu, že oba srovnávané právní systémy řeší stejný problém (*praesumptio similitudinis*),⁸ přičemž v rámci obou systémů by měl existovat logický relátor mezi srovnávanými prvky čili shodné kritérium, kterým lze problém posuzovat (*tertium comparationis*).⁹ Použitím metody by tedy měly být v obecném ověřeny tyto presumpce, v konkrétním pak nalezeny právní instituty, které v rozdílných systémech plní stejnou funkci.

V návaznosti na existenci srovnatelných institutů v obou právních řádech pak hypotéza, kterou budu touto komparací ověřovat, může znít: komparovaný právní problém má ve dvou srovnávaných právních řádech různá řešení, obě tato řešení jsou nicméně účinná, ve výsledku tak obdobně vedou ke sledovanému a požadovanému cíli.

⁵ K nezbytnosti vymezit kritérium, na jehož základě provedu zúžení (selekcí) předmětu svého zkoumání, srov. *ibidem*, s. 41 a 42.

⁶ Viz MELZER, F. *Dichotomie práva jako kritérium působnosti civilních a správních soudů*. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2004, s. 78.

⁷ Odlišně Knapp, který ve svém přehledu subsystémů kontinentálního práva rozlišuje mezi okruhem rakouským oproti německému, a ještě zvlášť švýcarskému – srov. KNAPP, V. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*, s. 112–116. Toto jeho členění však vychází ze zúžení kontinentálního systému na systém soukromého práva, který se vyvinul na základě recepcie římského práva. Rozlišení tří jmenovaných subsystémů zakládá Knapp především na srovnávání občanských zákoníků, které v těchto zemích platí. Z tohoto dělení v této komparativní studii nevycházím, neboť nebudu srovnávat instituty občanského práva. Zůstanu proto na obecnější úrovni německého právního okruhu zahrnujícího i Rakousko.

⁸ K pojmu „*praesumptio similitudinis*“ coby presumpci podobnosti problémů srov. ZWEIFERT, K. – KÖTZ, H. *An Introduction to Comparative Law*, s. 40.

⁹ Kischel charakterizuje *tertium comparationis* jako otázku („*question*“), respektive soubor otázek („*Fragestellung*“), na které odpovídá předmět komparace a ke kterému se tento předmět dá vztáhnout. Srov. KISCHEL, U. *Comparative Law*, s. 5, a KISCHEL, U. *Rechtsvergleichung*. München: C. H. Beck, 2015, s. 4. Podle Knappa je *tertium comparationis* pojem užšího obsahu a širšího rozsahu než pojmy srovnávané, jinak také zmíněný relátor, tedy sjednocující prvek komparace, který určuje vztah srovnávaných pojmů. Srov. KNAPP, V. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*, s. 3 a 5.

Na podkladě vymezení předmětu, způsobu srovnání a pracovní hypotézy se zbývá už jen zaměřit na konkrétní právní řád, jehož součástí budu srovnávat s českou právní úpravou.

2. Volba komparovaného práva

Při výběru jediného zástupce německého právního okruhu (s ohledem na předpoklad, že právní řády jedné „rodiny“ mají společný kořen, a mělo by tak dostačovat rozebrání norem jediného zástupce tohoto okruhu) se přímo nabízí možnost zvolit si rakouskou právní úpravu. Vždyť ještě v závěrečných letech podunajské monarchie platila společná úprava státní služby v tzv. služební pragmatice, přičemž tento kodex převzatý nástupnickými zeměmi formálně platil v Československu až do dne 31. 3. 1950¹⁰ a v Rakousku dokonce až do dne 31. 12. 1979.¹¹ Touto cestou se však tento článek nevydá: aniž by měl již nyní být předjímán závěr, k němuž dospěji, mám za to, že současnou podobu českého práva služebního poměru – zejména skutečnost, že služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů, o kterém píší, je relativně nezávislý na služebním poměru vojáků z povolání a zcela nezávislý na státní službě – ovlivnily mnohem více legislativně politické a ideologické zásahy doby nesvobody let 1948 až 1989, obdobné těm, k nimž v téže době docházelo v Německé demokratické republice.

Záměr tohoto článku proto bude pokusit se nejdříve o tzv. vnitro-systémové srovnání (mezi dvěma socialistickými, respektive lidově-demokratickými státy navzájem),¹² a poté využít situace, kterou autor *Husa* označil jako „laboratoř komparativního práva“ – měl tím na mysli unikátní možnost pozorovat post-socialistické státy střední a východní Evropy, jak se počínají 90. lety snaží přebírat a zapracovávat do svých právních řádů právní instituty, jež se vyvinuly v západních právních systémech a s nimiž byla do té doby právní realita přebírajících států jen pramálo koherentní.¹³

Ačkoliv se tak naše právo služebního poměru historicky nikdy neprotnulo s právem německým do té míry,¹⁴ jako s právem rakouským,¹⁵ je pro komparaci s tuzemskou právní úpravou zvolen právní řád našich západních sousedů.

¹⁰ Srov. zákon č. 15/1914 ř. z. daný dne 25. 1. 1914, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), zrušený ke dni 1. 4. 1950 zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, v původním znění.

¹¹ Služební pragmatiku nahradil v Rakousku až s účinností ode dne 1. 1. 1980 tzv. *Beamten-Dienstrechtsgesetz*. Tím se dovršila druhá a závěrečná etapa reformy služebního poměru v Rakousku, když nově přijatý zákon navázal na prozatímní úpravu služebního poměru (zákon BGBl. Nr. 329/1977, který platil paralelně se služební pragmatikou). Srov. KOČIAN, H. *Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979*. Vídeň: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1979, s. 2–3.

¹² Ke konceptům vnitro- a mezisystémové právní komparace v éře socialistických států srov. BOBEK, M. *Socialistická srovnávací právní věda*. In: BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠÍMÍČEK, V. (eds). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 407.

¹³ Srov. HUSA, J. *A New Introduction to Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 129.

¹⁴ Dovolím si připomenout situaci za protektorátu, kdy k takovému prolnutí bylo možná historicky nejblíže: říšské ministerstvo vnitra tehdy v zásadě souhlasilo s tím, aby všichni němečtí příslušníci sloužící v protektorátu přešli do říšské služby. Tento záměr se ale nakonec neuskutečnil, jak se dá doložit mj. na pokračujících zvláštních příplatcích pro příslušníky protektorátní policie německé národnosti. Srov. BRANDES, D. *Die Tschechen unter deutschem Protektorat. 2. díl*. Mnichov: Oldenbourg, 1975, s. 25.

¹⁵ Vedle totožné úpravy v dobách společné monarchie stojí za zmínku i nástupnické právo samostatné Československé republiky. Přijetím zákona č. 165/1920 Sb., jímž se vláda zmocňuje zřizovati státní policejní úřady, ve znění účinném ode dne 31. 3. 1920, se umožnil vznik dvoukolejného systému státních policejních úřadů – doslova se rozeznávaly úřady typu republikánského a starého typu rakouského (byť takovým úřadem organizovaným ještě na základě císařského nařízení z 10. 7. 1850 bylo už jen policejní ředitelství v Praze) – srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937, s. 150–152.

3. Používání domácích pojmů

V porovnávání české právní úpravy tento článek rozlišuje pojem „státní služba“ od pojmu „služební poměr“. Vychází z vymezení působnosti v zákoně o státní službě, který státní službou rozumí mj. právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech, a dále služební vztahy státních zaměstnanců.¹⁶ Takto definovanou státní službou nazývá nejenom právní poměry státních zaměstnanců podle současné účinné úpravy, nýbrž i státně zaměstnanecké vztahy, v nichž úředníci vykonávali státní správu v minulosti. Přestože úprava státní služby rovněž pracuje s pojmem „služební poměr“, dovolím si jej pro účely tohoto článku vyhradit pouze pro právní vztahy podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a postavit jej do kontrastu k termínu „státní služba“. Pojem „státní služba“ se totiž v tomto zákoně vůbec nevyskytuje a lze jej tak snadno použít jako věcně odlišující kritérium od ostatních forem služebního poměru.

Pojem „úředník“ je v českém právním řádu vyčleněn pro úředníky samosprávných celků, kteří vykonávají závislou činnost v pracovním poměru podle předpisů neupravujících státní službu ani služební poměr,¹⁷ tento článek se jim proto nevěnuje. Danému výrazu „úředník“ se však nevyhýbá, když jím označuje státní zaměstnance, tedy osoby ve státní službě – podle obecné zkušenosti se v běžném životě používá slova „úředník“ vedle zaměstnanců územních samosprávných celků zařazených do obecních a krajských úřadů nejvíce právě pro státní zaměstnance, byť takové označení, jak vysvětleno, není v souvislosti se státními zaměstnanci správních úřadů právně zcela přesné.

Výraz „služební poměr“ je pak vyhrazen pro služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů, který je středobodem zkoumání tohoto článku. Bezpečnostními sbory nazývá jednak subjekty jmenované zákonem o služebním poměru,¹⁸ jednak dnes již neexistující orgány, jež vykonávaly funkci bezpečnostních sborů v minulosti.¹⁹

4. Zahraniční terminologie

Popsané rozlišení pojmů se bude využívat i pro řešení otázek týkajících se německé právní úpravy, avšak pouze podpůrně: tento právní systém totiž nevyčleňuje bezpečnostní sbory tak, aby stály v otázkách služebního poměru formálně mimo strukturu státní služby. Při uvádění terminologie Spolkové republiky Německo bude článek primárně vycházet z překladu její ústavy – tj. Základního zákona – jak byl v minulosti využíván při výuce právních dějin na brněnské právnické fakultě.²⁰ Klíčový pojem německého systému státní služby zní v originále *Beamtenum* (v uvedeném překladu „úřednictvo z povolání“);

¹⁶ Srov. ustanovení § 1 odst. 1 písmen a) a c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Právní úpravou dopadající na tyto úředníky je zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Srov. ustanovení § 1 odst. 1 věty druhé zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Typicky např. četnictvo, které ještě mezi válkami patřilo k nejrespektovanějším bezpečnostním sborům s poměrně vysokým společenským statutem svých příslušníků [srov. GALAŠ, R. *Československé četnictvo (1918–1929)*. Praha: Academia, 2019, s. 209], či Sbor národní bezpečnosti, který plnil po celou dobu totality úlohu policejních složek (viz STAREK, J. *Charakteristika a postavení Policie ČR v systému bezpečnostní-policejní správy a její perspektivy*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, s. 16).

²⁰ Jedná se o překlad Základního zákona uveřejněný v učebni pomůcce SCHELLE, K. – VLČEK, E. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II. Ústava a normy ústavního charakteru*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 91–125. Kdekoliv budu dále v textu citovat Základní zákon v českém jazyce, bude se jednat o překlad převzatý z této učebnice.

v Základním zákoně je mu však z důvodů, o nichž se pojedná níže v 9. kapitole tohoto článku, nadřazen pojem *öffentlicher Dienst* („veřejná služba“).

Uvedená veřejná služba se v německé doktríně člení. Veřejnou službou v užším smyslu jsou jak úředníci z povolání (v „české“ terminologii tohoto článku tedy úředníci vykonávající státní službu), tak příslušníci činní v rámci tzv. *Eingriffsverwaltung* (zásahové správy), kteří jsou povolání k výkonu funkcí odpovídajících českým bezpečnostním sborům (a jsou tedy ve „služebním poměru“). Veřejná služba v širším smyslu pak vedle jmenovaných skupin zahrnuje vojáky z povolání, ale i zaměstnance v pracovním poměru a soudce.²¹ O jejich poměrech tento článek nepojednává.

Závěrem k používání německé terminologie je ještě nezbytné dodat technickou poznámku. Tam, kde dochází k opakovanému uvedení názvu téhož zákona zejména v poznámce pod čarou, aplikuji úzus, jakým pracují i jiní autoři při překládání německých právních textů do ostatních jazyků²² – pro identifikaci citovaného právního předpisu se užije příslušný akronym, který se v zemích německého právního okruhu tradičně vtěluje přímo do textu zákonů. Rovněž odkazy na citovanou judikaturu německých soudů se v poznámkách pod čarou uvádějí ve formátu, jaký je v této zemi běžný.

5. Zrušení jednotné státní služby v důsledku vývoje po roce 1945 v Československu a východním Německu

Naznačená vzájemná podobnost československého a východoněmeckého přístupu ke služebnímu poměru zpočátku nevycházela ze společných základů. Zatímco v osvobozeném Československu byl počáteční vývoj relativně umírněný, přičemž ještě roku 1946 se uskutečnily svobodné volby, sovětská okupační zóna v Německu byla až do vzniku Německé demokratické republiky zcela podřízená sovětské vojenské správě.²³

Zásahy do státní služby na území poražené Německé říše byly nevyhnutelné i mimo sovětskou okupační zónu: dřívější nacistický režim po svém získání moci sice zachoval státněslužební systém (do nějž náleželi i příslušníci hasičských a policejních sborů),²⁴ svévolnými zásahy a zejména zákonem zpracovaným během několika málo dnů jej ale změnil tak, že se zcela rozcházel s Výmarskou ústavou, formálně platnou až do roku 1949.²⁵

Přístup ke znovuvybudování veřejné správy v tehdejší sovětské okupační zóně se však výrazně odlišoval od způsobu, jakým si počínali západní spojenci v ostatních okupačních zónách: těm se bezprostředně po kapitulaci Německé říše zdál její služební aparát ještě použitelný pro vybudování nového státního a společenského řádu, prováděli proto výrazné personální změny, strukturu však nejdříve ponechali neporušenou.²⁶ Sovětský svaz se

²¹ Srov. BATTIS, U. – GRIGOLEIT, K. J. – HEBELER, T. *Bundesbeamtengesetz. Kommentar*. Mnichov: C. H. Beck, 2022, s. 28.

²² Obdobně srov. MÖLLERS, T. *Legal Methods*. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. XI.

²³ Viz DIEPENTHAL, W. *Drei Volksdemokratien. Ein Konzept kommunistischer Machtstabilisierung und seine Verwirklichung in Polen, der Tschechoslowakei und der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1944–1948*. Köln: Verl. Wiss. und Politik, 1974, s. 165.

²⁴ Srov. DIMPKER, H. *Die „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“*. Disertační práce. Christian-Albrechts-Universität Kiel, Juristische Fakultät, 1981, s. 93 an.

²⁵ Srov. ibidem, s. 2–4. Autor citované disertační práce uvádí, že návrh „zákona o znovuzřízení státní služby z dne 7. 4. 1933“ byl vypracován během několika dní, jinak ale přiznává, že o legislativních pracích na návrhu – a především o jeho autorovi – nevyprávějí žádné prameny.

²⁶ Radikální personální změnou bylo zproštění služby všech úředníků, které zastihl den 8. 5. 1945 ve veřejné službě. Toto opatření okupační moci potvrdil po letech jako legitimní i Spolkový ústavní soud – srov. rozsudek ze dne 17. 12. 1953, BVerfGE 3, 58.

ve své okupační zóně naopak již od počátku snažil rozbít původní koncept státní služby personálně i institucionálně a vybudovat zcela novou strukturu po vzoru místní správy v SSSR.²⁷

Demontáž státní služby na území sovětské okupační zóny tak začala záhy po osvobození v roce 1945, a byť se výrazu *Beamter* („úředník“) ještě smělo používat, probíhala intenzivně personální výměna, která do té doby neměla obdoby.²⁸ Dne 24. 1. 1949 oznámil Svobodný německý odborový svaz²⁹ uzavření kolektivní smlouvy vztahující se na všech osm set tisíc zaměstnanců veřejné správy. Kolektivní smlouva, uzavřená zcela v duchu zásady jednotného pracovního práva, odstranila definitivu³⁰ a další zvláštní práva dřívějšího služebního poměru a nahradila je výkonnostním principem.³¹

Samozřejmě i po provedené demontáži služebního poměru zůstala ve východním Německu zachována vrstva pracovníků plnicích úkolů v rámci státní správy. Začalo být zřejmým, že výkon služby čistě podle obecného pracovního práva není dostatečně možný,³² proto k němu přistoupilo nařízení o právech a povinnostech zaměstnanců státních orgánů – disciplinární řád.³³

Takový pseudo-sluzební poměr se různě kategorizoval (byť se tentokrát již důsledně opomíjel výraz *Beamter*), zpravidla podle své náplně vykonávané konkrétním pracovníkem.³⁴ V zásadě šlo ale vždycky o pracovní právní vztah upravený zákoníkem práce, pokud nebylo použití zákoníku práce výslovně vyloučeno.³⁵ Naproti tomu příslušníci orgánů, které tehdy plnily funkci bezpečnostních sborů a zajišťovaly veřejnou bezpečnost, se už k pracovníkům vykonávajícím činnost v tomto režimu neřadili; v jejich případě zůstal služební poměr zachován, byť vystavěn na zcela nových principech.³⁶

Únorové události roku 1948 v Československu předznamenalý vývoj, jako ve východním Německu, byť s logickým několikaletým odstupem. Rovněž v ČSR došlo k vlně personálních změn a nucených odchodů ze státní správy, a to dokonce ještě předtím, než nabyl účinnosti zákon, na jehož základě by se takové masové „očistění“ státního aparátu mohlo provést.³⁷

Oproti situaci v NDR však u nás proběhla demontáž služebního poměru jinak. K odstranění tradičního služebního poměru sice došlo se zrušením služební pragmatiky ke

²⁷ Srov. JACOBS, H. *Das Recht des Staatsdienstes in der DDR*. Disertační práce. Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Fachbereich Rechtswissenschaft, 1975, s. 50–53.

²⁸ Služební zákon přijatý za dob Třetí říše byl provizorně ponechán v platnosti až do konce léta 1945 – viz ibidem, s. 61.

²⁹ *Freier Deutscher Gewerkschaftsbund* – autorův překlad do češtiny.

³⁰ K důsledkům zavedení běžné výpovědní lhůty pro státní úředníky, a dalších opatření, jež negativně dopadla na jejich činnost, srov. RICHERT, E. *Macht ohne Mandat*. Köln: Westdeutscher Verlag, 1963, s. 263–265.

³¹ Viz HATTENHAUER, H. *Geschichte des deutschen Beamtentums*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1993, s. 462–463.

³² *Ibidem*, s. 515.

³³ Verordnung vom 10. März 1955 über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsorgane – Disziplinarordnung, GBl. I S.217.

³⁴ Srov. např. JACOBS, H. *Das Recht des Staatsdienstes in der DDR*, s. 18 an.

³⁵ V NDR platily postupně tři zákoníky práce, a to *Gesetz der Arbeit zur Förderung und Pflege der Arbeitskräfte, zur Steigerung der Arbeitsproduktivität und zur weiteren Verbesserung der materiellen und kulturellen Lage der Arbeiter und Angestellten* ze dne 19. 4. 1950, vystřídáný zákoníkem *Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik* ze dne 12. 4. 1961, který nahradil *Arbeitsgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik* ze dne 16. 6. 1977. Srov. THIEL, W. *Arbeitsrecht in der DDR*. Opladen: Leske und Budrich, 1997, s. 50, 106 a 142.

³⁶ Všechny bezpečnostní sbory se měly stát integrální součástí socialistické společnosti. Ve skutečnosti tato ozbrojená moc ve své institucionalizované formě vytvářela „ocelový korzet“ východoněmeckého státu. Srov. DIEDRICH, T. – EHLERT, H. – WENZKE, R. *Handbuch der bewaffneten Organe der DDR*. Augsburg: Weltbild, 1998, s. X a XI.

³⁷ Srov. KUKLÍK, J. *Vývoj československého práva 1945–1989*. Praha: Linde, 2008, s. 116 a 222.

dni 1. 4. 1950,³⁸ avšak zákon, který ji nahradil, vyčleňoval správní zaměstnance nadále jako samostatnou skupinu.³⁹ Byla tak zachována koncepce státní služby, byť nově založená na přesvědčení, že „pracovníci státního aparátu“ nemají mít žádné výsady v porovnání s ostatními pracujícími; v oblasti pracovníprávní, sociálního zabezpečení a platových relací se jejich postavení nemělo nijak lišit od právních poměrů ostatních pracujících.⁴⁰ V důsledku toho, že se během tzv. právníké dvouletky mezi roky 1948 a 1950 nepodařilo provést vytýčenou kodifikaci pracovního práva, ale až do poloviny 60. let nedošlo v tehdejší ČSSR k formálnímu sjednocení výkonu závislé práce do proklamovaného jednotného pracovního poměru.⁴¹

Co je však v obou srovnávaných systémech shodné, stejně jako v NDR se ani u nás služební poměr příslušníků ozbrojených sborů z povolání nikdy nestal běžným pracovním poměrem.⁴² Ještě před únorovým pučem byl v ČSR zřízen Sbor národní bezpečnosti, který vzdor průběžným zákonným změnám plnil úlohu ochrany veřejného pořádku až do roku 1991.⁴³ Na služební poměr jeho příslušníků se vztahovala samostatná úprava, přičemž zákoník práce se na něj uplatnil jen na základě principu delegace.⁴⁴

6. Komparace ozbrojených orgánů a bezpečnostních sborů

Funkci bezpečnostních sborů plnily v Německé demokratické republice útvary, které německá doktrína označuje souhrnně jako ozbrojené orgány (*Bewaffnete Organe*).⁴⁵ Patřily mezi ně ozbrojené sbory podřízené Ministerstvu národní obrany (tj. jednotlivé složky východoněmecké Národní lidové armády, kam náležela i pohraniční stráž), Ministerstvu vnitra (jednotlivé policejní sbory – zejm. Lidová policie *DVP* a železniční policie *Trapo*),⁴⁶ Ministerstvu zahraničního obchodu (pod které spadala celní správa) a celé Ministerstvo státní bezpečnosti (nechvalně proslulá *Stasi*, jejíž někteří členové plnili i policejní úkoly se svěřením policejních pravomocí).⁴⁷

Stejně jako v ČSR, ani v případě příslušníků jmenovaných východoněmeckých složek se nejednalo o výkon závislé práce podle tehdejšího pracovního práva (a to ani v jeho uvedené modifikované formě vhodnější pro státní službu). Zákoník práce se totiž neuplatnil ani u policistů (vyloučena tak pro ně byla i pravomoc pracovních soudů),⁴⁸ ani u vojáků

³⁸ Viz pozn. č. 10.

³⁹ Viz § 3 písm. a) zákona č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců.

⁴⁰ Srov. LUKÉŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 113.

⁴¹ Prvním pracovníprávním kodexem u nás byl až zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, účinný ode dne 1. 1. 1966. Jak vyplývá už z poznámky č. 35 výše, na území NDR platil v té době už druhý zákoník práce.

⁴² Srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, které z působnosti citovaného zákona výslovně vyjímá příslušníky ozbrojených sborů z povolání.

⁴³ Poslední komplexní právní úpravu Sboru národní bezpečnosti (zákon č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti) zrušil až zákon č. 333/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hraniční policie.

⁴⁴ Srov. ustanovení § 135 odst. 1 zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Souhrnný pojem ozbrojené orgány souvisel s konceptem obrany země (*Landesverteidigung*), která zahrnovala opatření k zajištění vnější i vnitřní bezpečnosti. Proto se do ní řadily i ozbrojené síly (tj. jednotlivé složky armády). Srov. DIEDRICH, T. – EHLERT, H. – WENZKE, R. *Handbuch der bewaffneten Organe der DDR*, s. 11–13.

⁴⁶ Organizační zařazení jednotlivých ozbrojených orgánů se v rámci státní správy v průběhu let měnilo. Zmíněná „*Trapo*“, která v dané době vykonávala i úlohu celní správy, spadala v období let 1953 až 1957 nikoliv pod Ministerstvo vnitra, nýbrž pod Ministerstvo státní bezpečnosti – srov. RICHERT, E. *Macht ohne Mandat*, s. 243.

⁴⁷ Viz FRICKE, K. W. *Die DDR-Staatssicherheit*. Köln: Verlag Wissenschaft u. Politik, 1989, s. 112.

⁴⁸ Viz JACOBS, H. *Das Recht des Staatsdienstes in der DDR*, s. 27–28.

z povolání – v jejich případě dokonce i dobová literatura hovoří o veřejnoprávním služebním vztahu, odlišném od pracovněprávních vztahů jinak běžně vykonávaných pro stát.⁴⁹ Zároveň je ale nezbytné dodat, že ve služebním poměru nebyly všechny osoby vykonávající činnost u ozbrojených orgánů: služební poměr se nevztahoval na jejich civilní zaměstnání a osoby v základní vojenské službě (kterou bylo možné vykonat nejenom v Národní lidové armádě, ale dokonce i v Ministerstvu státní bezpečnosti).⁵⁰

V oblasti nároků po skončení služebního poměru v tehdy ještě jednotné státní službě byla bezprostředně po kapitulaci Německa dne 8. 5. 1945 situace taková, že v důsledku naprostého kolapsu a bankrotu nacistického finančnictví nemohlo být vypláceno žádné plnění takového druhu. Postupem času se obnovovala výplata sociálních dávek oprávněným, a to ve vlnách. Bývalí příslušníci tak začali po dni 1. 10. 1948 poprvé dostávat důchod určený podle pravidel systému sociálního zabezpečení pracujících (poté, kdy se obnovila výplata téhož plnění invalidním a starobním důchodcům), namísto penzí státních zaměstnanců, na které by jinak podle staré úpravy měli nárok.⁵¹

Oproti státní službě, jež ve své předválečné podobě přestala v NDR prakticky existovat a jejíž penzijní nároky získané před rokem 1949 byly převedeny do méně výhodného důchodového systému, zaujala skupina příslušníků sloužících v ozbrojených orgánech NDR naopak privilegované postavení v rámci tehdejšího zaopatření. Jelikož se v jejich případě jednalo o zmíněný nově koncipovaný služební poměr, nikoliv pracovní poměr, neúčastnili se všeobecného povinného sociálního pojištění.⁵² Jejich zabezpečení po skončení služebního poměru zajišťoval zejména systém tzv. zvláštního zaopatření (*Sonderversorgungssystem*).⁵³ Ve srovnání s běžnými pracujícími a důchodci jim z něj plynuly nadprůměrné nároky odpovídající jejich nadprůměrnému odměňování v době jejich služby.⁵⁴

Bezpečnostními sbory pouňorové Československé republiky (v tehdejší terminologii „veřejné ozbrojené a jednotně organizované sbory“)⁵⁵ byl zejména Sbor národní bezpečnosti, určený k ochraně bezpečnosti státu a vnitřního pořádku, a Sbor nápravné výchovy (který se až do roku 1953 nazýval Sborem uniformované vězeňské stráže, poté byl až do dne 31. 7. 1965 součástí SNB),⁵⁶ jehož úkolem bylo zabezpečovat výkon trestu odnětí svobody u pravomocně odsouzených nepodmíněnými tresty.⁵⁷ V případě skončení služebního

⁴⁹ Srov. BLEY, M. *Die Rechtsstellung des Soldaten in der Nationalen Volksarmee*. Disertační práce. Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Fachbereich Rechtswissenschaft, 1969, s. 24.

⁵⁰ Srov. FRICKE, K. W. *Die DDR-Staatssicherheit*, s. 51.

⁵¹ Viz WINKLER, G. a kol. *Geschichte der Sozialpolitik der DDR*. Berlin: Akademie-Verlag, 1989, s. 50–51.

⁵² Součástí povinného sociálního pojištění bylo od roku 1968 jednotné důchodové pojištění – srov. ibidem, s. 139.

⁵³ Jednalo se o komplex celkem čtyř systémů zvláštního zaopatření, v němž byli zaopatřováni jednotliví příslušníci vždy podle rezortu, ve kterém sloužili. Srov. *Sonderversorgungssysteme* [online]. In: *Versicherung-Vergleiche.de* [cit. 2022-06-21]. Dostupné z: <https://www.versicherung-vergleiche.de/private_altersvorsorge/lexikon/sonderversorgungssysteme.htm>.

⁵⁴ K dispozici jsou údaje o výši odměňování příslušníků Národní lidové armády, jež patřila také mezi ozbrojené orgány NDR. Srov. *Besoldung* [online]. In: *Strukturen, Geschichte(n) und Bilder der LSK/LV* [cit. 2022-06-21]. Dostupné z: <<http://home.snafu.de/veith/besoldun.htm>>.

⁵⁵ Srov. ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti, ve znění účinném ode dne 1. 1. 1949, a ustanovení § 1 zákona č. 321/1948 Sb., o Sboru vězeňské uniformované stráže, ve znění účinném ode dne 31. 12. 1948.

⁵⁶ Viz MACEK, P. – UHLÍŘ, L. *Dějiny policie a četnictva IV. Československo (1945–1989)*. Praha: Police History, 2011, s. 141.

⁵⁷ Na služební poměr příslušníků Sboru nápravné výchovy, na jejich materiální a finanční zabezpečení, na nemocenskou péči a sociální zabezpečení se jednotně použily předpisy platné pro příslušníky Sboru národní bezpečnosti, které doplňovaly a upřesňovaly rozkazy a nařízení příslušných ministrů (ministra vnitra v případě SNB a ministra spravedlnosti v případě SNV). Viz ANTOŠ, J. *Vznik a zánik služebního poměru příslušníka Sboru národní bezpečnosti a Sboru nápravné výchovy*. Diplomová práce. Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Fakulta právnická, 1983, s. 4, 5, 6 a 10.

poměru u takového sboru mohl vzniknout nárok na některé dávky ze systému tzv. materiálního zabezpečení příslušníků.⁵⁸

V porovnání s popsáním systémem zabezpečení příslušníků bezpečnostních orgánů NDR vykazovala československá úprava podstatný rozdíl: u nás příslušník svým služebním poměrem v bezpečnostním sboru nepřestával být účastným všeobecného sociálního zabezpečení. Hlavní dávka materiálního zabezpečení – příspěvek za službu (tj. předchůdce dnešního výsluhového příspěvku) – nezabezpečovala příslušníka doživotně, nýbrž jen na dobu do dosažení 60 let věku.⁵⁹ K zajištění v pozdějším věku byl primárně určen starobní důchod; splňování podmínek na tento důchod bylo ostatně i jedním z důvodů možného propuštění ze služebního poměru.⁶⁰

7. Pád totalitních režimů a vývoj od roku 1990

Éra východoněmeckého práva služebního poměru, které se koncepčně přibližovalo tehdejšímu právu československému, skončila roku 1990. Po zhroutilí Železné opony a pádu Berlínské zdi přistoupila Německá demokratická republika v souladu s článkem 23 Základního zákona ke Spolkové republice.⁶¹ Se změnou státního zřízení se pojilo i vytvoření pěti spolkových zemí (dodnes, po více jak třiceti letech od sjednocení, se pro ně v německém diskurzu – nejen v běžné řeči, ale i v odborné literatuře – stále používá politicky korektní název „nové spolkové země“),⁶² v nichž začalo po rozsáhlé a cílevědomé legislativní akulturaci⁶³ platit právo Spolku a které v souladu se Základním zákonem a svými ústavami začaly přijímat vlastní zemské právo. Do služebního poměru byli podle přijatých pravidel převedeni „příslušníci veřejné služby“,⁶⁴ kteří plnili úkoly bývalé státní správy v NDR, pokud nebyli v důsledku lustrace propuštěni.⁶⁵

Popsaný postup se uplatnil i v případě východoněmeckých příslušníků bezpečnostních, respektive ozbrojených orgánů.⁶⁶ Začalo se tak na ně zcela vztahovat spolkové právo služebního poměru a normy služebního poměru přijaté na úrovni zemí, které jsou dnes se spolkovým právem ve vztahu přiblíženém dále v kapitole 9. tohoto článku. Takovýto koncept je totožný s právním režimem všech západních spolkových zemí; Základní zákon mezi jednotlivými spolkovými zeměmi nijak nerozlišuje.

Zachování nároků spojených se skončením služebního poměru získaných ještě za službu v ozbrojených orgánech NDR zajistil zvláštní zákon přijatý po sjednocení Německa.⁶⁷

⁵⁸ Ibidem, s. 33.

⁵⁹ § 110 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti.

⁶⁰ § 100 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti.

⁶¹ Srov. HATTENHAUER, H. *Geschichte des deutschen Beamtentums*, s. 515.

⁶² Z mnoha možných příkladů srov. renomovaný mnichovský komentář k občanskému zákoníku, který užívá slovního spojení „nové spolkové země“ mj. ve výkladu ke smlouvě o spořicím účtu – HABERSACK, M. a kol. *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 1235.

⁶³ Knapp popsal tento proces unifikace německého práva jako „bezprecedenční historický proces vnitrostátní akulturace práva [...] bývalé NDR právu SRN a k návratu území bývalé NDR do právní sféry historicky se vyvinuvšího právního systému německého.“ Viz KNAPP, V. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*, s. 115.

⁶⁴ Srov. výraz *Angehörige des öffentlichen Dienstes* v ustanovení čl. 20 Smlouvy o sjednocení [Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (*Einigungsvertrag*, *EinigVtr*)].

⁶⁵ Srov. HATTENHAUER, H. *Geschichte des deutschen Beamtentums*, s. 555.

⁶⁶ S výjimkou vojáků z povolání, kterým byl vyjednáán jiný právní režim – srov. čl. 20 odst. 3 *EinigVtr*.

⁶⁷ Jedná se o „Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz“ ze dne 25. 7. 1991 (BGBl. I s. 1606, 1677).

Změna politického a státního zřízení tak měla na jejich nároky velice mírný dopad, když jim citovaná přechodná úprava zajišťuje dodnes finanční zaopatření po skončení služebního poměru.

Skutečnost, že prostředky z odvodů současných daňových poplatníků tímto způsobem získávají i jedinci, kteří udržovali bývalý nedemokratický totalitní režim, zůstává v Německu předmětem polemik⁶⁸ a stojí v kontrastu k právní úpravě přijaté v České republice po Sametové revoluci. Ta totiž dobu výkonu služby v tajných službách a dalších vybraných orgánech minulého režimu vyloučila z nároku příslušníků na výsluhový příspěvek, přičemž legitimitu takové úpravy zpětně omezující nároky vzniklé po skončení služebního poměru potvrdil i tuzemský Ústavní soud.⁶⁹ Rozhodnutí podle úpravy, která u příspěvku za službu v informačních službách nově vzniklých po Sametové revoluci vůbec nepřihlíží k problematickým dobám odslouženým v minulosti, pak obstálo i před Evropským soudem pro lidská práva.⁷⁰

8. Zásahová správa ve Spolkové republice Německo

Výklad k problematice ozbrojených orgánů Německé demokratické republiky a služebního poměru jejich příslušníků, včetně jeho komparace s tehdejší československou úpravou, byl zakončen popisem zániku NDR a převedením těch příslušníků, v jejichž případě to bylo možné, do služby Spolkové republiky Německo.

Jak už zmíněno, německé právo (spolkové ani zemské) nevyčleňuje příslušníky bezpečnostních sborů do samostatného systému státně zaměstnaneckých vztahů, jež by se řídily zvláštní právní úpravou zakládající nároky nenáležící běžným úředníkům. Jedná se o zásadní koncepční odlišnost vůči české úpravě. Tu představuje zákon dopadající čistě na příslušníky bezpečnostních sborů stanovící vlastní soustavu nároků po skončení jejich služebního poměru.⁷¹ Takové nároky nepřísluší úředníkům; na ně totiž dopadá zákon o státní službě se samostatným systémem obdobných nároků.⁷²

S ohledem na popsany zásadní rozdíl v koncepci služebního poměru v komparovaných právních rádech musíme identifikovat institut, který v rámci německé úpravy státní služby plní funkci služebního poměru příslušníků bezpečnostního sboru. Jinými slovy, kteří úředníci (*Beamte*) vykonávají v rámci svého státnězaměstnaneckého vztahu činnost funkčně ekvivalentní službě příslušníků bezpečnostních sborů v České republice.

Už výše byl použit výraz zásahová správa – *Eingriffsverwaltung*. Nyní upřesňuji, že se nejedná o zákonný pojem, nýbrž o koncept rozpracovaný v literatuře, a to jak v německé, tak v české. Právní doktrína mu v obou zemích dává obdobný obsah. Lze jej tak považovat

⁶⁸ Viz např. KELLERHOFF, S. F. Der unheilige Zorn der roten Spione [online]. In: *Die Welt*. 13. 6. 2007 [cit. 2022-06-21]. Dostupné z: <<https://www.welt.de/kultur/article940654/Der-unheilige-Zorn-der-roten-Spione.html>>.

⁶⁹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95. K předmětné právní úpravě zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a zákona o služebním poměru příslušníků SNB, která byla obdobná restrikcím zavedeným zákonem o některých služebních poměrech vojáků, viz MARTINEC, J. K jednomu problému výsluhového příspěvku aneb O tečkách. Těch právních. *Soukromé právo*. 2022, roč. 10, č. 5, s. 13–19. V tomto článku uvádím odkazy na právní úpravu jmenovaných zákonů, včetně spisových značek soudních rozhodnutí.

⁷⁰ Srov. *Chroust proti České republice*, rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, 20. 11. 2006 č. stížnosti 4295/03.

⁷¹ Typickým příkladem je výsluhový příspěvek, který je charakteristický pro služební poměr v bezpečnostních sborech. Ve státní službě se takové plnění nenachází. Srov. TOMEK, P. – FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019, s. 9.

⁷² Srov. ustanovení § 115 zákona o státní službě.

za vhodný základ identifikace funkčně odpovídajících institutů, na kterém bude možné vystavět komparaci současného právního stavu.

V naší právní vědě má koncept zásahové správy vazbu na pojem vrchnostenská správa. Tradičně se zmiňuje *Hoetzel*, který ve svých členěních veřejné správy charakterizoval vrchnostenskou správu (oproti správě nevrchnostenské – pečovatelské) jako pole, kde stát vystupuje jako vrchnost nad občany; je zde subjektem práva určujícím občanům jednostrannými příkazy a zákazy, co je pro ně právem, a co není.⁷³ V novodobém právnickém slovníku už *Hendrych* označil v příslušném heslu zásahovou správu jako jedno ze synonym zmíněné vrchnostenské správy, která je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, realizované právními formami veřejného práva.⁷⁴ Týž autor v jiném svém díle více specifikoval zásahovou správu a podřadil ji vrchnostenské správě, když ta nemusí být vždy správou zásahovou, ale naopak si nelze představit zásahovou správu mimo oblast vrchnostenské správy.⁷⁵ Zásahová správa představuje tu správní činnost, která ingeruje do práv a svobod fyzických nebo právnických osob.⁷⁶

V německé doktríně je podle *Stobera* zásahová správa součástí tzv. regulační správy, která zajišťuje pořádek ve společnosti tím, že omezuje prosazování zájmů spravovaných.⁷⁷ Podle *Waldhoffs* představuje policejní právo vedle odvodových systémů – zejména daňového práva – prototyp zásahové správy.⁷⁸ Stejně jako *Hoetzel*, tak i *Maurer* nachází vrchnostenskou (výsoštnou)⁷⁹ správu v jednom z různých členění správy,⁸⁰ přičemž dichotomií zásahové a pečovatelské správy shledává jako výsledek členění pomocí kritéria právních účinků správních prostředků směrem k občanovi.⁸¹

Zásahová správa vstupuje do svobodné sféry jednotlivce prostřednictvím příkazů, v krajních případech i prostřednictvím donucení. Proto se vyskytuje především (avšak nikoliv výlučně) v rámci policejní, bezpečnostní a pořádkové správy v užším slova smyslu.⁸² Jako příklad představitelů takto vymezené zásahové správy tak lze jmenovat policisty, celníky či personál vězeňské služby – obecně tedy příslušníky, kteří působí v oblasti rychlého nasazení a odvracení rizik.

Služební poměr je v současnosti v České republice veřejnoprávním vztahem.⁸³ Mnohem delší tradice zařazování státní služby do zvláštní části správního práva najdeme ve

⁷³ Viz HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 12.

⁷⁴ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 962.

⁷⁵ Viz HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7. Pozn. odlišnost definice zásahové správy v jejím vztahu k pojmu vrchnostenské správy, jak je obsažena v citované učebnici oproti zmíněnému právníkému slovníku, je zjevně dána potřebou zachování stručnosti slovníkového hesla, nikoliv změnou názoru citovaného autora. Totožnou zpřesňující definici zásahové správy totiž Hendrych podal už v dřívějších vydáních své učebnice předcházejících vydání slovníku.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ „Die ordnende Verwaltung sorgt für die Ordnung des Gemeinwesens, indem sie die Interessenverfolgung der Verwaltungsunterworfenen reglementierend einschränkt. Sie ist insbesondere Eingriffsverwaltung, [...]“. Srov. STOBER, R. In: WOLFF, H. – BACHOF, O. – STOBER, R. – KLUTH, W. *Verwaltungsrecht I*. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 56.

⁷⁸ Viz WALDHOFF, Ch. Abgabenrecht. In: EHLERS, D. – FEHLING, M. – PÜNDER, H. (eds). *Besonderes Verwaltungsrecht; Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes*. Heidelberg: C. F. Müller, 2013, s. 222.

⁷⁹ K ekvivalenci pojmů vrchnostenská správa v české odborné literatuře a výsoštná správa (*Hoheitsverwaltung*) v německé nauce viz HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*, s. 7.

⁸⁰ Srov. MAURER, H. – WALDHOFF, Ch. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 6 an.

⁸¹ „Rechtswirkungen der Verwaltungsmittel für den Bürger“. Srov. *Ibidem*, s. 9.

⁸² Srov. STOBER, R. In: WOLFF, H. – BACHOF, O. – STOBER, R. – KLUTH, W. *Verwaltungsrecht I*, s. 56.

⁸³ Viz pozn. č. 119.

Spolkové republice Německo,⁸⁴ a to nejenom proto, že všechny žaloby ve věcech služebního poměru zde přísluší k rozhodnutí správním soudům.⁸⁵ Rozdíl oproti České republice však spočívá v institucionálním zakotvení státní služby – a tedy i zásahové správy – na více úrovních federálního státního zřízení. Následující kapitola pojedná podrobněji o tom, že v Německu mohou podle Základního zákona přijímat právní úpravu služebního poměru vedle Spolku i jednotlivé země; v důsledku toho vykonávají zásahovou správu příslušníci v rámci orgánů Spolku, zemí, ale dokonce i dalších veřejnoprávních subjektů (např. komun).⁸⁶ Česká republika, která není federací, ale unitárním státem, má bezpečnostní sbory organizované na ústřední celostátní úrovni. Subjekty, které je svou funkcí mohou připomínat (např. obecní policie nebo Sbor dobrovolných hasičů), představují projev ústavně zaručené územní samosprávy, respektive spolkové svobody, a v žádném případě se nejedná o bezpečnostní sbory ve smyslu zákona o služebním poměru.

Výraz zásahová správa však nezahrnuje vojáky z povolání. Podrobnosti služby příslušníků Bundeswehru totiž stanoví vojenský zákon.⁸⁷ Ačkoliv tak profesionální vojenská služba v armádě probíhá rovněž ve veřejnoprávním poměru, právní postavení vojáků z povolání nepodléhá úpravě úřednictva z povolání (*Beamtenrecht*). V jejich případě tak můžeme uvažovat o obdobnosti s českou právní úpravou, která též služební poměr vojáků z povolání vyčleňuje do samostatného zákona.⁸⁸

Souhrnem zopakováno, zásahová správa není legálním pojmem německého právního řádu. Nejedná se tak ani o subsystém státní správy se zvláštní úpravou nároků po skončení služebního poměru. Příslušníci vykonávající zásahovou správu nemají navzájem společné znaky, které by umožnily vyčlenit je do vnitřně koherentní skupiny. Činnost těchto příslušníků však funkčně odpovídá úkolům, které v Česku plní tuzemské bezpečnostní sbory. Navíc v případě služebních poměrů vykonávaných v bývalé NDR a ČSR/ČSSR řešil zákonodárce po pádu režimů stejný problém: jak je zbavit jejich totalitního charakteru a vytvořit z nich sbory vykonávající státní moc ve svobodných zemích.

Následující text tak o služebním poměru v doktrínálně definované zásahové správě pojedná jako o integrální součásti státní služby. Vyskytnou-li se speciální nároky té které části příslušníků zásahové služby, budou zmíněny zvlášť.

9. Komparace ústavního zakotvení služebního poměru

Stejně jako Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod, pamatoval i Základní zákon⁸⁹ již ve svém původním znění na státní zaměstnance. Klíčová ustanovení dodnes obsahuje článek 33 Základního zákona. Vedle obdoby českého ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny⁹⁰ garantující občanům právo na přístup k veřejným funkcím⁹¹ stanovil

⁸⁴ Srov. KIENZLER, H. – STEHLE, S. *Beamtenrecht Baden-Württemberg*. Baden-Baden: Nomos, 2018, s. 29.

⁸⁵ Srov. DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. Mnichov: C. H. Beck, 2019, s. 514.

⁸⁶ Pro další příklady srov. SCHMIDT, T. I. *Beamtenrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2017, s. 3.

⁸⁷ *Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz)* ze dne 19. 3. 1956, BGBl. I s. 114, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*.

⁹⁰ „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

⁹¹ Srov. čl. 33 odstavců 2 a 3 Základního zákona: „Každý Němec má podle své působnosti [sic], schopnosti a odborného výkonu stejný přístup ke každému veřejnému úřadu. [...] [P]řístup k veřejným úřadům, jakož i práva nabytá ve veřejné službě, jsou nezávislá na náboženském vyznání [...]“

rovněž zmocnění zákonodárci upravit právo veřejné služby,⁹² a sice se zřetelem na obvyklé zásady úřednictva z povolání.⁹³

Německý ústavodárce přitom zvolil velice opatrnou formulaci ustanovení, která pojmu úřednictvo z povolání nadřadila výraz veřejná služba: důvodem byla nezbytnost respektovat požadavky západních spojenců, v jejichž okupačních zónách se tvořila pozdější Spolková republika, neboť veřejná správa byla z podstatné části stále ještě v jejich rukách. Kompromis, kdy citované ustanovení nemíří na úřednictvo, nýbrž na veřejnou službu, přičemž standard obvyklých zásad (*hergebrachte Grundsätze*) jí nebyl garantován, pouze se na ně měl brát zřetel, vyhovoval spojencům, ale uspokojil i německou úřednickou lobby zasazující se o znovuzavedení státní služby.⁹⁴ Požadavek na vytvoření práva veřejné služby našel svého naplnění v zákoně o spolkové státní službě z roku 1953.⁹⁵

Citovaný „úřednický článek“ Základního zákona není jediným ústavním ustanovením přímo se týkajícím státní služby.⁹⁶ Díky svému původnímu znění a v něm obsaženému rozdělení zákonodárných kompetencí mezi Spolek a jednotlivé země derogoval Základní zákon dříve přijaté (tedy před účinností Základního zákona dne 24. 5. 1949) partikulární úpravy spolkových zemí, které se odchylovaly od nově ústavně zakotveného konceptu úřednictva z povolání.⁹⁷

Základní zákon nicméně neobsahuje výslovné zakotvení mj. zákazu stávkový úředníků – tento zákaz dovodil až spolkový ústavní soud, který jej označil za součást zmíněných neurčitě formulovaných obvyklých zásad⁹⁸ a potvrdil jeho ústavní konformitu.⁹⁹ Česká Listina základních práv a svobod naproti tomu zákaz stávkový stanoví přímo ve svém textu – omezuje jím práva příslušníků ozbrojených sil a příslušníků bezpečnostních sborů.¹⁰⁰ Na rozdíl od těchto příslušníků nicméně tuzemští úředníci ve státní službě stávkovat v zásadě mohou,¹⁰¹ požívají tedy výhodnějšího režimu oproti německým kolegům, kde platí zákaz stávkový paušálně pro všechny úředníky – kterým tento zákaz ovšem kompenzuje velkorysý zaopatření, jež jim vyplývá z tzv. alimentárního principu patřícího rovněž mezi

⁹² Pro obdobnou českou úpravu srov. čl. 79 odst. 2 Ústavy „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

⁹³ Citované ustanovení čl. 33 odst. 5 Základního zákona („Právo veřejné služby je upraveno se zřetelem na obvyklé zásady úřednictva z povolání [...]“) zahrnuje jednak garanci toho, že bude existovat právo veřejné služby, a jednak povolává zákonodárce k tomu, aby takové právo vytvořil. Srov. EPPING, V. a kol. *Grundgesetz. Kommentar*. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 967.

⁹⁴ Znovuzavedení státní služby bylo ostatně cílem všech zúčastněných stran, zejména z důvodu obav ze situace, která se ohledně státní služby odehrávala v sovětské okupační zóně. Srov. HATTENHAUER, H. *Geschichte des deutschen Beamtenrechts*, s. 502–504.

⁹⁵ *Bundesbeamtengesetz* ze dne 14. 7. 1953, BGBl. I 1953 s. 551.

⁹⁶ Srov. „Beamtenartikel“ in: EPPING, V. *Grundgesetz. Kommentar*, s. 954.

⁹⁷ Viz WAGNER, F. *Beamtenrecht*. Heidelberg: C. F. Müller, 2006, s. 13.

⁹⁸ Ústavní norma v článku 33 odst. 5 Základního zákona zmiňující obvyklé zásady úřednictva z povolání dává zákonodárci značný prostor, aby tento neurčitý pojem v Základním zákoně naplnil obsahem. Zároveň ale zakládá subjektivní základní individuální právo, jehož se lze dovolávat ústavní stížností – srov. SACHS, M. *Grundgesetz. Kommentar*. Mnichov: C. H. Beck, 2021, s. 1034–1037. Pro judikaturu spolkového ústavního soudu vycházející z řízení o takových stížnostech viz tamtéž.

⁹⁹ Viz rozsudek druhého senátu ze dne 12. 6. 2018, sp. zn. 2 BvR 1738/12 (BVerfGE 148, 296–391). Pozn. stěžovatelky a stěžovatel v citované věci byli učitelky a učitel, což je povolání, které je v Německu rovněž součástí státní služby.

¹⁰⁰ Ustanovení čl. 27 odst. 4 Listiny.

¹⁰¹ Výjimkou jsou představení ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní službě, kterým podle tohoto zákona výslovně nepřislouží vykonávat právo na stávku – srov. ustanovení § 82 odst. 1 zákona o státní službě.

obvyklé zásady úřednictva z povolání¹⁰² (k alimentárnímu principu viz dále kapitolu 11. tohoto článku).

V letech 2006 a 2009 proběhly v Německu federální reformy, které se dotkly ústavní úpravy vzájemného vztahu Spolku a zemí, mj. i hlavy sedmé Základního zákona stanovící zákonodárnou pravomoc Spolku.

Změny uvedené hlavy Základního zákona provedené tzv. federální reformou č. I z roku 2006¹⁰³ se týkaly i státnězaměstnaneckých vztahů do té míry, že vedly k přijetí nového zákona o spolkové státní službě.¹⁰⁴ Zároveň umožnily spolkovým zemím přijmout vlastní úpravu, mj. zabezpečení úředníků zemí.¹⁰⁵ Nově nabyté pravomoci využily země napříč Spolkovou republikou (jako příklad mohu z původních spolkových zemí uvést Bádensko-Württembersko,¹⁰⁶ z nových spolkových zemí pak Braniborsko).¹⁰⁷

V současném systému rozdělení zákonodárných pravomocí je služební poměr zakotven následovně. Základní zákon svěřuje Spolku výlučné zákonodárství v oblasti právních poměrů osob ve službě Spolku a spolkových veřejnoprávních korporací.¹⁰⁸ Na tyto osoby se tak vztahuje mezi jinými spolkový služební zákon, spolkové kariérní nařízení,¹⁰⁹ spolkový zákon o služném¹¹⁰ a zákon o služebním zaopatření.¹¹¹ Pro jisté orgány zásahové správy platí nadto zvláštní předpisy – např. spolkový policejní zákon.¹¹²

V oboru tzv. konkurujícího zákonodárství mají země pravomoc vydávat zákony, ledaže Spolek využije svého práva upravit danou oblast zákonem sám.¹¹³ Konkurující zákonodárná pravomoc umožňuje Spolku regulovat statusová práva a povinnosti úředníků zemí, obcí a dalších korporací veřejného práva.¹¹⁴ Spolek využil toto oprávnění tím, že vydal služební statusový zákon.¹¹⁵

Ve zbývajících oblastech, v nichž nemá Spolek žádnou zákonodárnou pravomoc anebo nevyužil možnosti přiznané Základním zákonem v oblasti konkurujícího zákonodárství, mohou země vydávat vlastní služebně právní zákonné předpisy.

Česká republika není federací, tudíž popsaný problém zákonodárné pravomoci na rozdílných úrovních federálního státu neřeší. Snad jen pro srovnání stojí za to uvést, že německá spolková země, která je počtem obyvatel České republiky nejbližší – tedy již jednou zmíněné Bádensko-Württembersko – využila popsané možnosti přijmout vlastní zákonou úpravu služebního poměru, když v jediném dni (9. 11. 2010) vydala vlastní zemský

¹⁰² Srov. METZLER-MÜLLER, K. a kol. *Beamtenstatusgesetz. Kommentar*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag, 2022, s. 64, 358–359.

¹⁰³ *Föderalismusreformgesetz 2006 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. 6. 2006)* BGBl. I, s. 2034.

¹⁰⁴ *Bundesbeamtengesetz (BBG)* ze dne 5. 2. 2009, BGBl. I s. 160.

¹⁰⁵ Srov. komentář Seilera ke čl. 74 Základního zákona in: EPPING, V. *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1478–1479.

¹⁰⁶ *Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg (LBG BW)* ze dne 9. 11. 2010, GBl. s. 793, 794.

¹⁰⁷ *Beamtengesetz für das Land Brandenburg* ze dne 3. 4. 2009, GVBl. I s. 26.

¹⁰⁸ Srov. čl. 73 odst. 1 bod 8. Základního zákona.

¹⁰⁹ *Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung – BLV)* ze dne 12. 2. 2009, BGBl. I s. 284.

¹¹⁰ *Bundesbesoldungsgesetz* ve znění účinném ode dne 19. 6. 2009, BGBl. I s. 1434.

¹¹¹ *Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG)* ve znění účinném ode dne 24. 2. 2010, BGBl. I s. 150.

¹¹² *Bundespolizei-beamtengesetz (BPoIBG)* ve znění účinném ode dne 28. 6. 2021, BGBl. I s. 1357.

¹¹³ Srov. čl. 72 odst. 1 Základního zákona.

¹¹⁴ Srov. čl. 74 odst. 1 bod 27 Základního zákona.

¹¹⁵ *Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG)* ze dne 17. 6. 2008, BGBl. I s. 1010. Srov. také REICH, A. *Beamtenstatusgesetz. Kommentar*. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 1.

služební zákon,¹¹⁶ zemský zákon o služebním zaopatření¹¹⁷ a zemský zákon o služném.¹¹⁸ Na komparaci s tímto zemským právem se zaměřím v textu níže.

10. Založení a skončení služebního poměru

Stejně jako v Česku, tak i v Německu se zakládá služební poměr jednostranným úkonem. Na rozdíl od Česka však služební poměr nevzniká přímo ke státu (republice)¹¹⁹ služebním rozhodnutím,¹²⁰ nýbrž k příslušnému služebnímu orgánu¹²¹ jmenováním.¹²² Ustanovení zákona o spolkové státní službě, které toto upravuje, tím přebírá skutkové podstaty jmenování ze služebního statusového zákona,¹²³ čímž zajišťuje shodu statusového práva služebních poměrů Spolku a zemí.¹²⁴ Tato shoda skutkových podstat jmenování se spolkovou úrovní tak platí i v zemském služebním právu Bádenska-Württemberska.¹²⁵ Vztahuje se na přijetí příslušníka, změnu jeho služebního poměru, povýšení i případnou změnu služebního zaměření.¹²⁶ Obecně smějí být do služebního poměru ve Spolku a zemích přijati pouze ti uchazeči a uchazečky, kteří splňují stanovené předpoklady: mezi jinými musejí mít předepsané vzdělání odpovídající danému služebnímu zaměření či profesní dráze,¹²⁷ dále by měli být schopni zaručit, že budou v každém okamžiku hájit svobodný a demokratický řád ve smyslu Základního zákona.¹²⁸ Zemské právo služebního poměru může nadto vyžadovat další případnou kvalifikaci.¹²⁹

Spolkové ani zemské právo však jako předpoklad přijetí do služebního poměru nevyžaduje státní občanství Spolkové republiky Německo; služební poměr na obou úrovních je přístupný rovněž občanům Evropské unie nebo občanům států, které jsou smluvními státy Dohody o Evropském hospodářském prostoru.¹³⁰ V tomto ohledu je české právo přísnější; citovaná podmínka německé právní úpravy odpovídá požadavkům na přijetí do

¹¹⁶ Viz pozn. č. 106.

¹¹⁷ *Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg* (LBeamVGWBW), GBl. 2010, s. 793, 911.

¹¹⁸ *Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg* (LBesGBW), GBl. 2010, s. 793, 826.

¹¹⁹ K přenesení zaměstnavatelské subjektivity z jednotlivých bezpečnostních sborů nebo jim nadřízených ústředních správních úřadů na stát došlo právně účinností zákona o služebním poměru, fakticky ale už zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Zvýraznila se tak veřejnoprávnost právního vztahu služebního poměru a poprvé překonal dosavadní stav, který byl pozůstatkem jednotné koncepce pracovněprávních vztahů založené v období 60. let. Tehdy došlo naopak k přesunu zaměstnavatelské subjektivity státu na různé státní orgány a organizace; služební poměr byl tehdy konstruován jako právní vztah mezi příslušníkem a bezpečnostním sborem. Srov. TOMEK, P. – FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*, s. 10.

¹²⁰ Srov. ustanovení § 17 odst. 1 zákona o služebním poměru.

¹²¹ Viz BATTIS, U. *Beamtenrecht*. In: EHLERS, D. – FEHLING, M. – PÜNDER, H. (eds). *Besonderes Verwaltungsrecht; Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes*. Heidelberg: C. F. Müller, 2013, s. 1353.

¹²² § 10 odst. 1 bodů 1 a 3 BBG.

¹²³ § 8 BeamStG.

¹²⁴ Srov. BATTIS, U. – GRIGOLEIT, K. J. – HEBELER, T. *Bundesbeamtenengesetz. Kommentar*, s. 107.

¹²⁵ Viz KIENZLER, H. – STEHLE, S. *Beamtenrecht Baden-Württemberg*, s. 99 a 100.

¹²⁶ § 10 odst. 1 bodu 1 an. BBG a § 8 odst. 1 bodu 1 an. BeamStG.

¹²⁷ § 7 odst. 1 bodu 3 písmene a) BBG.

¹²⁸ § 7 odst. 1 bodu 2 BBG a § 7 odst. 1 bodu 2 BeamStG.

¹²⁹ § 7 odst. 1 bodu 3 BeamStG.

¹³⁰ Srov. § 7 odst. 1 bodu 1 písmen a) a b) BBG pro spolkovou úroveň a § 7 odst. 1 bodu 1 písmen a) a b) BeamStG pro zemskou úroveň.

státní služby v České republice,¹³¹ nikoliv už ale do služebního poměru v bezpečnostních sborech – zákon o služebním poměru stanoví jako povinnost výlučně státní občanství České republiky,¹³² přičemž pozbytí tohoto státního občanství je obligatorním důvodem propuštění ze služebního poměru.¹³³

Úředník je fyzickou osobou, proto jeho služební poměr musí už podle občanského zákoníku skončit smrtí.¹³⁴ Kromě toho však existují další důvody skončení služebního poměru. V německém právu jsou důvody takového skončení na spolkové i zemské úrovni velmi podobné: služební poměr končí propuštěním úředníka, ztrátou jeho úřednických práv a odchodem či převedením do výslužby.¹³⁵ V každém případě však platí, že ke každému skončení služebního poměru může dojít jen na základě zákonné skutkové podstaty.¹³⁶

Jak propuštění, tak ztráta úřednických práv mají závažné důsledky na nároky úředníka, jehož se týkají: v případě takového skončení služebního poměru nevznikne nárok na žádné plnění poskytované služebním funkcionářem (ani na služné, ani na zaopatření), nestanoví-li zákon jinak.¹³⁷

Typická situace znamenající konec služebního poměru a vedoucí ke vzniku nároku na zaopatřovací dávky je odchod do výslužby.¹³⁸ Úředník odejde do výslužby (nebo jej služební funkcionář do ní převede) při trvalé služební neschopnosti nebo dosažení stanovené věkové hranice.¹³⁹

Úředník bude převeden do výslužby, pokud je pro svůj tělesný stav nebo z jiných zdravotních důvodů trvale neschopný plnit služební povinnosti.¹⁴⁰ Do výslužby však služební funkcionář nepřevede toho, u něž je možné převedení na jiné služební místo.¹⁴¹ Úředníci převedení do výslužby z důvodu služební neschopnosti jsou povinni se na vyzvání příslušným úřadem dostavit ke kontrolní lékařské prohlídce. V případě obnovení služební schopnosti pak musejí uposlechnout obnoveného povolání do služebního poměru.¹⁴²

Je všeobecným pravidlem, že definitivní úředník dosáhne věkové hranice odchodu do výslužby uplynutím měsíce dovršení 67. roku věku (jedná se o tzv. *Regelaltersgrenze*).¹⁴³ Jde o relativně vysokou věkovou hranici, převyšující dokonce i hranici odchodu do starobního důchodu v České republice, jež se vztahuje také na příslušníky ve výslužbě. Nejedná se však o nepřipustnou diskriminaci z důvodu věku, neboť i podle unijního práva¹⁴⁴ má zákonodárce oprávnění takovou věkovou hranici stanovit, jak potvrdil i tehdejší Evropský soudní dvůr.¹⁴⁵

¹³¹ § 25 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě.

¹³² Srov. § 13 odst. 1 zákona o služebním poměru.

¹³³ § 42 odst. 1 písm. g) zákona o služebním poměru.

¹³⁴ Zánik právní osobnosti člověka jeho smrtí BGB výslovně neupravuje, proto se dovozuje výkladem z § 1 a 1922 BGB. Srov. BAMBERGER, H. G. – ROTH, H. *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1*. Mnichov: C. H. Beck, 2019, s. 6.

¹³⁵ § 30 BBG a § 31 an. LBG BW.

¹³⁶ Srov. SACHS, M. *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1037.

¹³⁷ § 39 a 41 odst. 2 BBG a § 32 odst. 1 a § 33 LBG BW.

¹³⁸ § 30 bodu 4 BBG a § 46 LBG BW.

¹³⁹ § 51 an. BBG a § 36 an. LBG BW.

¹⁴⁰ § 44 odst. 1 BBG.

¹⁴¹ § 26 odst. 1 věty třetí BeamtStG.

¹⁴² § 29 odst. 5 věty první BeamtStG.

¹⁴³ § 51 odst. 1 věty druhé 2 BBG a § 41 odst. 1 bodu 1 LBG BW.

¹⁴⁴ Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

¹⁴⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 11. 2005 ve věci C-144/04 a rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 10. 2007 ve věci C-411/05.

Z uvedeného přísného pravidla však existují výjimky pro některé skupiny úředníků, na něž se vztahují zvláštní věkové hranice.¹⁴⁶

Mezi ty, kteří požívají odchýlnou věkovou hranici, patří i příslušníci v zásahové správě.¹⁴⁷ Podle předpisů odcházejí do výslužby spolkoví příslušníci již uplynutím měsíce, v němž dosáhli 62 let věku,¹⁴⁸ za předpokladu, že se jednalo o doživotní příslušníky sloužící v hasičské službě, přičemž takto odsloužili 22 let.¹⁴⁹

Na příslušníky zemské zásahové správy se vztahuje dokonce ještě výhodnější úprava: příslušníci hasičského sboru tak dosáhnou věkové hranice už uplynutím měsíce, v němž dovrší 60. rok svého věku, avšak pouze tehdy, když sloužili v zásahové službě (*Einsatzdienst*).¹⁵⁰ Příslušníci zemské policie dosáhnou věkové hranice odchodu do výslužby uplynutím měsíce, v němž dosáhnou 62. roku věku¹⁵¹ – v jejich případě se však již podmínka zásahové služby nevyžaduje, a to především z důvodu, že jsou neustále vázáni povinnostmi podle trestního řádu¹⁵² a musejí tak počítat kdykoliv (i ve svém volném čase) s možným nasazením.¹⁵³ Totéž platí pro příslušníky zemské vězeňské služby a příslušníky v zařízeních pro zadržení cizinců.¹⁵⁴

Jak už výše uvedeno, služební poměr k České republice se zakládá rozhodnutím služebního funkcionáře příslušného bezpečnostního sboru. Výjimkou je vznik služebního poměru jmenováním, což zákon stanoví pouze v případě ředitele zpravodajské služby a ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů.¹⁵⁵ Od výjimečného případu vzniku služebního poměru jmenováním je třeba odlišit jmenování do služební hodnosti, které je tzv. nezbytnou obsahovou náležitostí¹⁵⁶ rozhodnutí o přijetí do služebního poměru.¹⁵⁷

Zajímavým společným prvkem české a německé právní úpravy vzniku služebního poměru je služební slib, jehož složení se ukládá příslušníkům jako povinnost. Rozdílné jsou ovšem následky nesplnění této povinnosti: nedostaví-li se příslušník ke složení slibu u českého bezpečnostního sboru nebo jej odmítne složit anebo jej složí s výhradami, služební poměr mu vůbec nevznikne.¹⁵⁸ Oproti tomu německá úprava neváže vznik služebního poměru na složení slibu, neboť upravuje důvody (víru a přesvědčení), za kterých příslušník může složení slibu odmítnout¹⁵⁹ – takový tolerantnější přístup k nesložení slibu plyne zejména z otevřenosti přístupu k tamějšímu služebnímu poměru pro občany států mimo Spolkovou republiku.¹⁶⁰

¹⁴⁶ Např. § 51 odstavců 2 a 3 BBG a § 36 odstavců 2, 3 a 3a LBG BW.

¹⁴⁷ § 51 odst. 3 BBG a § 36 odst. 3a LBG BW.

¹⁴⁸ § 51 odst. 3 věty první BBG.

¹⁴⁹ § 51 odst. 3 věty druhé BBG.

¹⁵⁰ § 36 odst. 3a LBG BW.

¹⁵¹ § 36 odst. 3 alternativy první LBG BW.

¹⁵² *Strafprozeßordnung* (StPO), BGBl. I, s. 1074.

¹⁵³ Srov. ECKSTEIN, Ch. a kol. *Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2017, s. 145.

¹⁵⁴ § 36 odst. 3 alternativy druhé a třetí LBG BW. Srov. KIENZLER, H. – STEHLE, S. *Beamtenrecht Baden-Württemberg*, s. 269 an., také pro postupné zvyšování věkové hranice ročníků 1952 až 1968 podle zákona o reformě veřejné služby (*Dienstrechtsreformgesetz* ze dne 9. 11. 2010, ve znění zákona ze dne 1. 12. 2015, GBl. s. 1035, 1037).

¹⁵⁵ § 17 odst. 2 zákona o služebním poměru.

¹⁵⁶ Srov. TOMEK, P. – FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*, s. 92.

¹⁵⁷ § 17 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru.

¹⁵⁸ § 17 odst. 3 poslední věty zákona o služebním poměru.

¹⁵⁹ § 64 odstavců 3 a 4 BBG.

¹⁶⁰ Srov. § 7 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 bodu 1 BBG.

Česká úprava skončení služebního poměru se ve svých principech blíží německé úpravě, byť terminologicky se liší: nezná důvod skončení služebního poměru odchodem do výslužby, neboť výslužbou nazývá stav, v němž se ocitá bývalý příslušník, který ke dni skončení služebního poměru splnil podmínky nároku na výsluhový příspěvek¹⁶¹ – jinými slovy, ve výslužbě je v České republice ten příslušník, kterému služební poměr skončil z některého ze stanovených důvodů (mezi něž odchod do výslužby sám o sobě nepatří) a kterému zároveň vznikl nárok na výsluhový příspěvek. Obdobně se snad německému způsobu skončení služebního poměru odchodem do výslužby blíží zákonná skutková podstata skončení služebního poměru posledním dnem kalendářního roku, v němž konkrétní příslušník dovršil věku 65 let.¹⁶² I zde nastává skončení služebního poměru *ex lege* na základě právní skutečnosti nezávislé na vůli příslušníka (v tomto případě dosažení stanoveného věku), byť ani naplnění této právní skutečnosti nevede bez dalšího a bez nastoupení dalších právních skutečností ke vzniku nároku na výsluhový příspěvek.

Stále je relativně novým institutem tuzemského práva zrušení služebního poměru ve zkušební době, respektive zkušební doba jako taková.¹⁶³ Zrušení služebního poměru ve zkušební době lze provést i bez udání důvodu, což je výrazně tvrdší úprava, než německá obdoba „Probezeit“ – k ukončení tamějšího služebního poměru ve zkušební době totiž může dojít pouze propuštěním, a to z důvodu upraveného zákonem.¹⁶⁴

Jinak je ovšem propuštění zcela standardním způsobem skončení služebního poměru u nás. Zákon o služebním poměru stanoví řadu skutkových podstat obligatorního propuštění,¹⁶⁵ přičemž je pro nároky po skončení služebního poměru zcela určující, z jakého důvodu k propuštění v konkrétním případě došlo. Skončení služebního poměru propuštěním totiž podle české právní úpravy nemusí mít nutně fatální dopad na následné nároky – např. propuštění příslušníka ze zdravotních důvodů nebrání vzniku nároků po skončení služebního poměru, v některých případech je naopak jejich podmínkou.¹⁶⁶

11. Nároky vznikající se skončením služebního poměru

Mezi obvyklé zásady úřednictva z povolání, na něž se podle ustanovení článku 33 odst. 5 Základního zákona bere zřetel, tradičně patří alimентаční princip (*Alimentationsprinzip*),¹⁶⁷ zajišťující nároky úředníka na služné a zaopatření.¹⁶⁸ Spolkový ústavní soud považuje tento princip za tolik významný, že by na něj měl zákonodárce podle soudu nejenom brát zřetel, ale měl by jej i respektovat.¹⁶⁹ Škála plnění, které mohou v rámci svého zaopatření požívat (bývalí) úředníci, je poměrně široká. Nárok na zaopatření vzniká zpravidla s odchodem do výslužby.¹⁷⁰

¹⁶¹ § 204 odst. 1 zákona o služebním poměru.

¹⁶² § 41 písm. e) zákona o služebním poměru.

¹⁶³ Zavedená teprve zákonem č. 247/2017 Sb., účinným ode dne 1. 1. 2018.

¹⁶⁴ § 34 odst. 1 BBG. Ukončení služebního poměru zrušením bez udání důvodu není v německém právu možné.

¹⁶⁵ § 42 odstavců 1 až 3 zákona o služebním poměru.

¹⁶⁶ Srov. § 42 odst. 1 písm. h), § 157 a *contrario* a § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru.

¹⁶⁷ Viz EPPING, V. *Grundgesetz*. *Kommentar*, s. 968 a 971.

¹⁶⁸ Srov. BATTIS, U. *Beamtenrecht*. In: EHLERS, D. – FEHLING, M. – PÜNDER, H. (eds). *Besonderes Verwaltungsrecht; Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes*, s. 1345.

¹⁶⁹ Viz BVerfGE 8, 1, (16 an.); 117, 330; 117, 372.

¹⁷⁰ § 4 odst. 1 *BeamtVG*.

Podstatnou součástí zaopatření je v případě ukončení služebního poměru výsluha,¹⁷¹ která se poměrně často označuje jako penze (*Pension*), a to nejen v běžné řeči, ale i v soudních rozhodnutích.¹⁷² Předpoklady vzniku nároku na výsluhu a určení její výše jsou komplexní. Úředník musí pro vznik nároku na výsluhu odsloužit stanovenou dobu služby, anebo se stát služby neschopným v důsledku nemoci, zranění nebo jiného poškození.¹⁷³ Pro určení výše výsluhu jsou určující výdělkové, tj. celková výše platu, jíž úředník dosáhl během svého služebního poměru.¹⁷⁴

Skončí-li služební poměr smrtí úředníka, náleží zaopatření jeho pozůstalým.¹⁷⁵ Sestává z jednorázových dávek a opakovaných dávek pro osiřelé a ovdovělé osoby, a také pro manžele či manželky zesnulého/ho, jejichž manželství bylo zrušeno či prohlášeno za neplatné.¹⁷⁶ Jestliže úředník utrpí zranění v důsledku služebního úrazu, poskytne se mu úrazové zabezpečení; přijde-li úředník při služebním úrazu o život, poskytne se uvedené úrazové zabezpečení jeho pozůstalým.¹⁷⁷ Na jmenovaná plnění vzniká při dosažení zákonných podmínek právní nárok. V případě, že pozůstalí stanovené podmínky nároku nespĺňují, může jim služební funkcionář přiznat příspěvek na živobytí.¹⁷⁸

Ostatní nároky vznikající při skončení služebního poměru zahrnují mj. vyrovnávací příspěvek při dosažení určité věkové hranice,¹⁷⁹ což znamená, že zejména příslušníci policie a hasičského sboru, kteří mají nižší hranici odchodu do výslužby, mají kompenzované finanční znevýhodnění v porovnání s úředníky, kteří v daném věku ještě vykonávají službu.¹⁸⁰

Finanční nároky podle zemského práva náležející po skončení služebního poměru jsou prakticky stejné jako jmenované nároky stanovené zákonem o služebním zaopatření.¹⁸¹ Rozdíl spočívá pouze v systematické, kdy zemský zákon o služebním zaopatření Bádenska-Württemberska stanoví nároky, které jsou na spolkové úrovni upraveny samostatným zákonem.¹⁸²

Listina základních práv a svobod neobsahuje na rozdíl od Základního zákona výslovnou úpravu práva příslušníků na zaopatření během jejich služebního poměru a po jeho skončení. Ústavněprávní základ takových nároků příslušníků tak stanoví týž článek,¹⁸³ kterým Listina zavádí také nárokové sociální zabezpečení pro určité sociální situace lidského života, které mají existenční povahu a svoji realizaci závislou na nezbytném provedení zákonem (zákony).¹⁸⁴

¹⁷¹ *Ruhegehalt*. Srov. WAGNER, F. *Beamtenrecht*, s. 121.

¹⁷² Srov. např. BVerfGE 105, 73.

¹⁷³ § 4 odst. 1 BeamtVG.

¹⁷⁴ § 4 odst. 3 BeamtVG.

¹⁷⁵ § 16 BeamtVG.

¹⁷⁶ § 17 an. BeamtVG.

¹⁷⁷ § 30 odst. 1 věty první BeamtVG.

¹⁷⁸ Viz EICHENHOFER, E. *Sozialrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 167.

¹⁷⁹ § 48 BeamtVG.

¹⁸⁰ Viz SCHMIDT, T. I. *Beamtenrecht*, s. 181.

¹⁸¹ § 17 LBeamtVG BW.

¹⁸² Srov. např. *Altersgeldgesetz* (AltGG) ze dne 28. 8. 2013, BGBl. I, s. 3386, a úpravu stejné dávky v § 84 an. LBeamtVG BW.

¹⁸³ Čl. 26 odst. 3 věty druhé Listiny.

¹⁸⁴ V dalších ustanoveních čl. 30 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 označuje Listina deklaratorním způsobem nároky lidí na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele, kterých je možné se domáhat právě pouze v mezích provádějících zákonů. Srov. KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 231.

Zákonem provádějícím požadavek na hmotné zaopatření je v případě příslušníků bezpečnostních sborů zejména část jedenáctá zákona o služebním poměru upravující výsluhové nároky. Nejdůležitější sociální dávkou¹⁸⁵ soustavy výsluhových nároků je výsluhový příspěvek. Na rozdíl od německého pojetí výsluhy však výsluhový příspěvek nenahrazuje starobní důchod, když může být vyplácen v souběhu s důchodem, avšak pouze ve výši rozdílu (ke vztahu nároků po skončení služebního poměru a obecného sociálního zabezpečení viz dále).

Důležitým dalším zdrojem nároků je vedle výsluhových náležitostí soustava náhrad, systematicky zařazená do části sedmé zákona o služebním poměru. Jedná se o náhrady náležející v případě služebního úrazu či nemoci z povolání.¹⁸⁶ Jde o období náhrad stanovených v příslušném oddílu části jedenácté zákoníku práce;¹⁸⁷ jelikož se však služební poměr zákoníkem práce neřídí, bylo nezbytné přenést soustavu náhrad zvlášť i do zákona o služebním poměru.

Pojmově se nemusí nezbytně jednat o nároky náležející po skončení služebního poměru, když např. náhrada za ztrátu na služebním příjmu po dobu neschopnosti ke službě počítá s tím, že příslušník-poživatel je pouze dočasně služby neschopný a pobírá dávky nemocenského pojištění.¹⁸⁸ Většina takových nároků ale náleží po skončení služebního poměru, ať už k jeho skončení došlo propuštěním kvůli pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby, nebo smrtí. Právě náhrady poskytované po úmrtí příslušníka doplňují jednorázové zaopatření pozůstalých úmrtým, které je součástí výsluhových nároků.¹⁸⁹

12. Vztah k sociálnímu zabezpečení

Jak už předesláno, výklad o nárocích po skončení služebního poměru by nebyl úplný, kdybych nezmínil jejich vazbu na obecné sociální zabezpečení. Rozdíl v pojetí této vazby, jak ji konstruuji oba komparované právní řády, je přitom markantní. V Německu se zaopatření příslušníků ozbrojených orgánů i po skončení jejich služebního poměru realizuje v uceleném komplexním systému, vůči němuž je obecné sociální zabezpečení méně výhodnou záchrannou sítí, do níž se musejí přesunout ti bývalí příslušníci, kteří vypadnou z výhodnějšího zaopatření výše jmenovanými nároky. Zatímco v České republice je zaopatření příslušníků bezpečnostních sborů v zásadě jen komplementárním systémem, který dorovnáva oprávněným to, co nepokrývají všeobecné a povinné systémy (zejména důchodové, ale i nemocenské pojištění).

Všeobecná důchodová pojištění obou zemí se od sebe tak výrazně neliší. I v Německu nabízí zajištění dávkami zaměstnancům a všem, kteří nejsou úředníky „pod penzí“. Z tohoto všeobecného zákonného pojištění se pojištěncům a na nich závislým členům jejich rodin poskytuje sociální zaopatření ve stáří, při snížení pracovní schopnosti a v případech úmrtí živitele – jinými slovy v situacích, které by rovněž vedly ke skončení služebního poměru.¹⁹⁰

¹⁸⁵ K povaze výsluhového příspěvku jako sociální dávky svého druhu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2017, čj. 4 As 238/2016-42, body odůvodnění 20 a 21.

¹⁸⁶ § 100 an. zákona o služebním poměru.

¹⁸⁷ § 271a až 271j zákoníku práce.

¹⁸⁸ Srov. § 102 odst. 1 zákona o služebním poměru.

¹⁸⁹ § 164 zákona o služebním poměru.

¹⁹⁰ Srov. MUCKEL, S. – OGOREK, M. – RIXEN, S. *Sozialrecht*. Mnichov: C. H. Beck, 2019, s. 267.

Zaopatření ve služebním poměru je však výhodnější než důchodové pojištění, proto má také zákonnou prioritu: sociální zákoník úředníky výslovně osvobozuje z povinné účasti na důchodovém pojištění¹⁹¹ (ačkoliv již zazněly návrhy zahrnout zaopatření úředníků do obecného sociálního zabezpečení, zejména z důvodu nepříznivého demografického vývoje nevyhovujícího stávajícímu nastavení systémů zabezpečení ve stáří; takové návrhy se však doposud neprosadily).¹⁹²

Přes výše uvedené se mohou pojištěnci a pojištěnkami ve smyslu sociálního zákoníku stát i (bývalí) úředníci, a sice tehdy, pokud jejich služební poměr skončil bez nároku na výsluh a další plnění¹⁹³ – typicky v případě propuštění. Účelem úpravy tohoto tzv. přípojištění (*Nachversicherung*) je, aby ty osoby, jejichž účast v systému důchodového pojištění nevznikla anebo byla ukončena pro jejich účast v jiném, preferovaném zaopatřovacím systému, mohly (opět) nastoupit do zákonného důchodového pojištění v případech, kdy ztratí vyhlídky na zaopatření z uvedeného preferovaného systému.¹⁹⁴

České důchodové pojištění je naproti tomu v pravém slova smyslu všeobecné, když jsou jej ze zákona účastni i příslušníci bezpečnostních sborů.¹⁹⁵ Účast v systému nezaniká přijetím do služebního poměru ani jeho vznikem. Příslušník odvádí ze svého služebního příjmu pojistné na důchodové pojištění, aby se odsloužená doba plnohodnotně započítala do celkové doby pojištění pro jeho důchodové nároky.

Skutečnost, že příslušník je po celou dobu trvání svého služebního poměru povinně důchodově pojištěn, ovlivňuje jeho nároky podle zákona o služebním poměru. Výsluhový příspěvek je tak v českém právu konstruován nikoliv jako doživotní zaopatřující dávka, která by plně nahradila důchod (jako je tomu v Německu), nýbrž jako překlenovací plnění, jež náleží v plné výši jen do dne vzniku nároku na výplatu starobního či invalidního důchodu. Po tomto dni se vyplácí v plné výši jen příslušející důchod¹⁹⁶ a výsluhový příspěvek se vyplácí pouze tehdy, pokud převyšuje důchod, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem.¹⁹⁷ Spolu s pravidly valorizace, podle kterých se výsluhový příspěvek zvyšuje vždy jen o jednu polovinu zvýšení procentní výměry důchodu,¹⁹⁸ vede tato konstrukce nevyhnutelně k tomu, že důchod svou výší dříve nebo později dostihne a „pohltní“ výsluhový příspěvek důchodce – ten je tak nadále zaopatřen již jen důchodem, přesně v duchu výsluhového příspěvku jako jen dočasné a překlenovací dávky oproti hlavní zaopatřovací dávce ve stáří, kterou má být i u bývalých příslušníků důchod.

Zbývá dodat, že důchodové nároky z obecného sociálního zabezpečení jsou nepřímou ovlivněny výše uvedenými náhradami náležejícími po skončení neschopnosti ke službě způsobené služebním úrazem či nemocí z povolání. Výše náležející náhrady (která je též

¹⁹¹ § 5 odst. 1 bodu 1 SGB VI (*Sozialgesetzbuch. Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung* – ze dne 18. 12. 1989, BGBl. I, s. 2261, 1990 I, s. 1337).

¹⁹² Viz BATTIS, U. *Beamtenrecht*. In: EHLERS, D. – FEHLING, M. – PÜNDER, H. (eds). *Besonderes Verwaltungsrecht; Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes*, s. 1383.

¹⁹³ § 8 odst. 2 bodu 1 ve spojení s § 8 odst. 1 bodu 1 SGB VI: *Gesetzliche Rentenversicherung*.

¹⁹⁴ Viz MUCKEL, S. – OGOŘEK, M. – RIXEN, S. *Sozialrecht*, s. 284.

¹⁹⁵ § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁶ Na nárok a výši dávek důchodového pojištění nemá vliv, zda důchodci zároveň přísluší výsluhový příspěvek. Opačně tento vztah však neplatí, vyplácená výše výsluhového příspěvku je příslušejícím důchodem výrazně omezená.

¹⁹⁷ § 160 zákona o služebním poměru.

¹⁹⁸ § 159 zákona o služebním poměru.

časově omezeným plněním, náleží nejdéle do 65 let věku)¹⁹⁹ se totiž započítá do vyměřovacího základu pro výpočet důchodu, jako by šlo o služební příjem.²⁰⁰ Samotné pobírání náhrady, stejně jako pobírání výsluhového příspěvku, ovšem nezakládá účast na důchodovém pojištění – vyplacená náhrada tak může ovlivnit toliko výši důchodu, na který vznikl nárok na základě dob pojištění získaných jinou činností. To znamená, že bývalý příslušník, který je po skončení svého služebního poměru zaopatřen náhradou či výsluhovým příspěvkem, nesmí rezignovat na výkon některé ze zákonem uznaných pojištěných činností (může si najít zaměstnání v pracovním poměru, podnikat, atp.). Výdělečná neaktivita by se negativně odrazila v jeho pozdějších důchodových nárocích, které časem vystřídají výsluhový příspěvek, eventuálně náhradu, a stanou se hlavním zdrojem jeho zaopatření ve stáří.

Závěry

- Předkládaná komparativní studie se věnuje srovnávání české právní úpravy nároků spojených se skončením služebního poměru s jejím německým protějškem. Ke konkrétnímu porovnání jednotlivých nároků v komparovaných právních řádech dospívá postupným zaměřováním komparace přes obecný vztah tuzemské úpravy služebního poměru k vybraným historickým středoevropským německy psaným úpravám služebních poměrů až po její srovnání se soudobou úpravou ve Spolkové republice Německo.
- Funkcionalistickou metodou se identifikuje pojem zásahové správy (*Eingriffsverwaltung*), který je společný české i německé právní doktríně. S jeho pomocí bylo možné najít služebnímu poměru německých příslušníků, kteří pro nedostatek zvláštní úpravy patří do obecného německého systému státní služby (čili „úřednictva z povolání“), ekvivalent v tuzemském výrazu „služební poměr“, jímž v článku označují státnězaměstnanecský vztah příslušníků českých bezpečnostních sborů, kteří přitom nevykonávají službu podle zákona o státní službě (nejsou tradičními „úředníky“). Obě srovnávané úpravy takto definovaného služebního poměru mají navíc společné, že neregulují služebně právní vztahy vojáků z povolání; ty v obou státech podléhají zvláštní právní úpravě.
- Podstatnou částí prováděné komparace bylo srovnání služebního poměru v bezpečnostních sborech tehdejší Československé lidově demokratické a pozdější socialistické republiky s postavením příslušníků ozbrojených orgánů Německé demokratické republiky, které funkcionálně odpovídaly našim bezpečnostním sborům. Opět za použití funkcionalistické metody srovnávání docházím k závěru, že v obou zemích existovaly útvary plnící stejnou funkci, ve kterých sloužily příslušníci ozbrojených složek ve speciálním právním vztahu odlišném od jednotného pracovního poměru, do kterého byla jinak v obou zemích převedena celá bývalá státní služba.
- Právě uvedený dílčí závěr otevřel cestu ke zkoumání, zda se v obou zemích podařilo vývojem po roce 1990 vybědnout z totalitní povahy jejich bezpečnostních sil, a to změnami koncepčního uchopení nároků pro příslušníky těchto sborů. Závěr tohoto zjišťo-

¹⁹⁹ § 103 zákona o služebním poměru.

²⁰⁰ § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

vání zní, že obě země pojalý přerod služebního poměru v demokratický nástroj svých společností zcela jinak. V Německu zvolili cestu překonání diskontinuity působené bývalou NDR tím, že v úplnosti a zcela přejali koncept služebního poměru Spolkové republiky, jejíž se stali součástí. Takovýto způsob vnitrostátní akulturace práva přinesl i negativum, tj. zabezpečování opor bývalého režimu plnohodnotnými nároky po skončení služebního poměru. Český zákonodárce naproti tomu ponechal služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů oddělený od státní služby, přičemž vytvořil samostatný systém nároků po jeho skončení, z nichž problematické odsloužené doby bývalých příslušníků vyloučil a u nově zavedených příspěvků vůbec nezohlednil (řešení posléze potvrzené i Ústavním soudem a Evropským soudem pro lidská práva).

- Komparace současného právního stavu nutně reflektuje federální reformy Základního zákona, v jejichž důsledku je služební poměr v Německu upraven jak na celostátní úrovni, tak na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Vzdor této podstatné odlišnosti oproti České republice, která není federací a takové rozdělení pravomocí se u ní nevykazuje, se založení a skončení služebního poměru obou komparovaných právních systémů nápadně podobá – ačkoli se navenek často formálně liší (např. služební poměr je v Německu právním vztahem příslušníka ke konkrétnímu sboru, u nás ale vždy přímo k České republice), jsou důsledky obdobné (zejména co týče skutečností, kterými se služební poměr končí).
- Podstatný rozdíl přichází v otázce zabezpečení. I zde stojí na začátku rozdílné ústavní pojetí, kdy do obvyklých zásad úřednictva z povolání výslovně zmíněných v Základním zákoně tradičně patří alimentární princip, zajišťující nároky na služné a zaopatření. Česká ústava se v tomto liší, neboť neobsahuje výslovnou úpravu práva na zaopatření během služebního poměru a po jeho skončení; takové právo vychází z totožného ustanovení Listiny, které je základem všeobecného sociálního zabezpečení závislého na provedení zákonem.
- Z popsaného odlišného pojetí ústavních východisek sociálního zabezpečení osob ve služebním poměru pak vychází rozdílný koncept systému nároků po skončení služebního poměru. V České republice přetrvává silná vazba takových nároků k obecnému sociálnímu zabezpečení, vůči kterému jsou zpravidla jen komplementární. V Německu a jeho spolkových zemích naproti tomu existuje samostatný komplexní systém, nezávislý na běžném sociálním zabezpečení. Do běžného zabezpečovacího systému tam přecházejí ti příslušníci, kteří si to zvolí, nebo ze speciálního systému z některého z důvodů daných zákonem vypadnou.
- Po shrnutí závěrů lze konstatovat potvrzení pracovní hypotézy stanovené pro tuto komparaci. Každý z komparovaných právních řádů obsahuje odlišné řešení zkoumaného problému zajištění příslušníků po skončení jejich služebního poměru. Obě tato řešení jsou ale přes vzájemnou rozdílnost shodně validní. Svou právní konstrukcí dosahují vždy v dané zemi vytýčeného cíle naplnit ústavní požadavky a zabezpečit danou skupinu osob. Soudě podle různých diskusí, které se týkají dílčích aspektů právní úpravy a které zpravidla nevedou k jejím změnám, jsou oba systémy zabezpečení stabilní a v podmínkách příslušné země vyhovující.

A Service Relationship and Claims Emerging after its Termination in Czech and German Regulation Legally Compared

Jakub Martinec (<https://orcid.org/0000-0002-4921-5067>)

Abstract: The beginning of this comparative study introduces the comparison of the Czech Law of Service Relationship with corresponding legislation of the countries, that have been undergoing a very similar development (firstly, the regulation of the German Democratic Republic, and after its dissolution the regulation of the Federal Republic of Germany). Having dealt with a theoretical background of Comparative Law, the first part of the paper deals with the terminology, that is being used for this comparison, since both legal orders, containing legal institutes that are being compared, differ linguistically from one another. Thanks to the method of functionality of comparative law, there is a comparable phenomenon of dogmatically defined “intervention administration” identified, on whose basis there are two institutes in respective legal orders (namely security forces and armed bodies), that are to fulfill similar tasks in either country. In the second part of the paper, there is an introduction to the constitutional fundaments of the service relationship in both legal orders, that are being compared. A comprehensive comparison follows, dealing with the means of foundation and termination of a particular service relationship. Then, the claims emerging in case of such termination are presented. The relation of these claims to the social allowance is being examined and a working hypothesis of the legitimacy and effectiveness of the respective approaches is being verified.

Keywords: service relationship, comparative law, Czechoslovakia, German Democratic Republic, Czech Republic, Germany