

# ÚVAHY NAD (NE)MOŽNOSTMI KOLEKTIVNÍHO VYJEDNÁVÁNÍ VE STÁTNÍ SLUŽBĚ VE SVĚTLE MEZINÁRODNÍCH PRACOVNĚPRÁVNÍCH NOREM<sup>1</sup>

JAN VÁCHA, JAN PICHRT<sup>2</sup>

**Abstract:** **Considerations over the (Im)possibilities of Collective Bargaining in the Area of Civil Service in the Light of International Labour Standards**

The aim of this article is to draw attention to the non-compliance of Czech enactment and possibilities of collective bargaining in civil service in the light of non-legally binding interpretation of responsible state institution (Department of civil service) with the requirements of the Conventions n. 98 and 154 of International Labour Organization, which the Czech Republic ratified and hence are legally binding, and with decisions of the Freedom of Association Committee relevant for these Conventions. After several years, the area of law is regrettably still unclear and considerably disputable as regards its interpretation.

**Keywords:** civil service; civil servant; personal scope of the Civil Service Act

**Klíčová slova:** státní služba; státní zaměstnanec; osobní působnost zákona o státní službě

**DOI:** 10.14712/23366478.2023.46

## I. ÚVODEM

V roce 2024 se zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o státní službě“), dočká poměrně významného jubilea v podobě 10 let od doby svého schválení (1. října 2014). V současnosti, tedy po téměř 9 letech od nabytí účinnosti tohoto zákona, se o něm nedá hovořit jako o „mladém“ zákonu, u kterého by zástupci legislativy stále mohli „oprávněně“ disponovat pro nás již „ohraným“ argumentem, že v souvislosti s možnými změnami tohoto zákona je ještě příliš brzy a je třeba ještě posečkat a „řádně zanalyzovat, jaké problémy skutečně aplikace zákona v praxi ukáže“. Navíc, legislativní události z konce roku 2022 nás „pouči-

<sup>1</sup> Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

<sup>2</sup> Jan Vácha je vedoucím oddělení kolektivního vyjednávání na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR. Jan Pichrt je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR, předsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, advokátem a rozhodcem zapsaným na listině rozhodců Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR.

ly“ v tom, že pokud jde o změny zákona o státní službě, pak „když se chce“ – rozuměno vládam (plurál je použit záměrně), „pak to jde“ – analýza, neanalýza.

Ve vztahu k právní úpravě problematiky kolektivního vyjednávání v rámci státní služby aplikační praxe dle našeho názoru již v minulosti poukázala na značné problémy, na které jsme i my ve spoluautorství již před časem upozorňovali.<sup>3</sup> A nebyli jsme v daném ohledu rozhodně jediní.<sup>4</sup> Zůstává pro nás proto s podivem, že dikce § 143 zákona o státní službě nedoznala stále žádných změn. Ba co pouze dikce, ale i výklady odpovědného útvaru státní správy k ní,<sup>5</sup> které výrazným způsobem nekonvenují s požadavky úmluv Mezinárodní organizace práce, které Česká republika ratifikovala, v dané souvislosti zejména Úmluvy č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat<sup>6</sup> a Úmluvy č. 154 o podpoře kolektivního vyjednávání.<sup>7</sup>

K širší odborné diskuzi nad tímto tématem se v zákonodárných vodách, zdá se, ani neschyluje. Cílem tohoto článku je rozšířit již dříve námi řečené právě o mezinárodní rozměr vyplývající z výše zmíněných dvou úmluv, které jsou pro Českou republiku závazné, a v kontextu zásadních problémů, které se v rámci kolektivního vyjednávání ve státní službě vyskytují, nastínit možné směry, jakými by se případně legislativní úsilí v budoucnu v těchto otázkách mělo ubírat.

## II. LZE PŘÍPADNĚ VŠEM KATEGORIÍM STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ OMEZIT URČITÝM ZPŮSOBEM PŘÁVO NA KOLEKTIVNÍ VYJEDNÁVÁNÍ?

Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 obsahuje článek 6, ve kterém se v rámci jejího oficiálního českého překladu ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí říká, že: „*Tato úmluva se nezabývá postavením veřejných zaměstnanců pracujících ve státní správě a nebude moci být žádným způsobem vykládána tak, že by poškozovala jejich práva nebo jejich statut.*“ Anglické znění tohoto článku je následující: „*This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.*“ Anglické znění uvádíme zejména z toho důvodu, že termín „*public servants engaged in the administration of the State*“ nebyl dle našeho názoru do čes-

<sup>3</sup> Viz PICHRT, J. – VÁCHA, J. *Stále neklidné vody kolektivního pracovního práva v oblasti právní úpravy státní služby*. In: PICHRT, J. – KOLDINSKÁ, K. – MORÁVEK, J. (eds.). *Obrana pracovního práva / The Defence of Labour Law: pocta prof. JUDr. Miroslavu Bělinovi*, CSc. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 301–319; PICHRT, J. – VÁCHA, J. *Komentář k § 143*. In: PICHRT, J. – KAUCKÝ, J. – KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 536–554.

<sup>4</sup> Například ŠUBRT, B. *Kolektivní dohoda vyššího stupně. Práce a mzda*. 2017, roč. 65, č. 6, s. 49–51; KOPECKÝ, P. *Několik poznámek kolektivní dohodě podle zákona o státní službě. Právní rozhledy*. 2020, roč. 28, č. 19, s. 655–663.

<sup>5</sup> Tímto útvarem je sekce pro státní službu na Ministerstvu vnitra.

<sup>6</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat (č. 98) a Úmluvy o metodách stanovení minimálních mezd v zemědělství (č. 99) č. 470/1990 Sb.

<sup>7</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy č. 154 o podpoře kolektivního vyjednávání č. 54/2018 Sb. m. s.

kého znění příslušné úmluvy přeložen zcela přiléhavě,<sup>8</sup> což mohlo vést k nepochopení českého zákonodárce, na jaké kategorie státních zaměstnanců se úmluva nemusí, či naopak musí vztahovat, jak rozebereme blíže dále. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 154 obsahuje článek 1 odst. 3, ve kterém stanoví, že: „*Pokud jde o veřejnou službu, zvláštní způsoby provádění této úmluvy mohou být stanoveny vnitrostátním zákonodárstvím nebo vnitrostátními zvyklostmi.*“

Z obou výše citovaných článků vyplývá, že určitá kategorie státních zaměstnanců může mít v kontextu požadavků zmíněných úmluv Mezinárodní organizace práce zvláštní režim. Stěžejní otázkou však zůstává, o jakou kategorii (jak vymezenou) se má ve vztahu k zákonu o státní službě přesně jednat. Je zřejmé, že český zákonodárce se nad touto otázkou při tvorbě zákona o státní službě nezamýšlel a nic nenapovídá ani tomu, že by se řešení této otázky zařadilo na jeho legislativní „*To-Do List*“ po zkušenostech s následnou aplikací tohoto zákona. Všechny státní zaměstnance dle § 6 zákona o státní službě jednoduše hodil, v souvislosti s § 143 tohoto zákona, „do jednoho pytle“ a podřídil stejnému režimu.

Téma osobního rozsahu kategorie státních zaměstnanců, na které se úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 vztahuje, však neuniklo odbornému orgánu Mezinárodní organizace práce, kterým je tzv. Výbor pro svobodné sdružování (dále též jen „Výbor“). Ten, v zatím posledním 6. vydání jeho Sbírký rozhodnutí v oblasti svobody sdružování z roku 2018,<sup>9</sup> předně konstatuje, že úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 a zejména její článek 4 týkající se povzbuzení a podporování kolektivního vyjednávání se vztahuje jak na soukromý sektor, tak na státní podniky a veřejné orgány, přičemž všichni zaměstnanci ve veřejných službách s výjimkou těch, kteří se podílejí na správě státu, by měli požívat práv na kolektivní vyjednávání a kolektivní vyjednávání by mělo být přednostně využíváno jako prostředek urovnání sporů vznikajících v souvislosti s určováním pracovních podmínek ve veřejné službě. Dále upřesňuje, že: „*je třeba rozlišovat mezi státními zaměstnanci, kteří se z povahy svých funkcí přímo podílejí na správě státu (tzn. veřejnými zaměstnanci zaměstnanými na ministerstvech a v obdobných orgánech), a úředníky, kteří slouží v těchto orgánech k zajišťování podpůrných činností, na straně jedné a mezi osobami zaměstnanými vládou, veřejnými podniky nebo autonomními veřejnými institucemi na straně druhé. Pouze první kategorie úředníků pak může být vyloučena z uplatnění úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98.*“<sup>10</sup>

V daném ohledu ještě rozvádí Výbor úvahy v tom smyslu, že pouhá skutečnost, že státní zaměstnanci jsou označováni za úředníky (tzv. „bílé límečky“), není sama o sobě dostatečná pro jejich kvalifikaci coby zaměstnanců podílejících se na správě státu. Kdyby tomu tak totiž bylo, pak by dle názoru Výboru pro svobodné sdružování úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 ztratila hodně ze svého pojetí. Stručně

<sup>8</sup> Za výstižnější považujeme spíše překlad „*vykonávajících státní správu*“, nebo „*podílejících se na státní správě*“, či dokonce „*přímo se podílejících na státní správě*“.

<sup>9</sup> Český překlad provedený Českomoravskou konfederací odborových svazů v rámci jednoho z projektů dle § 320a zákoníku práce je dostupný zde: *Svoboda sdružování: sbírka rozhodnutí pro svobodné sdružování* [online]. 6. vyd. Geneva: Mezinárodní úřad práce, 2018 [cit. 2023-06-26]. Dostupné na: [https://ipodpora.odbory.info/dms/soubory/index?file=Sbirka%20rozhodnuti%20VpSS%20MOP%202018.pdf\\_20200421133113.pdf](https://ipodpora.odbory.info/dms/soubory/index?file=Sbirka%20rozhodnuti%20VpSS%20MOP%202018.pdf_20200421133113.pdf).

<sup>10</sup> Srov. tamtéž, s. 333.

řečeno, všichni zaměstnanci veřejné služby s výjimkou ozbrojených sil, policie a státních zaměstnanců přímo se podílejících na správě státu by tedy dle stanoviska Výboru pro svobodné sdružování měli požívat práva na kolektivní vyjednávání. Výslovně pak Výbor dospívá k závěru, že Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 se vztahuje na personál velvyslanectví najímaný v místě jeho působení, a také, že nelze dovodit, že pouhá skutečnost, že státní zaměstnanci podléhají bezpečnostní prověrce, jim dává vlastnost „zaměstnanců vykonávajících správu státu“. Výbor pro svobodné sdružování také řešil otázku, zda „federální letištní prověřující zaměstnanci“ mohou být skutečně považováni za státní zaměstnance zabývající se správou státu; k tomu Výbor uvádí, že: „[...] si uvědomuje, že v jejich práci je zjevně bezpečnostní prvek, jaký ovšem existuje i u zaměstnanců soukromých podniků prověřujících bezpečnost, avšak Výbor je znepokojen tím, že rozšíření pojmu obavy o národní bezpečnost na osoby, které zjevně nevytvářejí vnitrostátní politiku, která může ovlivnit bezpečnost, ale pouze vykonávají konkrétní úkoly v rámci jasně definovaných parametrů, může nepřiměřeně bránit právům těchto federálních zaměstnanců.“<sup>11</sup> Výbor proto požádal vládu, aby po konzultaci s dotčenými organizacemi zaměstnanců pečlivě přezkoumala otázky, které spadají do celkových podmínek zaměstnání federálních letištních prověřujících zaměstnanců a které přímo nesouvisí s bezpečností, a zapojila se do kolektivního vyjednávání o těchto záležitostech se svobodně zvoleným zástupcem těchto zaměstnanců. Konečně se Výbor vyjádřil i v tom smyslu, že zatímco práce úředníků pro bezpečnost dopravy, stejně jako úkoly mnoha dalších pracovníků po celé zemi, kteří ovlivňují nebo provádějí v té či oné podobě opatření přijatá z důvodů národní bezpečnosti, se bez pochyby týká otázek bezpečnosti, nemůže mít za to, že jasně nepolitické aspekty práce osob, které pracují v rozšiřující se bezpečnostní správě, lze bez jakýchkoliv omezení zahrnout do kategorie pracovníků, jimž mohou být odepřena práva na kolektivní vyjednávání.<sup>12</sup>

Otázka rozsahu kategorie státních zaměstnanců, kterým je možno právo na kolektivní vyjednávání omezit, v kontextu úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98 v rámci stanovisek Výboru pro svobodu sdružování významným způsobem rezonovala. Stejně tomu však nebylo při tvorbě zákona o státní službě (tedy v době, kdy pro Českou republiku byla již závazná úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98, jakkoliv závaznost úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 154 pro ČR měla teprve přijít). V daném ohledu se tedy legislativa při tvorbě zákona o státní službě měla zabývat otázkou výkladu pojmu „veřejných zaměstnanců pracujících ve státní správě“, tedy v anglickém znění „*public servants engaged in the administration of the State*“, a pokud chtěla této kategorii zaměstnanců jejich právo na kolektivní vyjednávání nějakým způsobem omezit, či dokonce zcela zakázat, měla dle našeho názoru tuto kategorii státních zaměstnanců předně jasně vymezit na základě snahy o objektivní „nalezení“ správné klasifikace jednotlivých skupin, spíše než na základě subjektivně zjednodušujícího legislativního paušalizování. Byť si spoluautoři této statě uvědomují, že oblast vymezení výše zmíněných pojmů není zcela jednoznačně tzv. úplně „inženýrská“ a je zjevně třeba mít na zřeteli nějaký prostor pro politické uvážení, vždy by dle našeho názoru mělo takové „politické uvážení legislativce“ oplývat alespoň zdáním jakéhosi odborného zhodno-

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 337.

<sup>12</sup> Srov. tamtéž, s. 337 a 338.

cení. Výbor pro svobodné sdružování k tomu dodává, že je v souvislosti se správnou tvorbou legislativy nezbytně nutné, aby právní úprava obsahovala zvláštní ustanovení jasně a výslovně uznávající právo organizací veřejných zaměstnanců a úředníků, kteří nevystupují v postavení veřejných zaměstnanců pracujících ve státní správě, na uzavření kolektivní smlouvy.<sup>13</sup>

Uvedené zhodnocení se při tvorbě zákona o státní službě zjevně neuskutečnilo. Lze si klást otázku, zda tomu bylo z toho důvodu, že čeští legislativci odpovědní za oblast kolektivního vyjednávání podle zákona o státní službě vůbec nevěděli o možnosti rozlišit mezi jednotlivými kategoriemi veřejných zaměstnanců, nebo zda tak činit v rámci zjednodušení dané materie prostě nechtěli. Se všemi státními zaměstnanci definovanými v § 6 zákona o státní službě je tak zacházeno shodně a tvoří pro účely kolektivního vyjednávání v rámci státní služby jednu kategorii. Takový přístup zákonodárce by snad ani nebylo možno označit jako rozporný s požadavky rozebíraných úmluv Mezinárodní organizace práce, avšak pouze za předpokladu, že by bylo státním zaměstnancům garantováno ničím neomezené právo na kolektivní vyjednávání. To se však v rámci české právní úpravy zjevně nestalo. Ponecháme teď stranou úvahy o možnosti či nemožnosti stanovení individuálních práv státních zaměstnanců v kolektivních dohodách, kterým jsme se blíže již ve spoluautorství dříve věnovali,<sup>14</sup> a zmíníme pouze stále účinný závěr č. 4 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016, v rámci kterého dospěl k tomu, že: „*S ohledem na stanovisko vládní smluvní strany deklarované během kolektivního vyjednávání o kolektivní dohodě uzavřené podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o státní službě mezi vládou a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi (Kolektivní dohoda vyššího stupně) by v kolektivních dohodách uzavřených podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o státní službě mezi služebním orgánem nebo více služebními orgány a odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi působícími u služebního úřadu (resortní kolektivní dohody) neměl být sjednáván vyšší počet dnů indispozičního volna nebo vyšší odměny, větší počet životních a služebních jubileí či větší počet adresátů těchto benefitů hrazených z rozpočtových prostředků, než byly sjednány v Kolektivní dohodě vyššího stupně.*“ Poradní sbor na podporu tohoto závěru konstatoval mimo jiné, že „*zákon o státní službě neobsahuje žádné ustanovení, kterým by byl aspoň rámcově vymezen možný obsah kolektivních dohod, tedy především to, jaká práva státních zaměstnanců lze kolektivní dohodou upravit.*“ V daném ohledu dovodil, „*že pokud jde o kolektivní dohodu vyššího stupně, ta se přiklonila spíše k pojetí, že kolektivní dohody mohou vedle závazků kolektivní povahy zakládat i závazky působící přímo vůči jednotlivým státním zaměstnancům, tedy i nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru (nárok na indispoziční volno, nárok na odměny k životním a služebním výročím).*“ Dle názoru poradního sboru lze „*řešení v kolektivní dohodě vyššího stupně odůvodnit tím, že úprava některých nároků státních zaměstnanců ze služebního poměru v kolektivní dohodě vyššího stupně je možná právě a jedině z důvodu, že smluvní stranou kolektivní dohody vyššího stupně je podle § 143 odst. 3 písm. b) zákona o státní službě vláda České*

<sup>13</sup> Srov. tamtéž, s. 335.

<sup>14</sup> Viz PICHRT – VÁCHA, *Stále neklidné vody kolektivního pracovního práva v oblasti právní úpravy státní služby*.

republiky, která by za jiných okolností byla, dle generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy ČR, oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydat nařízení vlády a upravit platové a jiné nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru prováděcím právním předpisem (nařízení vlády o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, bylo vydáno na základě konkrétního zmocnění v § 104 odst. 3 zákona o státní službě). Pokud jde o možnost odchylné úpravy některých institutů zákona o státní službě v resortních kolektivních dohodách, nelze tyto argumenty využít, neboť služební úřady nejsou v Ústavě ČR vybaveny generálním zmocněním k vydávání prováděcích právních předpisů.“

Podpořen výše zmíněnými úvahami neváhal poradní sbor doporučit „do doby, než bude postaveno najisto případnou změnou právní úpravy, zda je v resortních kolektivních dohodách možná odchylná úprava některých institutů zákona o státní službě a případně jakých a jakým způsobem a zda je možné v resortních kolektivních dohodách překračovat nároky vyplývající z KDVS, spíše restriktivní přístup služebních orgánů při případném sjednávání nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách“, a upozornit „i na srovnání s úpravou v kolektivních dohodách sjednávaných v rámci bezpečnostních sborů. Kolektivní dohody sjednávané v rámci bezpečnostních sborů přímé nároky příslušníků neupravují.“ Sám poradní sbor tedy, zdá se, stále neví, jaká práva státních zaměstnanců mohou být „v kolektivních dohodách nebo aspoň v resortních kolektivních dohodách“ a v rámci resortního kolektivního vyjednávání právo na kolektivní vyjednávání vlastně doporučuje omezit do doby, „než bude postaveno najisto případnou změnou právní úpravy“. Poradní sbor takový závěr učinil hned na svém 2. zasedání v roce 2016 a od té doby (...) nic, zákonodárce mlčí. Tedy vlastně k jedné „změně“ došlo. Pod shora zmíněný „Závěr č. 4“ byla později připsána následující „poznámka k 1. 7. 2019: Tento závěr poradního sboru nebyl změnami zákona o státní službě dotčen.“<sup>15</sup>

V dané souvislosti není žádným tajemstvím, že příslušná věc se dostala do jádra pozornosti i při sjednávání poslední kolektivní dohody vyššího stupně, kdy ministerstvo práce a sociálních věcí vzneslo v rámci meziresortního připomínkového řízení zásadní připomínku, přičemž mělo za to, že „poslední odstavec předkládací zprávy ke kolektivní dohodě vyššího stupně ve znění: ‚Bude-li kolektivní dohoda vyššího stupně uzavřena, bude závazná pro všechny služební úřady a odborové organizace v nich. Služební úřady budou moci uzavírat i vlastní kolektivní dohody, které budou muset akceptovat práva a povinnosti smluvních stran dle uzavřené kolektivní dohody vyššího stupně.‘ je za značně zavádějící. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v ustanovení § 23 možný obsah kolektivních smluv, a to tak, že v kolektivní smlouvě je možno upravit práva zaměstnanců, jakož i práva a povinnosti smluvních stran. Ustanovení § 27 zákoníku práce pak stanoví, že k ujednáním v podnikové kolektivní smlouvě, která by upravovala práva z pracovněprávních vztahů v menším rozsahu než kolektivní smlouva vyššího stupně, se nepřihlíží. Zákoník práce ani zákon o státní

<sup>15</sup> Závěr č. 4 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. června 2016 [online]. [cit. 2023-06-26]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.



*službě neupravují vzájemný vztah povinností smluvních stran s ohledem na uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně a kolektivních smluv podnikových.“*

Poté, co se pro Českou republiku stala závazná i úmluva Mezinárodní organizace práce č. 154, je třeba na danou problematiku nahlížet i prizmatem dalšího ze stanovisek Výboru pro svobodné sdružování, ve kterém např. uvedl, že ačkoli některé kategorie státních zaměstnanců by již měly požívat práva na vyjednávání v souladu s úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 98, byla podpora tohoto práva všeobecně uznána pro všechny státní zaměstnance ratifikací úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 154, a v důsledku toho zaměstnanci ve veřejném sektoru a ústřední veřejné správě by měli požívat práva na kolektivní vyjednávání.<sup>16</sup> Uvedené stanovisko by se snad dalo interpretovat i tak, že pokud stát ratifikuje jak úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 98, tak úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 154, měl by se omezování svobodného kolektivního vyjednávání ve veřejném sektoru vyhnout obloukem a nechat mu spíše volný průběh s možností sjednání individuálních práv státních zaměstnanců nad rámec zákonné právní úpravy.

### III. K CHARAKTERU A MOŽNOSTEM KOLEKTIVNÍHO VYJEDNÁVÁNÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

I pokud jde o možnosti a charakter kolektivního vyjednávání ve veřejném sektoru, pak zatímco poradní sbor náměstka ministra pro státní službu tápe a je spíše skoupý na slovo, má Výbor pro svobodné sdružování k této otázce dosti co říci a dalo by se konstatovat, že má vcelku jasno. V rámci obecných úvah tak Výbor pro svobodné sdružování například uvádí, že „*zvláštní způsoby aplikace stanovené úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 154, pokud jde o veřejnou službu, by však v souladu s článkem 5 úmluvy neměly být takové, aby zcela negovaly zásadu podpory kolektivního vyjednávání ve veřejné správě nebo aby předmětem tohoto kolektivního vyjednávání byly bezvýznamné záležitosti*“ nebo že „*zásada kolektivního vyjednávání umožňuje jednání mezi státními zaměstnanci a vládou v jejím postavení zaměstnavatele, a nikoli výkonné moci; konkrétněji se týká podmínek služby státních zaměstnanců*“.<sup>17</sup>

Výbor pro svobodné sdružování má za to, že pro zachování harmonických pracovních vztahů ve veřejném sektoru má být vyžadováno dodržování zásad nevměšování a autonomie stran při jednáních, přičemž v případě protichůdných výkladů kolektivní smlouvy ve veřejném sektoru by neměl být konečným výkladem výklad veřejné správy, která by jednala současně jako soudce i strana v tomto případě, ale spíše výklad nezávislého orgánu. Stejně tak kontrola údajně nepatřičných doložek kolektivních smluv ve veřejném sektoru by neměla být dle názoru Výboru věcí správního orgánu, ale spíše soudního orgánu, a to však jen ve velmi závažných případech. Výbor má jasný názor i na to, že praxe poskytování určitých lepších podmínek státním zaměstnancům, nikoli v rámci kolektivní smlouvy, nýbrž jednostranným rozhodnutím, a to i když se týkají projednávaných záležitostí, je problematická, neboť to z ní činí spíše konzultaci než

<sup>16</sup> *Svoboda sdružování: sbírka rozhodnutí pro svobodné sdružování*, s. 335.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 392.

vyjednávání. Taková praxe tedy dle Výboru nepodporuje kolektivní vyjednávání a je třeba se jí vyhnout. Naopak by mělo dle Výboru docházet k tomu, aby veřejné orgány podporovaly svobodné kolektivní vyjednávání a nebránily uplatňování svobodně uzavřených kolektivních smluv, zejména pokud tyto orgány jednají jako zaměstnavatelé nebo pokud převzaly odpovědnost za uplatňování dohod tím, že je spolupodepsaly.

I osoby jen letmo znalé problematiky kolektivního vyjednávání v rámci zákona o státní službě a stanovisek poradních sborů náměstka ministra vnitra pro státní službu poměrně lehce nabydou dojmu, že výše zmíněné principy, na kterých Výbor pro svobodné sdružování staví, v České republice příliš populární nejsou. Veřejná správa podává spíše výklady opačné a nezávislé soudy k dané problematice prozatím mlčí, i když v této souvislosti si lze klást otázku, zda mají vůbec pravomoc nemlčet.

Za pozornost též stojí, že Výbor se v souvislosti s možnostmi a charakterem kolektivního vyjednávání ve veřejné správě dotkl i rozpočtových a ekonomických otázek, když například konstatoval, „že výkon finančních pravomocí veřejnými orgány způsobem, který brání dodržování kolektivních smluv, které veřejné orgány uzavřely nebo je omezuje, je neslučitelný se zásadou svobodného kolektivního vyjednávání“. Nebo „že by měl být hledán spravedlivý a rozumný kompromis mezi potřebou zachovávat tak dlouho, jak je to možné, autonomii vyjednávajících stran na straně jedné, a mezi opatřeními, která musí přijímat vlády k překonání rozpočtových problémů na straně druhé“.<sup>18</sup> Výbor také dospěl k závěru, že: „Pokud jde o požadavek, aby návrhy kolektivních smluv ve veřejném sektoru byly povinně doprovázeny předběžným názorem finančních orgánů na jejich finanční dopady, nikoli názorem příslušného veřejného orgánu nebo podniku, Výbor poznamenal, že si je vědom, že kolektivní vyjednávání ve veřejném sektoru vyžaduje ověření dostupných zdrojů různých veřejných orgánů nebo podniků, jejichž zdroje závisí na státním rozpočtu, a že doba účinnosti kolektivních smluv ve veřejném sektoru se ne vždy shoduje s dobou účinnosti zákona o státním rozpočtu, tedy je si vědom situace, která by mohla vést k potížím. Orgán vyslovující výše uvedený názor by měl také formulovat doporučení v souladu s vládní hospodářskou politikou nebo se snažit zajistit, aby proces kolektivního vyjednávání nevedl k jakékoli diskriminaci, pokud jde o pracovní podmínky zaměstnanců v různých veřejných institucích nebo podnicích. Měl by proto být připraven mechanismus, který by zajistil, aby v procesu kolektivního vyjednávání ve veřejném sektoru byly konzultovány a mohly vyjádřit své názory orgánu odpovědnému za stanovení finančních dopadů návrhu kolektivních smluv jak odborové organizace, tak zaměstnavatelé a jejich sdružení. Nicméně bez ohledu na názor finančních orgánů by měly mít strany kolektivního vyjednávání možnost uzavřít smlouvu svobodně.“<sup>19</sup>

Výbor pro svobodné sdružování konečně mimo jiné dovedl, že: „Systém, ve kterém veřejní zaměstnanci mohou pouze předkládat ‚náležitě sepsané požadavky‘, zejména pokud jde o podmínky zaměstnání, o kterých nelze jednat, protože mohou být stanoveny pouze orgány veřejné moci, které mají výhradní pravomoc v této záležitosti, je neslučitelný s úmluvami č. 98, 151 a 154.“<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 394.

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 395.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 399.



Závěry Výboru pro svobodné sdružování si lze opět porovnat se stanovisky obsaženými v závěru č. 4 poradního sboru náměstka ministra pro státní službu, kde se například konstatuje, že: „*Tento přístup vyplývá z vědomí veřejnoprávní povahy služebního poměru a z kogentní povahy právních předpisů, kterými je služební poměr upraven. Je podpořen tím, že, ačkoliv to explicitně nevyplývá z usnesení vlády, jímž byl schválen návrh KDVS, během kolektivního vyjednávání o KDVS vládní smluvní strana několikrát deklarovala, že s ohledem na nutnost účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky sjednává v KDVS maximální možnou výši nároků státních zaměstnanců (původně vládní smluvní strana navrhovala dokonce pouze 4 dny indispozičního volna a poskytování odměn při životních a služebních jubileích a při prvním skončení služebního poměru pouze z prostředků FKSP a nikoliv z rozpočtových prostředků, později, v rámci přijetí kompromisního řešení, přistoupila na 5 dnů indispozičního volna a na poskytování odměn při životních a služebních jubileích a při prvním skončení služebního poměru pouze z rozpočtových prostředků).*“ Takový výklad § 143 zákona o státní službě není dozajista zcela souladný s výklady Výboru pro svobodné sdružování k úmluvám Mezinárodní organizace práce, kterými je Česká republika vázána.

#### IV. ZÁVĚREM

Z výše uvedeného je zřejmé, že legislativa odpovědná za zákon o státní službě a jeho výklad si s pro Českou republiku závaznými úmluvami Mezinárodní organizace práce a relevantním výkladem k nim v podobě stanovisek Výboru pro svobodné sdružování moc hlavu neláme. A byť si zřejmě uvědomuje, že „spíše ví, že nic neví“, než, že by na stěžejní otázky měla odpověď, jak ostatně sama přiznává v citovaném závěru poradního sboru náměstka ministra pro státní službu, slibovaná náprava, kterou lze z příslušného závěru taktéž vyčíst, je stále zřejmě v nedohlednu.

Dle našeho názoru je to značná škoda, neboť státní zaměstnanci pod zákonem o státní službě by si přehlednou a jasnou právní úpravu této problematiky zasloužili. Není možno se vymlouvat ani na nedostatek inspirace, jelikož právní názory a příklady dobré i zlé praxe jsou v souvislosti s výkladem úmluv Mezinárodní organizace práce, kterými je Česká republika vázána, poměrně košaté.

Nezbývá si tedy než přát, aby odpovědná legislativa konečně po letech temna sebrala odvalu a alespoň ty nejzásadnější, v doktríně i praxi stále sporné a nejasné otázky, postavila najisto.

JUDr. Jan Vácha, Ph.D.  
Ministerstvo práce a sociálních věcí  
jan.vacha@mpsv.cz  
ORCID: 0000-0002-7572-4391

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
pichrt@prf.cuni.cz  
ORCID: 0000-0002-1425-439X