

ZE ZAHRANIČÍ

Daniel Hoda

Právní úprava veřejné služby ve Francii

Úvod

Ke konci roku 2011 pracovalo ve Francii 5,229 milionu osob, což činí téměř 20% ekonomicky aktivního obyvatelstva, ve veřejné sféře.¹⁾ Nejen díky tomuto počtu státních zaměstnanců jsou francouzská veřejná správa a její zaměstnanci velmi významným aktérem ve francouzské společnosti. Veřejná správa, resp. její zaměstnanci představují sílu, která má zásadní vliv na fungování všech klíčových složek francouzského státu nejen z hlediska správního. Z ekonomického pohledu mají též velký význam výdaje na státní zaměstnance, které například v roce 2010 činily 117 miliard EUR, což představuje 41% celkového státního rozpočtu. Vzhledem k velkému množství státních zaměstnanců téměř každý obyvatel Francie s veřejnou správou a jejími zaměstnanci přichází pravidelně do styku. Z politologického hlediska představuje více než pět milionů státních zaměstnanců též velmi silnou voličskou sílu. Francouzská veřejná správa, resp. její zaměstnanci, jsou tak vděčným tématem diskusí, a to jak diskusí a polemik například mezi přáteli či odborníky, tak diskuse celospolečenské.

Cílem tohoto článku je přiblížit právní rámec francouzské veřejné služby a zejména právní postavení jejích zaměstnanců. Francouzská terminologie pracuje s pojmem „*fonction publique*“, což bychom mohli jednoduše a poměrně srozumitelně přeložit jako „veřejná funkce“. Nicméně pokud jde o obsahové hledisko, takový překlad by nebyl zcela přesný. Ve francouzštině slovo „*fonction*“ znamená též výkon určité úřední činnosti. Pod pojmem „*fonction publique*“ se pak rozumí především sbor nebo množina osob, které zajišťují výkon veřejné správy, který je pojímán jako služba poskytovaná občanům, resp. veřejnosti.²⁾ Pro účely tohoto článku se z pohledu autora tedy jeví jako vhodnější používat ustálený pojem veřejná služba.³⁾ Francouzská terminologie, týkající se tohoto tématu je poměrně bohatá

¹⁾ *Rapport annuel su l'état de la fonction publique. Faits et chiffres – édition 2012.* Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique. s. 4.

²⁾ DORD, O., *Droit de la fonction publique.* 2^e édition. Paris: Presses Universitaires de France, 2012, s. 2.

³⁾ Srov. např. § 1 stále platného zákona č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních

a využívá pro některé instituty specifické pojmy, které nemají v českém jazyce ekvivalent, a tudíž některé výrazy je obtížné, ne-li nemožné, doslovně přeložit. Proto jsou některé výrazy či pasáže vycházející z textu příslušných francouzských právních předpisů doplněny i francouzským zněním, což by mělo alespoň čtenářům ovládajícím francouzský jazyk lépe přiblížit dané pojmy a jejich nuance, které není překlad schopen zachytit.

Vzhledem k tomu, že francouzská veřejná služba a její právní úprava, tak jak funguje v dnešní podobě, je výsledkem dlouhého historického vývoje a její současná podoba má své kořeny v období vzešlého z Francouzské revoluce, první část článku nám přiblíží hlavní milníky jejího vývoje. Druhá část článku se bude zabývat právním rámcem francouzské veřejné služby, a to zejména tím, jak je veřejná služba zakotvena ve francouzské legislativě, jaká je struktura její právní úpravy, jak je vymezen pojem „úředník“ a jaké je jeho postavení ve struktuře a hierarchii francouzské veřejné služby. Ve třetí části článek rozebere právní zakotvení postavení úředníků v rámci celé jejich kariéry. Tato část se tak zaměří zejména na právní úpravu náboru úředníků, jejich práva a povinnosti, různá postavení, která mohou mít v průběhu jejich kariéry, a ukončení jejich kariéry. Konečně ve čtvrté závěrečné části, budou v rámci závěrečného shrnutí a zamyšlení zmíněny aktuální problémy, se kterými se francouzská veřejná služba potýká a nastíněn její možný budoucí vývoj.

1. Vývoj právní úpravy veřejné služby

1.1. Zárodky veřejné služby v období tzv. *Ancien régime*⁴⁾

Ve 13. století byla za vlády Ludvíka IX. vytvořena funkce tzv. královských agentů (*enquêteurs royaux*), kteří měli určité pravomoci v oblasti správy v době, kdy se panovník účastnil křížových výprav do Svaté země. Jejich význam nicméně postupně upadal. První zárodky toho, co bychom mohli nazvat veřejnou službou, se objevují v 15. století, kdy byla vytvořena instituce správních funkcí, které se nazývaly *office* a které tvořily až do revoluce základ fungování správy státu zejména v oblastech justice a financí. Tato instituce v zásadě spočívala v tom, že panovník delegoval prostřednictvím pověřovací listiny (*lettre de provision*) na určitou osobu, úředníka, který se nazýval *officier*⁵⁾, pravomoci vykonávat určité správní funkce. Odměny

úřadech (služební zákon), kde výkon státní správy jejími zaměstnanci je pojímán jako služba, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti. Pojem „*fonction publique*“ je ve Francii pojímán v zásadě také jako služba veřejnosti, která je naplňovaná činností úředníků.

⁴⁾ Termín *Ancien régime* je terminus technicus pro společenské a politické zřízení ve Francii v období od 15. století do roku 1789, jemuž dominoval absolutistický vládní systém. Výraz *Ancien régime*, který lze přeložit jako starý či předešlý režim tedy vyjadřuje „staré“ monarchistické zřízení a jeho principy, které byly odstraněny Francouzskou revolucí.

⁵⁾ V dnešní době je tento pojem ve francouzštině používán pro vojenské, policejní nebo námořní důstojníky.

těchto úředníků za výkon jim svěřených pravomocí byly poměrně malé, což však bylo vykompenzováno vcelku dobrým společenským statutem, který jim svěřená funkce skýtala, a různými privilegii, které z takové funkce vyplývaly (např. monopol vykonávat danou funkci na určitém území, vynětí z roboty, pravomoci výběru daní atd.). Nárůst počtu těchto úředníků zapříčinil, že se z nich stala poměrně vlivná skupina, která začala prosazovat své zájmy též vůči králi. V roce 1467 Ludvík XI. nařízením prakticky zakotvil neodvolatelnost těchto úředníků, resp. stanovil, že výkon svěřené funkce končí pouze z důvodu úmrtí úředníka, závažného porušení jeho úředních povinností či dobrovolnou rezignací. Tito úředníci, *officiers*, si nicméně zvykli navrhovat králi své nástupce, kteří za navrzení do úřednické funkce svým „navrhovatelům“ platili. V zásadě se tak vytvořila praxe prodejnosti funkcí. Aby z ní měla nějaký užitek též státní pokladna, byla uvedená praxe institucionalizována nařízením Karla IX. v roce 1568. V roce 1604 byla rozhodnutím Královské rady zakotvena dědičnost správních funkcí. Úředník měl na základě tohoto rozhodnutí pravomoc postoupit jemu svěřenou funkci svým dědicům výměnou za odvody do královské pokladny.

V období Ancien régime kromě výše uvedených funkcí existovaly též funkce tzv. *komisařů* (*commissaires*), kteří však podléhali přímo králi, na kterém byli v podstatě závislí, a kteří byli pověřováni konkrétními úkoly. V obecné rovině jejich role spočívala v zastupování zájmu krále v provinciích. Jejich pravomoci byly zpravidla též časově omezeny. Od první poloviny 17. století až do Revoluce se pro komisaře užíval název **intendant**.

Posledními dvěma skupinami osob zaměstnaných ve službách státu byli **inženýři** (*ingénieurs*) a **zaměstnanci** (*employés*). Inženýři byli pověřováni zpravidla úkoly, které měly velmi odbornou či ryze technickou povahu, např. budování komunikací a infrastruktury, a byli najímáni do služeb státu na základě konkurzů, které měly ověřit jejich odborné kvality. Pro zvyšování jejich kvalifikace byly též zřizovány specializované technické školy.⁶⁾ Právně byla práce a postavení inženýrů upravena zvláštními statuty, které upravovaly nejen jejich povinnosti, ale též různá jim přiznaná privilegia. Poslední kategorií byli zaměstnanci, které bychom mohli přirovnat k dnešním řadovým úředníkům. Pracovali zejména ve službách *officiers* nebo komisařů, jejichž příkazy plnili. Jejich působnost byla stanovena pravidly, která zejména upravovala pracovní dobu, kvalifikaci potřebnou pro výkon dané práce, povinnosti a sankce za jejich porušení.

1.2. Francouzská revoluce a vývoj veřejné služby v porevolučním období

Francouzská revoluce byla zcela jistě jedním z mezníků ve vývoji veřejné správy

⁶⁾ Např. roku 1775 byla zřízena *École des ponts et chaussées* (Škola pro budování mostů a cest), která je nejstarší školou specializovanou na civilní inženýrství. Tato škola si udržela svoji působnost dodnes a patří k nejprestižnějším školám ve svém oboru.

vy a veřejné služby ve Francii. Dne 4. srpna 1789 Národní shromáždění zrušilo privilegia starého režimu včetně možnosti prodávat svěřené funkce. To se následně projevilo též v Deklaraci práv člověka a občana z 26. srpna 1789, která v čl. 6 zakotvuje, že „Všem občanům (...) jsou stejně dostupné veškeré hodnosti, místa a veřejné úřady podle jejich schopností přičemž jediným rozlišením je jejich ctnost a talent.“⁷⁾ O tom, jaký význam měla mít veřejná správa a úředníci pro nové porevoluční zřízení, svědčí též čl. 15 Deklarace, který říká, že „Společnost má právo požadovat na každém veřejném úředníkovi, aby skládal ze své činnosti účty.“⁷⁾ V období po revoluci se načas setřely rozdíly mezi různými kategoriemi osob, které byly ve službách státu. Za osoby, které vykonávají veřejnou službu, byli považováni jak členové Národního shromáždění, tak i úředníci, kteří vykonávali čistě správní funkce. Revoluční období přineslo též rozdělení úředníků, kteří působili na ministerstvech na dvě skupiny, a to na „*fonctionnaires*“, neboli úředníky, kterým jsou přiděleny určité pravomoci, a běžné úředníky, již zmíněné *employés*, kteří v zásadě pouze vykonávají jim svěřené úkoly, aniž by měli nějaké zvláštní postavení.

Významným pro vývoj veřejné správy a veřejné služby bylo období tzv. Konzulátu a Prvního císařství.⁸⁾ Ústavou z roku VIII (1799) byly zřízeny dvě významné instituce, které přetrvaly dodnes, a to Státní rada⁹⁾ (*Conseil d'État*), která byla pověřena připravovat návrhy zákonů a nařízení, a Účetní dvůr (*Cour des comptes*), který měl za úkol kontrolovat nakládání se státními financemi. Zákonem ze 17. února 1800 byla zřízena funkce prefektů, kteří byli dosazeni do čela departmentů, a podprefektů, kteří stáli v čele obvodů (*arrondissements*) a kteří v zásadě nahradili komisaře, resp. intendanty. Toto období promítlo do řízení úřadů a postavení státních úředníků vojenské principy založené především na hierarchickém uspořádání jednotlivých úřadů, zejména ministerstev. Pokud jde o právní zakotvení postavení státních úředníků, v této době neexistoval žádný obecný statut či zákon, ale naopak každý úřad měl svá vlastní pravidla, která se týkala upořádání a pravomocí jednotlivých útvarů či úředníků. Státní úředníci měli poměrně dobré materiální zabezpečení a vzhledem k jasně daným hierarchickým uspořádáním jednotlivých úřadů též možnost dostat se v této hierarchii postupně na vyšší místa, což činilo zaměstnání ve státních službách poměrně

⁷⁾ Text deklarace je dostupný na: <http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskych.pdf>.

⁸⁾ Konzulát bylo historické období od listopadu 1799 do května 1804, kdy tzv. Ústava z roku VIII zřídila autoritářský politický režim, který byl řízen třemi konzuly, resp. fakticky prvním konzulem, kterým byl Napoleon Bonaparte. Období konzulátu skončilo 18. května 1804, kdy bylo vyhlášeno tzv. první císařství a Napoleon Bonaparte vyhlášen císařem. Období prvního císařství skončilo 6. dubna 1814 abdikací Napoleona Bonaparta a jeho následným odchodem na Elbu.

⁹⁾ Státní rada (*Conseil d'État*) je jednou z nejvýznamnějších a tradičních francouzských státních institucí. V současné době je jednak poradním resp. „konzultačním“ orgánem vlády, kterému jsou předkládány k přezkumu návrhy zákonů a nařízení před tím, než jsou tyto předloženy radě ministrů k projednání a dále určitých dekretů a jednak nejvyšším stupněm francouzského správního soudnictví. Též tento článek odkazuje na některá z jejích významných rozhodnutí, která se týkají veřejné služby a jejich zaměstnanců.

prestižní a atraktivní. Některé francouzské prameny pokládají toto období za zlaté období ve vývoji francouzské veřejné správy a služby.¹⁰⁾

V následném porevolučním období, tedy v období druhé republiky, druhého císařství a třetí republiky, nicméně nedošlo k zásadnímu vývoji, pokud jde o komplexní právní úpravu postavení státních úředníků. Toto období se vyznačuje roztržičností pravidel, která upravovala postavení státních úředníků. Praxe byla taková, že každé ministerstvo mělo svá pravidla pro přijímání úředníků, jejich služební postup a upravující jejich práva a povinnosti. Právních předpisů, které by se vztahovaly obecně na postavení úředníků, neexistovalo mnoho, a když už byly přijaty, tak upravovaly nikoliv postavení úředníků komplexně, ale pouze určitou konkrétní oblast, právo či povinnost. Tak například článek 65 zákona o financích z 22. dubna 1905 dával všem státním zaměstnancům právo nahlédnout do jejich osobní složky, která o nich byla vedena v souvislosti s udělením případných postihů nebo opožděním při jejich povyšování do vyšších funkcí. Jiný zákon, zákon z 28. února 1912 zakazoval povýšení státních úředníků, kteří nebyli uvedeni v seznamech úředníků, kteří mají nárok na služební postup, v době kdy je obsazováno určité místo. V tomto období, které trvá téměř jedno století, nicméně začínají vznikat první pokusy a jsou předkládány první ucelené návrhy na komplexní právní úpravu, resp. zákon, který by upravoval obecná pravidla týkající se přijímání zaměstnanců, jejich služební postup a jejich obecná práva a povinnosti. Jako první přišel s ideou zákona komplexněji upravujícího statut státních úředníků v roce 1842 slavný politický myslitel Alexis de Tocqueville. Na jeho myšlenky navázali v následujících letech někteří francouzští politici, zejména skupina poslanců, která v roce 1845 představila první ucelený návrh statutu státních úředníků, který upravoval, resp. sjednocoval zatím alespoň přijímání do státní služby a pravidla pro služební postup. Tento návrh nebyl z politických důvodů schválen stejně jako návrhy z roku 1873 a 1924, které představovaly již skutečně komplexní statuty úředníků s pravidly týkajícími se přijímání úředníků, jejich kategorií, disciplinárních pravidel a pravidel pro služební postup.

1.3. První obecné statuty upravující postavení státních úředníků

Po téměř sto letech, kdy již zmíněný Alexis de Tocqueville poprvé představil a prosazoval myšlenku zákona komplexně upravujícího postavení státních úředníků a mnoho pokusů prosadit tuto úpravu následně selhalo, se Francie v roce 1941 konečně dočkala svého prvního obecného statutu civilních úředníků, a to přijetím zákona z 14. září 1941.¹¹⁾ Problém nicméně spočíval v tom, že tento zákon, jehož účelem bylo především sjednotit státní úředníky a dát jim určitý pocit stability, ale také zajistit jejich kázeň ve válečném období, byl schválen tolik neoblíbeným kola-

¹⁰⁾ DORD, O., *op. cit.* 2, s. 29.

¹¹⁾ Text zákona je na stránkách: http://legitogo.gouv.tg/annee_txt/1942/Pages%20from%20jo%201942-440-a.pdf.

borantským režimem z Vichy. S ohledem na období, ve kterém tento zákon vznikl, se do něj promítla ideologie Vichystického režimu, kdy základními principy byl respekt k nadřízeným či poslušnost a kázeň státního úředníka. Z práce ve státních službách byli vyloučeni Židé a svobodní zednáři. Z těchto důvodů v mnoha případech tento statut ani nebyl respektován či aplikován. Vzhledem k tomu, že se nicméně jednalo o skutečně první komplexní normu, která byla platná, tak tento statut má své místo v historii francouzské veřejné služby.

Vývoj právní úpravy francouzské veřejné služby tak nabral plné obrátky až po druhé světové válce, kdy Francie potřebovala zajistit rekonstrukci válkou oslabené země a kdy jednou z priorit byla i reforma veřejné správy a veřejné služby. Klíčovou roli v reformě veřejné služby sehrál Michel Debré, politik a právník, který byl jmenován do čela Dočasné mise pro reformu veřejné služby (*Mission provisoire de réforme de la fonction publique*). Je to právě on, kdo je považován za duchovního otce a zakladatele *École nationale d'administration* (ENA), prestižní školy pro vzdělávání a přípravu francouzských úředníků, která stále hraje ve francouzské státní správě a veřejné službě klíčovou roli.¹²⁾ Michel Debré též inici-

¹²⁾ *École nationale d'administration* (ENA), v českém překladu Národní škola pro administrativu, je jedna z nejprestižnějších škol ve Francii. Patří mezi tak zvané *Grande école* (doslovný překlad Velké školy), což jsou vzdělávací instituce, které mají zvláštní statut. Studium na takových školách bychom mohli přirovnat k prohlubování vzdělání nad rámec univerzitního, které se vyznačuje jednak velmi přísnou selekcí uchazečů o studium, dále velkým podílem odborných a praktických stáží v rámci studia a uplatnění absolventů ve státních službách, což je právě u ENA podmínkou. ENA byla zřízena v roce 1945 s cílem být vzdělávací institucí, která by připravovala systematicky její studenty na práci ve vyšších postech francouzské veřejné správy. ENA sídlí ve Štrasburku a má též detašované pracoviště v Paříži. Každoročně přijme do ročníku na základě konkurzu zhruba 80 francouzských studentů a okolo 30 studentů zahraničních. Studium pro francouzské studenty je rozděleno do tří bloků, a to evropského (zaměřený zejména na problematiku vztahu Francie vůči EU a mezinárodním organizacím), teritoriálního (zaměřeného na roli úředníků v rámci dekoncentrované francouzské veřejné správy) a blok řízení v rámci veřejné služby (tento blok již neabsolvují zahraniční studenti). Každý blok zahrnuje jednak klasickou „studijní“ část, která se odehrává ve Štrasburku a která je založena na přednáškách, odborných seminářích a především řešení případových studií a dále stáž. Stáž v rámci evropského bloku absolvují studenti zejména na francouzských ambasádách v zahraničí nebo v mezinárodních organizacích typu EU, WTO, Rada Evropy atd. Stáž v teritoriálním bloku absolvují studenti na některé z prefektur a stáž v rámci třetího bloku v některém z význačných francouzských podniků (AXA, AREVA, SNCF atd.). ENA nemá svůj vlastní pedagogický sbor (výjimkou jsou dva pedagogové zajišťující organizaci tělesné výchovy a prohlubování výuky francouzštiny pro zahraniční studenty), přednášející jsou odborníci pracující zejména ve veřejné správě či mezinárodních organizacích. Studenti dostávají hodnocení jednak za absolvované stáže a jednak za výsledky zkoušek, kterými jsou zakončeny jednotlivé bloky. Na základě výsledků za celé studium je vytvořeno pořadí studentů a ti nejlepší mají právo výběru instituce, kam po ukončení studia nastoupí. Prestižními jsou zejména instituce, jako je Státní rada, Účetní dvůr nebo ministerstva. ENA je ve Francii předmětem častých polemik a kritik. Na jednu stranu jsou Francouzi hrdí, že tuto instituci, která vychovala mnoho významných osobností včetně několika prezidentů, mají, na stranu druhou je ENA kritizována jako elitářská škola, jejíž absolventi vytvářejí po ukončení školy velmi pevné vztahové sítě v rámci francouzské veřejné služby. Absolventům je též vyčítáno, že škola je posune do institucí nebo

oval zřízení zvláštního orgánu Ředitelství veřejné služby (*Direction de la fonction publique*), které podléhalo premiérovi. V neposlední řadě inicioval vznik obecného statutu státních úředníků, který byl přijat jakožto zákon č. 46-2294 z 19. října 1946 o obecném statutu státních úředníků (*Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires*). Jeho prvořadým účelem bylo zejména zajistit stabilitu úředníků v rámci jejich úřadů a upravit postavení úředníků v rámci jednoho zákona, který by byl společný pro veškeré státní úředníky. Kariérní systém, který byl statutem zakotven, zajišťoval nezávislost úředníků na politické moci a dále zajišťoval úředníkům též v podstatě právo na stálé zaměstnání. Na základě statutu měli též úředníci právo sdružovat se v rámci odborů, nicméně statut nijak nezmiňoval právo stávkovat. Důležitým prvkem bylo zavedení konkurzu jakožto obecného způsobu náboru úředníků. Tento statut se nicméně vztahoval pouze na státní úředníky, a proto byl doplněn zákonem z 28. dubna 1952 o obecném statutu úředníků obcí a zákonem z 20. května 1955, který upravoval postavení zaměstnanců státních zdravotnických zařízení. Tento model je v podstatě uplatňován i dnes, jak uvidíme dále.

K dalšímu vývoji v oblasti právní úpravy postavení státních úředníků došlo v souvislosti s přijetím Ústavy z roku 1958. Zvláštním nařízením s mocí zákona byl na základě čl. 92 ústavy přijat obecný statut pro úředníky (*Statut général des fonctionnaires*).¹³⁾ Hlavním účelem a určitou novou přidanou hodnotou této úpravy bylo vymezit základní záruky dané úředníkům tak, aby mohli efektivně vykonávat své funkce. Stejně tak bylo účelem tohoto statutu vymezit otázky, které spadají do působnosti zákonné úpravy a ty, které lze upravit na podzákonné úrovni.

Statut z roku 1959 se využíval téměř 25 let a ke konci své účinnosti již nedostačoval vzhledem ke změnám ve Francouzské veřejné správě, především rozsáhlé reformě veřejné správy a decentralizaci, která proběhla na počátku osmdesátých let. V roce 1981 vyhlásil socialistický kandidát na úřad prezidenta François Mitterrand v rámci volební kampaně přijetí nového obecného statutu pro úředníky jako jeden z hlavních cílů, které by chtěl prosadit jakožto francouzský prezident. Jeho vítězství v prezidentských volbách a následné vítězství levice ve volbách parlamentních umožnilo zahájit práce na zcela nové právní úpravě veřejné služby. V letech 1983 až 1986 byly Parlamentem přijaty postupně čtyři zákony, jeden obecný a tři zvláštní, které tvoří tzv. **Generální statut veřejné služby** (*Statut général de la fonction publique*) a které budou detailně rozebrány v následujících kapitolách.

na posty, které by pro jiné úředníky byly vrcholem jejich kariéry. Pravdou nicméně je, že ENA je brána jako význačná a dnes již tradiční součást francouzské veřejné služby.

¹³⁾ *Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires*. Text je dostupný na: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000875201&dateTexte=20130805.

Z výše uvedeného lze shrnout, že francouzská veřejná služba, její pojetí a především její právní rámec není věcí, která by byla otázkou momentální potřeby či společenské objednávky, ale naopak je výsledkem dlouhého historického vývoje, který sahá až do předrevolučního období.

2. Současný právní rámec francouzské veřejné služby

2.1. Ústavní základy francouzské veřejné služby

Stejně tak jako jiná odvětví práva, tak i právo upravující francouzskou veřejnou službu spočívá na ústavních základech. Jak jsme již zmínili výše, již v Deklaraci práv člověka a občana z 26. srpna 1789, která patří dodnes mezi základní pilíře francouzského práva, čl. 6 zakotvuje, že „*Všem občanům (...) jsou stejně dostupné veškeré hodnosti, místa a veřejné úřady podle jejich schopností přičemž jediným rozlišením je jejich ctnost a talent.*“. Princip, který je ve zmíněném ustanovení vyjádřen, tedy princip rovného přístupu k veřejným funkcím, je jedním z nejdůležitějších principů, na kterém francouzská veřejná služba funguje, jak uvidíme dále. Pokud jde o text Ústavy z roku 1958, ustanovení, která by výslovně upravovala problematiku veřejné služby v užším smyslu, jsou v textu v zásadě pouze dvě. Jedná se o čl. 13, který upravuje pravomoci prezidenta republiky, mezi které patří jmenování do veřejných a vojenských funkcí státu. Tato pravomoc (*Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat. ...*) je formulována sice velmi obecně nicméně článek 13 uvádí funkce, které podléhají jmenování (členové Státní rady, velvyslanci, prefekti atd.).¹⁴⁾

Článek 34 Ústavy vymezuje oblasti, jejichž právní úprava musí být upravena na zákonné úrovni. Jednou z těchto oblastí jsou základní záruky přiznané civilním a vojenským úředníkům státu pro výkon jejich funkcí (*les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat*). Předmětné ustanovení Ústavy blíže základní záruky nevymezuje, to je tedy svěřeno zákonu. Nicméně poměrně bohatá je i rozhodovací praxe Státní rady či Ústavní rady (*Conseil constitutionnel*), která mezi základní záruky či garance přiznané civilním a vojenským státním zaměstnancům řadí například právo na důchod, nábor prostřednictvím konkurzů, právo úředníka být jmenován na volné místo v rámci jeho stupně, povinnost zajistit souhlas úředníka s přidělením práce, která neodpovídá úkolům, které se vztahují k jeho stupni atd.).

Samozřejmě ustanovení, která se nějakým způsobem dotýkají veřejné služby, státní správy či samosprávy je v Ústavě celá řada, nicméně uvedená dvě ustanovení jsou v zásadě jediná, která se týkají postavení úředníků, resp. veřejné služby v užším smyslu tak, jak je předmětem tohoto článku.¹⁵⁾

¹⁴⁾ FORMERY, S. L. *La Constitution commentée*. 15^e édition. Paris: Hachette Livre, 2012, s. 45.

¹⁵⁾ Více k tomuto tématu: STIRN, B. *Les sources constitutionnelles du droit administratif*. 6^e édition. Paris: LGDJ Systèmes, 2008.

2.2. Struktura právní úpravy francouzské veřejné služby

Státní zaměstnanci, resp. úředníci představují poměrně význačnou sílu, nejen pokud jde o jejich počet. Práce ve službách státu měla – a stále má – ve francouzské společnosti prestiž, čemuž odpovídá i zvláštní úprava postavení úředníků, která je vyjímá z působnosti pracovního práva. Porevoluční historické období se vyznačovalo velkou roztříštěností, pokud jde o úpravu postavení zaměstnanců státu, resp. úředníků, kdy většina úřadů měla svoji úpravu, a to na úrovni toho, co bychom mohli nazvat interními normami. Např. za III. republiky, tedy v letech 1884–1911, existovalo 153 dekretů, které upravovaly postavení úředníků v rámci ústředních správních orgánů, zejm. ministerstev.¹⁶⁾ Postupným vývojem docházelo k sjednocování právní úpravy úředníků, která vyústila k přijetí prvních obecných statutů, které nicméně nebyly ještě schopny zachytit a reflektovat rozdíly mezi jednotlivými typy zaměstnanců ve službách státu.

Stávající struktura právní úpravy veřejné služby je i s ohledem na výše uvedená východiska postavena na principu speciální právní úpravy, která obecně vyjímá určité kategorie zaměstnanců veřejné správy z působnosti pracovního práva, a je založená na jednom obecném zákoně, který tvoří obecný právní rámec pro všechny kategorie veřejných zaměstnanců a třech zvláštních zákonech, které umožňují uchopit rozdíly mezi jednotlivými kategoriemi veřejných zaměstnanců, resp. jednotlivými kategoriemi francouzské veřejné služby. Tato úprava též zároveň vymezuje tři kategorie francouzské veřejné služby, a to službu státní, službu územní a službu nemocniční. Uvedenými zákony jsou:

- zákon 83-634 z 13. července 1983 upravující práva a povinnosti úředníků (*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*)¹⁷⁾
- zákon 84-16 z 11. ledna 1984 upravující pravidla pro postavení úředníků státní služby (*Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*)¹⁸⁾
- zákon 84-53 z 26 ledna 1984 upravující pravidla pro postavení úředníků územní veřejné služby (*Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*)¹⁹⁾
- zákon 86-33 z 9. ledna 1986 upravující pravidla pro postavení úředníků nemocniční veřejné služby (*Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière*).²⁰⁾

¹⁶⁾ DUPUYS, G., GUÉDON, M. J., CHRÉTIEN, P. *Droit administratif*. 12^e édition. Paris: Dalloz, 2011, s. 379.

¹⁷⁾ Text zákona dostupný na: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068812.

¹⁸⁾ Viz www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068830&dateTexte=20091002.

¹⁹⁾ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434.

²⁰⁾ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068965&dateTexte=vig.

Uvedené zákony jsou čtyřmi základními pilíři, na kterých stojí právní úprava francouzské veřejné služby a které pokrývají postavení naprosté většiny zaměstnanců francouzské veřejné správy. Všechny čtyři zákony tvoří, jak již bylo zmíněno, tzv. Generální statut veřejné služby, přičemž každý ze zákonů tvoří jednu z hlav generálního statutu. Výše uvedená struktura postavená na existenci jednoho obecného zákona společného pro všechny tři kategorie veřejné služby a tří speciálních zákonů pro každou veřejnou službu je na první pohled srozumitelná. Nicméně uvedené čtyři zákony představují pouze základ právní úpravy veřejné služby, neboť postavení úředníků je kromě generálního statutu, tvořeného výše uvedenými zákony, upraveno též mnoha podzákonnými předpisy, které teorie dělí na:

- a) **tzv. zvláštní statuty obecné** (*statuts particuliers ordinaires*), které jsou na základě zákonných zmocňovacích ustanovení přijaté, po přezkumu Státní radou, ve formě dekretů²¹⁾. Počet těchto zvláštních statutů se pohybuje okolo 1800!²²⁾ Tyto zvláštní statuty jakožto prováděcí předpisy stanovují různé modalities vztahující se k různým sborům úředníků (pojem sbor úředníků je podrobně vysvětlen v části 2.3.2), a to zejména vnitřní strukturu a hierarchii sboru, rozdělení sboru na stupně a úrovně a podmínky pro služební postup v rámci sboru, dále různé modalities a podmínky týkající se nábory zaměstnanců do daného sboru a náplně práce;
- b) **tzv. zvláštní statuty stanovující výjimky z aplikace generálního statutu** (*statuts particuliers dérogatoires*), které naopak upravují výjimky zásadního charakteru z právní úpravy obsažené v generálním statutu pro určité sbory úředníků. Stejně jako zvláštní statuty obecné jsou přijaty na základě zákonných zmocňovacích ustanovení po přezkumu Státní radou ve formě dekretu. Tyto zvláštní statuty stanovují výjimky k ustanovením generálního statutu, které neodpovídají plně potřebám a specifikům dotčeného sboru úředníků a úkolům, které úředníci v rámci tohoto sboru zajišťují. Např. čl. 10 zákona č. 83-634 stanoví, že uvedené statuty se týkají sborů úředníků, kteří jsou uváděni do státní služby prostřednictvím ENA, dále sborů zaměstnanců školských zařízení a vědeckých pracovníků a dále sborů zaměstnanců, které jsou uznány jako sbory mající ryze odborný charakter (architekti, lékaři atd.);
- c) **zvláštní statuty speciální** (*statuts particuliers spéciaux*), se odlišují tím, že mohou být v rozporu s jakýmkoliv ustanovením generálního statutu. Jejich účelem je především vyjmout určité sbory úředníků z práva na stávkou nebo toto právo výrazně omezit z důvodu ochrany veřejného pořádku nebo z důvodu nutnosti zajištění kontinuity a nepřetržitosti jejich služby. Tento typ statutů vyžaduje vždy formu zákona, neboť omezuje základní záruky, které jsou přiznané čl. 34

²¹⁾ Čl. 8 zákona č. 84-16; čl. 4 a 6 zákona č. 84-53 a čl. 5 zákona č. 86-33.

²²⁾ PEISER, G. *Droit de la fonction Publique*. 20^e édition. Paris: Dalloz, 2012, s. 28.

Ústavy úředníkům. Tyto zvláštní statuty se tak vztahují např. na pracovníky vězeňské služby, pracovníky řízení letového provozu či pracovníky policie.

Kromě uvedených zákonů tvořících generální statut existují i další zákony, resp. kategorie státních zaměstnanců, které výše uvedené právní úpravě podřízené nejsou a fungují na ní v podstatě nezávisle. Jejich postavení je upraveno zvláštními zákony, které teorie nazývá tzv. **autonomními statuty** (*statutes autonomes*). Jedná se o:

- soudce a soudní úředníky (*les magistrats de l'ordre judiciaire*), kteří jsou podřízeni právnímu režimu nařízení s mocí zákona z 22. prosince 1958, o základním zákonu upravujícím statut soudnictví (*ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*)²³⁾,
- vojáky a vojenské osoby, na něž se vztahuje zákon z 24. března 2005, o obecném statutu vojenských osob (*loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires*)²⁴⁾,
- úředníky obou komor Parlamentu, tedy Národního shromáždění a Senátu, jejichž právní režim je z důvodu dělby moci, která zahrnuje finanční a správní autonomii obou komor Parlamentu, podřízen statutům, které jsou přijaty na úrovni Kanceláří jednotlivých komor Parlamentu. Nicméně zákonodárce tuto autonomii určitým způsobem korigoval, když úředníky obou komor parlamentu pojímá jako zaměstnance státu.²⁵⁾

2.3. Vymezení úředníků a vnitřní členění veřejné služby s ohledem jejich postavení

Výše uvedená právní úprava tvořená zákony tvořícími generální statut veřejné služby a zvláštními statuty se vztahuje na tzv. *fonctionnaires*, což je pojem, pro který český jazyk nemá přesný ekvivalent. Obecně lze pojem *fonctionnaire* přeložit jako úředník, nicméně to není zcela přesné, neboť v českém jazyce má pojem úředník obecný význam. Francouzština pro tento účel využívá pojem *agent public*, což je úředník nebo spíše státní zaměstnanec v širším slova smyslu. *Fonctionnaires* jsou francouzským právem pojímáni jako kategorie úředníků, jejichž postavení je podřízeno úpravě obsažené ve výše uvedeném generálním statutu veřejné služby, který jejich postavení přiznává určité atributy, které nejsou vlastní ostatním státním zaměstnancům. Pro potřeby tohoto článku budeme používat pro pojem *fonctionnaire* pojem úředník.

2.3.1. Vymezení úředníka (*fonctionnaire*)

Je poměrně zajímavé, že právní úprava neobsahuje definici úředníka, byť se

²³⁾ Text zákona dostupný na: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339259.

²⁴⁾ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000808186.

²⁵⁾ Viz čl. 31 zákona č. 83-634 z 13. července 1983, o právech a povinnostech úředníků.

jedná o klíčový pojem celé právní úpravy veřejné služby. Pojem úředníka (*fonctionnaire*), resp. jeho pojmové vymezení obsahuje nicméně čl. 2 zákona č. 84-16 z 11. ledna 1984 upravující postavení úředníků státní služby, který je vymezuje jako osoby, které byly jmenovány do stálého zaměstnání na plný úvazek a kterým byla přiznána definitivita a hodnost v hierarchii daného úřadu. Pojem úředník tak vychází z následujících atributů:

- a) jmenování, jakožto jednostranný akt, na jehož základě je daná osoba přijata do úřednického stavu,
- b) stálost zaměstnání a plný úvazek, přičemž stálostí zaměstnání se nerozumí ani tak stálost výkonu zaměstnání jako spíše garance existence daného zaměstnání; pokud se jedná o plný úvazek, praxe není tak striktní a v určitých situacích může úředník vykonávat svoji funkci i na částečný úvazek,
- c) přiznání definitivy (*titularisation*), což je jednostranný akt, kterým jmenovací orgán daného úřadu definitivně zařazuje danou osobu do úřednického stavu.

Další klíčový princip, který vymezuje úředníky (*fonctionnaires*), vychází z čl. 4 zákona 83-634 z 13. července 1983 upravující práva a povinnosti úředníků, dle kterého je úředník ve vztahu k úřadu či administrativě, ke které náleží, v postavení, které se plně řídí statuty a jejich prováděcími předpisy, tzn. zvláštními statuty, které byly zmíněny výše (*Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire*). Kromě tří uvedených atributů je tedy klíčová pro vymezení úředníka též jeho podřízenost právní úpravě obsažené v generálním statutu a souvisejících prováděcích podzákoných předpisech.

Byť se tento článek primárně zabývá úředníky v užším slova smyslu (*fonctionnaires*) a jejich postavením, nelze se nezmínit i o dalších kategoriích zaměstnanců, kteří se úředníkům v užším slova smyslu přibližují, nicméně mají odlišné právní postavení (tzv. *non-fonctionnaires*).

Jedná se v první řadě o tzv. smluvní úředníky (*agents contractuels*), kteří představují neopomenutelnou kategorii státních zaměstnanců. Zatímco nábor úředníků prostřednictvím konkurzů a poté jejich definitivní zařazení do struktur daného úřadu prostřednictvím přiznání definitivy je proces svázaný pevnými pravidly a časově náročný, přijetí „smluvního úředníka“ na základě smlouvy je prostředkem, jak mohou jednotlivé úřady pružněji reagovat na aktuální potřeby zajistit určitou činnost nebo přijmout zaměstnance, který svoji kvalifikací či zkušenostmi odpovídá na konkrétní potřebu daného úřadu. Postavení smluvních úředníků bylo a stále je předmětem mnoha problémů a soudních sporů. Tito smluvní úředníci totiž v zásadě vykonávají stejné činnosti jako úředníci (*fonctionnaires*), mají též v zásadě stejné povinnosti, nicméně nemají práva a záruky, které úředníkům přiznává generální statut, např. právo na služební postup a s tím související právo na zvýšení platu. Vzhledem k tomu, že podíl těchto smluvních úředníků ve francouzské veřejné službě není zanedbatelný²⁶⁾ a jejich postavení je na rozdíl od

²⁶⁾ V roce 2005 pracovalo ve veřejné službě 1 092 000 smluvních úředníků, což činilo přesně

úředníků mnohem slabší, byly přijaty zákony, zejména zákon č. 96-1093 z 16. prosince 1996 o zaměstnání ve veřejné službě a různých statutárních opatřeních (*Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire*)²⁷⁾ a zákon č. 2001-2 z 3. ledna 2001 o postupném odstraňování zaměstnání bez garancí a modernizaci náboru do veřejné služby (*Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique*)²⁸⁾, přičemž první z uvedených zákonů upravoval tři skupiny opatření, jenž měla za cíl posílit postavení smluvních zaměstnanců, a to: možnost přiznání definitivy (*titularisation*) smluvním úředníkům, za splnění určitých podmínek; rozšíření výhod, které požívají úředníci, i na úředníky smluvní a určitá upřesňující pravidla týkající se postavení smluvních úředníků. Druhý ze zákonů pak přiznal smluvním úředníkům možnost být přijat do úřednického stavu po pěti letech práce pro daný úřad za předpokladu úspěchu ve zvláštních výběrových řízeních vyhrazených pouze pro smluvní úředníky.²⁹⁾

Kromě smluvních úředníků existují i další kategorie státních zaměstnanců, kteří mají postavení odlišné od úředníků i přesto, že pracují pro stejný úřad a v zásadě vykonávají stejné či podobné činnosti jako úředníci. Jsou to „pomocní“ zaměstnanci (*auxiliaires*), kteří jsou nájímáni zpravidla na dobu určitou například jako zástup za zaměstnance, kteří dočasně nemohou z nějakého důvodu vykonávat danou funkci. Tato kategorie zaměstnanců nachází své uplatnění zejména ve školství. Vzhledem k tomu, že i tito zaměstnanci byli v určitém období poměrně četní (byť se jejich počet v poslední době snižuje), byly jim postupně zákony nebo i na základě rozhodnutí Státní rady přiznány určité garance (např. nemožnost propustit pomocnou zaměstnankyni v případě těhotenství³⁰⁾, právo pomocných zaměstnanců na minimální mzdu³¹⁾ atd.).

Francouzská veřejná služba je v obecné rovině považována za nezávislou na aktuální politické situaci v tom smyslu, že změny, resp. obměny vlád (které nejsou ve Francii ničím výjimečným) by neměly mít na úředníky resp. jejich postavení a pracovní zařazení vliv. Pravdou je, že ve Francii s ohledem na postavení veřejné služby nedochází po např. jmenování nové vlády či pouze obměně v osobách ministrů k „personálním zemětřesením“, jako je tomu například v České republice. Úřady jako ministerstva či orgány místních samospráv nejsou pouze orgány správními, ale ve své podstatě i orgány politickými. Tato dualita se tak promítá i do organizace úřadů, kde kromě úředníků pracují též zaměstnanci

20,5% zaměstnanců veřejné služby. Zdroj: Bílá kniha o budoucnosti veřejné služby (*Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction Publique*), s. 33. Procentuální podíl smluvních úředníků zůstává i v dnešní době v zásadě stejný či velmi podobný.

²⁷⁾ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000563052>.

²⁸⁾ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000221753>.

²⁹⁾ DUPUYS, G., GUÉDON, M. J., CHRÉTIEN, P. *op. cit.* 16, s. 379.

³⁰⁾ Rozhodnutí Státní rady z 8. června 1973, Dame Peynet.

³¹⁾ Rozhodnutí Státní rady z 23. dubna 1982, Ville de Toulouse.

kabinetů ministrů či vedoucích volených představitelů územních samosprávných celků jejich poradci atd. Je pochopitelné, že politický představitel daného úřadu jako ministr, předseda regionální rady či starosta se chce po nástupu do funkce obklopit blízkými spolupracovníky. Tyto osoby si tak vybírá nikoliv na základě konkurzů, ale pouze a jen na základě svého uvážení, čímž je prolomen princip rovnosti v přístupu k zaměstnání v rámci veřejné služby. Na tyto osoby se obecně nevztahuje Generální statut a nepožívají tak práv a garancí, které Generální statut úředníkům přiznává. Jejich působení v rámci daného úřadu je tak z logiky jejich funkcí dočasné. Role zaměstnanců kabinetů, poradců atd. je nicméně poměrně významná, neboť představují „politický“ prvek v rámci daných úřadů. V praxi je pak jejich rolí sloužit jako určitý „most“ mezi politickými představiteli daných úřadů a administrativou.³²⁾

Poslední skupinou zaměstnanců, která má odlišné postavení od úředníků a o které je třeba se zmínit, jsou stážisté (*stagiaires*). Stážistou je v podstatě úředník, který byl přijat a jmenován do zaměstnání v rámci veřejné služby v souladu s příslušným statutem, nicméně kterému nebyla ještě přiznána definitivita. Činnost stážistů tak směřuje k jedinému cíli, a to je splnit podmínky pro přiznání definitivy, čímž se z nich stanou plnohodnotní úředníci se všemi souvisejícími právy a povinnostmi. Judikatura upřesnila postavení stážistů jako „dočasné a zkušební“ a omezené délkou období stáže. Pokud jde o právní postavení stážistů, vztahuje se na ně statut příslušné veřejné služby, ve které vykonávají období stáže a kde jim má být přiznána definitivita, a jejich specifické postavení je nadto upraveno zvláštními dekrety. Mezi stážisty mají specifické postavení stážisté, kteří jsou studenti zvláštních správních škol, jako je např. ENA. Na rozdíl od ostatních stážistů, tito stážisté vykonávají svoji stáž v rámci výuky na dané škole, přičemž na základě celkových výsledků za jejich studium jsou přijímáni do daných úřadů, kde jsou jmenováni do dané funkce, a je jim zároveň přiznána definitivita. Jejich postavení se liší též tím, že mají povinnost setrvat ve veřejné službě po stanovenou dobu, v případě absolventů ENA je to 10 let. V případě předčasného odchodu z veřejné služby jsou povinni kompenzovat státu náklady na jejich studium.

2.3.2. Vnitřní struktura veřejné služby ve vztahu k postavení úředníků

V předchozím oddíle jsme vymezili atributy úředníka v užším slova smyslu (*fonctionnaire*). Pro postavení úředníka francouzské veřejné služby není podstatné pouze naplnění uvedených atributů, které z něj dělají úředníka, ale též jeho postavení v hierarchii dané administrativy, resp. úřadu. Výše jsme uvedli, že veřejná

³²⁾ Vice např. v publikaci *Courrier des maires et des élus locaux: Guide pratique et le statut des collaborateurs des élus locaux*, édition 2008 (publikace dostupná ke stažení na <http://www.courrierdesmaires.fr/wp-content/uploads/2012/06/COU-statut-collaborateurs%C3%A9lus2008.pdf>).

služba ve Francii je rozčleněna na tři kategorie, a to na veřejnou službu státní, veřejnou službu územní a veřejnou službu nemocniční. Nicméně každá z uvedených kategorií je též vnitřně členěna, přičemž toto vnitřní členění a hierarchie má klíčový vliv na postavení úředníků, a zejména průběh jejich kariéry, jak dále uvidíme.

Základní pravidla pro vnitřní strukturu uvedených kategorií veřejné služby jsou upravena v každém ze tří výše uvedených zákonů, které danou kategorii veřejné služby regulují. Tak například, pokud jde o veřejnou službu státní, její vnitřní strukturu upravuje čl. 29 zákona č. 84-16 z 11. ledna 1984 upravující statutární ustanovení týkající se veřejné služby státní, který vymezuje strukturu dané veřejné služby takto:

- a) úředníci jsou sdruženi do sborů (*corps*)³³⁾, které zahrnují jednu nebo více hodností (*grades*) a jsou dále zařazeny do kategorií (*catégories*) na základě kvalifikačních požadavků pro úředníky daného sboru (*Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories.*).
- b) sbor je tvořen úředníky, kteří jsou podřízeni stejnému zvláštnímu statutu a jsou povoláni k tomu zastávat odpovídající hodnost v rámci daného sboru (*Ces corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades.*).
- c) sbory jsou zařazeny vždy do jedné z kategorií určených dle sestupného pořadí písmeny A, B, C a D, přičemž zvláštní statuty stanoví začlenění každého sboru do jedné z těchto kategorií (*Ils sont répartis en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une de ces catégories.*).

Abychom mohli pochopit výše uvedenou strukturu, tj. rozdělení úředníků do sborů a hodností a jejich zařazení do kategorií, je třeba si uvedené pojmy blíže vysvětlit.

Sbory (*corps*) jsou definovány jako uskupení úředníků, kteří jsou podřízeni zvláštnímu statutu a jsou povoláni k tomu zastávat určitou hodnost (v rámci daného sboru). Jednoduše řečeno se jedná o úředníky, které spojuje v zásadě stejná činnost a tím i právní postavení určené daným statutem. Existuje tak mnoho různých sborů úředníků od sboru Státních radů (*Conseillers d'Etat*), prefektů, podprefektů, přes sbory inspektorů práce, daňových kontrolorů až např. po sbor knihovníků veřejných knihoven. Jenom v rámci veřejné služby státní existuje několik set sborů, přičemž jejich počet působí mnohé obtíže a je předmětem častých kritik. Proto jsou tendence počet sborů snižovat. V roce 1996 existovalo okolo 1500 sborů, z nichž 900 bylo „aktivních“, tzn. takových, do kterých byli přijímáni úředníci.

³³⁾ U veřejné služby územní je pojem „*corps*“ nahrazen pojmem „*cadres d'emplois*“, což lze přeložit jako skupiny či rámce zaměstnání.

Zejména v letech 2005–2009 proběhla prostřednictvím buď zrušení některých „neaktivních“ sborů nebo sloučení jednotlivých sborů, velká redukce jejich počtu, který byl snížen z 685 na 380³⁴⁾. Též počet úředníků v rámci jednotlivých sborů se liší od více než 120 000 školských profesorů, přes 700 zkušebních komisařů pro udělení řidičských průkazů a 150 členů sboru prefektů až po zhruba 30 členů sboru geometrů národního institutu pro geografické informace (IGN).³⁵⁾ Vůdčím právním principem, který je určující pro vymezení sborů jako takových a postavení úředníků, kteří do daného sboru náleží, je rovnost v postavení úředníků, kteří náleží do daného sboru.

Každý ze sborů je začleněn do jedné z **kategorií označených jako A, B, C**³⁶⁾. Zařazení daného sboru do příslušné kategorie určuje ve své podstatě kvalifikační požadavky na vstup úředníka do daného sboru a též odměňování. Kategorie A (do ní jsou zařazeny např. sbory Státních radů, prefektů, policejních komisařů, důlních inženýrů, úředníků INSEE³⁷⁾) je pojmána jako kategorie nejvyšší, která sdružuje sbory, jejichž náplní jsou v obecné rovině koncepční, strategické, řídicí a vysoce odborné činnosti. Tomu odpovídají i kvalifikační nároky, kdy podmínkou pro účast v konkurzu je vysokoškolské vzdělání. Kategorie B (např. sbory městských strážníků, komisařů pro udělení řidičských průkazů či daňových kontrolorů) zahrnuje sbory úředníků, které jsou pověřeny prováděcími činnostmi na základě zákonů. Pokud jde o kvalifikační nároky, na účast ve výběrovém řízení pro vstup do sborů zařazených do kategorie B je potřeba minimálně maturita. Poslední z kategorií – C, tvoří sbory, jež jsou pověřeny výkonnými a technickými činnostmi (např. sbory pracovníků ostražky, pracovníků skladů, pracovníků zajišťujících technické a údržbářské práce atd.). Kvalifikačním předpokladem je výuční list či osvědčení pro výkon určitého povolání.

Výše jsme uvedli, že úředníci jsou sdruženi do sborů, které zahrnují jednu nebo více **hodností** (*grades*). Definici hodnosti uvádí čl. 12 zákona č. 83-634 z 13. července 1983 upravující práva a povinnosti úředníků, dle kterého je hodnost titul, který opravňuje jeho držitele vykonávat odpovídající zaměstnání (*Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.*), přičemž dále stanoví, že hodnost je odlišná od zaměstnání (*Le grade est distinct de l'emploi.*). Rozdíl mezi hodností a zaměstnáním je z právního hlediska velmi významný. Hodností se tak rozumí pro daného úředníka právní titul, se kterým jsou spojena práva, z nichž nejdůležitější je právo výkonu odpovídajícího zaměstnání, jinak řečeno právo na trvalou kariéru. Zaměstnání (*emploi*) je v tomto smyslu pracovní místo, resp. to, co bychom nazvali v českých podmínkách

³⁴⁾ Zdroj: www.lefigaro.fr/economie/2009/04/08/0400120090408ARTFIG00398-fonction-publique-330-corps-seront-supprimes-.php.

³⁵⁾ DORD, O., op. cit. 2, s. 97.

³⁶⁾ Kategorie „D“, která je uváděna v textu zákona se dnes v praxi nepoužívá.

³⁷⁾ *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE) je obdobou Českého statistického úřadu.

„tabulkové místo“, kterému odpovídá určitá funkce. Toto rozlišení mezi hodností a zaměstnáním má svůj historický původ a bylo poprvé uplatněno v zákoně z 19. května 1834 o postavení vojenských důstojníků (*Loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers*). Zpravodaj k tomuto zákonu, ministr války, maršál Soult vystihl rozdíl mezi hodností a zaměstnáním tak, že hodnost je udělená králem a určuje postavení důstojníka, zatímco určit úkoly či zaměstnání (ve smyslu náplně práce) daného důstojníka přísluší vrchnímu velení armády³⁸⁾. Z pohledu současných podmínek veřejné služby, hodnost náleží úředníkovi a je prostředkem jeho práva na výkon jeho kariéry, kdežto jeho zaměstnání mu určuje daná administrativa, resp. úřad. Počet hodností v rámci každého sboru je upraven zvláštním statutem upravujícím postavení daného sboru. V zásadě existuje v rámci každého sboru několik hodností, nicméně některé sbory zahrnují hodnost pouze jednu. Pokud jde o zaměstnání (*emploi*), jako příklady můžeme uvést tajemník, vedoucí kanceláře, vedoucí oddělení, zástupce ředitele, ředitel atd. Jedná se tedy fakticky o funkce v rámci hierarchie daného úřadu a jejich obsazení je plně v dispozici daného úřadu.³⁹⁾ Při obsazování těchto zaměstnání – funkcí nicméně platí princip vyjádřený v čl. 3 zákona č. 83-634 z 13. července 1983 upravujícího práva a povinnosti úředníků, dle kterého stálá zaměstnání jsou obsazována vždy úředníky.⁴⁰⁾ Samozřejmě může se stát, že je dané zaměstnání, resp. funkce z nějakých, zejména organizačních důvodů v daném úřadě zrušena. V takovém případě daný úředník formálně ztrácí danou funkci, nicméně dle čl. 12 zákona č. 83-634 mu jeho hodnost propůjčuje právo být přiřazen na nové zaměstnání za podmínek daných pravidly pro danou kategorii veřejné služby, do které daný úředník spadá (*En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient.*).

Pro úplnost je třeba se zmínit ještě o tzv. třídách (*classes*) a stupních (*échelon*). Jak bylo výše uvedeno, některé sbory mají přiřazenu pouze jednu hodnost. Např. sbor univerzitních profesorů má přiřazenu pouze jednu hodnost. Aby bylo možno v takových případech zachovat určitou hierarchii v rámci daného sboru, je uplatňováno členění na třídy. V uvedeném příkladu např. profesor II. třídy, profesor I. třídy atd. Pokud jde o stupně, ty se počítají podle odsloužených let a jsou jedním z kritérií pro odměňování.

3. Kariéra úředníků a její průběh

Právní úprava obsažená v Generálním statutu veřejné služby umožňuje úředníkům, na které se vztahuje, strávit prakticky celou jejich kariéru ve službách

³⁸⁾ DORD, O., *op. cit.* 2, s. 99.

³⁹⁾ Více k tomuto tématu: ALBERTINI, P. Grade, emploi, fonction: séparation et correspondance. *Revue administrative*, 1982, s. 143 – 152 nebo RICHARD, J. La séparation du grade et de l'emploi aujourd'hui. *Revue administrative* č. 340, 2004, s. 416-420.

⁴⁰⁾ Tento princip však není tak striktně uplatňován s ohledem na existenci již zmiňovaných smluvních úředníků.

státu. Kariérní systém, který se ve Francii uplatňuje, garantuje úředníkům jednak jistotu zaměstnání a jak hierarchický, tak platový postup. V této kapitole rozebereme právní úpravu a aspekty tří základních fází „profesního života“ úředníka, a to přijetí resp. vstupu do veřejné služby a úřednického stavu, průběhu kariéry a ukončení kariéry.

3.1. Předpoklady pro vstup a přijetí do veřejné služby

V článku 6 zákona č. 83-634 je vymezen základní princip, který se týká postavení státních úředníků ve veřejné službě a který se týká též účasti na konkurzu a následného přijetí do veřejné služby. Dle tohoto ustanovení nesmí být činěn mezi úředníky žádný rozdíl, ať již přímý nebo nepřímý, z důvodu jejich politických, odborových, filozofických či náboženských názorů, z důvodu jejich původu, jejich sexuální orientace a identity, jejich věku, příjmení, zdravotního stavu, fyzického vzhledu, hendikepu nebo jejich příslušnosti či nepřislušnosti skutečné nebo předpokládané k určitému etniku či rase (*Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race.*). Stejně tak žádný rozdíl nesmí být činěn mezi úředníky z důvodu jejich pohlaví (*Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.*). Byť to z textu daného ustanovení výslovně nevyplyvá, tento obecný princip rovnosti mezi úředníky lze beze zbytku vztáhnout též na účast v konkurzu a následné přijetí do veřejné služby, což ostatně potvrzuje velmi bohatá judikatura Státní rady. Koneckonců lze odkázat též na již zmiňovaný čl. 6 Deklarace práv člověka a občana z 26. srpna 1789.

Naplnění výše uvedeného principu rovnosti a zákazu diskriminace je věcí daných úřadů. Článek 5 zákona č. 83-634 pak výslovně vymezuje podmínky, jejichž naplnění je věcí daného uchazeče o práci v rámci veřejné služby, resp. podmínky pro to, aby se určitá osoba mohla stát úředníkem. Tyto podmínky jsou, jak vidno z jejich zařazení do uvedeného zákona, společné pro všechny tři kategorie veřejné služby. Dané ustanovení podmínky vymezuje tak, že **nikdo se nemůže stát úředníkem, pokud:**

- a) **nemá francouzské občanství**, což je nicméně korigováno čl. 5bis uvedeného zákona, dle kterého mohou vstoupit do francouzské veřejné služby též příslušníci členských států Evropské unie a členských států Evropského hospodářského prostoru, a to za podmínek, které jsou stanovené Generálním statutem. Tzn. i tyto osoby musí splňovat podmínky uvedené níže v bodech b) – e). Možnost přístupu příslušníků členských států Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru byla zakotvena v roce 1991 zákonem č. 91-715 z 26. července 1991 o různých ustanoveních týkajících se veřejné služby (*Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant*

diverses dispositions relatives à la fonction publique), který zohledňoval judikaturu Soudního dvora Evropské unie⁴¹⁾, která upřesnila pravidla stanovená v primárním právu Evropské unie, týkající se volného pohybu pracovníků. Příslušníci členských států EU a EHP tedy mají v rámci volného pohybu osob právo ucházet se o zaměstnání ve francouzské veřejné správě a tedy stát se úředníky, nicméně je zároveň stanovena výjimka, dle které jsou pouze francouzským občanům vyhrazeny posty, které buď jsou spjaty s výkonem státní suverenity, nebo zahrnují přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci státu nebo jiných veřejnoprávních celků (*Toutefois, ils n'ont pas accès aux emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques.*). Pokud jde o posty nebo sbory, které jsou vyhrazeny pouze francouzským občanům, neexistuje v současnosti jejich přesný výčet, nicméně lze předpokládat, že to budou sbory, které se týkají policie, armády, dále sbory diplomatů, prefektů a též pravděpodobně určité sbory v ústředních orgánech francouzské státní správy;

- b) **nepožívá občanských práv** (která mají svůj původ v zmiňované Deklaraci práv člověka a občana), kterými se rozumí právo volit, právo být volen, právo být členem poroty u soudu a právo svědčit u soudu. Francouzské trestní právo zahrnuje mezi tresty též zbavení občanských práv, a to v případě spáchání trestného činu či deliktu s tím, že zbavit občanských práv může pouze soud⁴²⁾. Pokud dojde z nějakého důvodu ke zbavení některého z občanských práv, znamená to překážku pro vstup do veřejné služby;
- c) **záznam v trestním rejstříku není slučitelný s výkonem funkcí úředníka.** Předchozí právní úprava podmiňovala vstup do veřejné služby dobrými morálními vlastnostmi (*bonne moralité*). Současná právní úprava od tohoto neurčitého pojmu upustila a jako podmínku pro vstup do veřejné správy stanovila, že záznam v trestním rejstříku nesmí být neslučitelný s výkonem funkce. Nicméně uvedenou podmínku doplnila judikatura Státní rady, která konstatovala, že i v případě, že nemá kandidát záznam v trestním rejstříku, nicméně příslušný úřad se dozví jiným způsobem o jeho jednání, které je neslučitelné

⁴¹⁾ Článek 45 Smlouvy o Evropské unii zajišťuje v rámci volného pohybu pracovníků mimo jiné právo ucházet se o pracovní místa, pohybovat se za tím účelem volně na území členských států atd., přičemž dle odst. 4 uvedeného článku se tato práva neuplatní pro zaměstnání ve veřejné správě. Pojem „veřejná správa“ ve vztahu k volnému pohybu pracovníků a možnosti ucházet se o zaměstnání ve veřejné správě byl nicméně vyložen Soudním dvorem EU restriktivně jakožto „ (...) zaměstnání, která zahrnují přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž předmětem je ochrana obecných zájmů státu či jiných veřejnoprávních celků. Taková zaměstnání totiž předpokládají ze strany osob, jež je zastávají, zvláštní vztah solidarity vůči státu a reciprocitu práv a povinností, na nichž je založeno pouto státní příslušnosti.“ Viz např. známý rozsudek 149/79 Komise v. Belgie.

⁴²⁾ Článek 131-26 francouzského trestního zákoníku (*Code pénal*).

s výkonem dané funkce ve veřejné službě, může být na základě uvážení daného úřadu účast daného kandidáta v konkurzu odmítnuta. Není tedy nezbytně nutný záznam v rejstříku trestů, postačí faktické chování daného kandidáta;⁴³⁾

- d) **se na něj vztahují povinnosti vyplývající z výkonu vojenské služby** (která již nicméně není ve Francii povinná, takže tuto podmínku, byť je stále v platném znění zákona uvedena, lze považovat za obsoletní, alespoň pokud jde o francouzské občany);
- e) **nesplňuje požadavky na fyzickou způsobilost pro danou funkci.** Fyzická způsobilost se ověřuje zdravotními prohlídkami. Je věcí a odpovědností daného úřadu a nikoliv poroty, která vybírá kandidáty v rámci konkurzu, ověřit, zda daný kandidát je fyzicky způsobilý pro výkon dané funkce. Požadavek fyzické způsobilosti byl a je předmětem mnoha sporů a existuje zde bohatá rozhodovací praxe Státní rady, která se zabývala posouzením konkrétních případů. Tak například pokud je zjištěna překážka spočívající v nedostatku fyzické způsobilosti pro výkon dané funkce, mělo by být též bráno v potaz, zda existují léky či možnosti, zda a jak danou překážku odstranit či zastavit její vývoj.⁴⁴⁾ Pokud jde o konkrétní překážky, tak slepota není překážkou pro práci členů univerzitního sboru⁴⁵⁾ a naopak skolióza je fyzickou překážkou pro výkon práce policisty⁴⁶⁾ a úplná ztráta čichu překážkou pro výkon práce policejního inspektora.

3.2. *Způsob náboru do veřejné služby*

3.2.1. *Konkurz*

V průběhu historie se ve Francii uplatňovaly různé způsoby náboru úředníků, od dědičnosti a následné prodejnosti funkcí v předrevolučním období přes volbu a kooptaci v období revoluce až do konkurzu, který byl jako obecný způsob náboru úředníků poprvé uveden plošně do praxe v roce 1946. V době uvedení byl konkurz považován za nejlepší a nejtransparentnější způsob náboru úředníků, na základě kterého je možno zajistit rovnost kandidátů k přístupu do veřejné služby a zároveň zohlednit jejich odborné kvality a předpoklady pro výkon dané funkce. Všechny právní úpravy od roku 1946 tedy uplatňovaly konkurz jako obecný způsob náboru úředníků.

Konkurz jako plošný způsob náboru úředníků zakotvuje současná právní úpra-

⁴³⁾ Např. rozhodnutí Státní rady z 25. října 2004, Préfet de police c. Madame de Sousa (případ se týkal kandidátky na místo ostražky, která kradla věci z výkladních skříní obchodního domu, nicméně jejíž případ byl vyřešen bez odsuzujícího rozsudku a tím pádem bez záznamu v trestním rejstříku).

⁴⁴⁾ Rozhodnutí Státní rady z 6. června 2008, Union générale des syndicats pénitentiaires.

⁴⁵⁾ Rozhodnutí Státní rady z 26. července 1952, Loubeyre.

⁴⁶⁾ Rozhodnutí Státní rady z 16. října 1991, Préfet de police de Paris.

va v čl. 16 zákona č. 83-634, dle kterého jsou úředníci nabíráni prostřednictvím konkurzu kromě výjimek, které jsou stanoveny zákonem. (*Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi.*). Princip náboru úředníků prostřednictvím konkurzu je společný pro všechny tři kategorie veřejné služby, což ostatně vyplývá ze zařazení uvedeného ustanovení do obecného zákona č. 83-634. Právní předpisy rozlišují dva druhy konkurzů, a to konkurz externí (*concours externe*) vycházející z výše uvedeného čl. 16 a tzv. konkurz interní (*concours interne*), kterým se myslí jednak konkurz v rámci veřejné služby, tzn. konkurz umožňující mobilitu, resp. změnu postu v rámci veřejné služby (tzn. např. „přestup“ z veřejné služby státní do veřejné služby územní atd.) a dále konkurz v rámci daného sboru úředníků, tzn. konkurz, kterým je umožněn služební postup v rámci úřadu. V praxi se uplatňuje ještě tzv. třetí konkurz (který je ve své podstatě určitou „variantou“ konkurzu externího) a který se uplatňuje v zásadě pouze při náboru ke studiu na ENA a dalších školách, ze kterých absolventi vstupují do veřejné služby. Tento konkurz je určen pro uchazeče, kteří mají odpovídající praxi ze soukromého sektoru nebo z veřejně volených funkcí např. v zastupitelstvech atd.

Zákon samotný detailní pravidla pro organizaci a průběh konkurzu neupravuje, tyto aspekty jsou svěřeny podzákonným předpisům, kdy zvláštní statut stanoví povahu konkurzů pro daný sbor, tedy zda se pro daný sbor uplatní konkurz externí či interní. Dále ministerský výnos (*arrêté ministériel*) upravuje obecné podmínky pro oba typy konkurzů pro daný sbor nebo skupinu sborů a upravuje průběh konkurzu. Velmi bohatá je rozhodovací praxe Státní rady, která doplnila či potvrdila pravidla pro organizaci a průběh konkurzů. Obecně lze konkurz rozčlenit na pět fází, a to vyhlášení konkurzu, kontrola splnění podmínek pro účast v konkurzu, samotný průběh zkoušky, vyhodnocení kandidátů a vyhlášení výsledků.

Vyhlášení konkurzu je vždy plně na uvážení příslušného úřadu a je odvozeno především od konkrétní potřeby náboru úředníků a v menší míře a v určitých případech od zákonné povinnosti zajistit výkon určité činnosti ze strany daného úřadu. Co se liší u jednotlivých kategorií veřejné služby, je orgán, která má pravomoc konkurz vyhlásit. U veřejné služby státní je to buď ministr, nebo zástupce státu na daném území, kterým je prefekt. Ti mají též pravomoc vydat „vyhlašovací“ výnos, kterým stanoví počet míst, která budou obsazena, podrobnosti a termíny týkající se přihlášení se do konkurzu a data konání zkoušek. Ve veřejné službě územní vyhláší konkurzy vysoký představitel administrativy daného územního celku a ve veřejné službě nemocniční pak ředitel konkrétního zdravotnického zařízení. Ten samý orgán, který má pravomoc vyhlášovat konkurz též nominuje porotu (*jury*), která bude v rámci konkurzu jednak kontrolovat, zda jsou u kandidátů splněny podmínky pro účast v konkurzu a jednak pak provádět hodnocení kandidátů. U veřejné služby státní platí pravidlo definované v čl. 20bis zákona č. 84-16, dle kterého musí být porota složena tak, aby bylo zajištěno rovné zastoupení mužů a žen v porotě (*Les jurys dont les membres sont désignés par l'administration sont com-*

posés de façon à concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes.). Nicméně toto pravidlo bylo zmírněno rozhodnutím Státní rady, dle kterého rovné zastoupení mužů a žen v porotě je spíše cílem a kritériem, které by nemělo převážet nad kritériem odborných kvalit a zkušeností porotců⁴⁷⁾. Porota funguje v průběhu konkurzu na třech principech, kterými jsou jednotnost poroty, kdy složení poroty nesmí být v průběhu konkurzu měněno; nestrannost poroty vůči všem kandidátům a „svrchovanost“ poroty, tzn. je to pouze porota a nikdo jiný, kdo má kompetenci hodnotit kandidáty a činit rozhodnutí o jejich přijetí či nepřijetí. Tzn. ani příslušný úřad ani soud nemůže nahradit rozhodnutí poroty.⁴⁸⁾

Porota též kontroluje splnění podmínek pro účast v konkurzu a sestavuje seznam kandidátů, kteří jsou přijati do účasti v konkurzu. Pokud je účast daného kandidáta odmítnuta, pak toto odmítnutí musí být odůvodněno. Stejně tak je nedostatečná publicita výnosu, kterým se vyhláší konkurz důvodem pro zrušení seznamu kandidátů přijatých do konkurzu.⁴⁹⁾

Porotou je též zajišťován samotný průběh zkoušky. Pokud jde o obsah zkoušek, pak ten se liší podle toho, do jakého sboru se daný konkurz koná. Konkrétní pravidla, pokud jde o obsah zkoušek, jsou upravena vždy ve zvláštním statutu upravujícím fungování daného sboru úředníků.

Po ukončení zkoušek a vyhodnocení výsledků je to stále porota, která má ve své působnosti též sestavení seznamu přijatých kandidátů a oficiální vyhlášení výsledků. U veřejné služby státní je na základě čl. 20 zákona č. 84-16 seznam přijatých uchazečů sestaven na základě pořadí dle úspěšnosti, resp. počtu dosažených bodů. U veřejné služby územní je seznam sestavován dle abecedního pořadí úspěšných kandidátů. V určitých případech může porota sestavit ještě tzv. doplňkový seznam (*liste complémentaire*), který lze pojmout jako „seznam náhradníků“, jehož účelem je umožnit obsadit místa kandidátů, kteří sice byli přijati, ale nedošlo z nějakých důvodů k jejich jmenování do funkce, nebo obsadit příslušná místa, která se uvolní v období mezi dvěma konkurzy. Tento doplňkový seznam pozbývá platnosti vyhlášením dalšího konkurzu pro tentýž post a nejdéle uplynutím dvou let od jeho sestavení. (viz čl. 20 zákona č. 84-16).

3.2.2. Jiné způsoby náboru

I když je konkurz, tak jak byl popsán výše, obecnou a plošně užívanou technikou náboru úředníků, existují určité zákonem dané výjimky, u kterých se konkurz neuplatní. Jedná se především o tzv. vyhrazené posty, u kterých jsou podmínky přijetí upraveny zvláštním zákonem č. 2008-492 z 26. května 2008 o vyhrazených

⁴⁷⁾ Rozhodnutí Státní rady z 22. června 2007, M. A.

⁴⁸⁾ DORD, O., *op. cit.* 2, s. 137.

⁴⁹⁾ Rozhodnutí Státní rady z 29. července 1983, Madame Somma.

zaměstnáních (*Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense*). Zákon v první řadě vymezuje osoby, které mohou aspirovat na vstup do veřejné služby, aniž by musely procházet konkurzem. Jedná se o oběti teroristických činů a zaměstnance ve státních službách (jiné než úředníky) a zastupitele na různých úrovních, kteří v rámci výkonu své práce utrpěli poškození na zdraví a z tohoto důvodu nemohli dále tuto práci vykonávat. Vyhrazené posty existují pouze pro kategorie B a C a uplatní se zde odlišná pravidla pro přijetí, které je založeno na uznání jednak jejich kvalifikace, a dále jejich profesních zkušeností. Uchazeči jsou poté zapsáni na regionální nebo celonárodní seznam a jsou oslovováni v případě uvolnění místa, které odpovídá jejich kvalifikaci a zkušenostem.

Dalším způsobem, jak vstoupit do veřejné služby, je přes specializovanou školu jako je již zmiňovaná ENA či IRA (*Institut régional d'administration*). Přijetí do těchto škol je sice též podmíněno konkurzem, který je podobný běžnému konkurzu, nicméně např. na základě absolvování ENA si absolventi na základě jejich celkového hodnocení za celé studium mohou vybrat úřad, kam jsou poté přiděleni a kde je jim též přidělena definitivita. Nejlepší absolventi ENA z daného ročníku tak mají prakticky zajištěn vstup do sborů v rámci Státní rady či Účetního dvora či dalších z ústředních orgánů francouzské státní správy.

3.3. Jmenování úředníkem

Výše jsme popsali nábor úředníků prostřednictvím konkurzu. Úspěch v konkurzu je prvotním předpokladem pro to, aby se daná osoba mohla stát úředníkem. Formální podmínkou je nicméně jmenování (*nomination*), které je v naprosté většině logickým vyústěním úspěšného konkurzu. Jmenování je jednostranným aktem, kterým příslušný úřad uděluje veřejné zaměstnání uchazeči, který uspěl v konkurzu.⁵⁰⁾ Jmenování jako takové má tři fáze, a to jmenování samotné jakožto správní úkon, akceptaci ze strany dotčené osoby a uvedení do funkce.⁵¹⁾

Pokud jde o pravomoc jmenovat úředníky, v obecné rovině je svěřena na základě čl. 13 Ústavy prezidentovi republiky, který jmenuje prostřednictvím dekretu zejména členy Státní rady, představitele Účetního dvora, rektory, prefekty atd. Pravomoc jmenovat řadové úředníky je v praxi delegována na ministry, kteří jmenují úředníky v rámci svých ministerstev a podřízených úřadů. V rámci veřejné služby územní má pravomoc jmenovat příslušný představitel daného samosprávného celku a v rámci veřejné služby nemocniční náleží tato pravomoc vedoucímu představiteli, zpravidla řediteli daného zařízení.

⁵⁰⁾ DORD, O., *op. cit.* 2, s. 142.

⁵¹⁾ PEISER, G., *op. cit.* 22, s. 54.

3.4. Stáž neboli zkušební období

Úředník, který byl jmenován, vstupuje do zaměstnání v zásadě v pozici „úředníka – stážisty“ (*fonctionnaire stagiaire*). Pokud jde o právní postavení úředníků – stážistů, jsou podřízeni Generálnímu statutu pouze v míře, která odpovídá jejich specifickému postavení. Právní postavení úředníků – stážistů je upraveno ve zvláštních dekretech, např. pro veřejnou službu státní v dekretu č. 94-874 stanovující společná ustanovení, která se uplatní na stážisty státu a jeho veřejných zařízení (*Décret no 94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'Etat et de ses établissements publics*).⁵²⁾ Ten též definuje v čl. 1 úředníky – stážisty, kterými jsou osoby, které uspěly v konkurzu a které usilují o přiznání definitivy po zkušebním období nebo zaškolení, jež jsou vyžadovány zvláštním statutem upravujícím sbor, do kterého byly dané osoby přijaty (*...personnes qui ont satisfait à l'une des procédures de recrutement ... qui ont vocation à être titularisées après la période probatoire ou la période de formation qui est exigée par le statut particulier du corps dans lequel elles ont été recrutées.*). To, čemu se ve Francii říká stáž, bychom mohli přirovnat ke zkušební době.⁵³⁾ Období stáže má dvojí funkci, a to úvodní seznámení s danou prací a úřadem a ověření kvalit daného úředníka. Délka a podmínky stáže jsou vždy upraveny ve zvláštním statutu, který se týká konkrétního sboru. Obecně se délka stáže pohybuje od půl roku do dvou let, přičemž podstatná většina sborů stáží má předepsanou délku stáže jeden rok. Vždy přísluší danému úřadu hodnotit schopnosti úředníka – stážisty a rozhodovat na konci stáže, zda dané osobě bude či nebude přiznána definitivita (*titularisation*) a stane se „plnohodnotným“ úředníkem. Stáží je tedy období od jmenování do přiznání definitivy.

3.5. Přiznání definitivy (*titularisation*)

Pro francouzský termín „*titularisation*“ nemá čeština přesný ekvivalent, nicméně můžeme jej přeložit pro účely tohoto článku jako „přiznání definitivy“. Přiznání definitivy je jednostranným aktem, kterým je úředníkovi – stážistovi udělena hodnost (*grade*) a je s konečnou platností a definitivně zařazen do struktury a hierarchie daného sboru. Teprve přiznáním definitivy se daná osoba, úředník – stážista, stává plnohodnotným úředníkem a uplatní se na něj princip podřízenosti Generálnímu statutu a zvláštním statutům, které upravují postavení předmětného sboru úředníků dle čl. 4 zákona č. 83-634 (*Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire*). Přiznáním definitivy daný úředník získává veškeré garance a práva, která jsou úředníkům přiznána,

⁵²⁾ Pro veřejnou službu územní upravuje postavení stážistů dekret č. 92-1194 a pro veřejnou službu nemocniční dekret č. 97-487.

⁵³⁾ Nebo „přípravě na službu“ tak, jak je upravena v § 17 – 27 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

ale též se na něj začnou vztahovat veškeré povinnosti. Přiznání definitivy je platné po celou kariéru daného úředníka. Je třeba dodat, že na přiznání definitivy není právní nárok a může být odmítnuto daným orgánem, pokud úředník – stážista v průběhu stáže neprokáže dostatečně své odborné či morální kvality.

3.6. Povinnosti úředníků a disciplinární opatření v případě jejich porušení

3.6.1. Povinnosti úředníků

Vymezení povinností, které souvisí s výkonem činnosti úředníka, je jedním z klíčových prvků celé právní úpravy francouzské veřejné služby. Stanovení povinností, které musí úředník respektovat, má za cíl zajistit nejen integritu daného úředníka ve vztahu k výkonu jeho funkce, ale v obecné rovině též zajistit řádné fungování veřejné správy, pokud na ni budeme nahlížet z personálního hlediska. Povinnosti úředníků jsou upraveny v zákoně č. 83-634, kde je pro jejich úpravu vyčleněna kapitola IV. S ohledem na jejich úpravu v daném zákoně se jedná o povinnosti, které jsou společné pro úředníky všech tří kategorií veřejné služby. Mimo povinností stanovených zákonem byly též další povinnosti definovány pro tuto oblast bohatou rozhodovací praxí Státní rady.

- a) **Povinnost zasvětit veškerou profesní činnost svěřeným úkolům**⁵⁴⁾ (*Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées*). Dané ustanovení tuto povinnost rozvádí negativním vymezením činností, které úředník nesmí vykonávat. Tomu odpovídá především zákaz vykonávat v rámci jejich profesní činnosti jakoukoliv výdělečnou činnost soukromého charakteru. (*Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.*). Smyslem zakotvení této povinnosti je jednak učinit z úředníka „profesionála“, který se bude plně věnovat výkonu činnosti úředníka, a jednak zamezit případným střetům zájmů. Dané ustanovení dále výslovně zakazuje vykonávat úředníkům činnosti soukromého charakteru, byť i nevýdělečné, a to členství v řídicích orgánech určitých typů společností; poskytování konzultací a expertíz v soudních sporech dotýkajících se veřejných subjektů a hájení zájmů podniků či společností, které jsou podřízeny kontrole úřadu, ve kterém daný úředník působí, pokud tyto zájmy mohou zpochybnit nezávislost daného úředníka.

Výše uvedené zákazy jsou nicméně zmírněny určitými „svobodami“, které jsou úředníkům přiznány, jako je svoboda spravovat svůj soukromý majetek, vlastnit podíly v obchodních společnostech, např. akcie (nicméně zde platí zákaz podílet se na řízení společnosti), a dále např. svoboda vytvářet díla duševního vlastnictví, zejména díla vědecká, literární či umělecká.

⁵⁴⁾ Čl. 25 zákona č. 83-634.

Konečně dané ustanovení stanoví výjimku, kdy úředník může vedle své úřednické funkce vykonávat „doplňkovou“ výdělečnou či nevýdělečnou činnost u veřejného či soukromého subjektu, pokud je taková činnost slučitelná s funkcí úředníka a tato funkce není uvedenou činností dotčena. Druh a výčet činností, které v tomto smyslu může daný úředník vykonávat je upraven dekretem č. 2007-658 z 2. května 2007 týkající se kumulace činností úředníků (*Décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat*).⁵⁵⁾ Podmínkou výkonu takové činnosti je povolení ze strany daného úřadu.

b) **Povinnost poslušnosti, resp. povinnost respektovat nadřízené** je v zásadě vyjádřením moci, která vychází z hierarchie daného úřadu a která slouží danému úřadu jako prostředek k zajištění jeho řádného fungování. V zákoně⁵⁶⁾ je tato povinnost vyjádřena výslovně tak, že úředník se musí podřídit pokynům svého nadřízeného s výjimkou případů, kdy je příkaz nadřízeného zjevně protiprávní a může vážně ohrozit veřejný zájem. (*Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.*). Z výše uvedeného vymezení této povinnosti vyplývá v zásadě též povinnost „neposlušnosti“ v případě je-li pokyn nadřízeného protiprávní. V takovém případě má, jak dovodila rozhodovací praxe Státní rady, daný úředník ne právo, ale povinnost neuposlechnout takový příkaz, přičemž porušení může být postiženo disciplinární sankcí.⁵⁷⁾ Určitým limitem této povinnosti, resp. korektivem, který souvisí s povinností poslušnosti je též pravidlo, dle kterého žádný úředník nesmí trpět jednáním, které spočívá v obtěžování, jehož účelem či výsledkem je zhoršení pracovních podmínek, které by mohlo poškodit jeho práva a důstojnost, zhoršit fyzické či psychické zdraví nebo ohrozit jeho profesní budoucnost (*Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.*).⁵⁸⁾

c) **Povinnost zachovávat profesionální diskrétnost a služební tajemství** je povinností, která má svůj trestněprávní rozměr, neboť úředníci dodržují služební tajemství v rámci pravidel zakotvených v trestním zákoníku (*Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal*).⁵⁹⁾ Profesionální diskrétnost uvedená v zákoně se vztahuje na všechny činnosti, informace nebo dokumenty, se kterými se daný úředník seznámí

⁵⁵⁾ Text je k dispozici na: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649834.

⁵⁶⁾ Čl. 28 zákona č. 83-634.

⁵⁷⁾ Rozhodnutí Státní rady z 10. listopadu 1944, Langeur.

⁵⁸⁾ Čl. 6quinquies zákona č. 83-634.

⁵⁹⁾ Čl. 26 zákona č. 83-634.

v rámci výkonu své funkce. Úředník může být zbaven povinnosti zachovávat profesionální diskrétnost pouze v případech výslovně stanovených zákonem⁶⁰⁾, v případech, na které se vztahuje právo na přístup k úředním dokumentům,⁶¹⁾ a v ostatních případech pouze na základě výslovného rozhodnutí daného úřadu.

Kromě výše uvedených povinností, které jsou výslovně upraveny v zákoně, existují též další povinnosti, které lze označit za principiální, aniž by byly výslovně stanoveny zákonem. Tyto povinnosti lze buď ze zákona dovodit, nebo byly vymezeny rozhodovací praxí Státní rady.⁶²⁾

Klíčovou povinností nebo lépe řečeno principem v tomto smyslu je **nezávislost úředníka**. Tento princip v sobě zahrnuje a) povinnost jednat poctivě, b) zákaz střetu zájmů, c) právní rámec pro situaci přechodu ze státní do soukromé sféry.⁶³⁾ Povinnost jednat poctivě není výslovně zakotvena v zákonech týkajících se postavení úředníků, nicméně je brána jako přirozený princip, kterým by se měl každý úředník řídit. Zajímavé je, že i když obsah pojmu „poctivost“ (*probité*) není definován a stejně tak není princip jednat poctivě nikde výslovně upraven, porušení této povinnosti má trestněprávní aspekty. Trestní zákoník⁶⁴⁾ porušení povinnosti jednat poctivě (*manquements au devoir de probité*) spatřuje ve skutkových podstatách, kterými jsou podvodné vybírání daní či poplatků (*concession*), přijetí úplatku a zneužívání vlivu osob vykonávajících veřejné funkce (*corruption passive et du trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique*), nelegální prosazování zájmů (*prise illégale d'intérêts*), ohrožení rovnosti a svobody přístupu uchazečů o veřejné zakázky (*atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public*) a zpronevěra či odklon⁶⁵⁾ veřejných prostředků (*soustraction et du détournement de biens*).

⁶⁰⁾ Např. čl. 40 francouzského trestního řádu (*Code de procédure pénale*), který prolamuje povinnost zachovávat profesionální diskrétnost a služební tajemství pro účely trestního řízení.

⁶¹⁾ Zvláštní úpravu přístupu veřejnosti k úředním dokumentům obsahuje zákon č. 78-753 ze 17. července 1978 o různých opatřeních pro zlepšení vztahů mezi správními úřady a veřejností (*Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*).

⁶²⁾ V červnu 2013 byl nicméně předložen vládě návrh zákona o deontologii a právech povinnostech úředníků (*loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*), který bude v případě schválení novelizovat zákon č. 83-634. Jedním z cílů této novely je zakotvit v pozitivním právu právě povinnosti úředníků, které byly vymezeny rozhodovací praxí Státní rady, jako jsou neutralita a nestrannost či poctivost (*probité*). Více informací lze nalézt na: www.gouvernement.fr/gouvernement/conseil-des-ministres-du-17juillet2013.

⁶³⁾ DORD, O., *op. cit.* 2, s. 217.

⁶⁴⁾ *Code pénal*, hlava III, kapitola II, oddíl III – články 432-10 až 432-16 upravují porušení povinnosti jednat poctivě ze strany úředníka.

⁶⁵⁾ Význam slova „*détournement*“ skutečně znamená odklon (např. vodního toku, dopravy atd.). Ve Francii je tento výraz používán i pro vyvedení finančních prostředků, resp. tunelování.

Specifickým problémem, který má též svůj právní rámec je přechod úředníka z veřejné do soukromé sféry, tzv. *pantouflage*.⁶⁶⁾ Tato problematika je regulována, zejména z důvodu prevence možných střetů zájmů, dekretem č. 2007-611 z 26. dubna 2007, týkajícím se výkonu soukromých aktivit úředníky nebo jinými pracovníky veřejné správy, kteří dočasně nebo definitivně ukončili své funkce, a upravujícím fungování komise pro deontologii (*Décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie*), a to tak, že je zejména zakázáno úředníkům, kteří opustí veřejnou službu, pracovat či přijmout funkci v řídicích orgánech společnosti, se kterou byl v předchozích třech letech daný úředník ve styku v rámci výkonu své funkce, tj. která byla podřízena jeho kontrole či dohledu, se kterou uzavíral smlouvy či se k takovým smlouvám vyjadřoval či navrhoval kompetentním orgánům rozhodnutí týkající se dané společnosti. Daná regulace je samozřejmě komplexnější, nicméně výše uvedené pravidlo lze považovat jako zásadní pro tuto oblast. Uvedený dekret stanovuje též povinnost daného úředníka, který chce ukončit své působení ve veřejné správě a přejít do sféry soukromé, o tomto záměru písemně informovat úřad, pro který pracuje, a dále informovat v následujících třech letech o každé změně jeho působení v soukromé sféře. V určitých případech se v uvedené situaci musí svolávat ještě tzv. Komise pro deontologii (*Commission de déontologie de la fonction publique*).⁶⁷⁾ Tato komise je organizačně zařazena pod útvar předsedy vlády. V obecné rovině je funkcí komise posuzovat to, zda se výdělečné i nevýdělečné činnosti osob, které přešly do soukromé sféry, po dobu tří let od odchodu z veřejné služby nedostávají do nějakého vztahu či střetu s činnostmi, které daná osoba vykonávala jako úředník. V konkrétnější rovině komise vykonává dvojí kontrolu jednak trestně právní, která spočívá v kontrole toho, zda činnosti bývalého úředníka nespádají pod skutkovou podstatu nelegálního prosazování zájmů (*prise illégale d'intérêts*), to znamená, zda danou osobou není předchozí působení ve veřejné službě zneužíváno; a dále „deontologickou“, tzn. kontrolu spočívající v tom, zda činnosti vykonávané bývalým úředníkem v soukromé sféře jinak nepoškozují důstojnost, resp. vážnost úřadu či funkcí, které daná osoba zastávala.

Konečně poslední povinností, resp. principem, kterým se úředník ve Francii

⁶⁶⁾ Pro přechod z veřejné do soukromé sféry má francouzština výraz „*pantouflage*“, který nemá český ekvivalent, nicméně ve Francii je tento výraz v souvislosti s veřejnou správou hojně užíván. Tento výraz, který má původ v žargonu absolventů prestižní technické školy *École polytechnique*, vychází ze slova „*pantoufle*“, což je poplatek, který spočívá v proplacení nákladů vynaložených státem na studium dané osoby v případě, že absolvent nenastoupí po ukončení školy do veřejné služby (což je závazek spojený se studiem na určitých typech škol), ale přejde ihned do zpravidla lépe placené soukromé sféry.

⁶⁷⁾ Deontologie nebo deontologická etika (z řec. *to deon*, vyžadované, povinné, povinnost) je směr normativní filosofické etiky, který soudí, že člověk se má rozhodovat a jednat podle pevných zásad povinnosti, v protikladu k utilitarismu a konsekvencialismu, který správnost a nesprávnost jednání odvozuje z jeho důsledků. Zdroj: Ottův slovník naučný, heslo Deontologie. Sv. 7, s. 309.

musí řídit, je **neutralita**. V obecné rovině tento princip spočívá v zákazu projevoval svá vlastní přesvědčení či názory v rámci výkonu služby a promítat je do vykonávané funkce, a to zejména přesvědčení politická či náboženská. V zásadě se tedy jedná o výjimku z ústavně zaručené svobody projevu. Pokud jde o náboženskou neutralitu úředníka, lze ji opřít o čl. 1 Ústavy francouzské republiky, která Francii vymezuje jako republiku laickou. Náboženská neutralita, resp. povinnost dodržovat tento princip má několik základních projevů. V první řadě je zakázáno projevovat svoji náboženskou orientaci prostřednictvím symbolů, např. nošením oblečení či prvků oblečení, ze kterých je náboženská orientace zřejmá. Také judikatura Státní rady je v tomto ohledu velmi striktní a konstantní. Princip náboženské neutrality též spočívá v tom, že chování úředníka nesmí být v žádném případě jakkoliv ovlivňováno jeho náboženskou orientací či přesvědčením a daný úředník v rámci úřadu svá přesvědčení nesmí jakkoliv šířit. Tak například použití služebního e-mailu pro komunikaci s jednou náboženskou společností zakládá porušení principu náboženské neutrality, které může být předmětem disciplinárního řízení.⁶⁸⁾

Stejně tak musí být úředník v rámci výkonu své funkce neutrální, pokud jde o jeho politická přesvědčení a názory. Úředník například nesmí být v rámci své funkce jakkoliv aktivní ve volebních kampaních politických stran a hnutí.

3.6.2. Disciplinární opatření pro případ porušení povinností

Generální statut samozřejmě stanoví též disciplinární pravidla pro případ porušení povinností za strany úředníků v rámci každé ze tří kategorií veřejné služby. Pokud jde např. o veřejnou službu státní, obecné pravidlo pro uplatnění disciplinárních opatření proti úředníkovi zní tak, že každé pochybení způsobené úředníkem při výkonu nebo v souvislosti s výkonem jeho funkce jej vystavuje možnosti udělení disciplinární sankce nebo popřípadě trestu dle předpisů trestního práva (*Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.*).⁶⁹⁾ Uvedené ustanovení pracuje s pojmem „faute“, což lze přeložit jako chyba či pochybení. Byť se jedná o poměrně důležitý pojem, se kterým je spojena možnost zahájení disciplinárního či dokonce trestního řízení proti danému úředníkovi, zákon nikde tento pojem nedefinuje a ani neuvádí, jaká jednání úředníka by se pod tento pojem dala podřadit. Zcela určitě by se pod „pochybení“ úředníka dalo zahrnout porušení některé z výše uvedených povinností úředníka. Důležité je, že s pochybením úředníka jsou spojené dvě možné procedury, z nichž jedna je disciplinární, kdy pravomoc zahájit disciplinární řízení náleží tomu samému orgánu, který má pravomoc úředníka jmenovat (*Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomina-*

⁶⁸⁾ Rozhodnutí Státní rady z 15. října 2003, Odent.

⁶⁹⁾ Čl. 29 zákona č. 83-634.

tion.), a druhá je trestněprávní a závisí plně na rozhodnutí a postupech orgánů příslušných pro zahájení a vedení trestního řízení. Byť jsou uvedené dvě procedury uvedeny v jednom ustanovení, jsou na sobě nezávislé, byť samozřejmě může dojít k souběhu jak trestního, tak disciplinárního řízení. Pochybení úředníka může být podnětem k zahájení disciplinárního řízení, ale nemusí to ještě znamenat, že dané pochybení má trestněprávní aspekt, resp. jde o jednání, které naplňuje některou ze skutkových podstat trestného činu. Nezávislost disciplinárního řízení na řízení trestním rozvedla Státní rada ve své rozhodovací praxi, kdy judikovala, že je možné zahájit disciplinární řízení a rozhodnout v rámci tohoto řízení, aniž by bylo nutné čekat na výsledek trestního řízení.⁷⁰⁾ Příslušný orgán, který rozhoduje o zahájení disciplinárního řízení, též nikdy není vázán výsledkem trestního řízení, tzn. i pokud by byl daný úředník odsouzen v rámci trestního řízení, neznamená to, že má příslušný orgán povinnost zahajovat řízení disciplinární.

Pravidla, která upravují disciplinární řízení, jsou obsažena jednak v generálním statutu a jednak v prováděcích dekretech, např. pro veřejnou službu státní v dekretu č. 84-961 z 25. října 1984 o disciplinárním řízení týkajícím se úředníků státu (*Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat*).⁷¹⁾

Pokud je zahájeno disciplinární řízení, dává zákon úředníkovi právo nahlédnout do jeho osobní složky, která je o něm daným úřadem vedena, a též právo vybrat si osoby, které jej budou hájit.⁷²⁾ Disciplinární procedura má svá různá úskalí a výjimky, nicméně i přesto lze popsat určitý obecný postup platný pro naprostou většinu disciplinárních řízení.⁷³⁾ Disciplinární řízení je vedeno tzv. disciplinární radou (*conseil de discipline*), která je složena z úředníků daného úřadu. Tato rada musí dát úředníkovi právo hájit se, a to prostřednictvím písemného vyjádření či ústního slyšení či prostřednictvím navrhování svědků, kteří by svědčili v jeho prospěch. Svědky může nicméně předvolat též sama rada. Pakliže by slyšení či listinné materiály a výslechy svědků nedostačovaly pro rozhodnutí, má rada pravomoc navrhnout zahájení interního vyšetřování. Disciplinární rada sama nerozhoduje, resp. nemá pravomoc rozhodnout o disciplinárním postihu úředníka. Rada nicméně vydává písemné odůvodněné stanovisko, ve kterém též navrhuje disciplinární sankci. Toto stanovisko pak rada postoupí orgánu, který má pravomoc rozhodnout o disciplinárním postihu, který však nicméně není stanoviskem disciplinární rady vázán. Rozhodnutí o uplatnění disciplinární sankce musí být odůvodněné a sdělené danému úředníkovi, čímž nabývá účinnosti. Daný úředník může nicméně v určitých případech podat odvolání, o kterém bude

⁷⁰⁾ Rozhodnutí Státní rady z 27. května 1955, Dame Kowalewski.

⁷¹⁾ Text dostupný na: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000324972.

⁷²⁾ Čl. 19 zákona č. 83-634.

⁷³⁾ Více k tématu disciplinárního řízení: BANDET, P., *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*. 3^e édition. Paris, Berger-Levrault, 2001.

rozhodovat odvolací komise Nejvyšší rady veřejné služby (*commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique*). Samozřejmě existují též další možnosti spočívající ve využití soudního přezkumu udělení disciplinární sankce, nicméně pojednání o těchto procedurách by přesahovalo rámec tohoto článku.

Druhy sankcí, jejichž uplatnění je výsledkem disciplinárního řízení, jsou taxativně upraveny pro každou kategorii veřejné služby zvlášť, přičemž druhy sankcí jsou v zásadě pro všechny kategorie veřejné služby stejné, liší se pouze jejich rozdělení do skupin. Např. pro veřejnou službu státní stanoví čl. 66 zákona č. 84-16 čtyři kategorie, resp. skupiny disciplinárních sankcí. Do první skupiny náleží napomenutí (*avertissement*) a důtka⁷⁴⁾ (*blâme*); do druhé skupiny vyřazení ze seznamu osob navržených k povýšení⁷⁵⁾ (*radiation du tableau d'avancement*), snížení platového stupně (*l'abaissement d'échelon*), dočasné vyřazení z funkce po dobu maximálně dvou týdnů (*l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours*) a přeložení na jiné místo (*le déplacement d'office*). Třetí skupina zahrnuje jako disciplinární sankce snížení hodnosti (*la rétrogradation*); dočasné vyřazení z funkce po dobu od tří měsíců do dvou let (*l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans*)⁷⁶⁾ a konečně do čtvrté skupiny možných disciplinárních postihů úředníka patří přeložení do důchodu⁷⁷⁾ (*la mise à la retraite d'office*) a odvolání z funkce (*la révocation*).

3.7. Práva a garance přiznané úředníkům

Výše jsme uvedli nejdůležitější povinnosti a principy, kterými se musí každý úředník francouzské veřejné služby řídit. Dá se říci, že působení ve veřejné službě ve Francii s sebou nese mnohá omezení, ať již v souvislosti s přechodem do soukromé sféry nebo například v souvislosti s výše uvedeným principem náboženské či politické neutrality. Lze si těžko představit fungování veřejné služby a úředníků, pokud by vedle povinností nebyla úředníkům garantována určitá práva a svobody. I v případě francouzské veřejné služby tak platí, že povinnosti a práva úředníků jsou spojené nádoby, které by jedna bez druhé mohly pouze těžko fungovat. Práva či garance, které jsou přiznány úředníkům, můžeme rozdělit na několik kategorií,

⁷⁴⁾ Napomenutí a důtka představují nejmírnější z disciplinárních postihů. Rozdíl mezi těmito postihy je v tom, že napomenutí není vedené v osobní složce daného úředníka, zatímco důtka se do osobní složky úředníka zařazuje a je vymazána po uplynutí tří let od jejího udělení.

⁷⁵⁾ Je-li udělen tento postih, úředník ztrácí možnost povýšení, je-li zapsán na seznam osob navržených k povýšení. Nicméně tato sankce je limitována obdobím platnosti daného seznamu.

⁷⁶⁾ Pokud jde o dočasné vyřazení z funkce, ať již dvoutýdenní nebo delší, tento postih má za následek, že úředníkovi, který je dočasně vyřazen z funkce, jsou pozastavena práva na odměnu a doba dočasného vyřazení z funkce se danému úředníkovi nezapočítává do doby rozhodné pro možnost služebního postupu či důchodu.

⁷⁷⁾ Tento postih se uplatní pouze v případě, že daný úředník má odpracovanou dobu minimálně 15 let, na základě které mu vzniká nárok na důchod. V takovém případě, i když úředník nedosáhl věku pro odchod do důchodu, může být z na základě této sankce „poslán“ do důchodu. Prakticky to znamená konec kariéry úředníka.

ktelé odrážejí povahu daných práv či garancí na práva související s odměňováním, práva související s ochranou v rámci dané funkce a svobody.

Právo na odměnu za vykonanou práci je výslovně zakotveno v čl. 20 zákona č. 83-634, dle kterého mají úředníci právo na odměnu za vykonanou práci (*Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération...*). Stejně ustanovení dále rozvádí, jaké složky tato odměna zahrnuje. Základní složkou je tabulkový plat (*traitement indiciaire*), který se odvozuje od hodnoty a stupně, které daný úředník zastává v rámci sboru, do kterého funkčně náleží. Další složkou je tzv. místní příplatek (*indemnité de résidence*), který je odvozen od místa, ve kterém daný úředník působí. V rámci odměny úředník dále dostává též tzv. rodinný příspěvek (*supplément familial de traitement*) a prémie.

Právo na důchod je další právo finančního charakteru, které zákon výslovně přiznává úředníkům. Právní úprava důchodu úředníků je nicméně upravena ve speciálním zákoně, a to penzijním zákoníku civilních a vojenských osob (*Code des pensions civiles et militaires de retraite*). Základním pravidlem, aby byla přiznána úředníkovi penze dle uvedeného zákona, je nejméně 15 let práce ve veřejné službě. Za určitých okolností je úředníkům přiznán invalidní důchod.

Kromě výše uvedených práv definuje zákon čl. 11 zákona č. 83-634 jedno zvláštní právo, a to tzv. **právo na profesní ochranu**. Ta spočívá v tom, že úředníci požívají v rámci výkonu své činnosti a z titulu jimi vykonávané funkce ochranu ze strany příslušné instituce či úřadu, který je zaměstnává k datu, kdy proti nim bylo vzneseno nějaké nařčení. (*Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire*). Tato „profesní“ ochrana se projevuje ve dvou situacích. První z nich se uplatní za předpokladu, že je proti danému úředníkovi vzneseno ze strany třetí osoby nějaké nařčení, které má charakter pomluvy nebo nactiutrhání daného úředníka, a to v souvislosti s výkonem jeho funkce. Aby bylo možné uplatnit právo na ochranu, vymezila rozhodovací praxe Státní rady několik podmínek, které by měly být splněny. V první řadě by nařčení, nebo v obecné rovině útok proti danému úředníkovi, měl splňovat podmínku minimální publicity. To znamená, že takové nařčení by mělo mít původ vně daného úřadu. Do této podmínky nebude např. spadat situace, kdy je v rámci daného úřadu vznesena vůči úředníkovi např. stížnost mající interní povahu.⁷⁸⁾ Další podmínkou je souvislosti mezi útokem na daného úředníka a výkonem jeho funkce. Profesní ochrana je garance a může být přiznána pouze v případech, kdy útok na daného úředníka souvisí s jeho profesními kvalitami, úkoly, které vykonává, nebo způsobem, kterým svoji funkci vykonává.⁷⁹⁾ Jsou-li splněny uve-

⁷⁸⁾ Rozhodnutí Státní rady z 9. listopadu 1994, Mac Kenna.

⁷⁹⁾ DORD, O., *op. cit.* 2, s. 259.

dené podmínky, má daný úředník právo na ochranu, která může mít více forem, například veřejné zastání se daného úředníka např. prostřednictvím tiskového prohlášení, podání žaloby proti osobě odpovědné za útok, nebo pomoc danému úředníkovi v rámci případného soudního řízení např. tím, že daný úřad přebere náklady na soudní řízení či právní zastupování. Tyto formy nejsou nikde výslovně vymezeny, vycházejí spíše z praxe. Zákon ochranu vymezuje tak, že za splnění výše uvedených podmínek má úřad povinnost daného úředníka chránit před veřejnými nařčeními a odsouzením.

Další situace, ve které zákon přiznává úředníkům právo na profesní ochranu, jsou hrozby, násilí, zranění atd. v souvislosti s výkonem funkce (*La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.*). Je nutné říci, že útok či násilná smrt úředníka v souvislosti s výkonem jeho funkce má ve Francii vždy poměrně velký mediální ohlas. V těchto případech může mít ochrana daného úředníka formu např. odškodnění či podání trestního oznámení daným úřadem.

Kromě výše uvedených práv požívají úředníci dalších práv, která mají své kořeny v právu ústavním. Je to především svoboda sdružovat se v odborech a s tím související **právo na stávkou** a dále **svoboda vyjádřit svůj názor** (*la liberté d'opinion*).

Obecný statut úředníků z roku 1946 právo na stávkou vůbec nezmiňoval. S ohledem na to, že tehdy platná Ústava z roku 1946 konstatovala, že právo na stávkou se uplatňuje pouze na základě zákona, nebylo právo na stávkou úředníkům přiznáváno. Účast úředníka ve stávce zakládala právo na propuštění z veřejné služby. Roku 1950 Státní rada nicméně ve svém známém rozsudku ze 7. července 1950 ve věci *Dehaene*⁸⁰⁾ uznala, že v situaci, kdy daný zákon právo na stávkou výslovně nezmiňuje, nemělo by toto právo být úředníkům odepíráno. Právo na stávkou tedy obecně přiznáno je, nicméně jeho právní zakotvení je poměrně komplikované. Platná Ústava z roku 1958 právo na stávkou neupravuje, nicméně v platnosti též zůstala preambule Ústavy z roku 1946⁸¹⁾, dle které se právo na stávkou uplatňuje na základě zákonů, které ho upravují (*Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglement*). Byť tedy existuje ústavní garance práva na stávkou, přesné podmínky pro uplatnění tohoto práva jsou svěřeny zákonům. Pokud jde o právo na stávkou ze strany úředníků, Generální statut, přesněji čl. 10 zákona č. 83-634, v podstatě přejímá dané ustanovení Ústavy, když deklaruje, že úředníci mohou uplatnit právo na stávkou v rámci zákonů, které jej upravují. Zákonná úprava je nicméně poměrně roztržistěná a můžeme z ní vymezit tři přístupy k právu na stávkou ze strany úředníků: a) úplný zákaz stávky pro určité kategorie úředníků, b) stanovení podmínek a limitů pro uplatnění práva na stávkou, a c) preventivní opatření mající za cíl, aby k stávce nebylo ze strany úředníků vůbec

⁸⁰⁾ Více viz: www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/7-juillet-1950-dehaene.html.

⁸¹⁾ Preambule Ústavy z roku 1946 je stále součástí francouzského ústavního práva.

přistoupeno či, aby pokud stávka nastane, byly její dopady co nejmenší.⁸²⁾ Tak například na základě zvláštních zákonů právo na stávku nemají policisté, soudci a soudní úředníci, zaměstnanci vězeňské služby, což je dáno jejich úlohou zejména s ohledem na zajištění veřejného pořádku. Specifické je v tomto ohledu např. postavení pracovníků řízení letového provozu, kterým sice zákon právo na stávku výslovně nezakazuje, nicméně zároveň stanoví určité konkrétní úkoly, jejichž nepřetržitost musí být za každých okolností zajištěna.

Pokud jde o svobodu vyjádřit svůj názor, generální statut ji výslovně uvádí jako svobodu přiznanou úředníkům (*La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires*).⁸³⁾ Názory, zejména politické, odborové, filozofické nebo náboženské, jsou jedním z kritérií, ke kterým by nemělo být přihlíženo daným úřadem, resp. na jejichž základě daný úřad nesmí úředníka diskriminovat či k němu přistupovat jinak než k ostatním (viz výše podkapitola 3.1). Svoboda vyjádřit svůj názor je tak svobodou, která by měla zaručit, že názory daného úředníka nebudou mít dopad na jeho kariéru a její zakotvení v zákoně představuje ve své podstatě antidiskriminační opatření. Stejně tak osobní složka úředníka nesmí obsahovat žádné údaje týkající se názorů či smýšlení daného úředníka. Svoboda vyjádřit svůj názor představuje poměrně diskutovaný právní problém, neboť zde může docházet, a v praxi též dochází, ke kolizi mezi ní a povinností zachovávat neutralitu, tedy v zákazu projevovat svá vlastní přesvědčení či názory v rámci výkonu služby a promítat je do vykonávané funkce. V principu tedy úředník může být například členem politické strany či náboženské obce, nicméně své názory vyplývající z takového členství nikdy nesmí přenášet do výkonu funkce úředníka a ani tímto nesmí být při výkonu služby jakkoliv ovlivněn. Najít hranici mezi svobodou vyjádřit svůj názor a povinností neutrality je nesmírně obtížné, což dokládá k tomuto tématu poměrně bohatá rozhodovací praxe Státní rady.

3.8. Postavení úředníka v průběhu kariéry – rozdílné právní režimy

V průběhu kariéry se úředník může dostat do různých situací, které mají vliv na postavení daného úředníka. Zákon definuje několik situací, ve kterých se úředník může v průběhu kariéry nacházet a kterými jsou: činná služba (*position d'activité*), detašování (*détachement*), pozice „mimo rámec“ (*hors cadre*) a postavení mimo službu (*disponibilité*).

„V činné službě“ (*position d'activité*) je stav, kdy úředník zařazený do sboru, vykonává práci, která odpovídá hodnosti, jejímž je daný úředník nositelem. V této situaci se na úředníka vztahují veškeré povinnosti, ale také požívá veškerá práva, která jsou přiznána jím zastávané hodnosti. Určitou modalitou tohoto stavu je **dočasné přeložení** (*mise à disposition*), což spočívá v tom, že daný úředník vyko-

⁸²⁾ DUPUYS, G., GUÉDON, M. J., CHRÉTIEN, P. *op. cit.* 16, s. 400.

⁸³⁾ Čl. 6 zákona č. 83-634.

nává práci, která odpovídá hodnotě, jejímž je daný úředník nositelem – v tomto se nic nemění – ale vykonává ji v jiném úřadu, než k jakému byl přidělen. Tento režim umožňuje jednak dát úředníka k dispozici úřadu, kde je ho více potřeba, kde úředník s danými zkušenostmi či kvalifikací momentálně schází atd., a ve své podstatě umožňuje též určitou formu mobility nejen mezi úřady a jednotlivými kategoriemi veřejné služby. Podmínkou je nicméně souhlas daného úředníka a též dohoda mezi vysílajícím a přijímajícím úřadem. Tento režim je též omezen třemi lety s možností prodloužení.

Druhou možností resp. stavem, ve kterém se úředník může v rámci své kariéry ocitnout, je tzv. **detašování** (*détachement*). Detašování je situace, kdy je daný úředník dán mimo svůj původní sbor, do kterého přísluší. V rámci detašování zastává zaměstnání v rámci jiného sboru, pakliže působí ve veřejné službě. Úředník může též vykonávat funkci pro soukromoprávní subjekt působící ve veřejném zájmu nebo např. mezinárodní organizaci. Detašování je též situace, kdy je úředník jmenován členem vlády či zvolen do Parlamentu, ať již francouzského nebo evropského nebo do nějakého územního voleného orgánu. Úředník je odměňován úřadem, kam byl detašován. Řídí se právními předpisy upravujícími postavení tohoto úřadu či organizace. Klíčové pro jeho právní postavení je, že neztrácí práva, která mu plynou z jeho původního zařazení ve sboru, tzn. např. práva na služební postup či důchod a v neposlední řadě právo na opětovné zařazení do původního sboru.

Podobná pozice jako detašování je tzv. **pozice „mimo rámec“** (*hors cadre*). Jde ve své podstatě o prodloužení detašování. Pokud se úředník dostane do pozice *hors cadre*, tzn. na jeho žádost je nad zákonný rámec prodloužena pozice detašování, ztrácí po dobu v pozici *hors cadre* právo na důchod a služební postup.

Konečně čtvrtou ze situací, ve které se může úředník ocitnout, je **postavení mimo službu** (*disponibilité*). Postavení mimo službu je stav, který vznikne buď na základě žádosti daného úředníka, nebo rozhodnutím daného úřadu. Úřad může na základě rozhodnutí postavit úředníka mimo službu zejména z důvodu závažných zdravotních problémů, kvůli kterým úředník nemůže ani po uplynutí tzv. dlouhodobé zdravotní dovolené opětovně nastoupit do výkonu funkce, nebo v případě, že se úředník opětovně vrací do daného úřadu po ukončení detašování (viz výše) a v daném úřadě není volná odpovídající funkce. V takovém případě se též uplatní dočasné postavení mimo službu než se podaří daného úředníka opětovně zařadit do daného úřadu. Úředník může též požádat o dočasné postavení mimo službu, zejména ze závažných osobních důvodů, dále z důvodů studia či z rodinných důvodů (péče o rodinného příslušníka). Pokud jde o právní statut úředníků postavených mimo službu, v tomto postavení ztrácí po dobu postavení mimo službu úředník právo na určité složky platu, dále se mu doba postavení mimo službu nezapočítává do doby rozhodné pro služební postup či důchod. Nicméně je zachováno právo na opětovné zařazení do veřejné služby.

3.9. Známkování resp. hodnocení úředníků a služební postup

V průběhu kariéry se tedy úředník ve francouzské veřejné službě může ocitnout v některé z výše uvedených situací, která má vliv na jeho postavení, práva a povinnosti. Nicméně v rámci kariérního systému, který v podstatě zaručuje úředníkovi možnost strávit celý svůj profesní život ve veřejné službě, se jeví jako klíčovou též otázka služebního postupu. Je velmi těžké popsat obecně pravidla, která se uplatňují pro služební postup, neboť ta jsou upravena ve zvláštním statutu vždy pro každý sbor úředníků samostatně. Služební postup je třeba pojmut ve dvou rovinách, a to jako platový postup, resp. zvýšení platu a hierarchický postup.

Pro služební postup je jedním z důležitých prvků pravidelné hodnocení úředníků, které je jedním z charakteristických rysů francouzské veřejné služby. Hodnocení má zejména význam v tom, že je prostředkem, jak ocenit a zachytit profesní kvality daného úředníka (*Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées.*)⁸⁴⁾, dále jak úředníka motivovat a v neposlední řadě je prostředkem, který je brán v potaz v souvislosti se služebním postupem úředníka. Pravomoc hodnotit úředníka přísluší jeho přímému nadřízenému. V obecné rovině existují dvě formy, jak se hodnocení provádí. Např. pro veřejnou službu státní zákon č. 84-16 v čl. 55 stanoví provádění hodnocení prostřednictvím každoročního osobního pohovoru mezi úředníkem a jeho přímým nadřízeným. V takovém případě můžeme hovořit o hodnocení (*évaluation*). Nicméně zákon dále stanoví, že zvláštní statut může zachovat tzv. systém známkování⁸⁵⁾ (*Par dérogation à l'article 17 du titre Ier du statut général, l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct. Toutefois, les statuts particuliers peuvent prévoir le maintien d'un système de notation.*). Podrobná pravidla pro průběh hodnocení jsou upravena v dekretu č. 2010-888 z 28. července 2010, o obecných podmínkách hodnocení profesních kvalit úředníků státu (*Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat*). Dle čl. 3 uvedeného dekretu by měly být předmětem hodnocení zejména profesní výsledky daného úředníka v porovnání s cíli, které měl daný úředník stanoveny, způsob, jakým úředník vykonával svoji činnost a plnil uložené úkoly, dosažená zlepšení pokud jde o odborné zkušenosti, další profesní vývoj daného úředníka atd. Dekret stanoví povinnost z každého takového osobního pohovoru provést zápis, který je pode-

⁸⁴⁾ Čl. 17 zákona č. 83-634.

⁸⁵⁾ Známkování úředníků, které lze velmi zjednodušeně přirovnat k ročnímu vysvědčení daného úředníka, bylo uplatňováno v praxi francouzské veřejné služby od roku 1946. Uvedení systému hodnocení prostřednictvím každoročního osobního pohovoru bylo zavedeno experimentálně v roce 2007, přičemž tento experimentální přístup byl od roku 2012 zaveden jako přístup obecně uplatňovaný, což bylo pojímáno jako malá revoluce ve veřejné službě, neboť systém známkování úředníků byl jedním z tradičních prvků francouzské veřejné služby. (www.lefigaro.fr/conjoncture/2010/08/05/04016-20100805ARTFIG00320-la-notation-des-fonctionnaires-supprimee.php).

psán přímým nadřízeným, který pohovor vede. Zápis je též zařazen do osobní složky daného úředníka a hodnocení je jedním z faktorů, který je brán v potaz v souvislosti se služebním postupem.

Pokud jde o služební postup, jak již bylo zmíněno, existují dvě formy, a to **postup platový** a **postup hierarchický** (*L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade*). Postup platový (*avancement d'échelon*) v zásadě spočívá v pravidelném zvyšování platu a zařazování do vyšších platových stupňů (*échelon*).⁸⁶⁾ Právo na platový postup v závislosti na počtu odpracovaných let je dáno zákonem a nemůže být danému úředníku upřeno ani v případě špatného hodnocení. Nicméně určité možnosti, jak ovlivnit zařazování do vyššího platového stupně v závislosti na kvalitách daného úředníka, existují. Platový stupeň není totiž určen konkrétním počtem odpracovaných let, ale určitým jasně stanoveným rozpětím. Takže prokáže-li úředník kvalitu, může dosáhnout vyššího platového stupně rychleji a naopak úředník, jehož hodnocení není příliš dobré, musí odpracovat na dosažení vyššího platového stupně více let.

Hierarchický postup (*avancement de grade*) znamená nejen zvýšení platu, ale hierarchický postup v rámci daného sboru. Jak jsme uvedli výše, každý sbor úředníků je rozdělen na určité hodnosti a hierarchický postup spočívá v postupu z jedné hodnosti do hodnosti vyšší. Čl. 13 zákona č. 83-634 upravuje základní pravidlo pro způsoby, jakými může k hierarchickému postupu dojít. Jsou jimi interní konkurz, interní povýšení bez konkurzu nebo další způsoby, které jsou upraveny vždy ve statutu upravujícím ten který sbor (*Les grades de chaque corps ou cadre d'emplois sont accessibles par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers.*). Pravidla pro postup do vyšší hodnosti se sbor od sboru liší. Hierarchický postup je tak dán kombinací podmínek týkajících se jednak odpracovaných let, dále hodnocení daného úředníka a splnění dalších specifických podmínek, které se služebního postupu týkají, např. úspěchu v interním konkurzu.⁸⁷⁾ Nicméně lze obecně vymezit tři způsoby, jakými může dojít k hierarchickému služebnímu postupu daného úředníka. Prvním z nich je výběr daného úřadu, kdy speciální komise navrhuje úředníky, kteří jsou zejména na základě svých profesních kvalit a dosažených zkušeností, zapsáni na seznam úředníků navržených k služebnímu postupu (*tableau annuel d'avancement*). Určitou modifikací tohoto postupu je zápis na seznam, který je podmíněn složením odborných zkoušek. V tomto případě se nejedná o konkurz ale skutečně o odborné zkoušky. Třetí možností je interní konkurz, kdy je více kandidátů na služební postup, který je nabídnut kandidátovi, který má v rámci konkurzu nejlepší výsledky.

⁸⁶⁾ V zásadě se jedná o stejný princip jako je tomu u platových tabulek v české státní správě, kdy je zaměstnanec na základě odpracovaných let postupně přecházen do vyšších platových stupňů v rámci dané platové třídy.

⁸⁷⁾ K specifické problematice vlivu zásluh na kariéru úředníka a služební postup viz: SALON, S. *La prise en compte du mérite dans le déroulement de la carrière*. Cahiers fonction publique, č. 241, 2005, s. 7 – 12.

3.10. Ukončení kariéry úředníka

Článek 24 zákona č. 83-634 vymezuje způsoby definitivního ukončení kariéry úředníka, kterými daná osoba ztrácí statut úředníka. Jsou jimi odchod do důchodu (*admission à la retraite*), demise (*démission régulièrement acceptée*), propuštění úředníka (*licenciement*) a odvolání (*révocation*).

Odchod do důchodu je nejčastějším způsobem, jakým je definitivně ukončena kariéra francouzského úředníka. Odchod do důchodu je určen věkem daného úředníka s tím, že je-li dosažen určitý věk, neměl by úředník nadále setrvávat ve službě (*Les fonctionnaires ne peuvent être maintenus en fonctions au-delà de la limite d'âge de leur emploi sous réserve des exceptions prévues par les textes en vigueur*).⁸⁸⁾ Nicméně případy, kdy úředníci pokračují i po dosažení stanoveného věku jsou v praxi dosti četné. Věk pro odchod do důchodu není jednotný, naopak se liší sbor od sboru.

Demise je způsobem, který umožňuje ukončit působení ve veřejné službě na základě iniciativy daného úředníka. Demise musí být učiněna písemně daným úředníkem. Daný úřad může demisi přijmout, ale také zamítnout. Přijetí demise je nenávratný krok, tzn. demisi poté nelze odvolat. Jakmile tedy byla daným úřadem přijata demise dané osoby, tato osoba definitivně přichází o statut úředníka. Úřad má nicméně pravomoc demisi též odmítnout. V takovém případě musí úředník dále pokračovat ve své funkci. Pokud by tak neučinil, může být takové jednání předmětem disciplinárního řízení.

Propuštění úředníka je poměrně problematickou možností ukončení jeho kariéry ve veřejné službě. Ani kariérní systém, jehož základním znakem je přiznání definitivy, nevylučuje možnost propuštění úředníka. Fakticky tento systém chrání úředníka pouze proti propuštění z ekonomických, politických či organizačních důvodů. K propuštění úředníka může dojít zejména z důvodu jeho profesních nedostatků⁸⁹⁾ (*insuffisance professionnelle*) nebo z důvodu jeho fyzické nezpůsobilosti.

Co se rozumí profesním nedostatkem zákon přesně nedefinuje, nicméně konkrétní příklady můžeme najít v rozhodovací praxi Státní rady, dle které profesními nedostatky nemusí být nutně porušení povinností upravených v zákonech. Mělo by jít o praxi, která nemá povahu jednoho profesního selhání, ale spíše o dlouhotrvající neprofesionální chování či opakující se nedostatky. Státní rada tak ve své rozhodovací praxi např. potvrdila oprávněnost propuštění vědeckého pracovníka, který během šesti let své praxe nepublikoval žádný odborný článek ani nerealizoval žádný odborný projekt⁹⁰⁾. Často citovaný je také příklad propuštění kuchaře domo-

⁸⁸⁾ Čl. 68 zákona č. 84-16, pokud jde o veřejnou službu státní.

⁸⁹⁾ Čl. 70 zákona č. 84-16, pokud jde o veřejnou službu státní, čl. 93 zákona č. 84-53 u veřejné služby územní a čl. 88 zákona č. 86-33 u veřejné služby nemocniční.

⁹⁰⁾ Rozhodnutí Státní rady z 27. září 2000, Chevallier.

va důchodců, který dlouhodobě při přípravě jídel nedbal na kontrolu trvanlivosti potravin a dodržování norem týkajících se jejich skladování⁹¹⁾. Dle judikatury Státní rady mohou být pod profesní nedostatky podřazeny také nedostatečná pečlivost a přesnost při plnění zadaných úkolů či špatné vztahy s ostatními členy kolektivu, které mají dlouhotrvající ráz a vliv na kvalitu vykonávané práce. Podmínkou pro uplatnění propuštění z důvodu profesních nedostatků je prokázání těchto nedostatků ze strany daného úřadu. Nejsou-li nedostatky prokázány, nemůže daný úřad tento důvod ukončení kariéry úředníka uplatnit. V praxi dochází též k tomu, že místo propuštění je daný úředník přeřazen na jiné místo, které odpovídá jeho hodnotě, či do jiného úřadu. Vždy však záleží na konkrétní situaci a okolnostech.⁹²⁾

Dalším důvodem propuštění je též fyzická nezpůsobilost daného úředníka pro výkon dané práce. Jak jsme již uvedli výše, fyzická způsobilost je jednou z podmínek pro vstup do veřejné služby.⁹³⁾ Pro propuštění úředníka pro fyzickou nezpůsobilost nicméně musí být splněny určité podmínky. V první řadě má daný úřad povinnost přizpůsobit dané místo nebo funkci fyzickým možnostem úředníka. Pokud to není možné, daný úředník může být přeřazen na jiné odpovídající místo, a to i do jiného sboru, pokud by takovou funkci byl schopen vykonávat. (*Lorsque les fonctionnaires sont reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions, le poste de travail auquel ils sont affectés est adapté à leur état physique. Lorsque l'adaptation du poste de travail n'est pas possible, ces fonctionnaires peuvent être reclassés dans des emplois d'un autre corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes.*)⁹⁴⁾ Pokud by i výše uvedené možnosti nebylo možné z objektivních důvodů uplatnit, může být úředník postaven dočasně mimo službu. Pokud by i po uplynutí doby, kdy je úředník postaven mimo službu nebyl shledán zdravotně způsobilým pro výkon dané funkce, může být teprve propuštěn.

Konečně čtvrtým důvodem pro ukončení činnosti úředníka je jeho **odvolání** (*révocation*). Odvolání představuje nejtvrděší z disciplinárních trestů, které generální statut zná, a uplatňuje se za závažné porušení povinností, které jsou úředníkovi uloženy.

4. Závěrečné shrnutí a zamyšlení nad právní úpravou francouzské veřejné služby a jejím dalším vývojem

Ambicí tohoto článku zcela určitě nebylo popsat problematiku francouzské veřejné služby a právního postavení jejích úředníků komplexně a vyčerpávajícím způsobem. Takovou ambicí by si snad mohla klást několikasetstránková monografie na toto téma. Cílem článku bylo spíše alespoň rámcově přiblížit právní úpravu

⁹¹⁾ Rozhodnutí Státní rady z 22. července 1994, Maison de retraite de Cazouls-les-Béziers.

⁹²⁾ Více k této problematice: CARTON, J. P.: *Essai de typologie de l'insuffisance professionnelle*. Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA), Paris, 2003, s. 265.

⁹³⁾ Čl. 5, bod 5 zákona č. 83-634.

⁹⁴⁾ Čl. 63 zákona č. 84-16 pokud jde o veřejnou službu státní.

francouzské veřejné služby s důrazem na právní postavení úředníků a podtrhnout její nejdůležitější nebo přinejmenším zajímavé prvky. S ohledem na diskusi o budoucnosti služebního zákona, resp. přípravu nové právní úpravy postavení úředníků v České republice se nabízí otázka, zda by francouzský koncept právní úpravy veřejné služby, či alespoň některé jeho prvky, našly uplatnění též v České republice. Pravdou je, že v rámci diskuse o právní úpravě státní služby v České republice byla Francie uváděna jako jeden z možných vzorů či příkladů, kam by mohla právní úprava státní služby směřovat. Pokud bychom francouzský koncept právní úpravy měli jako jeden z možných vzorů přijmout, je třeba upozornit na několik klíčových aspektů, které tento článek též reflektoval.

První část článku nám ukázala, že stávající právní úprava francouzské veřejné služby je výsledkem dlouhého historického vývoje, který nabral obrátky zejména v porevolučním období. Nicméně již v předrevolučním období měla práce pro stát svou prestiž a vážnost a to francouzské veřejné službě zůstalo i přes její četné kritiky dodnes. Stejně tak vždy tvořili úředníci poměrně velkou masu, kterou bylo stále nutno brát v potaz. Pokud jde o právní úpravu, z první části bylo zřejmé, že roztržitá právní úprava, která se týkala státních zaměstnanců, se postupem času a po četných celospolečenských diskusích, vyvinula v první obecné statuty. Jenom v poválečném období byly přijaty dva obecné statuty upravující právní postavení úředníků, a to statuty z let 1946 a 1958, kdy každý z nich do právní úpravy veřejné služby přinesl nové prvky. Stávající právní úprava založená na Generálním statutu veřejné služby, který je tvořen čtyřmi zákony upravujícími jednak obecná pravidla pro všechny úředníky a dále specifická pravidla pro postavení úředníků ve třech kategoriích veřejné služby, v podstatě navázala na předcházející statuty a právní úpravu přizpůsobila reformám francouzské veřejné správy, které proběhly v poválečném období. Nicméně je zcela zřejmé, že stávající právní úprava není reakcí na momentální potřebu nějakým způsobem upravit postavení zaměstnanců státu, ale má své kořeny hluboko v historii a je výsledkem dlouhého vývoje. Pro uvedenou právní úpravu je tedy příznačná kontinuita a postupný vývoj.

Druhá část článku nám přiblížila strukturu právní úpravy veřejné služby. Stávající právní úprava je založena na Generálním statutu, který je tvořen čtyřmi zákony, kdy jeden je obecný a zbývající tři zákony se týkají úředníků třech kategorií veřejné služby, a to veřejné služby státní, územní a nemocniční. Nicméně tyto zákony představují pouhý základ, který je v hojné míře doplňován podzákonnými předpisy, zejména dekrety, kterých existuje v současnosti několik set a které se dají ještě navíc rozdělit do několika dalších kategorií. Na právní úpravu francouzské veřejné služby tak rozhodně není možné pohlížet coby na generální statut, resp. uvedené čtyři zákony. Naopak je to několik set předpisů, kde uvedený generální statut tvoří pouze pomyslnou špičku ledovce, byť je z hlediska svého obsahu zásadní. Koneckonců v článku bylo v mnoha stěžejních otázkách odkazováno právě na podzákonnou úpravu obsaženou v dekrettech. V takové

situaci dostává právní úprava francouzské veřejné služby trochu jiný obraz coby úprava, která je velmi obsažná a tím pádem hůře srozumitelná a uchopitelná. Tento aspekt je předmětem častých kritik, což vyústilo v tendenci snižovat počet podzákonných předpisů a sdružovat pravidla tak, aby jeden předpis upravoval postavení více sborů úředníků. Ani generálním statutem a navazujícími podzákonnými předpisy výčet předpisů, které se týkají postavení úředníků, nekončí. Ještě jsou zde zcela specifické skupiny úředníků, např. soudních, policejních či parlamentních, na které se generální statut buď vůbec nevztahuje, nebo pouze v omezené míře s tím, že pro tyto skupiny existuje zcela zvláštní právní úprava. K tomu všemu je nutné připočíst další předpisy, které se např. týkají trestněprávní oblasti, resp. skutkových podstat trestných činů spáchaných v rámci výkonu činnosti úředníka. Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava týkající se veřejné služby je velmi komplexní, což může být svým způsobem výhodou, protože taková právní úprava by neměla obsahovat příliš mezer, na druhé straně je velmi těžké takový systém hlouběji reformovat.

Byť jsme viděli, že je možné pomocí pojmových znaků uvedených v zákoně vymezit pojem úředníka, článek nám ukázal, že existují mimo úředníků ve smyslu statutu také úředníci smluvní, kteří v zásadě vykonávají stejně náročnou práci či zastávají v rámci veřejné služby s ohledem na své kvality a zkušenosti význačné funkce, nicméně nevztahují se na ně stejná práva a garance, jako mají úředníci „statutární“. Postavení „*agents contractuels*“ je tak problémem, který i přes různé reformy, které usilovaly o jejich postupné zařazení mezi úředníky, přetrvává. Nicméně v rámci diskusí o budoucnosti veřejné služby zaznívají četné hlasy o nutnosti posílit „smluvní prvek“ v rámci veřejné služby, tzn. umožnit větší zastoupení „smluvních úředníků“. Zastánci posílení postavení smluvních zaměstnanců argumentují tím, že by se veřejná služba stala pružnější a méně rigidní než je tomu nyní. Hovoří se o tzv. „*defonctionnarisation*“, což bychom mohli přeložit jako „odúřednění“ veřejné služby.

Prvkem, který je též předmětem častých kritik, je rozdělení úředníků do sborů. Byť jejich počet má sestupnou tendenci, úřednických sborů je v současnosti stále několik set. V rámci diskuse o budoucnosti francouzské veřejné služby sílí hlasy prosazující zrušení konceptu rigidních úřednických sborů v podobě, v jaké existují, a jejich nahrazení něčím jako „profesními odvětvími“, která by snížila počet sborů a tím snížila počet zvláštních statutů, kterými je fungování sborů upraveno, a v neposlední řadě by byla umožněna větší mobilita úředníků.⁹⁵⁾

Co se týká právní úpravy kariéry úředníků, zde je právní úprava poměrně

⁹⁵⁾ Vynikající analýzu fungování veřejné služby a perspektivy jejího dalšího vývoje, včetně návrhu na reformu úřednických sborů, nastínila Státní rada ve své studii *Perspectives pour la fonction publique – Rapport public 2003*. Dokument je dostupný na: www.conseil-etat.fr/media/document/rapportpublic2003.pdf.

srozumitelná a celá kariéra je postavena na několika pilířích. Pokud jde o vstup do veřejné služby, stanoví právní úprava několik fází, kterými jsou konkurz, jmenování v případě úspěchu v konkurzu, zkušební období neboli stáž a konečně přiznání definitivy. Generální statut dále stanoví povinnosti a práva úředníků, která jsou v principu stejná pro všechny úředníky, byť různé odchylky mezi jednotlivými sbory samozřejmě existují. Důležité je zdůraznit, že na postavení úředníků ve smyslu jejich povinností a práv, má vliv nejen zákonná úprava, ale též bohatá rozhodovací praxe Státní rady. Stejně tak jsou poměrně srozumitelně a přehledně definovány situace, ve kterých se může úředník během kariéry ocitnout, způsoby služebního postupu a možnosti ukončení jeho kariéry. Význam, který má veřejná služba a postavení úředníků se odrazil též do trestněprávní oblasti, kdy trestní zákoník vymezuje i specifické skutkové podstaty trestných činů spáchaných úředníky. Naproti tomu však zákon přiznává úředníkům též velkou míru ochrany ze strany daného úřadu, pokud se stal úředník terčem útoku z vnějšku veřejné správy.

Může tedy francouzská veřejná služba, resp. její právní úprava být i inspirací či vzorem pro českou státní službu? S ohledem na historický vývoj, odlišnou právní tradici i odlišný systém veřejné správy a v neposlední řadě výše popsané problémy a kritiky, kterým francouzská veřejná služba čelí, je třeba na koncept právní úpravy francouzské veřejné služby jako možnou inspiraci pro Českou republiku hledět velmi opatrně. Zcela určitě by jako inspirace mohla sloužit komplexnost francouzské právní úpravy, zejména pokud jde o úpravu kariéry úředníků od jejich vstupu do veřejné služby až po ukončení kariéry, vymezení práv, povinností a principů, které jsou určující pro výkon funkce daného úředníka. Jako inspirace může do jisté míry sloužit i promítnutí specifického postavení úředníků do trestněprávní oblasti. Nicméně mnoho aspektů, jako například vnitřní struktura veřejné služby založená na existenci sborů, je ve Francii četnými hlasy považováno za překonané. Též jako inspirace těžko může sloužit s tím související přebujelé množství podzákonných předpisů, ve kterém je velmi těžké se vyznat.

Charakterizovat a ohodnotit nějak jednoduše francouzskou veřejnou službu, resp. její právní úpravu je velmi obtížné. Již z výše uvedených historických důvodů byla, a stále je, práce pro stát pojmána jako něco zcela odlišného od práce v soukromém sektoru a to je též důvod pro rozsáhlou a v mnohých ohledech specifickou právní úpravu. Poměrně dobře vystihl francouzskou veřejnou službu první generální ředitel administrativy a veřejné služby Roger Grégoire, který uvedl, že koncepce francouzské veřejné služby je charakterizována „touhou pojímat veřejnou službu jako zvláštní svět sám pro sebe“.

Shrnutí:

Článek je věnován francouzské veřejné službě a jejím právním otázkám. Moderní francouzská veřejná služba a její právní úprava jsou výsledkem postupného vývoje,

který začal přibližně v 16. století a který vyústil do éry moderních generálních statutů veřejné služby.

V současné době je většina veřejných zaměstnanců, to znamená zejména zaměstnanců různých úřadů, podřízena zvláštnímu právnímu režimu, na jehož vrcholu je Generální statut veřejné služby. Ten je složen ze čtyř zákonů, kde každý z nich tvoří jednu hlavu statutu a kde tři ze zákonů upravují tři režimy veřejné služby – službu státní, územní a nemocniční.

I když je statut a kariéra úředníků regulována generálním statutem, existuje velké množství různých výjimek a zvláštních úprav, které jsou obsaženy ve zvláštních statutech, z nichž většina je přijímána ve formě podzákonných dekretů.

Organizace a struktura francouzské veřejné služby spočívá na rozdělení úředníků do mnoha různých sborů. Úředníci jsou přijímáni do veřejné služby prostřednictvím konkurzu a po jmenování a stáží je jim přidělována definitivita a jsou tak s konečnou platností zařazeni do kariérního systému veřejné služby. Generální statut též upravuje průběh kariéry úředníků, jakož i jejich práva a povinnosti.

Je třeba dodat, že francouzská veřejná služba, zejména její organizace a právní rámec, jsou pod palbou kritiky zejména kvůli přílišné rigiditě celého systému, vnitřní struktury založené na existenci sborů, která je považována již za překonanou, a též kvůli přílišnému počtu úředníků.

Réglementation juridique de la fonction publique en France – résumé:

Cet article est consacré à la fonction publique française et ses questions juridiques.

La fonction publique française moderne et sa réglementation juridique sont le résultat de l'évolution continue qui a commencé approximativement dans le XVI^e siècle et qui a abouti à l'ère des modernes statuts généraux de la fonction publique.

Aujourd'hui, la plupart des agents publics, c'est à dire notamment les agents employés par l'administration, sont soumis à un régime juridique particulier dominé par le Statut général de la fonction publique. Il est composé de quatre lois formant chacune l'un des titres de ce statut et déterminant trois régimes de la fonction publique – la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière et celle de l'État.

Même si la position et la carrière des fonctionnaires sont régies par le Statut général, il existe toutefois de nombreux dérogations représentées par les statuts particuliers et dérogatoires qui sont dans la plupart de cas pris par décret.

L'organisation et la structure de la fonction publique française repose sur la division des fonctionnaires en nombreux corps. Les fonctionnaires sont recrutés par les concours et après la nomination et le stage, ils sont titularisés et intégrés définitivement dans le système de fonction publique de carrière. Le statut général règle le déroulement de la carrière des fonctionnaires ainsi que leur droits et obligations.

Il faut ajouter que la fonction publique française, notamment son organisation ainsi que le cadre juridique sont sous le feu croisé des critiques surtout à cause de rigidité du système, la structure interne fondé sur l'existence des corps qui est considéré dépassée ou l'effectifs trop nombreux.