

Služební zákon a porušení povinností

Disciplinární postih státních zaměstnanců

Služební zákon (č. 234/2014 Sb.) oslavil, alespoň ve svojí hlavní části, k 1. lednu letošního roku první výročí existence. Byl dosud již pětikrát novelizován, zaostává toto číslo za odhady skeptiků.

Pavel Mates

S ohledem na to, jak byl služební zákon přijímán – šlo o takzvaný komplexní pozměňovací poslanecký návrh – někteří odborníci prorokovali, že novel bude mnohem více, respektive budou podstatnější povahy. Při jeho hodnocení zůstává jaksi v pozadí to, že se jím zásadně změnilo právní postavení státních zaměstnanců. Je jich kolem 70 tisíc, představují tedy poměrně nemalou skupinu občanů. Jejich poměr vůči zaměstnavateli vzniká správním aktem a má veřejnoprávní povahu. Z toho plyne i to, že povinnosti, k nimž jsou zavázáni ze služebního poměru, mají veřejnoprávní charakter a jejich porušení může naplnit skutkovou podstatu disciplinárního deliktu. O jeho povaze se v minulosti vedly diskuse, dnes je nicméně jednoznačně přijímáno, že jde o delikt správněprávní.

Povaha disciplinárního deliktu

Již v roce 1929 napsal Emil Hácha ve Slovníku veřejného práva československého, že „skutková podstata disciplinárního deliktu zpravidla není vymezena normou právní s onou individuální určitostí, jako je tomu u deliktu kriminálního“. Tato jeho slova jsou opakována v různých variantách dodnes a dikce § 88 služebního zákona mu dává za pravdu.

Podle tohoto ustanovení je kárným proviněním zaviněné porušení služební kázně. Ta je legálně definována v § 87 zákona jako řádné plnění povinností státního zaměstnance, které mu plynou z právních předpisů vztahujících se ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů představených. Nepochybně až praxe ukáže, která jednání se vejdu do rámce vymezeného neurčitým výrazem řádný a která již nikoli. Jak subtilní může přitom být tato hranice, lze demonstrovat na ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, zakotvujícím povinnosti úředníků chovat se k dotčeným osobám zdvořile, protože kritéria pro určení takového chování jsou extralegální povahy. O tom nás ostatně přesvědčuje judikatura, v níž soudy řešily otázku z obrácené strany, totiž kdy je již podání hrubě urážlivé (viz například rozsudek Nejvyššího soudu čj. 8 As 16/2012-52 nebo 3 Ads 57/2003-79). Otázkou je, zda jako disciplinární delikt bude kvalifikováno to, že státní zaměstnanec nebude

při novém rozhodování ve správním řízení respektovat stanovisko odvolací instance, které tato instituce vyjádří ve zrušujícím rozhodnutí, jak to ukládá § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Do třetice, podle § 80 služebního zákona nesmí představený po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně/hnutí. Už dnes není jednoty v tom, zda se výraz funkce má vykládat extenzivně a pak by sem spadalo třeba i členství v dočasných orgánech technického rázu, jakými jsou volební komise stranických sjezdů, nebo naopak bude kladen důraz na požadavek politické zdrženlivosti.

Kárné provinění je, jako ostatně všechny ostatní disciplinární delikty státních zaměstnanců, konstruováno na principu zavinění. Zákonodárce zřejmě nepovažoval za nezbytné výslovně uvést, co je to zavinění a jaké jsou jeho formy. V praxi by to ovšem nemělo činit problémy, protože tento institut je dostatečně vyložen v právní nauce. Svoje místo bude mít i zásada, že k naplnění skutkové podstaty správních deliktů vůbec postačuje nedbalost, kdežto úmysl přichází v úvahu jen tam, kde to zákon výslovně stanoví.

Za pozornost stojí, že vymezení kárného provinění, jak patrně, neobsahuje materiální znak, tedy to, aby jednání vykazovalo společenskou škodlivost, respektive její určitý stupeň. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že materiální znak musí být naplněn vždy (například rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 17/2007-121) a s touto okolností bude třeba se vyrovnat v odůvodnění rozhodnutí.

Sankce za kárné provinění

Služební zákon obsahuje v § 89 odst. 1 taxativní výčet sankcí, které lze za kárné provinění uložit. Je to písemná důtka, snížení platu až o 15 procent na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního

poměru. Mimo tento katalog je v § 88 odst. 3 upraven institut ústní či písemné výtky, kterou lze uložit za drobné nedostatky ve službě, takzvané služební nepořádky. Na první pohled by se mohlo zdát, že zvláště výtka učiněná v ústní formě žádný přímý důsledek nemá, písemná výtka se vkládá do osobního spisu zaměstnance, odkud musí být po roce vyřazena.

Obecně lze říci, že ohledně disciplinárních deliktů a sankcí, jakožto opatření trestní povahy, se lze setkat s poměrně pestrou škálou hodnocení, což je významné s ohledem na práva garantovaná v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména práva na spravedlivý proces, zákaz opakovaného postihu a dvouinstanční řízení. Tak například Ústavní soud v ná-

lezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 zdůraznil, že „trestním obviněním“ jsou ... prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady ..., jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném státním zaměstnancům, vojákům, policistům... V dalším svém judikátu (sp. zn. Pl. ÚS 33/09) však odmítl přiznat povahu trestních sankcí disciplinárním trestům, které lze uložit soudcům a státním zástupcům. Nejvyšší soud dovodil, že jen některá opatření podle zákona o služebním poměru příslušníků veřejných sborů mají povahu trestu a v jiné souvislosti, při posuzování povahy sankcí uložených osobám ve výkonu trestu odnětí svobody, označil za takové pouze ty, které znamenají odnětí svobody (sp. zn. 3 Tdo 1070/2015 a 3 Tdo 309/2014).

Zcela protilehlý postoj zaujal Nejvyšší správní soud, kdy v případě výtky uložené exekutorovi dospěl k závěru, že je „trestem uloženým soudnímu exekutorovi za porušení jeho povinností dohledovým orgánem v rámci jeho zákonných pravomocí“ (rozsudek čj. 14 Kse 5/2012-248). V relativně nedávném rozsudku čj. 4 As 173/2015-31 se k této otázce vyjádřil velmi zevrubně s tím, že výtka obecně sice není opatřením tak závažným jako snížení platu či odvolání z funkce, nicméně postihuje čest, může vyvolat negativní důsledky v očích třetích osob a působit například překážku dalšího kariérního postupu. Třebaže tu neexistuje zevrubnější procesní úprava (v konkrétním případě se opět jednalo o exekutora), dospěl soud k závěru, že jde o rozhodnutí v materiálním smyslu.

Je-li ovšem na výtku nahlíženo jako na rozhodnutí charakteru trestního opatření, má to významné důsledky jak hmotněprávní, tak zejména procesní, protože její uložení mimo jiné zakládá překážku ne bis in idem, což bude třeba vztáhnout i na státní zaměstnance.

Která ze sankcí má být v konkrétním případě státnímu zaměstnanci uložena, závisí na úvaze příslušné kárné komise. Ta musí při svém rozhodování přihlídnout k závažnosti deliktu, která je určena demonstrativním výčtem kritérií, obsažených v § 89 odst. 3 zákona. Z toho lze dovodit, že existuje jistá hierarchie kárných opatření, z nichž ta nejzávažnější, tedy odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru, jsou přímo ze zákona rezervována pro zvláště závažná kárná provinění. Kárná komise bude muset vždy náležitě odůvodnit, jakými úvahami byla vedena při uložení sankce, a to i pro případ, že půjde o nejmírnější postih v podobě písemné důtky, a nepostačuje tedy jen odkaz na zákonná kritéria (například



rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 46 A39/2013-75) a v úvahu je nutno vzít nejen ta, která zákon výslovně zmiňuje, ale i další, z nichž plyne závažnost kárného provinění. Problém, který zřejmě Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku nedoceníl, je, jak bude třeba postupovat v případě výtky, kde se písemné rozhodnutí nevydává, a tudíž nebude možno takovou úvahu zachytit, respektive vyjádřit.

Služební zákon nezná kvalifikované skutkové podstaty, tedy takové, které by odůvodňovaly uložení zvýšené sankce při opakovaném jednání, úmyslném zavinění nebo vyšší škodě, v úvahu by zde přicházelo jen použití přísnější sankce. Uložit je možno vždy pouze jednu sankci, a to i jsou-li v případě konkurence kárná provinění projednávána ve společném řízení (§ 96 odst. 1 zákona). Zde je výslovně stanovena takzvaná absorpční zásada čili je ukládána opět jen jedna, a to nej přísnější sankce.

„Která ze sankcí má být v konkrétním případě státnímu zaměstnanci uložena, závisí na úvaze příslušné kárné komise. Ta musí při svém rozhodování přihlídnout k závažnosti deliktu...“

V § 85 odst. 5 zákona je promítnuta ústavní zásada zákazu ne bis in idem a to dikcí, že kárné opatření nelze uložit, pokud byl již jeho pachatel za týž skutek pravomocně potrestán soudem nebo jinými správními orgány. V praxi tak nepochybně budou aplikující orgány postaveny před řešením otázky totožnosti skutku, jímž je nějaká událost ve vnějším světě spočívající v jednání člověka. Podle konstantní judikatury je přitom totožnost skutku vykládána spíše extenzivně tak, že k jejímu zachování postačí alespoň totožnost jednání nebo následku. Jaké důsledky toto pojetí má, lze demonstrovat na rozsudku Nejvyššího soudu, který porušení tohoto zákazu naznal tam, kde pachatelka krádeže byla

odsouzena za trestný čin, ačkoli jí byla za toto jednání již uložena pokuta v blokovém řízení (usnesení sp. zn. 5 Tdo 1399/2007). Kárné komise přitom budou mít postavení o to složitější, že zákaz ne bis je třeba aplikovat z moci úřední, a není tedy ani nutno, aby se jej účastník řízení dovolal.

Na druhou stranu však zřejmě nebude bránit uložení kárného opatření zaměstnanci, bude-li trestní stíhání proti němu zastaveno nebo bude zproštěn obžaloby.

Některé procesní otázky

Kárná odpovědnost zaniká, nebylo-li zahájeno do jednoho roku od spáchání kárného provinění kárné řízení. Pro počátek běhu této objektivní lhůty je rozhodný okamžik, kdy byla naplněna skutková podstata disciplinárního deliktu. Vzhledem k tomu, že jde o řízení zahajované z moci úřední, je třeba, aby ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu bylo v této lhůtě státnímu zaměstnanci doručeno oznámení o jeho zahájení. Do konce této lhůty musí být řízení zahájeno čili nikoli ukončeno, jak je tomu u přestupků. Samotné rozhodnutí by mělo být vydáno ve lhůtách stanovených v § 71 správního řádu.

Kárné řízení je zahajováno ex officio, ale vždy pouze na základě podnětu příslušného služebního orgánu, respektive funkcionáře (§ 94 zákona). Nutno ovšem zdůraznit, že tento podnět sice představuje nezbytnou náležitost k zahájení řízení, na druhé straně se jím vlastní řízení nezahajuje a tím méně již nezakládá oprávnění dožadovat se, aby o věci bylo rozhodnuto určitým způsobem.

V současnosti lze samozřejmě jen těžko předvídat, před jaké otázky bude aplikační praxe postavena. Jistou výhodou má v tom, že řada problémů byla již řešena judikaturou, která se zabývala disciplinárními delikty příslušníků ozbrojených sborů a vojáků a členů profesních komor, o niž se bude tedy moci opřít. ■

Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., přednáší na Vysoké škole finanční a správní Praha a na Fakultě sociálně ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně Ústí nad Labem.

