

Disciplinárna zodpovednosť v Slovenskej republike s osobitným zreteľom na disciplinárne delikty štátnych zamestnancov

Disciplinary responsibility in the Slovak Republic with particular regard to the disciplinary offenses of civil servants

Róbert Gyuri, Michal Jesenko

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-01>

Abstract

The article focuses on current issues related to disciplinary responsibility and its position in the legal order of the Slovak Republic. It focuses mainly on the theoretical definition of disciplinary liability, terminological problems, concurrence of disciplinary liability and other torts in the Slovak Republic and the right to judicial protection before the European Court of Human Rights. The second part examines the disciplinary responsibility of civil servants, their sorting and imposing sanctions for committing a disciplinary offense.

Keywords: disciplinary responsibility, the right to judicial protection before the European Court of Human Rights, civil servants

Úvod

Rozsah, v akom verejná správa zasahuje do života jednotlivca, je determinovaný kompetenčnou výbavou subjektov verejnej správy, jej inštitucionálnym a organizačným aparátom a v neposlednom rade aj mierou dôvery spravujúcich subjektov v schopnosť a ochotu spravovaných subjektov rešpektovať pri realizácii svojich spoločenských vzťahov právom stanovené pravidlá (Molitoris, 2016, s. 7). Tieto pravidlá musia nevyhnutne dodržiavať nie len adresáti verejnej správy, ale aj personálny substrát vykonávateľov verejnej správy. V prípade ich nerešpektovania dochádza spravidla k vzniku verejnoprávnej, najmä administratívnoprávnej zodpovednosti.

Správne delikty patria do skupiny verejnoprávnych deliktov, v prípade ktorých zodpovednosť za porušenie (verejného) práva vyvodzuje štát alebo ním určený iný verejnoprávny subjekt (napr. územná samospráva) a to prostredníctvom nato určených orgánov, ale vždy vo verejnom záujme. Protiprávne konania adresátov verejnej správy v oblasti verejnej správy označené ako správne delikty tvoria početnú skupinu činov

rôznorodého charakteru a neexistuje zákon, ktorý by legislatívne vymedzoval jednotlivé kategórie správnych deliktov jednotne a komplexne.

Vzhľadom na charakter súčasnej právnej úpravy možno správne delikty vo všeobecnosti deliť na priestupky a iné správne delikty, pričom iné správne delikty netvoría homogénnu skupinu a ďalej sa vnútorne diferencujú. Do skupiny iných správnych deliktov patria aj disciplinárne delikty, vrátane disciplinárnych deliktov osobitnej kategórie štátneho aparátu - štátnych zamestnancov, ktorých analýzou sa budeme zaoberať v predmetnej štúdií.

1. Vybrané teoreticko-aplikačné aspekty disciplinárnej zodpovednosti v Slovenskej republike

Disciplinárna zodpovednosť, na rozdiel od iných druhov zodpovednosti, sa uplatňuje voči osobe, ktorá má určitý právny vzťah k určitej organizačnej štruktúre určitého subjektu alebo orgánu, ktorý vzniká napríklad na základe pracovnej zmluvy, menovaním alebo voľbou ako pracovný, služobný, členský alebo iný pomer. Zavinené porušenie disciplíny môže mať za následok uloženie disciplinárnej sankcie (Machajová, 2007, s. 221). Takáto sankčná zodpovednosť môže vzniknúť len vnútri určitej organizačnej štruktúry určitého subjektu, ktorej je fyzická osoba členom, zamestnancom, príslušníkom, funkcionárom alebo je v obdobnom postavení, pričom nemá a nemá mať vonkajšie účinky na subjekty stojace mimo danú organizačnú štruktúru. Disciplinárny delikt má teda vnútro-organizačný charakter, a preto sa jeho dôsledky prejavujú len interne vo vzťahu k danej organizačnej štruktúre.

Existencia a uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti je výrazom potreby zaistiť dodržiavanie predpísaných pravidiel v relatívne ucelených a v stabilizovaných organizačných sústavách. Ako právna zodpovednosť nie je disciplinárna zodpovednosť inštitútom jediného právneho odvetvia. Preto disciplinárna zodpovednosť ako zodpovednosť správno-právna je určitou časťou (resp. výsekom alebo súčasťou) disciplinárnej zodpovednosti upravenej právom (Průcha, 2003, s. 214).

Vzťahy súvisiace s uskutočňovaním disciplinárnej zodpovednosti majú mocenský charakter, vyjadrujú nadriadenosť zamestnávajúceho a podriadenosť zamestnanca právneho vzťahu. Pri uplatňovaní disciplinárnej zodpovednosti zodpovednostný vzťah vzniká medzi subjektom, ktorý porušil, resp. nesplnil osobitné právne povinnosti vyplývajúce z príslušného právneho vzťahu, a tým, kto mu je na základe tohto právneho vzťahu nadriadený. Pre súkromnoprávne úpravy, založené na vzťahoch rovnosti subjektov, je disciplinárna zodpovednosť neprijateľná, vylučuje to samotná povaha veci (Kuril, 2016, s. 39). Ďalším znakom týchto vzťahov je, že majú verejnoprávny charakter. Nepostačuje teda, že ide o osobu s právnym vzťahom k nositeľovi verejnej správy, ak verejnoprávne prvky v tomto vzťahu neprevažujú (Košíčiarová, 2017, s. 247). Zo systému disciplinárnej zodpovednosti sú tak vylúčení tí zamestnanci orgánov verejnej správy či verejnej moci, ktorí vykonávajú závislú

prácu v režime bežného pracovného pomeru (spravujúcom sa Zákonníkom práce) alebo v režime výkonu práce vo verejnom záujme (podľa zákona č. 552/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Vznik disciplinárneho práva je spojený so vznikom špecifického verejnoprávneho (služobného) pomeru medzi štátom a jeho zamestnancami. Na prelome 19. a 20. storočia sa všeobecne prijalo, že disciplinárne právo nie je chápané ako zvláštny osobitný druh trestného práva, ale samostatný subsystém správneho práva (Mates – Mazanec, 1997, s. 593). V priebehu ďalšieho vývoja sa začala právna úprava disciplinárneho práva vnútorne diferencovať. Podľa S. Košičiarovej sa v súčasnosti možno stretnúť s disciplinárnymi deliktami páchanými v oblasti výkonu verejnej moci (vrátane štátnej správy), v oblasti verejnej záujmovej samosprávy alebo v iných špecifických vnútorných vzťahoch verejnoprávných inštitúcií (Košičiarová, 2017, s. 247). Disciplinárna zodpovednosť tak už nie je výlučne doménu správneho práva a verejnej správy, ale uplatňuje sa aj v iných verejnoprávných odvetviach, či vo sfére súkromnoprávných vzťahov. Popri správnych disciplinárnych deliktach (napríklad štátnych zamestnancov, osôb v iných služobných pomeroch a pod.) tak existujú aj ďalšie verejnoprávne disciplinárne delikty, ku ktorých páchaniu dochádza mimo organizácie verejnej správy (napríklad disciplinárne delikty sudcov, prokurátorov, poslancov parlamentu a pod.) ako aj celá skupina súkromnoprávných disciplinárnych deliktov (napríklad disciplinárne delikty členov družstva, členov občianskeho združenia, členov politickej strany alebo politického hnutia a iné).

1.1 Problémy terminologického vymedzenia a charakteristika disciplinárnych deliktov

Ako už bolo vyššie uvedené, jedným z druhov správnych deliktov v Slovenskej republike sú správne disciplinárne delikty. Správne disciplinárne delikty, ktoré patria do kategórie tzv. „správnych deliktov“, presnejšie zaraďujeme do skupiny medzi tzv. „iné správne delikty“.

Konkrétna právna úprava, ako tomu často býva v slovenskej legislatíve, však často neprihliada na terminologické označovanie a vymedzenie zaužívané v administratívno-právnej teórii a označuje predmetný delikt inak, dokonca na mnohých miestach nejednotne. Na označenie disciplinárnych deliktov pri disciplinárnej zodpovednosti používajú osobitné právne predpisy i pojmy „disciplinárne previnenie“ (napr. § 52 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže SR a Železničnej polície v znení neskorších predpisov), „služobné previnenie“ (napr. § 75 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov) alebo aj nepresné zákonné pomenovanie typu „disciplinárny priestupok“ (napr. § 72 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov).

Pri pojme „disciplinárny priestupok“ ide o nepresné zákonné označenie pre pojem správny disciplinárny delikt spáchaný študentom vysokej školy. V tomto prípade považujeme predmetné označenie disciplinárneho deliktu za výslovne nešťastné a nevhodné legislatívne riešenie. V danom prípade sa jeden druh deliktu (disciplinárny delikt) označuje názvom iného druhu deliktu (priestupok) a na odlišenie sa pripojí len adjektívum („disciplinárny“). Predmetné označenie považujeme za máťúce a nerešpektujúce systém a rozdiely medzi jednotlivými druhmi správnych deliktov, v tomto prípade priestupkov a disciplinárnych deliktov. Takéto označenie môže navyše evokovať, že v tomto prípade ide o osobitný druh priestupku, na vyvodzovanie zodpovednosti ktorého sa uplatní priestupkovo-právna úprava, čo v skutočnosti neplatí.

Máme za to, že jednotlivé legislatívne nepresnosti v tejto oblasti môžeme preklenúť - aspoň čiastočne - ich dôslednejším teoretickým vymedzením. Podľa administratívno-právnej teórie možno disciplinárne delikty charakterizovať ako porušenie právnej povinnosti v oblasti verejnej správy fyzickou osobou, o ktorom rozhoduje subjekt alebo vykonávateľ verejnej správy splnomocnený na základe zákona disciplinárnou právomocou, pričom disciplinárna zodpovednosť za porušenie služobných alebo členských povinností v organizačnom režime je založená alebo vyvedená na základe zákonného splnomocnenia (Vrabko, 2018, s. 218). Ďalej ho môžeme aj vymedziť ako delikt fyzickej osoby, ktorá je v osobitných právnych vzťahoch k určitej inštitúcii s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto služobného, zamestnaneckého, členského, resp. obdobného vzťahu. Môže ísť o inštitúcie štátne (napríklad polícia, orgány štátnej správy, ozbrojené sily, ozbrojené zbory), profesijné komory alebo iné inštitúcie (napríklad verejné vysoké školy) (Prášková, 2006, s. 450). Špecifikum tohto druhu deliktu spočíva predovšetkým v tom, že porušená povinnosť súvisí s príslušnosťou fyzickej osoby k určitej organizácii a že ide o povinnosť formulovanú v rámci pravidiel, ktoré upravujú fungovanie tejto ustanovizne (Škultéty, 2004, s. 173), pričom pravidlá danej ustanovizne musia mať právny základ, teda musí ísť o porušenie právnej povinnosti (Mates, 2000, s. 73).

1.2 Ústavnoprávne princípy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti. Možnosti súbehu postihu disciplinárnych deliktov a iných verejnoprávných deliktov

Rovnako ako v prípade trestnoprávneho či iného verejnoprávneho postihu páchatela verejnoprávneho deliktu, aj na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti je nevyhnutné aplikovať ústavné princípy v oblasti trestania (resp. ukladania sankcií). Z požiadaviek ústavného práva jasne vyplýva, že princípy trestania možno odvodiť jednak z ústavných požiadaviek na uplatňovanie verejnej moci, z princípov demokratického a právneho štátu a v neposlednom rade aj z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách. Ich účelom je zabezpečiť humánnosť a spravodlivosť trestania.

Bez ohľadu na kategorizáciu jednotlivých verejnoprávnych deliktov pri ich prejednávaní a ukladaní sankcií za ne príslušný orgán je povinný rešpektovať princípy, ktoré vyplývajú z Ústavy Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či sú v jej texte vyjadrené explicitne alebo je ich možné vyvodiť len implicitne. K princípom, ktoré sa musia uplatňovať pri vyvodzovaní právnej zodpovednosti nepochybne patrí: princíp *nullum crimen sine lege* (požiadavka na určité, jasné a presné vyjadrenie skutkových podstát správnych deliktov v zákone), princíp *nulla poena sine lege* (požiadavka, aby zákon ustanovil uzavretý výpočet sankcií vrátane hľadísk pre výber druhu a výmery sankcie), zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*) – ide o výnimku z časovej pôsobnosti ochrannej správnej normy, keďže sa zásadne uplatňuje pravidlo, podľa ktorého trestnosť správania sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol správny delikt spáchaný), princíp zákazu analógie v neprospech páchatela správneho deliktu (*in mala partem*), princíp *ne bis in idem* (nik nemôže byť stíhaný a potrestaný za rovnaký skutok viackrát na základe toho istého zákonného ustanovenia), princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*) – vyvodzovanie zodpovednosti má miesto len tam, kde nepostačujú iné nástroje a prostriedky a princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti (Košičiarová, 2019, s. 47-48).

V nasledujúcom texte zameriame našu pozornosť výlučne na princípy *ne bis in idem* a *ultima ratio* a sústredíme sa aspoň v základnom rámci na skúmanie možnosti súbehu postihu páchatela súčasne za disciplinárny delikt a iný verejnoprávny delikt.

V právnej teórii i aplikačnej praxi pri otázke vyvodzovania právnej zodpovednosti a následnom trestaní či sankcionovaní páchatela deliktu sa uplatňuje zásada *ne bis in idem* v kombinácii a spolupôsobení so zásadou *ultima ratio*, čím sa sleduje zabráneniu stavu dvojitého postihu páchatela za ten istý skutok. Ich účelom je teda zabrániť, aby páchatel verejnoprávneho deliktu nebol potrestaný viackrát za jedno protiprávne konanie. Rovnako vyjadrujú požiadavku obmedziť stíhanie osôb a ich trestanie na prípady, keď je to odôvodnené spoločenskou škodlivosťou ich protiprávneho správania. Tieto zásady sa uplatňujú v celom systéme verejnoprávnych deliktov. Ide v podstate o situácie, kedy jeden subjekt svojim jedným konaním *contra legem* naplní skutkovú podstatu deliktu vo viacerých právnych predpisoch, ktoré upravujú rôzne druhy právnej zodpovednosti. Ide o situácie, kedy obsahová náplň skutkových podstát rôznych druhov deliktov je v zásade obdobná a odlišuje sa spravidla len stupňom spoločenskej závažnosti. Ako príklad je možné uviesť trestné činy a priestupky. Súbehu potrestania za oba delikty súčasne v týchto prípadoch bráni „legislatívna brzda“, ktorá je inkorporovaná v samotnej definícii priestupku § 2 ods. 1 in fine zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o priestupkoch), podľa ktorej „Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt

postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin“. Z uvedeného vyplýva, že hoci konanie páchatel' naplní ktorúkoľvek skutkovú podstatu priestupku uvedenú v zákone o priestupkoch alebo v osobitnom zákone, ale zároveň naplní znak skutkovej podstaty trestného činu podľa trestného zákona, pôjde „prioritne“ o trestný čin a nie priestupok. Trestná zodpovednosť a jej vyvodzovanie má v právnom poriadku pred priestupkami prednosť a páchatel' takýchto deliktov bude „len“ trestnoprávne zodpovedný a priestupku sa v takomto prípade nedopúšťa. Takýmto legislatívno-technickým spôsobom sa zamedzuje dvojitému postihu páchatel'a za trestný čin a zároveň priestupok.

Iná situácia je však nastáva v prípade súbehu trestného činu či priestupku, poprípade iného správneho deliktu, a disciplinárneho deliktu. V tomto prípade páchatel' dopúšťajúci sa disciplinárneho deliktu porušuje svojim konaním vnútorný „disciplinárny“ poriadok organizácie, ktorej je členom či inak súčasťou (napríklad služobnú disciplínu štátneho zamestnanca) a dané konanie zároveň naplňuje skutkovú podstatu niektorého verejnoprávneho deliktu (napríklad trestného činu). Máme za to, že táto situácia je iná a v tomto prípade nedochádza s skutočnosťami, ktoré odôvodňujú zákaz súbehu a teda dvojitý postih páchatel' za ten istý skutok v pravom zmysle slova. V jednom prípade sa konaním porušuje vnútorný poriadok danej inštitúcie, v druhom prípade ohrozuje alebo porušuje celospoločenský verejný záujem a zákonom chránené hodnoty. A to aj napriek skutočnosti, že k obom deliktom došlo jedným páchatel'ovým konaním. Rozdiel je tu však daný iným objektom týchto deliktov. Kým v prípade disciplinárnych deliktov je objektom napríklad riadny výkon verejnej služby a tým bezporuchový chod danej inštitúcie (t. j. vnútorný poriadok), v prípade iného verejnoprávneho deliktu je jeho objektom spravidla celospoločenský verejný záujem chránený zákonom (tzv. verejný poriadok). Potrestanie páchatel' iba za porušenie jedného z nich by sa podľa nášho názoru minulo účinkom a bolo by nepostačujúce. A to aj napriek tomu, že sankcia za „prísnejší“ delikt (napríklad trestný čin) by postihla páchatel' dostatočne invazívnym spôsobom. Navyše nie je možné vylúčiť len v dôsledku súbehu verejnoprávneho deliktu a disciplinárneho deliktu potrebu uloženia sankcie zo strany organizácie, ktorej sa člen dopustil disciplinárneho deliktu porušením jej vnútorného poriadku. Máme za to, že tento argument o. i. do veľkej miery odôvodňuje skutočnosť, že súbeh disciplinárnej zodpovednosti a iného verejnoprávneho deliktu je možný. Pri trestaní za disciplinárny delikt je teda podľa nášho názoru minimálne sporné uplatnenie zásad *ne bis in idem* a *ultima ratio*.

Ďalším argumentom podporujúcim tvrdenie o možnom súbehu disciplinárnej zodpovednosti a ďalších verejnoprávnych deliktov je aj na niektorých miestach samotná legislatíva. Príkladom je zákon o priestupkoch, ktorý výslovne počíta s možnosťou dvojitého potrestania za ten istý skutok. Ako dôkaz možno poukázať na § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch, kde je jasne zakotvené, že pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne tiež na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo v

disciplinárnom konaní. Alebo i na § 66 ods. 2 písm. d) a § 76 ods. 1 písm. ch) zákona o priestupkoch, kde je uvedené, že správny orgán vec ďalej odloží alebo zastaví, ak o skutku sa už rozhodlo v kárnom alebo v disciplinárnom konaní a uložené opatrenie alebo vydané rozhodnutie sa považuje za postačujúce.

Objavujú sa však aj názory, podľa ktorých ak bola osoba pre ten istý skutok potrestaná ako za trestný čin, a to (z časového hľadiska) skôr, ako za disciplinárny delikt, zásada *ne bis in idem* a *ultima ratio* platí a takúto osobu nemožno už potrestať za disciplinárny delikt, ak ide o ten istý skutok (napríklad: Machajová, 2009, s. 224). Podľa S. Košičiarovej v prípade súbehu deliktov s rôznym stupňom spoločenskej škodlivosti¹ (napr. disciplinárne previnenie – priestupok), má z hmotnoprávneho hľadiska prednosť sťaženie deliktu s vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti. Ak sa preto už o skutku právoplatne rozhodlo ako o delikte s vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti, neprejedná sa, pokiaľ sa toto rozhodnutie považuje za postačujúce. Ak zákon nevyklučuje (na základe zásady špeciality) súbeh disciplinárneho previnenia s trestným činom alebo s niektorou z kategórií správnych deliktov, prednosť bude mať postih trestného činu a správneho deliktu pred postihom disciplinárneho previnenia. Či je súbeh vylúčený, treba skúmať od zákona k zákonu, žiadna legislatívna jednota tu neexistuje (Košičiarová, 2019, s. 52).

S týmto názorom v zásade súhlasíme, avšak máme za to, že v niektorých prípadoch disciplinárnej zodpovednosti (ako príklad je možné uviesť disciplinárnu zodpovednosť študentov vysokých škôl) môže dôjsť k vyvodeniu ich disciplinárnej zodpovednosti aj ex post po vyvodení ich trestnoprávnej zodpovednosti za ten istý skutok. Otázku možného súbehu verejnoprávneho deliktu a následného vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti však považujeme za stále otvorenú a jednoznačne nevyriešenú. Máme za to, že otázka možného súbehu pri vyvodzovaní verejnoprávnej zodpovednosti (disciplinárneho deliktu a iného verejnoprávneho deliktu) by mala byť riešená legislatívnym spôsobom *expressis verbis*, čím by sa zamedzilo aplikačným problémom a nevyjasneným otázkam v tejto oblasti zodpovednostných právnych vzťahov.

1.3 Disciplinárna zodpovednosť a právo na súdnu ochranu pred ESLP

Na tomto mieste je dôležité uviesť, že pri vyvodzovaní právnej zodpovednosti za disciplinárne delikty je v zásade vylúčené právo na súdnu ochranu pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len ESLP) v zmysle článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len Európsky dohovor). Na druhej strane je pravdou, že na časť

¹ Podľa S. Košičiarovej sa stupňom spoločenskej škodlivosti deliktu rozumie stupeň typovej spoločenskej škodlivosti. Ten je určený zákonom. V slovenskej právnej úprave sa uplatňuje pravidlo, že najvyšší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti majú trestné činy. V hierarchickom rebríčku nasledujú správne delikty a najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti vykazujú disciplinárne delikty.

správnych disciplinárnych deliktov sa vzťahuje aplikácia, ochrana a dodržiavanie práva na súdnu ochranu, a tým aj jurisdikcia ESLP. Je to hlavne pri správnych disciplinárnych deliktoch členov organizácií záujmovej, resp. profesijnej a stavovskej samosprávy v prípadoch, v ktorých bol na ne prenesený výkon štátnej správy v určitej oblasti (napríklad rozhodnutia ESLP vo veciach *Diennet v. Francúzsko* (z 26. septembra 1995, *Annuaire*, č. 235-A) alebo *W. R. v. Rakúsko* (z 21. decembra 1999)). Pri správnych disciplinárnych deliktoch osôb v štátnej službe, v služobnom alebo v obdobnom pomere, ako aj pri správnych disciplinárnych deliktoch osôb pozbavených osobnej slobody na základe rozhodnutia súdu je z pohľadu aplikácie článku 6 Európskeho dohovoru dôležitá predovšetkým závažnosť im uložených sankcií za spáchaný disciplinárny delikt, pričom ide najmä o profesionálnych vojakov, príslušníkov ozbrojených síl a o odsúdených (Svák, 2011, s. 137-159). Správne disciplinárne delikty s miernejšími sankciami sú spolu s disciplinárnymi sankciami štátnych zamestnancov postavené mimo záruky článku 6 Európskeho dohovoru (Machajová, 2007, s. 224).

Na druhej strane je nevyhnutné poznamenať, že represívnu funkciu vyvodzovania zodpovednosti aj za disciplinárne delikty judikatúra ESLP nepoprela. V rozsudku *Engel c. Holandsko* (z 8. júna 1976) súd síce pripustil špecifickosť disciplinárnych deliktov, ale súčasne zdôraznil, že tá sama nevyklučuje povinnosť prihliadať na podstatu skutku a jeho postihu. To, že ESLP označuje spory vzniknuté vo veciach disciplinárnej zodpovednosti za spory o občianskoprávnu záväzku, neznamená, že v podmienkach Slovenskej republiky by sa mali považovať za súkromnoprávne spory, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese (Košíčiarová, 2019, s. 47). Uvedenú skutočnosť podporuje aj platná právna úprava na Slovensku, keď zaraďuje disciplinárne delikty medzi správne delikty (§ 71 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. *Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov*) a keď zveruje právomoc preskúmať rozhodnutia disciplinárnych orgánov správne súdnictvu (§ 194 ods. 1 *Správneho súdneho poriadku*).

2. Disciplinárna zodpovednosť zamestnancov v štátnej službe

Právna úprava postavenia štátnych zamestnancov sa považuje za dôležitú oblasť spoločenských vzťahov. Štátni zamestnanci sa v podstatnej miere priamo zúčastňujú na tvorbe a realizácii nielen výkonu štátnej správy, ale aj štátnej politiky ako takej. Je nevyhnutné, aby právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov predstavovala jednotný, stabilný a funkčný systém, ktorý zabezpečuje štátnym zamestnancom nevyhnutné podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby a vytvára priestor na odborné plnenie úloh orgánov štátnej správy a úloh štátnych orgánov vykonávajúcich štátne záležitosti (Križan - Žofčinová, 2013, s. 179). Existencia a uplatňovanie vnútorných zodpovednostných právnych vzťahov je nevyhnutnou súčasťou existencie a možného efektívneho fungovania uvedeného mechanizmu.

Disciplinárna zodpovednosť je jedným z najtypickejších znakov verejnoprávnej povahy zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, v ktorých sa prejavuje mocenský, nerovný pomer jedného zo subjektov týchto vzťahov smerom k druhému. Disciplinárna zodpovednosť predstavuje jeden z imanentných znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, vyplýva zo samotnej podstaty týchto vzťahov, bezprostredne sa dotýka vnútornej stránky týchto vzťahov. Disciplinárna zodpovednosť vystupuje v zamestnaneckých vzťahoch pri výkone štátnej služby do popredia ešte výraznejšie, ako je to v pracovnoprávných vzťahoch vznikajúcich na trhu práce. Vyplýva to z poslania zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, z osobitostí plnenia úloh v štátnej službe, zo vzťahov nadriadenosti a podriadenosti v štátnej službe. Význam inštitútu disciplinárnej zodpovednosti súvisí tiež s dodržiavaním služobnej disciplíny, v zmysle súhrnu služobných povinností vyplývajúcich pre štátneho zamestnanca z príslušného zákona o štátnej službe, keďže porušenie služobnej disciplíny (služobných povinností) môže zakladať uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti, (ale za určitých okolností aj hmotnú či trestnú zodpovednosť). Ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti sú integrálnou súčasťou príslušnej právnej úpravy jednotlivých skupín štátnych zamestnancov (Kuril, 2016, s. 39).

Disciplinárna zodpovednosť, ako sme už vyššie uviedli, je jedným z typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe. Administratívnoprávnej povahe disciplinárnej zodpovednosti zodpovedá aj povaha chránených vzťahov, v ktorých štátny zamestnanec plní nielen povinnosti súvisiace s pracovnou činnosťou, ale aj osobitné povinnosti vyplývajúce predovšetkým z noriem správneho práva, keď vykonáva činnosť menom štátu a plní úlohy a funkcie štátu. Disciplinárna povinnosť v štátnej službe vyplýva zo zákona, je sankciou za porušenie zákona. Skutkovým základom disciplinárnej zodpovednosti štátnych zamestnancov je disciplinárny delikt (disciplinárne previnenie), t. j. protiprávne konanie narušujúce služobnú disciplínu, vymedzenú právnymi predpismi, ale aj vnútornými pokynmi. Pre určenie podstaty disciplinárnej zodpovednosti je tiež charakteristická povaha povinností, ktorých porušenie je disciplinárnym deliktom. Vzhľadom na to, že v štátnej službe sa uplatňuje zvýšená miera povinností subjektov týchto vzťahov, v porovnaní so všeobecnou mierou povinností ostatných občanov, možno z tohto pohľadu konštatovať, že aj disciplinárna zodpovednosť je zodpovednosťou zvýšenou, uplatňujúcou sa ako dôsledok porušenia zvláštnych právnych povinností, vyplývajúcich z vnútroorganizačného vzťahu subjektu k určitej organizácii (Červený, 1990, s. 44). Pre uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti v štátnej službe je príznačné, že subjekt, ktorý porušil služobnú disciplínu, je vo vzťahu podriadenosti voči tomu, kto disciplinárnu zodpovednosť uplatňuje, a to dovtedy, kým subordinatívny vzťah trvá. Subjekt oprávnený realizovať disciplinárnu zodpovednosť má zo zákona zverenú disciplinárnu právomoc. Disciplinárna právomoc je právnym nástrojom uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti, spravidla býva zverená buď hierarchicky nadriadenému orgánu

(v tomto prípade je výhodou dobrá a bezprostredná znalosť pomerov, pružnosť v rozhodovaní), alebo nezávislému kolektívnemu orgánu, najčastejšie disciplinárnym komisiám (v tomto prípade sa výhodou zdá väčšia objektivita, menšie riziko subjektivismu). V súvislosti s uplatňovaním disciplinárnej právomoci sa prikláňame k tým názorom v našej teórii i praxi, v zmysle ktorých chápeme disciplinárnu právomoc ako časť štátnej moci. V tomto zmysle disciplinárnu právomoc chápeme ako súčasť výkonu štátnej moci, orgány realizujúce disciplinárnu právomoc majú postavenie orgánov štátnej moci, pri uplatňovaní disciplinárnej právomoci konajú vo svojom mene, nie v mene zamestnávateľa, disciplinárna právomoc je im zverená ad personam (Kuril, 2016, s. 40).

Vlastná disciplinárna zodpovednosť zamestnancov v štátnej službe, na ktorú chceme v predmetnej štúdii ďalej upriamiť pozornosť, patrí do systému disciplinárnej zodpovednosti vo verejnej správe, a to popri vyvodzovaní zodpovednosti za správne disciplinárne delikty osôb v služobnom alebo v obdobnom pomere (napríklad policajtov, colníkov a pod.), správne disciplinárne delikty členov organizácií záujmovej, resp. profesijnej a stavovskej samosprávy, správne disciplinárne delikty žiakov a študentov škôl ako aj správne disciplinárne delikty osôb pozbavených osobnej slobody na základe rozhodnutia súdu. Na tomto mieste chceme upriamiť našu pozornosť výlučne na otázku disciplinárnej zodpovednosti osôb v štátnej službe, ktorými sú podľa § 7 ods. 1 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o štátnej službe) občania, ktorí vykonávajú štátnu službu v štátnozamestnaneckom pomere v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby alebo bez určenia odboru štátnej služby a ktorí sa dopustili disciplinárneho deliktu, ako aj na špecifiká, ktorými sa disciplinárna zodpovednosť tejto kategórie zamestnancov odlišuje od ostatných prípadov.

2.1 Disciplinárne delikty štátnych zamestnancov v recentnej právnej úprave

Disciplinárna zodpovednosť osôb v štátnej službe je v súčasnosti čiastočne upravená v príslušných ustanoveniach zákona o štátnej službe. Na tomto mieste sa čiastočne prikláňame k názoru S. Košičiarovej, podľa ktorej právna úprava na Slovensku neupravuje tzv. úradnícke disciplinárne delikty, ktorými sa - podľa teórie správneho práva - rozumejú disciplinárne delikty štátnych zamestnancov vykonávajúcich štátnu službu v štátnozamestnaneckom pomere. Podľa zákona o štátnej službe štátny zamestnanec síce zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny (pozri § 117 zákona o štátnej službe), avšak jej porušenie môže byť len dôvodom pre to, aby služobný úrad okamžite skončil štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca (pozri nižšie; pozn. aut.). V zákone nie je upravená právomoc služobného úradu (*expressis verbis*, pozn. aut.) rozhodovať o disciplinárnych opatreniach, t. j. o sankciách (Košičiarová, 2017, s. 247).

Disciplinárna zodpovednosť štátneho zamestnanca (vykonávajúceho štátnu službu v štátnozamestnaneckom pomere) za porušenie služobnej disciplíny sa spravuje § 117 – 121 zákona o štátnej službe. Zákon o štátnej službe na tomto mieste ustanovuje, čo sa považuje za porušenie služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, ako sa posudzuje závažnosť porušenia služobnej disciplíny, aké porušenia služobnej disciplíny sa rozoznávajú podľa miery ich závažnosti a aký následok má podľa zákona menej závažné porušenie služobnej disciplíny, opakované menej závažné porušenie služobnej disciplíny a závažné porušenie služobnej disciplíny.

Podľa § 117 zákona o štátnej službe „*Štátny zamestnanec zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny, ktorou je nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z tohto zákona, ktoré sa vzťahujú na vykonávanie štátnej služby, ak k ich nesplneniu alebo porušeniu došlo v súvislosti s výkonom štátnej služby*“. Takýmto konaním sa štátny zamestnanec dopúšťa disciplinárneho deliktu.

2.2. Niekoľko poznámok k znakom skutkovej podstaty disciplinárnych deliktov štátnych zamestnancov

Správne disciplinárne delikty štátnych zamestnancov sa odlišujú od ostatných verejnoprávných deliktov najmä v tom, že ich subjekt je vždy špeciálny, nemôže ním byť hoci kto, ale iba osoba prislúchajúca k danej ustanovizni (Prášková, 2006, s. 450), t. j. štátny zamestnanec podľa § 7 ods. 1 zákona o štátnej službe. V tomto prípade ide o fyzickú osobu, ktorá je v osobitnom štátnozamestnaneckom vzťahu k určitému orgánu štátnej správy – t. j. v služobnom úrade, a to s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto vzťahu. Objektom disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca je riadny výkon štátnej služby a s tým súvisiaca služobná disciplína (u štátnych zamestnancov je to štátna disciplína), t. j. disciplína a poriadok vnútri organizácie štátnej správy. Popri vnútornom poriadku môže byť podľa H. Práškovej ich objektom i profesijná etika, odbornosť výkonu povolania, dôstojnosť a dôveryhodnosť inštitúcie voči verejnosti (Prášková, 2006, s. 450). Máme však za to, že objektom disciplinárnych deliktov je v širšom ponímaní aj celkovo bezporuchový chod príslušnej štátnej inštitúcie a jej činnosti, ktorou je výkon štátnej správy. Objektívnou stránkou ako znakom skutkovej podstaty disciplinárneho deliktu štátnych zamestnancov je konanie v podobe aktívneho konania (tzv. *facere*), nekonania (tzv. *nonfacere*) alebo opomenutia konania (tzv. *omittere*), ktoré spočíva v porušení právnych povinností súvisiacich s výkonom štátnej služby (Škultéty, 2002, s. 157). Porušenie právnych povinností však predpokladá, že povinnosti mali právnu podobu, t. j. boli stanovené právnu normou. Subjektívna stránka týchto deliktov je založená vždy na zavinení, pričom postačuje i zavinenie z nebanlivosti.

2.3 Kategorizácia disciplinárnych deliktov štátnych zamestnancov

Pri samotných disciplinárnych deliktach rozoznávame dve skupiny deliktov, pričom kritériom ich rozlišovania je miera závažnosti porušenia služobnej disciplíny. Iné kritérium ich triedenia súčasná právna úprava nepozná a ani sa v zásade neuplatňuje.

Podľa miery závažnosti porušenia služobnej disciplíny sa rozlišuje:

- a) menej závažné porušenie služobnej disciplíny,
- b) závažné porušenie služobnej disciplíny.

Zákon v niektorých prípadoch ustanovuje, ktoré nesplnenie alebo porušenie povinnosti má služobný úrad považovať za porušenie služobnej disciplíny, avšak posúdenie miery závažnosti daného porušenia ponechal na služobnom úrade. Vzhľadom na špecifiká jednotlivých služobných úradov nie je možné, ani vhodné v zákone určovať taxatívny výpočet menej závažných porušení služobnej disciplíny a závažných porušení služobnej disciplíny záväzný pre všetky služobné úrady. Zákon však zavádza povinnosť služobného úradu ustanoviť vo svojom služobnom poriadku, aké porušenie alebo nesplnenie povinnosti štátnym zamestnancom bude považovať za závažné porušenie služobnej disciplíny a stanovuje isté kritériá posúdenia miery závažnosti porušenia služobnej disciplíny.²

V prípade menej závažného porušenia služobnej disciplíny môže služobný úrad vydať upozornenie o porušení služobnej disciplíny, ktoré má slúžiť najmä ako preventívny prostriedok do budúcnosti, ak síce došlo k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, avšak miera jeho závažnosti bola nízka a je predpoklad, že samotné vydanie tohto upozornenia bude mať u neho dostatočný účinok, aby konaniu, ktorým by mohlo dôjsť k porušeniu služobnej disciplíny v budúcnosti predchádzal. Služobný úrad môže vydať toto upozornenie len v lehote jedného roka odo dňa, keď dôvod na jeho vydanie vznikol, inak dané právo zaniká.

V prípade menej závažného porušenia služobnej disciplíny zákon osobitne počíta aj s možnosťou jeho opakovania. Preto upravuje a zavádza pojem "opakované menej závažné porušenie služobnej disciplíny". Pôjde o prípad, keď štátny zamestnanec po oznámení upozornenia o menej závažnom porušení služobnej disciplíny najmenej jedenkrát v priebehu šiestich mesiacov poruší služobnú disciplínu v menej závažnej miere. Domnievame sa, že aby služobný úrad mohol konštatovať, že došlo k opakovanému menej závažnému porušeniu služobnej disciplíny je rozhodujúce, či štátny zamestnanec v posledných šiestich mesiacoch po vydaní prvého upozornenia o menej závažnom porušení služobnej disciplíny znova porušil

² Podľa § 117 ods. 3 zákona o štátnej službe sa miera závažnosti porušenia služobnej disciplíny posudzuje vzhľadom na povahu porušenej alebo nespĺnenej služobnej povinnosti alebo obmedzenia, okolností, za akých k nemu došlo, najmä spôsob a intenzitu konania alebo opomenutia, mieru zavinenia, opakované porušenie služobnej disciplíny, doterajší prístup štátneho zamestnanca k plneniu povinností a dodržiavaniu obmedzení alebo na inú okolnosť a rozsah škody a následok porušenia služobnej disciplíny.

služobnú disciplínu v menej závažnej miere, t. j. nevyžaduje sa, aby v tejto lehote už došlo aj k vydaniu a oznámeniu upozornenia za opakované menej závažné porušenie služobnej disciplíny. Táto otázka spôsobuje v aplikačnej praxi nemalé problémy.

2.4 Právne následky spáchania disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca

Ak zameriame našu pozornosť na otázky postihu páchatela za rôzne disciplinárne delikty v právnom poriadku SR vo všeobecnosti, môžeme konštatovať, že právna úprava reguluje vhodne niekoľko druhov sankcií za spáchanie disciplinárneho deliktu, a to s rôznym stupňom intenzity postihu. Ich spoločným znakom je skutočnosť, že tieto sankcie predstavujú, u subjektov, voči ktorým smerujú, jednak morálnu, ale aj hmotnú ujmu, nesmerujú bezprostredne k obnoveniu zákonného stavu, ich uplatňovanie smeruje predovšetkým k dosahovaniu preventívno-výchovných účinkov. Cieľom ukladania disciplinárnych opatrení je prednostne individuálna a všeobecná prevencia, ukladanie disciplinárnych opatrení nesleduje vytvorenie alebo obnovenie pôvodného právneho stavu (Kuril, 2009, s. 178). Vo všeobecnosti sankciami ukladanými za disciplinárny delikt môžu byť rôzne sankcie peňažného alebo nepeňažného charakteru. Konkrétne to teda môžu byť sankcie morálneho charakteru (napr. napomenutie), peňažné sankcie (napr. zníženie platu alebo pokuta), sankcie spočívajúce v znížení hodnosti na určitú dobu, sankcie zákazu činnosti a prepadnutia veci, sankcia odvolania zo služobného miesta predstaveného, sankcie znamenajúce zánik služobného alebo členského pomeru (napr. prepustenie zo služobného pomeru alebo vyčiarknutie zo zoznamu príslušnej profesijnej komory) alebo dokonca sankcie spojené so zásahom do osobnej slobody (napr. sankcia väzenia v prípade osôb pozbavených osobnej slobody v zariadeniach na výkon väzby alebo trestu odňatia slobody). Pre každý druh disciplinárnych deliktov je upravený v príslušnom predpise vlastný zoznam možných sankcií a jednotná právna úprava či jednotný zoznam sankcií za disciplinárne delikty neexistuje.

Súčasný zákon o štátnej službe však žiadnu z uvedených sankcií neupravuje a sústreďuje sa v rámci postihu za disciplinárny delikt štátneho zamestnanca len na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou (spáchanie disciplinárneho deliktu je jedným zo zákonných dôvodov na výpoveď zo štátnozamestnaneckého pomeru danú zo strany služobného úradu) alebo na okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru. Ako sme už uviedli vyššie, podľa zákona o štátnej službe štátny zamestnanec síce zodpovedá podľa § 117 zákona o štátnej službe za porušenie služobnej disciplíny, avšak jej porušenie môže byť len dôvodom pre to, aby služobný úrad okamžite skončil štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca alebo skončil štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca výpoveďou. V zákone nie je výslovne upravená právomoc služobného úradu rozhodovať o disciplinárnych opatreniach v podobe iných právnych následkov či sankcií.

Služobný úrad môže so štátnym zamestnancom z dôvodu opakovaného menej závažného porušenia služobnej disciplíny skončiť štátnozamestnanecký pomer výpoveďou, avšak len do dvoch mesiacov od oznámenia upozornenia o opakovanom menej závažnom porušení služobnej disciplíny štátnemu zamestnancovi (subjektívna lehota) a najneskôr do jedného roka, odo dňa keď dôvod tejto výpovede vznikol (objektívna lehota). V prípade závažného porušenia služobnej disciplíny počíta zákon s možnosťou okamžitého skončenia štátnozamestnaneckého pomeru alebo s možnosťou skončenia štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou. Dôvodová správa k zákonu o štátnej službe pri výklade týchto ustanovení zákona síce uvádza, že *„ak sa štátny zamestnanec dopustí závažného porušenia služobnej disciplíny, je s ním služobný úrad povinný buď okamžite skončiť štátnozamestnanecký pomer alebo skončiť jeho štátnozamestnanecký pomer výpoveďou“* (Dôvodová správa k zákonu o štátnej službe). Samotný text zákona však hovorí len o možnosti a nie nevyhnutnosti či povinnosti skončenia štátnozamestnaneckého pomeru uvedenými spôsobmi. Skončenie služobného pomeru má teda v týchto prípadoch len fakultatívny a nie obligatórny charakter. Je vecou služobného úradu či voči štátnemu zamestnancovi - páchatelovi disciplinárneho deliktu uplatní aj danú, najprísnejšiu alternatívu postihu v podobe skončenia služobného pomeru.

2.5 Organizačné a procesnoprávne aspekty vyvodzovania zodpovednosti za disciplinárny delikt štátneho zamestnanca

Subjekt, ktorý je oprávnený a kompetentný posudzovať spáchanie disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca je generálny tajomník služobného úradu a podporne ním zriadená poradná komisia. Samotné porušenie služobnej disciplíny posudzuje generálny tajomník služobného úradu, a to buď z vlastného podnetu alebo na návrh vedúceho zamestnanca, do ktorého riadiacej pôsobnosti patrí štátny zamestnanec, ktorého porušenie služobnej disciplíny má byť posudzované. Vedúci zamestnanec, ktorého podriadený štátny zamestnanec sa mal dopustiť porušenia služobnej disciplíny, môže podať písomný návrh generálnemu tajomníkovi v lehote 15 dní, odo dňa kedy sa o porušení služobnej disciplíny dozvedel.

Generálny tajomník zriaďuje na účely preskúmania návrhu poradnú komisiu zloženú najmenej z troch členov, pričom počet členov musí byť nepárny. Členov poradnej komisie a jej predsedu vymenúva generálny tajomník zo štátnych zamestnancov služobného úradu, v ktorom sa poradná komisia zriaďuje. Účelom komisie je preskúmať, či s ohľadom na všetky okolnosti prípadu štátny zamestnanec porušil služobnú disciplínu a ak áno, v akej miere závažnosti. Zákon ďalej vymedzuje aj okruh osôb, ktoré môžu byť členom poradnej komisie. Jeden člen poradnej komisie má byť podľa zákona z toho odboru štátnej služby ako štátny zamestnanec, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide, a jeden člen poradnej komisie má

mať vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v odbore právo. Členom poradnej komisie má byť aj zástupca zamestnancov, ktorého určí príslušný odborový orgán.

Predmetné ustanovenie zákona však považujeme z hľadiska aplikačnej praxe za nešťastné. Je nesporné, že niektoré služobné úrady nedisponujú štátnym zamestnancom, ktorý by bol z toho istého odboru štátnej služby ako štátny zamestnanec, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide alebo štátnym zamestnancom, ktorý by mal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v odbore právo. Zákon preto síce zavádza povinnosť pre generálneho tajomníka zriadiť poradnú komisiu v takomto zložení, ak to však z objektívnych príčin na strane služobného úradu nebude možné, samotná dôvodová správa k zákonu o štátnej službe uvádza, že generálny tajomník môže zriadiť komisiu i bez splnenia tejto podmienky. Takéto legislatívne riešenie nemôžeme považovať za vhodné. Preto je potrebné v rámci úvah *de lege ferenda* zamyslieť sa nad tým, či nie je potrebné túto liberačnú podmienku (t. j. objektívnu nemožnosť služobného úradu zriadiť komisiu v predpísanom zložení) zakomponovať priamo do samotného legislatívneho textu a neponechávať ju len v dôvodovej správe, ktorá je tak v jasnom rozpore so samotným znením zákona.

Ak sa generálny tajomník domnieva, že štátny zamestnanec porušil služobnú disciplínu, písomne oznámi túto skutočnosť poradnej komisii v lehote 15 dní odo dňa, keď sa o porušení služobnej disciplíny týmto štátnym zamestnancom dozvedel. Táto lehota je zákonná a má prekluzívny charakter. Po jej uplynutí generálny tajomník nemôže vyvodzovať zodpovednosť voči štátnemu zamestnancovi za porušenie služobnej disciplíny.

Poradná komisia následne vyzve štátneho zamestnanca, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide, a to do desiatich dní od doručenia oznámenia generálneho tajomníka, aby sa k veci písomne vyjadril v lehote najmenej desiatich dní, pričom musí pripojiť k vyjadreniu dôkazy preukazujúce jeho tvrdenia (okrem tých, ktoré nemôže pripojiť bez svojej viny). Štátny zamestnanec má vždy právo vyjadriť sa písomne k veci a doložiť poradnej komisii dôkazy ktorými sám disponuje, a ktoré by preukazovali jeho tvrdenia. V prípade, že niektoré dôkazy nevie objektívne predložiť, je vhodné ich aspoň uviesť.

Poradná komisia je následne povinná zistiť presne a úplne skutočný stav veci a preskúmať všetky okolnosti porušenia služobnej disciplíny. Na tento účel si musí zabezpečiť všetky potrebné podklady. Podkladom môže byť všetko, čo prispeje k zisteniu a objasneniu skutočného stavu veci a je v súlade s právnymi predpismi, najmä vyjadrenie štátneho zamestnanca, iných fyzických osôb, príp. služobných úradov. Služobné úrady sú povinné na žiadosť poradnej komisie oznámiť tie skutočnosti, ktoré majú význam na posúdenie, či došlo k porušeniu služobnej disciplíny. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov na posúdenie veci určuje poradná komisia.

Poradná komisia následne vyhotoví písomný záznam o postupe a priebehu preskúmania porušenia služobnej disciplíny a následne ho doručí generálnemu tajomníkovi spolu s odporúčacím písomným stanoviskom, v ktorom uvedie, či došlo k porušeniu služobnej disciplíny a v akej miere závažnosti, a to v lehote 30 dní odo dňa doručenia vyjadrenia k veci štátnym zamestnancom alebo odo dňa márneho uplynutia lehoty na vyjadrenie štátneho zamestnanca k prejednávanej veci. Stanovisko poradnej komisie má však len odporúčajúci charakter a generálny tajomník nie je pri rozhodovaní stanoviskom komisie viazaný. Generálny tajomník je povinný v lehote 10 dní odo dňa predloženia stanoviska poradnou komisiou, vydať buď písomné upozornenie o porušení služobnej disciplíny alebo písomné upovedomenie o tom, že nedošlo k porušeniu služobnej disciplíny, a to v závislosti od toho, k akému záveru dospeje.

Ak generálny tajomník dospeje na základe stanoviska poradnej komisie k záveru, že došlo k porušeniu služobnej disciplíny, vydá upozornenie a to v lehote desiatich dní (odo dňa predloženia stanoviska poradnou komisiou). Generálny tajomník musí v upozornení riadne, jasne a zrozumiteľne odôvodniť, prečo a na základe čoho dospel k záveru, že štátny zamestnanec porušil služobnú disciplínu. Na tomto mieste považujeme za dôležité pripomenúť, že ak generálny tajomník dospel k záveru, že porušenie alebo nespĺnenie povinnosti alebo obmedzenia štátnym zamestnancom malo takú vysokú mieru závažnosti, že došlo k závažnému porušeniu služobnej disciplíny, je obzvlášť dôležité, aby v upozornení riadne a presvedčivo odôvodnil, akými úvahami sa riadil pri posúdení porušenia služobnej disciplíny, a to s ohľadom na závažnosť s tým spojeného následku (výpoveď alebo okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru). Ak generálny tajomník na základe stanoviska poradnej komisie dospeje k záveru, že nedošlo k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, upovedomí ho o tom písomne najneskôr v lehote desiatich dní odo dňa predloženia stanoviska poradnou komisiou.

Záver

Disciplinárna zodpovednosť ako osobitný druh právnej zodpovednosti je jedným z výrazných, typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe dotvárajúci ich verejnoprávnu povahu. Uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti je jedným z výrazných právnych prostriedkov spojených s dôslednou realizáciou práv a povinností subjektov týchto vzťahov. Disciplinárna zodpovednosť v zamestnaneckých vzťahoch v štátnej službe má zásadne vnútroorganizačnú povahu, je uplatňovaná vo vnútri týchto vzťahov a podliehajú jej iba osoby, ktoré sú k tejto organizácii v určitom organizačnom vzťahu. Je výrazom vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, zánikom štátnozamestnaneckého vzťahu končí aj jej uplatňovanie (Kurul, 2016, s. 40).

Disciplinárna zodpovednosť, ako jedna z foriem zodpovednostných právnych vzťahov, hoci nie je výlučne doménou správneho práva a verejnej správy, jej uplatňovanie nachádza svoje vyjadrenie najmä vo sfére štátnej správy ako integrálnej súčasť verejnej správy na Slovensku. Konkrétna právna úprava disciplinárnej zodpovednosti, ako tomu často býva v slovenskej legislatíve, často neprihliada na terminologické označovanie a vymedzenie zaužívané v administratívnoprávne teórii a označuje disciplinárne delikty inak, dokonca na mnohých miestach nejednotne. Tento nedostatok sa v rámci akademického výkladu príslušnej legislatívy pokúša preklenúť administratívnoprávna teória, a to jasným definovaním a charakteristikou disciplinárnej zodpovednosti. Aplikčné problémy však neprináša len nejednotné definovanie a označovanie správnych disciplinárnych deliktov, ale najmä otázka možného súbehu jednotlivých verejnoprávných deliktov. V tejto oblasti nepanuje medzi jednotlivými teoretikmi či odborníkmi jednotný názor. Na základe vyššie predložených argumentov, ktoré sme s pokúšili uviesť, je možné konštatovať, že na rozdiel od súbehu iných verejnoprávných deliktov navzájom je prípad súbehu disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca a iného verejnoprávného deliktu spáchaného štátnym zamestnancom možný a dokonca miestami až potrebný. V oblasti následného postihu páchatel'a – štátneho zamestnanca však súčasne platný zákon o štátnej službe nedáva služobnému úradu ako orgánu vyvodzujúceho disciplinárnu zodpovednosť širokú škálu možných sankcií za porušenie služobnej disciplíny, ktoré by mohli prihliadať na rôzne aspekty v naplnení znakov spôsobujúcich vznik tejto zodpovednosti. Napríklad v porovnaní s disciplinárnymi opatreniami uloženými páchatel'om disciplinárnych alebo služobných previnení (t. j. disciplinárnych deliktov osôb v služobnom pomere alebo v obdobnom pomere), kedy je možné uložiť disciplinárne opatrenia s rôznym stupňom intenzity, a to v závislosti od druhu a stupňa závažnosti disciplinárneho previnenia (napríklad písomné pokarhanie, zníženie služobného platu až o 15 %, a to na dobu najviac troch mesiacov (pri policajtoch) až po dobu najviac šesť mesiacov (pri profesionálnych vojakoch), zníženie hodnosti o jeden stupeň na dobu jedného roka, zákaz činnosti či prepadnutie veci) môže služobný úrad aplikovať v rámci sankcionovania štátneho zamestnanca len ustanovenia zákona o štátnej službe o výpovedi zo strany služobného úradu alebo o okamžitom skončení štátnozamestnaneckého pomeru. Tieto „hraničné“ možnosti nepovažujeme za postačujúce a v rámci úvah *de lege ferenda* by bolo možné uvažovať o zakomponovaní menej prísnejších ďalších sankcií za menej závažné porušenia služobnej disciplíny, inšpirujúc sa právnou úpravou disciplinárnych deliktov osôb v služobnom pomere alebo v obdobnom pomere.

Koncepcia právnej zodpovednosti pritom nie je jedinou formou zodpovednosti, ktorá sa uplatňuje v našej spoločnosti. Možno rozoznať viacero vrstiev foriem zodpovednosti, a teda nielen tej právnej. Vidieť, že zodpovednosť ako fenomén sa prejavuje nielen v právnej, ale aj v mimoprávnej sfére (politická a morálna, prípadne sa zdôrazňuje, že má rozmer etický,

filozofický, sociologický a aj ekonomický). Z hľadiska právnej teórie bude, samozrejme, mať význam sledovanie koncepcie zodpovednosti z právneho hľadiska. Treba dodať, že ani pritom by sme nemali zabúdať na širšie súvislosti zodpovednosti, a to predovšetkým z hľadiska morálky a etiky (Horvat, 2017, s. 11). Na tento aspekt je potrebné prihliadať aj pri porušovaní služobnej disciplíny a apelovať na tieto mimoprávne normatívne systémy ako podporné pravidlá správania sa aj v príslušnej organizačnej štruktúre štátnej správy.

Literatúra

ČERVENÝ, Z. 1990. Podstata disciplinárnej zodpovednosti. In: *Správni právo*, no. 1. Praha.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Dôvodová správa k zákonu č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.

HORVAT, M. 2017. *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer SK.

PRÁŠKOVÁ, H. 2016. *Správni trestáni*. In: Hendrych, D. a kol. *Správni právo - Obecná časť*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2017. *Správne právo hmotné*. Všeobecná časť. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2019. *Ústavnoprávne aspekty v uplatňovaní represívnej funkcie verejnej správy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií*. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Časť 1. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach.

KRIŽAN, V.; ŽOFČINOVÁ, V. 2013. *Pracovné právo pre neprávnikov*. Plzeň: Aleš Čeněk.

KURIL, J. 2016. *Disciplinárna zodpovednosť ako charakteristická črta verejnoprávnej povahy štátnozamestnaneckých vzťahov*. In: Rusko, M; Kollár, V. (eds.) *Sustainability – Environment – Safety 2016*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava, 2016. Dostupné na internete: http://www.sszp.eu/wp-content/uploads/2016_conference_SES__p-37__Kuril_-_disciplin%C3%A1rna_zodpovednos%C5%A5__f41.pdf

KURIL, M. a kol. 2009. *Základy pracovného práva*. Bratislava: VŠEMVS.

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2009. *Všeobecné správne právo - 3. aktualizované vydanie*. Bratislava: Poradca podnikateľa.

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2007. *Všeobecné správne právo*. Turany: Poradca podnikateľa.

MATES, P. a kol. 2000. *Základy správneho práva trestného*. Praha: C. H. Beck.

MATES, P.; MAZANEC, M. 1997. Disciplinárni správní delikty. In: *Právník*, č. 7. Praha.

MOLITORIS, P. 2016. *Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní*. Košice: UPJŠ v Košiciach.

Průcha, P. 2003. *Správní právo - Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita.

SVÁK, J. 2011. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch - II. zväzok*. Bratislava: Eurokódex.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2002. *Správne právo hmotné - Všeobecná a osobitná časť*. Šamorín: Heuréka.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2004. *Správne právo hmotné - Všeobecná časť*. Bratislava: VO PRAF UK.

VRABKO, M. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.

Adresa autorov

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice 1
E-mail: robert.gyuri@upjs.sk

Doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice 1
E-mail: michal.jesenko@upjs.sk