

DISCIPLINÁRNA ZODPOVEDNOSŤ AKO CHARAKTERISTICKÁ ČRTA VEREJNOPRÁVNEJ POVAHY ŠTÁTNOZAMESTNANECKÝCH VZŤAHOV

Jozef KURIL

DISCIPLINARY ACCOUNTABILITY AS ONE OF THE MOST TYPICAL FEATURES OF A PUBLIC NATURE IN THE LABOUR RELATIONS OF THE CIVIL SERVICE



Sustainability - Environment - Safety '2016

ABSTRAKT

V predmetnom článku sa autor zaoberá verejnoprávnou povahou zamestnaneckých vzťahov štátnej služby, poukazuje na existenciu špecifických znakov týchto vzťahov, ktoré ich odlišujú od ostatných pracovnoprávných vzťahov vznikajúcich v súkromnej, vo výrobnjej sfére. Autor sa podrobnejšie zaoberá inštitútom disciplinárnej zodpovednosti, ktorá je jedným z výrazných, typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe dotvárajúca ich verejnoprávnú povahu. Disciplinárna zodpovednosť zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe má zásadne vnútroorganizačnú povahu, je výrazom vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, zánikom štátnozamestnaneckého vzťahu končí aj jej uplatňovanie.

KEÚČOVÉ SLOVÁ: štátnozamestnanecký vzťah, verejnoprávna povaha, štátna služba, disciplinárna zodpovednosť, disciplinárne konanie, rozhodnutie, disciplinárne opatrenie.

ABSTRACT

In the processed paper the author deals with the legal institute of the disciplinary accountability and its application in the labour relations in the sphere of the civil service (employment relationship). Disciplinary accountability is one of the most typical features of a public nature in the labour relations of the civil service, which is reflected by unequal ratio of the contracting parties. The basic assumption for the application of the disciplinary accountability in the civil service is the existence of the employment relationship. Disciplinary proceeding is regulated by the relevant legislation, the result of the disciplinary proceeding is the decision, through which the disciplinary measure imposed.

KEY WORDS: disciplinary accountability, labour relations, civil service, public nature in the labour relations of the civil service, disciplinary proceeding, decision, disciplinary measure.

JEL Classification: K 31

V minulosti, v podmienkach dôsledného presadzovania koncepcie jednotných pracovnoprávných vzťahov, sa diferenciácia zamestnaneckých vzťahov pripúšťala len v obmedzenej miere, spravidla tam, kde to bolo spoločensky žiaduce. Zvláštne postavenie a určité preferencie mimo jednotného rámca sa uplatňovali len v tých druhoch štátnej služby, na ktorých bol osobitný záujem (polícia, vojaci).

V súčasnosti sú zamestnanecké vzťahy v štátnej službe legislatívne oddelené od ostatných zamestnaneckých vzťahov, ich úprava je plne autonómna, sú koncipované ako verejnoprávne vzťahy so zamestnávateľskou subjektivitou štátu, čo predstavuje taký právny stav, ktorý je bežný v právnych poriadkoch aj ostatných demokratických štátov. Koncepcia zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe vychádza v prevažnej miere

z kariérneho systému štátnej služby, ktorý predpokladá podriadenie zamestnancov statusu verejnoprávneho zamestnaneckého režimu.

Verejnoprávna povaha zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe je daná predovšetkým existenciou špecifických znakov týchto vzťahov, ktoré ich odlišujú od ostatných pracovnoprávných vzťahov vznikajúcich na trhu práce. Podstata verejnoprávnej koncepcie zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, súvisiaca s uplatňovaním verejnoprávneho zamestnaneckého režimu, spočíva v prevahe štátu ako zamestnávateľského subjektu pri regulovaní právneho postavenia štátnych zamestnancov. (Kuril,2006/4)

Charakteristické črty, v ktorých sa prejavuje verejnoprávna povaha zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, vyplývajú zo samotnej podstaty týchto vzťahov, v ktorých sa realizuje výkon štátnej služby. Verejnoprávne črty zamestnaneckých vzťahov spojených s výkonom štátnej služby sú v priamej korelácii s povahou plnenia úloh vykonávaných v predmetných právnych vzťahoch. Sú to predovšetkým nasledovné črty:

Zamestnanecké vzťahy v štátnej službe sa zakladajú k štátu ako zamestnávateľovi, vznikajú rozhodnutím (individuálnym právnym aktom) o prijatí občana do štátnozamestnaneckého pomeru, vydaniu rozhodnutia však vždy predchádza žiadosť občana o prijatie do zmieňovaného právneho vzťahu, čo svedčí o prelínaní pracovnoprávných a administratívnoprávnych prvkov v tejto oblasti.

V priebehu realizácie práv a povinností vyplývajúcich zo zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe sa prejavuje nerovné postavenie subjektov týchto vzťahov, prevládajú vzťahy nadriadenosti a podriadenosti. Zmluvná sloboda je značne obmedzená, je nahradená kategorickým vymedzením oprávnení a povinností subjektov, uplatňuje sa kogentná právna úprava.

Zamestnanecké vzťahy v štátnej službe sú vzťahmi zvýšených práv a povinností subjektov týchto vzťahov v porovnaní so všeobecnou mierou práv a povinností občanov. Táto skutočnosť je kompenzovaná niektorými výhodami, predovšetkým právne garantovaným platobným a služobným postupom, inštitútom definitívy, ako aj niektorými ďalšími kompenzačnými ustanoveniami.

Vyjadrením verejnoprávnosti zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe je aj ich osobitná, autonómna úprava, ktorá je nezávislá od právnej úpravy ostatných zamestnaneckých vzťahov. (Schronk,1992/6)

Vzťahom nadriadenosti a podriadenosti, to znamená verejnoprávnej povahy týchto vzťahov, zodpovedá aj spôsob riešenia sporov, o ktorých rozhoduje príslušný nadriadený, t. j. služobný orgán a až následne súd.

Disciplinárna zodpovednosť ako osobitný druh právnej zodpovednosti je jedným z výrazných, typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe dotvárajúci ich verejnoprávnu povahu.

Zodpovednostné vzťahy vystupujú v štátnozamestnaneckých vzťahoch do popredia ešte výraznejšie, ako je to v súkromnozamestnaneckých vzťahoch vznikajúcich na trhu práce. Vyplýva to zo samotnej povahy štátnej služby, z jej osobitostí, ale aj z poslania a úloh štátnej služby v spoločnosti. Uplatňovanie inštitútu disciplinárnej zodpovednosti súvisí bezprostredne s dodržiavaním služobnej disciplíny, v zmysle súhrnu služobných povinností vyplývajúcich pre štátneho zamestnanca z jeho štátnozamestnaneckého pomeru. Porušenie služobnej disciplíny môže zakladať disciplinárnu zodpovednosť, ale za určitých podmienok aj hmotnoprávnu či trestnoprávnu zodpovednosť.

Štátni zamestnanci disponujú v určitom rozsahu štátnou mocou, aj preto majú v porovnaní s ostatnými občanmi zvýšené oprávnenia a povinnosti, presahujúce „všeobecnú“ mieru práv a povinností občanov. Štátni zamestnanci sú nositeľmi práv a povinností z pozície ako občania, ako zamestnanci v pracovnom procese, ale aj ako subjekty pri výkone štátnomocenských oprávnení.

Osobitné služobné oprávnenia majú štátni zamestnanci len v takom rozsahu, v akom to vyžaduje povaha služby a len na služobné účely. Služobné oprávnenia sú odvodené od kompetencie a právomoci príslušného štátneho orgánu a za existencie stanovených podmienok ich musí štátny zamestnanec realizovať. Štátni zamestnanci pri plnení mocenských oprávnení štátu vystupujú a konajú menom štátneho orgánu, ktorý je reprezentantom štátu. Pri usporiadaní práv a povinností štátnych zamestnancov sa spravidla rozlišujú všeobecné povinnosti (tieto sú predmetom príslušných zákonných úprav štátnej služby) a osobitné povinnosti (sú predmetom špeciálnych, dopĺňajúcich úprav).

Významným zdrojom všeobecne zameraným na plnenie povinností štátnych zamestnancov je služobná prisaha (resp. sľub), ktorú štátny zamestnanec skladá pri vzniku štátnozamestnaneckého pomeru. Služobná prisaha (sľub) predstavuje osobitnú formu vyjadrenia povinností štátneho zamestnanca, od všeobecnej zákonnej formulácie služobnej prisahy (sľubu) možno následne odvodzovať konkrétne povinnosti, predovšetkým vernosť štátu, dodržiavanie zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, nestrannosť a spravodlivosť pri výkone služby a pod.

Je nesporné, že ťažisko v povinnostiach štátnych zamestnancov tvoria tie povinnosti, ktoré sa realizujú v priebehu výkonu štátnej služby a ktoré slúžia na zabezpečenie jeho náležitého priebehu (povinnosť plniť svedomite služobné úlohy, vykonávať štátnu službu osobne, riadne a včas, plne využívať čas služby, pri plnení úloh štátnej služby dodržiavať pravidlá slušnosti, nestrannosti a spravodlivosti atď.).

K povinnostiam štátnych zamestnancov patria však aj tie služobné povinnosti, ktorých realizácia sa uskutočňuje mimo bezprostredného výkonu služby (povinnosť správať sa aj mimo služby v súlade s určitými etickými požiadavkami, zdržať sa konania, ktoré by mohlo narušiť alebo ohroziť vážnosť a dôveru štátu, resp. štátneho orgánu, v mene ktorého koná, nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom služby a pod.).

Konkretizácia práv a povinností zamestnancov v štátnej službe sa uskutočňuje ďalšími služobnými predpismi, predovšetkým však rozkazmi, príkazmi a pokynmi nadriadených (predstavených), ktorí v stanovenom rozsahu riadia, organizujú, hodnotia a kontrolujú výkon služby svojich podriadených.

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.

Vo všeobecnosti je disciplinárna zodpovednosť osobitným druhom právnej zodpovednosti, je subjektívnou zodpovednosťou zakladajúcou sa výlučne na princípe zavinenia, je osobnou zodpovednosťou. (Škultéty, 1997/7) Vznik disciplinárnej zodpovednosti v štátnej službe súvisí tiež s porušením služobnej disciplíny, to znamená porušením služobných povinností vyplývajúcich jednak z právnych predpisov, jednak z vnútorných normatívnych a individuálnych právnych aktov, ktoré zodpovedný zamestnanec porušil alebo nedodržiaval.

Základným predpokladom - právnym základom disciplinárnej zodpovednosti v štátnej službe je existencia zamestnaneckého vzťahu. Disciplinárna zodpovednosť má vnútorne organizačnú povahu, uplatňuje sa voči osobám, ktoré sú na základe spravidla zamestnaneckého vzťahu vo vzťahu určitej organizačnej podriadenosti voči tomu, kto disciplinárnu zodpovednosť uplatňuje. (Boguszak, Čapek, Veverka, 1991/1) Disciplinárna zodpovednosť sa realizuje medzi subjektmi, ktoré sú vo vzájomnom vzťahu nadriadenosti a nerovnosti, jej špecifikum spočíva v tom, že ide o postih osôb, ktoré sú v osobitných právnych vzťahoch k určitej inštitúcii, s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto vzťahu. (Hendrych, 1998/3) 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.

Disciplinárna zodpovednosť je jedným z typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe. Administratívnoprávnej povahy 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, 1990/2) 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 subordinačný 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.

Súčasná právna úprava zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe na označenie sankcií postihujúcich konanie naplňujúce skutkovú podstatu disciplinárneho deliktu (disciplinárneho previnenia) požíva termín disciplinárne opatrenia (predtým disciplinárne tresty). Disciplinárne opatrenia 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, 2009/5)

Disciplinárne konanie upravujú príslušné zákony o štátnej službe, priebeh disciplinárneho konania smeruje k objasneniu všetkých okolností, za ktorých došlo k porušeniu služobnej disciplíny a k spáchaniu disciplinárneho previnenia. Štátny zamestnanec musí mať možnosť pred uložením disciplinárneho opatrenia vyjadriť sa k veci, navrhnúť dôkazy a obhajovať sa.

Výsledkom disciplinárneho konania je rozhodnutie, ktorým sa ukladá disciplinárne opatrenie. Rozhodnutie o uložení disciplinárneho opatrenia je výrazom nerovnej pozície strán, ich vzájomnej nadriadenosti a podriadenosti, je výrazom mocenského postavenia štátu, ako zamestnávateľa, v tomto vzťahu. So zreteľom na výchovné pôsobenie disciplinárneho opatrenia, ale aj v záujme právnej istoty dotknutého štátneho zamestnanca je uloženie disciplinárneho opatrenia časovo obmedzené.

Disciplinárna zodpovednosť v štátnej službe zaniká skončením príslušného zamestnaneckého vzťahu tvoriaceho jej právny základ, to znamená, že disciplinárna zodpovednosť trvá dovtedy, kým podriadenosť nezanikne.

Záver

Sme tej mienky, že disciplinárna zodpovednosť ako osobitný druh právnej zodpovednosti je jedným z výrazných, typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe dotvárajúci ich verejnoprávnú 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.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., VEVERKA, V. 1991. *Základy teórie práva*. Praha: Aleko, 1991. s. 179.
- [2] ČERVENÝ, Z. 1990. *Podstata disciplinárnej zodpovednosti*. In: *Správní právo*, no. 1, 1990. s. 44.
- [3] HENDRYCH, D. a kol. 1998. *Správní právo*. Praha: C.H.Beck, 1998. s. 140.
- [4] KURIL, J. 2006. *Štátna služba*. Bratislava: Akadémia PZ, 2006. s. 94 a nasl.
- [5] KURIL, M. a kol. 2009. *Základy pracovného práva*. Bratislava: VŠEMVS, 2009. s. 178.
- [6] SCHRONK, R. 1992. *Súčasný stav a ďalší vývoj pracovného zákonodarstva v ČSFR*. *Právny obzor* č. 9/1992. s. 818.
- [7] ŠKULTÉTY, P. 1997. *Správne právo hmotné*. Bratislava: PFUK, 1997. s. 134.

CONTACT ADDRESS

Author: **prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.**
 Workplace: Katedra bezpečnostného manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
 Address: Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovak Republic
 E-mail: jozef.kuril@vsemvs.sk

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.