

# DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

## Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP?

Marek Chadima\*

### 1 Úvod – proč zkoumat možnost aplikace čl. 6 EÚLP

Po dlouhé politické při nabytí dne 1. 1. 2015 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), účinnosti.<sup>1</sup> Tento zákon mj. upravuje řízení ve věcech služebního poměru.<sup>2</sup> Celá část čtvrtá zákona o státní službě se zabývá kárnou odpovědností státních zaměstnanců a kárným řízením ve věcech státních zaměstnanců. V tomto příspěvku, jak již vyplývá z anotace, se budu obecně věnovat tomu, zdali lze kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců podrobit jurisdikci čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“).<sup>3</sup>

Je obecně známo, že čl. 6 Úmluvy zaručuje právo na spravedlivý proces.<sup>4</sup> Článek 6 však není apliko-

\* Mgr. Marek Chadima, doktorand na Katedře správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> Dlouhý a komplikovaný legislativní proces, přinejmenším jeho závěrečnou část, lze nalézt na webu Poslanecké sněmovny ČR: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>

<sup>2</sup> Srov. ustanovení § 1 písm. odst. 1 písm. e) zákona o státní službě: „Tento zákon upravuje řízení ve věcech služebního poměru.“

<sup>3</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována pod sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění dodatkových protokolů.

<sup>4</sup> Srov. čl. 6 Úmluvy:

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považo-

vatelný generálně, nýbrž pro určení toho, zdali lze tento článek v konkrétní věci aplikovat, je vždy nutno posuzovat, zdali dané řízení směřuje k rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích, popř. k rozhodnutí o oprávněnosti trestního obvinění.

I přestože zákon o státní službě označuje zaviněné porušení služební kázně jako kárné provinění, jedná se s ohledem na zažitou terminologii teorie správního práva a s ohledem na skutečnost, že toto porušení projednávají kárné komise jakožto orgány veřejné správy, o správní (veřejný) disciplinární či kázeňský delikt, a proto se jeví vhodnější, aby zákon toto jednání označoval např. pouze jako disciplinární delikt.<sup>5</sup> „Vznik disciplinárního práva je úzce spojen se vznikem specifického veřejnoprávního (služebního) po-

vaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

„2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.“

„3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;

b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;

c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;

d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;

e) mít bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

<sup>5</sup> Pojem kárné provinění se vžil spíše pro veřejné disciplinární delikty, jež jsou projednávány jinými než správními orgány (např. kárná provinění soudců projednávají kárné senáty Nejvyššího správního soudu). K tomu blíže MATEŠ, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 130.

měru mezi státem a jeho zaměstnanci.“<sup>6</sup> Disciplinární delikt je deliktem fyzické osoby, která se nachází ve zvláštním vztahu k instituci, a má zvláštní práva a povinnosti založená právě tímto vztahem.<sup>7</sup> V analyzovaném případě jsou základní meze tohoto služebního vztahu vymezeny na úrovni zákona o státní službě, konkrétnosti těchto vztahů jsou však určovány interní normotvorbou, slovy zákona: služebními předpisy a pokyny. Jelikož interní normotvorba je procesem právem zpravidla nekodifikovaným, mohou být vznikající interní normy často nevhodné či až nezákonné. Vzhledem k tomu, že interní předpisy nepodléhají soudní kontrole<sup>8</sup> a nezřídka kdy nerespektují omezení stanovené čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>9</sup>, je z hlediska práva na spravedlivý proces důležité analyzovat právě řízení, ve kterém je ukládána sankce za porušení disciplíny/kázně těmito předpisy stanovené.

Poměrně širokou míru ochrany poskytuje právu na spravedlivý proces přímo vnitrostátní úprava. Článek 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod<sup>10</sup> zaručuje, že (i) každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu a že (ii) kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. S ohledem na uvedené by se mohlo jevit, že posouzení toho, zdali čl. 6 Úmluvy na zkoumanou problematiku dopadá, je nadbytečné. Nedomnívám se však, že by tomu tak bylo; ba naopak jsem názoru, že takové posouzení je poměrně významné. To, zdali dané řízení bude spadat pod čl. 6 Úmluvy, může mít samo o sobě hned několik výhod. Jako primární výhodu lze uvést možnost dotčené osoby domáhat se ochrany svých práv

na mezinárodní úrovni, a to před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“), jenž je, po zániku Evropské komise pro lidská práva, jediným subjektem oprávněným k autoritativnímu výkladu Úmluvy.<sup>11</sup> Dotčené osobě se tak rozšiřují možnosti ochrany jejich práv. Další výhodou je velice široký normativní význam judikatury ESLP, a tedy význam, který má judikatura ESLP na pojetí práva.<sup>12</sup> V neposlední řadě lze zmínit výhodu spočívající v obrovském množství judikatury ESLP týkající se práva na spravedlivý proces.<sup>13</sup> Tato judikaturní základna poskytuje dotčeným osobám velice širokou platformu pro právní argumentaci ve svůj prospěch, resp. v prospěch práva na spravedlivý proces.

Pojďme se nyní od poněkud obecného úvodu, který by čtenáři měl objasnit, proč se v tomto příspěvku zabývám právě možností aplikace čl. 6 na disciplinární/kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců, posunout k samotnému předmětu příspěvku.

<sup>11</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 36.

<sup>12</sup> I přestože česká právní teorie formálně neuznává precedenční charakter judikatury, o významné normativní síle judikatury (nejen) ESLP není sporu. Příznačně se k tomuto vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, těmito slovy: „*Materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo, neboť teprve aplikace a interpretace právních norem vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a co není právem. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy ČR), přistupují k výkladu právních norem. Ostatně na takovém významu judikatury soudů je vystavěna i dosavadní judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za zákon v materiálním smyslu právě i judikaturu soudů (srov. rozhodnutí Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990, Mueller a další proti Švýcarsku ze dne 24. 5. 1988, Markt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti SRN ze dne 20. 11. 1989 a další, a například nálezy sp. zn. IV. ÚS 611/05 a Pl. ÚS 20/05)“ (důraz vložen). K závaznosti soudních rozhodnutí blíže MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 20 – 31.*

<sup>13</sup> Ke dni 19. 2. 2015 eviduje systém HUDOC, jenž slouží pro vyhledávání judikatury ESLP, téměř 25.000 rozhodnutí ESLP (a Evropské komise pro lidská práva) týkajících se čl. 6 Úmluvy.

<sup>6</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 148.

<sup>7</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 455.

<sup>8</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011: „...soudy nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné.“ Obdobně se ústavností interních normativních aktů odmítl zabývat Ústavní soud např. v usnesení ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, či v nálezu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95.

<sup>9</sup> Ten zní: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

<sup>10</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

## 2 *Kárné provinění státních zaměstnanců jako trestní obvinění?*

Jak již bylo shora naznačeno, čl. 6 Úmluvy neposkytuje ochranu ve všech myslitelných případech, nýbrž pouze tam, kde jsou ve hře občanská práva nebo závazky či trestní obvinění. V této podkapitole analyzují, zdali lze kárné provinění státních zaměstnanců podřadit pod pojem trestní obvinění, tedy pod trestněprávní větev čl. 6 Úmluvy. Kladná odpověď s sebou nese hned několik trestněprávních bonusů, jakými jsou např. presumpce nevinny (čl. 6 odst. 2 Úmluvy), právo na obhajobu [čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy] či právo na odvolání (čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě).

Prvně nutno zdůraznit, že pojem trestní obvinění je potřeba vykládat autonomně<sup>14</sup>, a proto nelze tento pojem ztotožňovat s pojmem obvinění ze spáchání trestného činu ve smyslu českého právního řádu. Smyslem autonomního výkladu některých pojmů, se kterými Úmluva pracuje, je zachování mezinárodního standardu ochrany práv, když ochrana související s těmito pojmy je poskytována i v případě, že by snad vnitrostátní právní řád tyto pojmy zamýšlel vykládat jinak a tím je vyloučit z působnosti Úmluvy.<sup>15</sup>

Pod pojem trestní obvinění spadají např. přestupky.<sup>16</sup> Spadá pod tento pojem i kárné provinění státních zaměstnanců?

Kritéria pro podřazování institutů pod pojem trestní obvinění nastavil ESLP ve známém rozsudku Engel v. Nizozemsko.<sup>17</sup> Pro tato kritéria se vžilo označení Engelova kritéria. Jedná se o tato 3 kritéria: zařazení skutku ve vnitrostátním právním řádu,

<sup>14</sup> K tomu D. Kosar uvádí: „*Skutečnost, že určitý pojem použitý v Úmluvě či Protokolech má autonomní význam, znamená, že klasifikace podle vnitrostátního práva je toliko jedním z faktorů, které bere ESLP při jejich klasifikaci pro účely Úmluvy v potaz, nicméně nejde o faktor rozhodující. Vnitrostátní klasifikace tak u těchto pojmů slouží v podstatě jen jako pomyslný odrazový můstek pro další analýzu [Chassagnou a další proti Francii, rozsudek velkého senátu, 29. 4. 1999, § 100].“ KOSAR, David. Základní principy výkladu a aplikace Úmluvy. In KMEC, David; KOSAR, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 92, odst. 31.*

<sup>15</sup> V opačném případě by celý štrasburský mechanismus mohl ztratit svůj smysl. K tomu i VAN DIJK, Teun et al. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. 3rd ed. Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 406.

<sup>16</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984. Öztürk proti Německu, č. 8544/79 – zde ESLP pod pojem trestní obvinění podřadil přestupek na úseku pozemní dopravy.

<sup>17</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976. Engel a další proti Nizozemsku, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72.

povaha deliktu a závažnost hrozící sankce. Tato kritéria nemusí být splněna kumulativně.<sup>18</sup> Zatímco první kritérium je pouze pomocného charakteru, kritéria povahy deliktu a závažnosti sankce jsou určující. U povahy deliktu se především považuje okruh subjektů, na něž norma dopadá<sup>19</sup>, a odstrašující či trestající (ne kompenzační či restituční) účel řízení či hrozícího deliktu. Posuzování závažnosti sankce je vždy individuální a vychází z intenzity sankce, lze však konstatovat, že obecně se za dostatečně závažnou sankci považuje, až na výjimky<sup>20</sup>, zbavení osobní svobody.<sup>21</sup> U posuzování závažnosti sankce ESLP vychází z toho, jaká sankce dotčenému hrozí, ne pouze (restrospektivně) z toho, jaká sankce mu byla uložena.

Kárná obvinění ve věcech státních zaměstnanců nesplňují první kritérium, neboť jsou vnitrostátním právním řádem označena právě za kárná (disciplinární) provinění, resp. je s nimi zacházeno jako s veřejnými disciplinárními delikty a jako taková jsou projednávána v jiném než trestním řízení. Opět však zdůrazněno, že toto první kritérium je pouze odrazovým můstkem.<sup>22</sup>

Kárná obvinění nesplňují ani druhé kritérium, když okruh subjektů, na které kárné provinění dopadá, je poměrně specifický, a kárná odpovědnost se týká pouze specifických povinností státních zaměstnanců vyplývajících z jejich pracovní, resp. služební, náplně. Účelem této regulace není primárně chránit společnost a zabránit obviněnému v dalším páchání provinění tak, jak je tomu v trestním právu, nýbrž primárním účelem je zajistit dodržování služební kázně. Pokud jde o povahu řízení, resp. hrozící sankce (výčet opatření viz níže), lze uvažovat o tom, že to vskutku má do jisté míry trestající či odstrašující (punitive and deterrent) povahu. Tato trestající, resp. odstrašující povaha však ještě nedosahuje intenzity, jež by umožnila podřazení těchto disciplinárních deliktů pod trestněprávní jurisdikci čl. 6 Úmluvy.

Tato obvinění nesplňují ani poslední, zpravidla zásadní a rozhodující, kritérium Engelova testu. Za kárné provinění lze státnímu zaměstnanci uložit tato opatření (sankce): písemnou důtku, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, od-

<sup>18</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998. Kadu-  
bec proti Slovensku, č. 27061/95.

<sup>19</sup> Čím užší okruh adresátů normy, tím spíše nebude dané řízení subsumovatelné pod pojem trestní obvinění.

<sup>20</sup> Krátké (neintezivní) zbavení osobní svobody – viz rozsudek Engel.

<sup>21</sup> Přehledně vymezuje tato kritéria MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 50-64.

<sup>22</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 53. Srov. např. také rozsudek ESLP ze dne 22. 5. 1990. Weber proti Švýcarsku, č. 11034/84.

volání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.<sup>23</sup> Tato opatření nejsou typická pro systém trestního práva, nýbrž jsou právě naopak typická pro systém práva disciplinárního.<sup>24</sup> Pokud jde o závažnost hrozících sankcí, tak ani ta nedosahuje takové intenzity, která by umožnila kárná provinění státních zaměstnanců podřadit pod pojem trestní obvinění. Mezi kárná opatření nepatří odnětí svobody; propuštění ze služebního poměru může mít sice významné dopady do právní a životní sféry státního zaměstnance, stále však takový dopad nenabývá trestněprávní intenzity.

Na základě shora provedeného rozboru je zřejmé, že nově upravené disciplinární (kárné) řízení ve věcech státních zaměstnanců nepadne pod trestněprávní větev čl. 6 Úmluvy. To potvrzuje i závěr D. Harrise, který uvádí, že disciplinární delikty státních zaměstnanců nelze považovat za trestní obvinění, a to i přestože mohou vést k propuštění.<sup>25</sup> Ostatně příliš horlivý závěr Ústavního soudu z roku 2001 o tom, že „*trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům)*“<sup>26</sup>, Ústavní soud následně v roce 2010 usměrnil, když uvedl, že náleží z roku 2001 „*(...) není možno interpretovat tak, že by automaticky zařazoval pod pojem „řízení o trestních obviněních“ všechna disciplinární řízení (užití výrazu «prakticky» a zejména odkaz na judikaturu Evropského soudu, s níž tak je nutné povahu disciplinárního řízení vždy konfrontovat)*“<sup>27</sup> V tomto nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že ani kárné řízení ve věcech soudců není trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

Vyloučení disciplinárního řízení ve věcech státních zaměstnanců z jurisdikce trestněprávní větve čl. 6 Úmluvy je dle mého názoru zcela logické. Kromě toho, že disciplinární delikty státních zaměstnanců jednoduše nenaplnují kritéria trestního obvinění, neexistuje také žádný legitimní důvod pro to, aby státní zaměstnanci požívali trestněprávních výhod čl. 6 Úmluvy, zatímco zaměstnanci soukromého sektoru tyto výhody neměli.

<sup>23</sup> Srov. § 89 zákona o státní službě.

<sup>24</sup> Srov. KID, C. J. F. *Disciplinary Proceedings and the Right to Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights*. The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 36, n. 4, 1987, p. 859.

<sup>25</sup> HARRIS, D. J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 207.

<sup>26</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

<sup>27</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

### 3 Kárné řízení jako spor o občanských právech nebo závazcích?

I pojem občanská práva či závazky musí být vykládán autonomně.<sup>28</sup> Jedná se o pojem stále se rozšiřující - ESLP pod něj podřazuje čím dál více případů. Nelze ho vnímat jako zbytkovou kategorii ke všem netrestním věcem; i dřívější rozlišení mezi veřejným a soukromým právem je při výkladu tohoto pojmu relativizováno. ESLP prozatím nenabídl jednotnou definici tohoto pojmu, spíše případ od případu vytváří různá vodítka.<sup>29</sup> Zatímco o sporech mezi jednotlivci lze konstatovat, že tyto pod „občanská práva či závazky“ spadají<sup>30</sup>, u sporů mezi státem a jednotlivcem (jež nejsou trestním obviněním) je to již značně komplikovanější.

V posouzení toho, zdali kárná řízení ve věcech státních zaměstnanců (civil servants) spadnou pod civilní větev čl. 6 Úmluvy, prošel ESLP významným vývojem. Tento vývoj reflektoval koncept rozšiřující se ochrany poskytované právní sféře jednotlivce. Jak uvádí P. Molek, i služební spory mezi státem a zaměstnancem jsou čl. 6 Úmluvy pohlcovány stále více.<sup>31</sup>

ESLP měl dříve problém podřazovat spory mezi státními zaměstnanci a státem pod čl. 6 Úmluvy. Nejdříve ESLP stanovil, že čl. 6 Úmluvy se obecně neaplikuje na spory týkající se vzniku poměru, trvání poměru a ukončení poměru státních zaměstnanců (tedy téměř všechny spory), pokud tyto spory nezahrnují výlučně ekonomické právo (odměna).<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Podrobně k autonomnímu výkladu MATSCHER, Franz. *Methods of Interpretation of the Convention*. In MACDONALD, Ronald St. John; MATSCHER, Franz; PETZOLD, Hans (eds.). *The European System for the Protection of human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 70-73. Matscher označuje autonomní metodu interpretace za komplexní hermeneutický proces a s odkazy na svá separátní stanoviska ve věcech König, Le Compte a Özturk kritizuje ESLP, že tento proces někdy až přílišně simplifikuje (s. 73).

<sup>29</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 42.

<sup>30</sup> K horizontálnímu efektu Úmluvy např. AKANDJI-KOMBE, Jean-François. *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*. 1st ed. Belgium: Council of Europe, 2007, p. 14-16.

Např. ve věci Buchholz proti Německu (rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 1981, č. 7759/77) neměl ESLP žádných pochyb o tom, že spor o neoprávněné výpovědi ze zaměstnání musí být podřazen pod čl. 6 Úmluvy.

<sup>31</sup> MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 47.

<sup>32</sup> HARRIS, D. J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University

V rozsudku Pellegrin<sup>33</sup> ESLP zvolil funkční kritérium. ESLP vycházel z toho, že je nutno respektovat suverenitu členských států, když mezi zaměstnancem podílejícím se na výkonu veřejné moci a státem existuje zvláštní vztah (anglicky doslova „pouto“) loajality a důvěry, do kterého nechtěl ESLP zasahovat. Právě těm zaměstnancům, kteří se podíleli na výkonu veřejné moci, nenáležela ochrana čl. 6 Úmluvy.<sup>34</sup>

Od funkčního kritéria se však ESLP brzy odklonil, a to v rozsudku Vilho Eskelinen.<sup>35</sup> ESLP soudní přezkum se ve věcech státních zaměstnanců obecně připustil, tedy stanovil, že čl. 6 Úmluvy se aplikuje. Aplikaci čl. 6 Úmluvy lze vyloučit jen tam, kde zákonodárce výslovně vyloučí tyto spory ze soudního přezkumu a zároveň prokáže objektivní zdůvodnitelný zájem na tomto vyloučení (jinými slovy legitimní zájem).<sup>36</sup>

Judikatura ESLP se rozvíjela dále. V návaznosti na kritéria uvedená v rozsudku Vilho Eskelinen ESLP v rozsudku Cudak proti Litvě<sup>37</sup> jednoznačně uvedl, že spor týkající se kompenzace za ukončení poměru administrativního pracovníka zaměstnaného na Polské ambasádě v Litvě spadá pod civilněprávní jurisdikci čl. 6 Úmluvy. Ve věci Fiume proti Itálii<sup>38</sup> ESLP pod čl. 6 Úmluvy podřadil dokonce i řízení týkající se kariéry celního úředníka, který žádal v právu regulovaném řízení o povýšení. V tomto případě nebyl přístup stěžovatele k soudnímu přezkumu

Press, 2009, p. 220.

<sup>33</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 1998. Pellegrin proti Francii, č. 28541/95.

<sup>34</sup> Spor o penzi státního zaměstnance již však pod čl. 6 Úmluvy spadne, neboť v tomto případě je již pouto mezi zaměstnancem a státem přetrženo, a stát v něm tedy nesleduje legitimní cíl. Podrobněji případ Pellegrin shrnut v HARRIS, D. J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 220-221.

<sup>35</sup> Rozsudek ESLP ze dne 19. 4. 2007. Vilho Eskelinen a další proti Finsku, č. 63235/00.

<sup>36</sup> Přehledně shrnut tento dvoustupňový (vylučovací) test např. v rozsudku ESLP ze dne 25. 3. 1999. Nikolaova proti Bulharsku, č. 31195/96: „As to whether that right was a “civil” right within the meaning of Article 6 § 1 in view of the post occupied by the applicant, the Court reiterates that, according to its case-law, disputes between the State and its civil servants fall in principle within the scope of Article 6 except where two cumulative conditions are satisfied. Firstly, the State in its national law must have expressly excluded access to a court for the post or category of staff in question. Secondly, the exclusion must be justified on objective grounds in the State’s interest (see Vilho Eskelinen and Others v. Finland [GC], no. 63235/00, § 62, ECHR 2007-IV).“

<sup>37</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 2010. Cudak proti Litvě, č. 15869/02.

<sup>38</sup> Rozsudek ESLP ze dne 30. 6. 2009. Fiume proti Itálii, č. 20774/05.

zákonem omezen a řízení o povýšení se vztahovalo k finanční situaci stěžovatele, a tedy i k jeho občanským právům.

Na tomto místě bych rád zdůraznil vývoj, kterým v rozmezí pár let judikatura ESLP prošla – od zásady, že čl. 6 Úmluvy se ve věcech státních zaměstnanců obecně neaplikuje, k zásadě, že tento článek se obecně aplikuje. Již na tomto vývoji je vidět tendence ESLP, který směřuje k extenzivnějšímu pojetí práva na spravedlivý proces.<sup>39</sup> I přestože lze uvažovat o tom, že původním záměrem tvůrců Úmluvy bylo skutečně tyto spory z dopadu Úmluvy vyloučit<sup>40</sup>, domnívám se, že příklon ESLP k výkladu Úmluvy spíše jako ke konceptu „living constitution“, přesněji jako živého nástroje („living instrument“), jenž reflektuje celospolečenské vývojové tendence, je v zájmu ochrany subjektivních práv v zásadě pozitivní.<sup>41</sup>

Z uvedeného rozboru je zřejmé, že kárná řízení ve věcech státních zaměstnanců (spory) spadnou pod civilněprávní větev čl. 6 Úmluvy. Český zákonodárce toto řízení (spory) nevyloučil ze soudního přezkumu<sup>42</sup>, a nemohou tak být naplněny podmínky pro vyloučení aplikace čl. 6 Úmluvy, jež byly stanoveny v rozsudku Vilho Eskelinen.

#### 4 *Splňuje kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy?*

Pokud jsem o pár řádků výše dospěl k závěru, že kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců spadá pod civilněprávní jurisdikci čl. 6 Úmluvy, musím nyní odpovědět na otázku formulovanou v nadpisu této podkapitoly. Odpověď je velmi jednoduchá a na-

<sup>39</sup> Ostatně již v rozsudku ze dne 17. 1. 1970, Delcourt proti Belgii, č. 2689/65, ESLP pronesl, že právo na spravedlivý proces zaujímá v demokratické společnosti tak významné postavení, že jeho restriktivní interpretace by neodpovídala cíli a účelu tohoto institutu.

<sup>40</sup> Tak se domnívá i P. Molek (MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 48).

<sup>41</sup> Konceptu living instrument v judikatuře ESLP, tedy tzv. evolutivní interpretaci, a její legitimitě se věnuje G. Letsas (LETSAS, George. *The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and its Legitimacy* [online]. SSRN, 2012 (cit. 2. 3. 2015). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2021836> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2021836> i F. Matscher (MATSCHER, Franz. *Methods of Interpretation of the Convention*. In MACDONALD, Ronald St. John; MATSCHER, Franz; PETZOLD, Hans (eds.). *The European System for the Protection of human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, s. 68-70).

<sup>42</sup> Na pováženou je, zdali by takové vyloučení bylo objektivně zdůvodnitelné.

bízí se, aniž bychom museli zkoumat podrobnosti zákonné úpravy. Ano, splňuje. ESLP v rozsudku *Albert le Compte*<sup>43</sup> totiž stanovil, že pokud požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy nesplní již samotné rozhodnutí správního orgánu, který rozhoduje o občanských právech či závazcích, musí taková rozhodnutí podléhat kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí, který ochranu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručí. Jsem přesvědčen, že právě tak tomu u rozhodnutí v kárných věcech státních zaměstnanců zajisté bude, když ta budou (jsou) přezkoumatelná v režimu správního soudnictví,<sup>44</sup> které splňuje podmínky plného přezkumu. Je však možné, že jednotlivá pochybení správních soudů „docestují“ až před ESLP.

## 5 Vhodnost zvoleného modelu kárného řízení

Nerad bych však pouze zůstal u prohlášení, že kárné řízení splňuje s ohledem na možnost plného soudního přezkumu záruky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, aniž bych se zamyslel nad celkovou vhodností zákonodárcem zvoleného režimu. Takové zamyšlení jsem ostatně slíbil čtenářům tohoto příspěvku již v anotaci.

Kárné provinění je založeno na systému subjektivní odpovědnosti.<sup>45</sup> U kárné odpovědnosti je stanovena jednoletá prekluzivní lhůta. Podle § 90 zákona o státní službě, kárná odpovědnost státního zaměstnance zaniká, jestliže do 1 roku od jeho spáchání nebylo zahájeno kárné řízení. Jedná se tedy o koncept, který je od úpravy prekluzivní lhůty přestupků odlišný, neboť přestupek musí být do jednoho roku od jeho spáchání projednán; nepostačí tedy zahájení řízení.<sup>46</sup> Kárně obviněnému je tedy v tomto ohledu poskytován menší komfort než pachatelí přestupku. Tak jako tak však musí být o kárném obvinění po zahájení řízení rozhodováno ve lhůtách dle správního

<sup>43</sup> Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983. *Albert le Compte* proti Belgii, č. 7299/75; 7496/76.

<sup>44</sup> Na podporu tohoto argumentu lze uvést např. to, že i kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů (obdobu kárných provinění státních zaměstnanců) běžně podléhají soudnímu přezkumu ze strany správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 4 Ads 103/2011).

<sup>45</sup> Srov. § 88 odst. 1 zákona o státní službě: „Zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním.“

<sup>46</sup> Srov. ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů: „Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.“ Podle druhé právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 7 As 61/2010, se projednáním myslí nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.

řádu<sup>47</sup>, neboť ten se na řízení ve věcech státní služby použije subsidiárně.<sup>48</sup> V tomto ohledu se jeví analyzovaná úprava jako kvalitní.

Rozhodování o kárném obvinění je dvoustupňové. Rozhodovat budou vždy tříčlenné kárné komise složené ze státních zaměstnanců, z nichž alespoň jeden musí mít právnické vzdělání.<sup>49</sup> Odvolání proti rozhodnutí ve věcech kárné odpovědnosti má odkladný účinek<sup>50</sup>, přičemž zákon výslovně zakotvuje zásadu zákazu *reformatio in peius*.<sup>51</sup> O odvolání bude rozhodovat komise druhého stupně zřízená v Ministerstvu vnitra. Ta by logicky měla mít vůči komisím prvostupňovým i jistou sjednocující úlohu.

Za pozitivum lze považovat právě to, že bude rozhodováno ve vícečlenných komisích, tedy senátním způsobem. Takové rozhodování by mělo umožnit větší diskurs a názorovou oponenturu, v důsledku čehož by mohla být práva kárně obviněného lépe chráněna.

Domnívám se však, že poměrně častým problémem bude podjatost některého ze členů komise, a to s ohledem na skutečnost, že jako na každém pracovišti jsou i na služebních úřadech vytvářeny vazby mezi jednotlivými zaměstnanci, pro něž bude možné důvodně předpokládat, že člen kárné komise má právě s ohledem na vztah ke kárně obviněnému zájem na výsledku řízení.<sup>52</sup> Zákon o státní službě na tuto situaci nepamatuje, a proto lze pouze odhadovat, že služební orgán bude buď ad hoc jmenovat na místo podjatého člena někoho jiného, nebo že bude ke komisi jmenovat stálé náhradníky.

Kárné řízení zahajuje kárná komise z moci úřední na základě podnětu služebnímu orgánu.<sup>53</sup> Jedná se koncept poněkud netradiční a nejasný.<sup>54</sup> Otázka zahajování řízení tedy vyvolává dvě otázky: 1) Lze kárné řízení zahájit pouze na základě podnětu, nebo

<sup>47</sup> Srov. § 71 správního řádu, ze kterého plyne, že správní orgán rozhoduje bezodkladně, popř. do 30 či 60 dnů.

<sup>48</sup> Srov. § 160 zákona o státní službě: „Nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu.“

<sup>49</sup> Pro podrobnosti viz § 91 - § 93 zákona o státní službě.

<sup>50</sup> Srov. § 168 odst. 2 zákona o státní službě.

<sup>51</sup> Srov. § 168 odst. 4 zákona o státní službě.

<sup>52</sup> Srov. § 14 odst. 1 správního řádu: „Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“

<sup>53</sup> Srov. § 94 zákona o státní službě.

<sup>54</sup> Pro srovnání lze uvést, že původní úprava zákona č. 218/2002 Sb., která však nikdy nenabyla účinnosti, počítala s tím, že kárné řízení bude zahajováno na návrh příslušného služebnímu orgánu.

i bez něj? 2) Musí kárná komise na základě podnětu řízení zahájit? Domnívám se, že ze samotného jazykového znění vyplývá, že podnět je nutnou podmínkou zahájení řízení. Jelikož však jazykový výklad bývá zpravidla pouhým prvotním přiblížením<sup>55</sup>, musíme přistoupit k výkladu teleologickému. Účelem kárného řízení je chránit disciplínu, nad jejímž dodržováním bdí služební orgán. Je to tedy právě služební orgán, kdo musí upozorňovat (hlídat) na jednotlivá porušení disciplíny. Ostatně § 95 zákona o státní službě stanovuje obsahové náležitosti podnětu, z nichž poté kárná komise čerpá základní informace. Komise totiž jednoduše nemá aparát k tomu, aby sama zjišťovala jednotlivá porušení služební kázně. I z toho lze usuzovat, že řízení lze zahájit pouze na základě podnětu. Jelikož se jedná o podnět, jeho podavatel nebude mít postavení účastníka, jak je tomu např. u návrhatele ve věcech kárných provinění soudců.<sup>56</sup> A nyní k otázce č. 2. To, že služební orgán upozorňuje na jednotlivá porušení služební kázně, ještě však, dle mého názoru neznamená, že kárná komise musí na základě jeho podnětu kárné řízení zahájit. Jedná se totiž o řízení zahajované z moci úřední, pro které je typické, že je na úvaze rozhodujícího orgánu, zda-li řízení zahájí, či ne. Navíc se domnívám, že tento výklad by měl přispívat k určité nezávislosti komise na osobě služebního orgánu.<sup>57</sup> Komise je především orgánem, který má spravedlivě rozhodovat o subjektivních právech kárně obviněných, nikoliv sloužit služebnímu orgánu jako „trestající instituce“. Pokud komise dospěje k návrhu, že podnět je neopodstatněný už na základě předběžného posouzení, nemusí, dle mého přesvědčení, řízení vůbec zahajovat. Najisto však tuto problematiku postaví až správní praxe, resp. správní soudy. Je však zřejmé, že takováto právní úprava je projevem neprofesionality návrhatele (v tomto případě komplexní pozměňovací návrh poslanců).

Ustanovení § 96 odst. 2 zákona o státní službě zakotvuje presumpci nevinoty. Taková úprava přispívá k ochraně práv kárně obviněného. Pokud by presumpce nebyla zakotvena výslovně, nebylo by ji možné dovozovat z jiných předpisů či principů, neboť,

<sup>55</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. I. ÚS 1595/10.

<sup>56</sup> Srov. § 9 odst. 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů: „*Účastníky řízení jsou návrhovatel a soudce, předseda soudu, místopředseda soudu, předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, státní zástupce nebo soudní exekutor; proti němuž návrh směřuje (dále jen „kárně obviněný“)*.“

<sup>57</sup> Jistá nezávislost členů komise je naznačena i v ustanovení § 91 odst. 5 in fine zákona o státní službě: „*Člen kárné komise se při svém rozhodování v kárném řízení neřídí příkazy představených a činnost v kárné komisi mu nesmí být na újmu.*“

jak bylo výše uvedeno, kárné obvinění nelze považovat za trestní obvinění ve smyslu Úmluvy, a nevážou se k němu tedy trestněprávní bonusy.

S ohledem na uvedené lze obecně model kárného řízení ve věcech státních zaměstnanců zhodnotit jako poměrně vhodný. Na kárné řízení se subsidiárně použije správní řád, jenž nastavuje poměrně kvalitní rámec ochrany práv. Na druhou stranu se však domnívám, že vhodnější by, s ohledem na důležitost, význam a specifčnost kárného řízení, bylo, pokud by zákon o státní službě upravoval jednotlivé instituty kárného řízení podrobněji (např. řešení podjatosti) a jednoznačněji, a to tak, aby nevznikaly výkladové pochybnosti (např. viz výše – zahajování řízení).

## 6 Závěr

V tomto příspěvku jsem dospěl k závěru, že kárné obviněným státním zaměstnancům nesvědčí trestněprávní bonusy zakotvené v Úmluvě. I přesto je však kárně obviněným zaručen velký komfort ochrany jejich práv, a to nejen s ohledem na to, že na kárné řízení se subsidiárně aplikují ustanovení správního řádu, ale také především proto, že kárně obvinění požívají ochrany civilněprávní větve čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy že je jim zaručeno právo na plný soudní přezkum (v našem případě ve správním soudnictví). Další výhodou tohoto podřazení je právě možnost chránit svá práva v rámci štrasburského mechanismu.

K samotnému modelu kárného řízení jen ve stručnosti rekapituluji, že ho obecně považuji za poměrně vhodný. Na druhou stranu se však domnívám, že zákonodárce měl zvolit komplexnější a detailnější úpravu kárného řízení a nespolehat pouze na subsidiární aplikaci správního řádu.

## Summary

The submitted article analyzes whether disciplinary proceedings in the affairs of civil (state) servants fall under Art. 6 of the European Convention on Human Rights, which would guarantee a right to a fair trial at the international (European) level. In matters of the relation of disciplinary proceedings to Art. 6 of the ECHR, the author analyzes the case-law of the European Court of Human Rights, as well as the case-law of the Czech courts. In relation to analyzed topic, the author deals with the concept of „civil rights and obligations“ and „any criminal charge“. The author also addresses the suitability of the model of disciplinary proceedings in the affairs of civil (state) servants.