

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Diplomová práce
DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST
STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ

Bc. Maryja Kalita

Plzeň 2023

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Studijní program Právo a právní věda

Studijní obor Právo

Diplomová práce

**DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST
STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ**

Bc. Maryja Kalita

Vedoucí práce:

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2023

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: “Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců” vypracovala samostatně pro odborným dohledem vedoucího diplomové práce a uvedla jsem všechny použité zdroje.

Plzeň, březen 2023

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucímu práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky a čas strávený nad mou prací, mojí drahé matce PhDr. Inně Kalitě, Ph.D., že mi dala možnost se vzdělávat a mému příteli Janu Khailovi za bezbřehou psychickou podporu.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá tématem disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, jak ji upravuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě s ohledem na Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení a Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Cílem je provedení právně analytické studie právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců s definicí základních pojmů a zpracováním relevantní judikatury, zhodnocení vhodnosti právní úpravy a závěrem formulace doporučení, jakými způsoby by se mohla zlepšit či upravit.

Klíčová slova

disciplinární odpovědnost, státní zaměstnanec, služební kázeň, kárné provinění, kárné řízení, kárné opatření, kárná komise, kárná pravomoc, zákon o státní službě

Abstract

The diploma thesis deals with the topic of disciplinary liability of civil servants, as regulated by the Civil Service Act (No. 234/2014 Coll.) with regard to the Methodological Instruction of the Deputy Minister of the Interior for the Civil Service No. 3/2016, which determines the details of disciplinary liability of civil servants and disciplinary proceedings and the Code of Ethics for Civil Servants and Employees of Public Administration. The aim is to carry out a legal analytical study of the legal regulation of disciplinary liability of civil servants, defining the basic concepts and incorporating relevant case law, evaluating the suitability of the legal regulation and finally phrasing recommendations on how it could be improved or modified.

Keywords

disciplinary liability, civil servant, service discipline, disciplinary offence, disciplinary proceedings, disciplinary measure, disciplinary committee, disciplinary powers, Civil Service Act

Obsah

Abstrakt	4
Obsah.....	5
Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1. Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců v systému správního trestání	9
1.1 Disciplinární odpovědnost v systému správního trestání.....	9
1.2 Stručně o vývoji právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců v ČR	14
1.3 Pojem státní zaměstnanec.....	17
1.4 Správní disciplinární delikt	19
2. Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě	22
2.1 Služební kázeň státních zaměstnanců.....	22
2.2 Kárné provinění	27
2.2.1 Zásada subsidiarity a výtka drobných nedostatků ve službě.....	28
2.2.2 Společenská škodlivost kárného provinění a nezákonné rozhodnutí jako kárné provinění.	31
2.2.3 Subjekt kárného provinění	32
2.3 Kárné řízení	33
2.3.1 Kárné komise	40
2.3.2 Jednání kárných komisí	42
2.4 Kárné opatření a jeho ukládání	44
2.5 Přezkumné řízení a zahlazení kárného opatření	47
3. Úvahy de lege ferenda	50
3.1 Rozšíření taxativního výčtu subjektů s možností podat podnět k zahájení kárného řízení.....	50
3.2 Demonstrativní výčet skutkových podstat kárných provinění	52
3.3 Zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí a jejich odůvodnění.....	54
Závěr	57
Seznam použitých zdrojů.....	60

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika.

Etický kodex – Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

EU – Evropská unie.

Metodický pokyn – Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení.

NSS – Nejvyšší správní soud.

služební zákon – zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

soudní řád správní – zákon č. 500/2004 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

ÚS – Ústavní soud

ZSS – zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Téma diplomové práce “Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců” bylo vybráno s ohledem na to, že se autorka v současné době v profesním životě setkává se státními zaměstnanci z různých sfér, kteří ke své práci přistupují více či méně zodpovědně. Jako tlumočnice vnímá, že lidé, kteří se na státní zaměstnance obrací se svými žádostmi, podněty či přímo problémy, velmi často nevědí, co všechno je náplní práce státních zaměstnanců, což je pochopitelné. Problematictější je, že velmi často nevědí, jak můžou postupovat, když mají pocit, že státní zaměstnanci neodvádí svou práci adekvátním způsobem nebo ji konají přímo v rozporu s tím, jak jim to určují předpisy. Výše uvedené je tedy motivací věnovat se v této práci části právní úpravy, která se státních zaměstnanců týká.

Právní poměry státních zaměstnanců včetně jejich kárné odpovědnosti upravuje zákon o státní službě, ve Sbírce zákonů vyhlášený pod č. 234/2014 Sb. Tento zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2015 a komplexně upravuje poměry mezi státními zaměstnanci a správními úřady. Obsahuje i úpravu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců a zákon č. 234/2014 Sb. je tedy pro tuto práci zásadní. Jeho přijetím zároveň splnila Česká republika požadavek EU k profesionalizaci státní správy.

V práci bude obsažena terminologie související s tímto tématem, významný pro nás bude pojem státní zaměstnanec, služební kázeň nebo kárné provinění. Krátce se budeme zabývat i tím, jak se úprava disciplinární odpovědnosti v ČR vyvíjela. Autorka práce usiluje o vytvoření právně analytické studie současné právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, v práci se tedy bude podrobně zabývat tím, jakým způsobem je v současné době nastavena disciplinární odpovědnost a zda se nabízí nějaký prostor pro zlepšení.

Předpokládáme, že analýza přivede ke vzniku individuálního kritického stanoviska nebo bude autorka zcela nebo zčásti akceptovat pohled a postoje odborné literatury a jiných zdrojů. Nakonec bude formulován závěr a případně úvahy de lege ferenda, tedy doporučení a představy pro další vývoj právní úpravy. Tato práce si kromě právní analýzy současné právní úpravy zvolené problematiky klade za cíl zodpovědět následující otázky:

- Je v současné právní úpravě disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců prostor pro zlepšení?
- Které konkrétní změny právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců by autorka navrhovala?

Na tyto otázky by chtěla autorka formulovat odpovědi po práci se ZSS, odbornou literaturou, judikaturou a případně dalšími dostupnými relevantními zdroji. K dosažení stanovených cílů byla prostudována odborná literatura, především se autorka opírá o ZSS, nejnovější komentář k němu a Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení.

Použité metody byly zejména excerpce ze zdrojů, uvedených v Seznamu použité literatury, právních předpisů a judikatury. Tyto zdroje byly následně podrobeny analýze a komparaci. Excerptce ze zdrojů je metoda zcela nevyhnutelná, která patří k psaní jakékoli práce na akademické půdě. Právně analyzován byl institut disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců a nezbytně s ním i jeho úprava v ZSS a Metodický pokyn, který ustanovení zákona konkretizuje. Komparace neboli porovnání se v práci vyskytuje spíše okrajově, ale vzhledem k tomu, že státní zaměstnanci jsou jednou z několika disciplinárně odpovědných skupin osob a jednou z několika skupin osob vykonávajících státní službu, je více než vhodné na některých místech porovnávat úpravy a podmínky jednotlivých skupin.

1. Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců v systému správního trestání

1.1 Disciplinární odpovědnost v systému správního trestání

Ke správnému zařazení disciplinární odpovědnosti do systému správního trestání, je třeba se nejdříve zabývat pojmy trestání a správního trestání. Trestání jako rozhodování o vině a trestu za protiprávní jednání, můžeme rozdělit na soudní a správní. Trestání správní se postupně vyčlenilo z trestání soudního. “Takzvané správní trestání lze vnímat jako výjimku z pravidla, že trestní pravomoc náleží jen orgánům soudní moci.”¹ V návaznosti na to, rozlišujeme delikty soudní (trestné činy) a delikty správní. Pojem delikt znamená “protiprávní jednání, jednání contra legem nebo in fraudem legis.”² V různých zemích se v závislosti na historickém i právním vývoji může lišit, jak velká část se vyčlenila z trestání soudního a stala se trestáním správním.

Při tomto vývoji se vyskytovaly snahy nalézt hranici mezi soudními a správními delikty, ale zcela pevná hranice nalezena nebyla. Z důvodu účelnosti se může stát, že co jeden zákon považuje za delikt soudní, může zákon pozdější považovat za delikt správní a naopak. Nicméně existují kritéria, která byla při hledání této hranice používána, jako jsou například objekt deliktu, závažnost deliktu a stupeň společenské škodlivosti.

Objektem správního deliktu bývá výkon veřejné správy a splnění veřejnoprávní povinnosti, kdežto objektem deliktu soudního bývá ochrana základních hodnot, jako jsou práva a svobody člověka a hodnoty, na kterých stojí ústavní pořádek. Soudní delikt bývá závažnější než delikt správní, ať už z pohledu morálního, kvůli druhu a výši sankce či rozsáhlejším a závažnějším následkům. Soudní a správní delikty mívají i rozdílný typový stupeň společenské škodlivosti. Míra škodlivosti správních deliktů se zmiňuje hlavně v souvislosti s materiálním a formálním pojetím správních deliktů. “Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků

¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7. S. 243-244.

² GERLOCH, Aleš. Delikt. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vyd. [online] Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.”³

V ČR se na poměry evropských států správní trestání uplatňuje poměrně široce. V systému správního trestání postihuje protiprávní jednání veřejná správa a tato protiprávní jednání se označují jako správní delikty. “Samotný pojem správního deliktu byl poprvé vymezen v josefínském Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech na ně z roku 1787. Jejich stíhání bylo svěřeno tzv. politické vrchnosti na rozdíl od kriminálních deliktů, které byly pověřeny řešit soudy.”⁴ Delikt jsme si na začátku kapitoly definovali, nyní však pracujeme s pojmem ještě užším a je třeba si charakterizovat i pojem správní delikt. Z definice deliktu nám vyplynul výchozí pojmový znak, kterým je protiprávnost. Dalšími znaky správního deliktu pak jsou trestnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty, zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy a pak stejně jako v trestním právu objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka.⁵ Zákony definici správního deliktu neobsahují, jde o velmi různorodou skupinu nežádoucích jednání. Správní delikty se mohou lišit v subjektech, jejich postavení, charakterů porušených povinností, znacích zavinění i účelu ukládané sankce.⁶ Odborná literatura nabízí různé možnosti klasifikace správních deliktů. “Ze soudní trestní pravomoci se téměř všude vydělil postih zaměstnanců veřejné správy za porušení zvláštních služebních povinností (“správní disciplinární delikty”) a postih osob za ztěžování postupu správního orgánu ve správním řízení a za nedodržování procesních povinností (správní pořádkové delikty).”⁷

S ohledem na pozitivní právní úpravu se v ČR vyčleňují především tyto skupiny správních deliktů: přestupky, správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a jiné správní delikty. Někdy se jednotlivě vyčleňují i skupiny jiných správních deliktů fyzických osob a jiných správních deliktů právnických osob. Správní delikty lze klasifikovat i dle jiných kritérií. V souvislosti s tématem práce můžeme zmínit například správní delikty fyzických osob a správní delikty

³ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46.

⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4. S. 3.

⁵ Tamtéž.

⁶ HENDRYCH, Dušan. Delikt správní. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vyd. [online] Praha: C. H. Beck, 2009, 1484 s. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 293.

právnických osob, správní delikty se subjektem všeobecným a správní delikty se subjektem speciálním. V případě disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, půjde vždy o správní delikty fyzických osob a správní delikty se subjektem speciálním.

Tím se dostáváme k zařazení disciplinární odpovědnosti do systému správního trestání. Disciplinární odpovědnost najdeme v systému správního trestání v podobě správních disciplinárních deliktů. “Správní disciplinární delikt je deliktem fyzické osoby, která je ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, resp. členského vztahu. Může jít o instituci státní (úřednický aparát státu, ozbrojené síly, policie atd.), profesní komory nebo jiné instituce (např. instituce, ve kterých se vykonává trest odnětí svobody, vazba, ústavní nebo ochranná výchova, zabezpečovací detence, veřejné vysoké školy).”⁸ Správní disciplinární delikty nemají na rozdíl od přestupků jednotnou kodifikaci. Jejich právní úpravu najdeme ve vícero zákonech, které se zaměřují vždy na určitý okruh osob.

Disciplinární neboli kárnou odpovědnost mají kromě státních zaměstnanců i vojáci z povolání, příslušníci bezpečnostních sborů, soudci, státní zástupci nebo notáři, ale i některá další povolání. “Příslušný k projednání (...) disciplinárního deliktu je některý orgán zmíněné organizace. Může jít o orgán, pro který je výkon disciplinární pravomoci pouze jednou z oblastí jeho působnosti, nebo o specializovaný disciplinární orgán, který je za účelem uplatňování disciplinární odpovědnosti zvlášť vytvořen.”⁹

Právní úpravu disciplinární odpovědnosti jiných skupin osob, než jsou státní zaměstnanci, najdeme například v následujících zákonech: zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti nebo zákoně č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a změně dalších zákonů.

⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 322.

⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4. S. 113.

Státní zaměstnanci odpovídají dle ustanovení § 88 odst. 2 ZSS za kárné provinění. “Kárné provinění je svou povahou správním deliktem. Kárná provinění podle ZSS, podobně jako např. kázeňské přestupky vojáků z povolání či kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů, kárná provinění advokátů a advokátních koncipientů a obdobné delikty členů jiných profesních komor, se řadí do skupiny deliktů označovaných jako správní disciplinární delikty.”¹⁰ V této citaci vidíme, že zákony upravující disciplinární odpovědnost jednotlivých skupin, používají přídavná jména kázeňský a kárný. Vzájemné zaměňování těchto slov se v této problematice děje, protože chráněným objektem disciplinárních deliktů je kázeň neboli disciplína či jednoduše řečeno pořádek v rámci vztahů určitého celku.

I v odborných textech bývá pojem kárná odpovědnost používán jako synonymum k disciplinární odpovědnosti. Obsah obou pojmů je v podstatě stejný, zákony a v důsledku i odborná literatura častěji používají označení kárná odpovědnost a obecně přídavné jméno kárný při pojednávání o tomto tématu. I ZSS používá pro postup pojem kárné řízení. Můžeme sice konstatovat, že je terminologie nejednotná, nicméně přestože se jedná o nežádoucí jev, nezdá se, že by to praktickému využívání disciplinární odpovědnosti vytvářelo významné překážky. V této práci budeme s pojmy disciplinární odpovědnost a kárná odpovědnost také pracovat jako s vzájemně zaměnitelnými.

“V podmínkách ČR je právní úprava kárné odpovědnosti jednotlivých (...) profesí velmi rozdílná. Rovněž maximální výše možných pokut se pohybuje v rozmezí od 2,5 mil. Kč v případě exekutorů po 30 tis. Kč v případě lékařů a veterinárních lékařů.”¹¹ Vzhledem k tomu, že k disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců nebude dále možné ukázat žádná statistická data, co do množství a výsledků kárných řízení, protože se nezveřejňují, ukažme si aspoň pro představu dostupná data ve formě tabulky¹² zobrazující počet kárných řízení vedených v profesních komorách v letech 2015 a 2016.

¹⁰ PICHRT, Jan, KAUCKÝ Jiří, KOPECKÝ Martin a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 933 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR) ISBN 978-80-7478-843-7. S. 258.

¹¹ DUFEK, Zdeněk, VÉMOLA, Aleš. Kárná odpovědnost u svobodných povolání. *Bulletin-advokacie.cz*. [online]. 28.02.2018. [cit. 03.03.2023]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/karna-odpovednost-u-svobodnych-povolani?browser=mobi>.

¹² Tamtéž.

Tab. 1 – Srovnání počtu členů komor a počtu kárných řízení

Komora / profese	Počet členů k 31.12.2015	Počet pravomocně ukončených kárných/ disciplinárních/ přestupkových řízení s konstatováním viny v roce 2015	Relativní delikvence v %	Počet členů k 31.12.2016	Počet pravomocně ukončených kárných/ disciplinárních/ přestupkových řízení s konstatováním viny v roce 2016	Relativní delikvence v %
označení sloupce: A	B	C	D=C/B*100	E	F	G=F/E*100
Advokátní komora	11 011	81	0,736	11 310	70	0,619
Česká komora architektů	3 547	24	0,677	3 649	29	0,795
Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě	30 506	16	0,052	30 768	10	0,033
Česká lékárnická komora	8 712	37	0,425	8 840	39	0,441
Česká lékařská komora (pozn. počet řízení u okresních discipl. orgánů vč. řízení o neplacení čl. příspěvků, počet členů a vč. nepracujících důchodců a MD)	52 348	1 033	1,973	53 286	880	1,651
Česká stomatologická komora	8 117	13	0,160	8 240	12	0,146
Exekutorská komora ČR	159	4	2,516	158	8	5,063
Komora auditorů ČR	1 291	28	2,169	1 258	55	4,372
Komora daňových poradců ČR	4 612	3	0,065	4 655	3	0,064
Komora patentových zástupců ČR	údaj nedodán	údaj nedodán		248	0	0,000
Komora veterinárních lékařů ČR	4 807	36	0,749	4 996	35	0,701
Notářská komora ČR (pozn. komora nevede přesnou statistiku kárných řízení)	449	cca 10	cca 2,2	449	cca 10	cca 2,2
Státní zástupci	1 255	10	0,797	1 243	5	0,402
Znalci (pozn. počet řízení vč. výstrah)	9 904	42	0,424	9 674	43	0,444

Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců, kterou se v této práci budeme zabývat, je upravena především v ZSS, úpravu v zákoně vhodně doplňuje Metodický pokyn. “Disciplinární odpovědnost je mimo jiné odrazem vyšších nároků kladených na státní zaměstnance ve služebním poměru.”¹³ Vyšší nároky na státní zaměstnance ilustruje i fakt, že úpravu žádoucího chování z jejich strany najdeme kromě ZSS i v Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy nebo případně i v jednotlivých služebních předpisech, kterými se stanovují pravidla etiky.

Modely správního trestání se v různých zemích liší. V ČR zpravidla projednávají správní delikty v prvním stupni a případně v odvolacím řízení správní orgány, ale existuje možnost soudního přezkumu pravomocných správních rozhodnutí. Například v Německu nebo v Rakousku v prvním stupni projednávají správní delikty také správní orgány, ale po podání odvolání už mají rozhodovací pravomoc v takových věcech soudy.¹⁴

¹³ HŘEBÍKOVÁ, Iva, Část čtvrtá, § 87-97 [Kárná odpovědnost]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 503, marg. č. 25. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

¹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7. S. 244.

1.2 Stručně o vývoji právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců v ČR

Prvním kodexem, který v ČR usiloval o úpravu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců byl zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále “služební zákon”). Služební zákon byl schválen společně s dalšími souvisejícími zákony, kterými byly zákon č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Byly sice schváleny ve stejném roce, ale data jejich účinnosti se lišila. Plná účinnost služebního zákona byla původně naplánována na den 1.1.2004, ale plánované datum nabytí účinnosti bylo odkládáno pětkrát, až byl služební zákon nakonec zrušen s účinností k 6. listopadu 2014 ustanovením § 206 zákona č. 234/2014Sb., o státní službě.

Při pohledu na obsah služebního zákona a obsah ZSS je zcela zřejmé, že ZSS vychází ze svého předchůdce, ZSS viditelně převzal i většinu ustanovení týkajících se disciplinární odpovědnosti. Zajímavé je, že dle služebního zákona by mohl státní zaměstnanec i sám proti sobě podat podnět k zahájení kárného řízení, což mu dávalo možnost vyřešit situaci, kdy byl nařčen z porušení služební kázně.¹⁵ “Zákon byl stejně jako jeho předchůdce přijímán pod časovým tlakem (poprvé šlo o jednu z podmínek přijetí do EU, podruhé o překážku čerpání unijních dotací), doprovázeným politickými spory.”¹⁶

Závazky, které se ČR snažila naplnit vůči EU najdeme v Dohodě o partnerství ve verzi schválené Evropskou komisí dne 26. srpna 2014. Proces vyjednávání trval 3 roky a jeho výsledkem byla Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020. Krom toho byl zákon hojně komentován médii, mezi kontroverzní témata patřilo v době přijímání zákona zřízení Generálního ředitelství státní služby

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 9788074006241. S. 352.

¹⁶ Tamtéž. S. 341.

či existence politických náměstků a samotná právní úprava vztahu státních zaměstnanců se správními úřady při výkonu státní služby nebyla v centru pozornosti.

Na podrobný popis peripetii při přijímání tohoto zákona bohužel nemáme prostor, nicméně za zmínku stojí minimálně fakt, že kromě komplikovaného legislativního procesu byl vetován prezidentem republiky a byl pak Poslaneckou sněmovnou odsouhlasen znovu. Kromě toho tehdejší prezident republiky Miloš Zeman napadl následně ústavnost ZSS ústavní stížností, o které bylo rozhodnuto nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/14, kterým byla zrušena jedna věta a ve zbývajících částech byl návrh zamítnut. Až na některá ustanovení byl ZSS účinný od 1. 1. 2015 a občanům měl přinést stabilní a kvalifikovanou státní správu. “Od 1. 7. 2015 započalo tzv. překlápění stávajících pracovních poměrů zaměstnanců státu vykonávajících činnosti vymezené novým ZSS jako služba do služebního poměru.”¹⁷ Od vzniku samostatné ČR byly právní vztahy státních zaměstnanců vůči státu upraveny právem soukromým. Od vzniku ČR do 31. 12. 2006 se jejich vztahy řídily zákonem č. 65/1965 Sb., zákoníkem práce a od 1. 1. 2007 zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce (dále jen “zákoník práce”).

Přijetí ZSS bylo zdůvodňováno jednak snahou splnit závazky vůči EU, jednak splněním předpokladu ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR z článku 79 odst. 2, který stanovuje, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon. Zda bude vztahy státních zaměstnanců upravovat předpis soukromoprávní či veřejnoprávní, bylo ponecháno na uvážení zákonodárců.

Jak již bylo zmíněno, přijetí ZSS bylo také zakomponováním snahy o splnění závazků vůči EU a předpokladem pro čerpání peněz z dotačních programů EU. V souvislosti s tím se nejčastěji zmiňují především pojmy *depolitizace*, *profesionalizace* a *transparentnost* státní správy. *Depolitizace* nebo *odpolitizování* má zajistit výkon státní správy nezávislý na tom, jaká je zrovna politická situace v zemi, tak aby se nestávalo, že státního zaměstnance na jeho místě nahradí jiná osoba, jen protože má blíže k politickému vedení úřadu. *Profesionalizací* bylo v tomto případě myšleno například nastavení jednoznačných pravidel výběrových

¹⁷ KOCIANOVÁ, Renata a kol. Analýza zákona o státní službě. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2022. S. 9. [cit. 12. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyzazakona-o-statni-sluzbe.aspx>

řízení, systematické hodnocení výkonu státních zaměstnanců. Profesionální státní správa má být schopna odolat korupci i politickému tlaku. *Transparentnost* ze strany státní správy má být “průhlednost”, veřejně přístupné jednání, dostatečná informovanost a možnost veřejné kontroly.

Pro novou komplexní právní normu, která má stanovit jasná pravidla pro výběr státních zaměstnanců, právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech, úřednickou zkoušku, vzdělávání a hodnocení státních zaměstnanců i organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, zvolili zákonodárci formu regulace veřejnoprávní normou. V současnosti upravuje právní poměry státních zaměstnanců včetně jejich disciplinární odpovědnosti ZSS. Tento zákon je právní normou veřejného práva, který mocensky rozhoduje o právech a povinnostech státního zaměstnance. Ve vztahu mezi ZSS a zákoníkem práce se uplatní princip delegace, což znamená, že se použije úprava ze zákoníku práce, jen stanoví-li to ZSS výslovně. Zásadní změnou, kterou ZSS přinesl, je tedy přeměna soukromoprávní povahy pracovního vztahu státního zaměstnance na veřejnoprávní. Kromě principů depolitizace, profesionalizace a transparentnosti, usiluje ZSS podle zákonodárců i o otevřenost veřejné správy, její stabilitu a předvídatelnost a vyšší efektivnost.

Od svého vzniku je ZSS dále rozvíjen a upravován. Právní úprava disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců se však zásadně nemění. Významná novela ZSS prošla legislativním procesem i v minulém roce 2022. I tento zákon prezident republiky Miloš Zeman vetoval, protože podle něj nebyl dostatečně v souladu s principy depolitizace a profesionalizace státní správy. Veto prezidenta republiky poslanci přehlasovali a novela ZSS byla v listopadu 2022 schválena a ZSS byl novelizován s účinností od 1. 1. 2023 zákonem č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony. Mezi změnami, které novela přinesla jsou zrušení pozic odborných náměstků na ministerstvech nebo zrušení omezení počtu náměstků politických, což kritizoval i tehdejší prezident republiky Miloš Zeman. Novela také nově stanovuje nově funkční období pro představené, přejmenovává některé funkce a vrací se k dřívější úpravě služebního hodnocení. V souvislosti se změnami jiných zákonů, nastanou i další drobné změny k účinné od 1. 4. 2023 a od 1. 7. 2023.

1.3 Pojem státní zaměstnanec

Téma disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců vyžaduje abychom se zaměřili i na to, kdo je vlastně státní zaměstnanec. Státní zaměstnanci mají zvláštní postavení, protože stát je zaměstnavatel zvláštní povahy, jehož předmětem činnosti je výkon státní správy a státní zaměstnanci bývají prostředkem k výkonu státní správy. Pojem státní zaměstnanec definuje § 6 ZSS: “Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5” téhož zákona, jako jsou například příprava návrhů právních předpisů, zabezpečování obrany státu, zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti nebo zadávání veřejných zakázek.

Zároveň obsahuje ZSS v § 2 taxativní negativní výčet osob, na něž se ZSS nevztahuje. A výslovně vyňati z disciplinární odpovědnosti jsou např. nejvyšší státní tajemník a státní tajemník v § 88 odst. 2 ZSS a další osoby, které jsou z disciplinární odpovědnosti vyňaty jsou “nositelé politických funkcí (členové vlády, jejich náměstkové, tiskoví mluvčí aj.), vedoucí některých tzv. nezávislých správních úřadů (např. předseda a místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předseda a místopředseda Českého statistického úřadu) a zaměstnanci, kteří ve správních úřadech vykonávají pomocné a obslužné práce v pracovním poměru.”¹⁸

V definici státního zaměstnance vidíme 4 znaky charakteristické pro státního zaměstnance. Jsou to vždy fyzické osoby, *ve služebním poměru*, zařazené nebo jmenované *na služební místo*. *Služební poměr* je vztah mezi fyzickou osobou, která splnila podmínky pro přijetí do služebního poměru, a zaměstnavatelem, kterým je v těchto případech stát. Pro státní službu se používá legislativní zkratka služba. “Službou se rozumí výkon státní správy ve správních úřadech (orgánech státní správy).”¹⁹ V této části je třeba odlišit pojmy veřejná služba a státní služba. Veřejná služba je širší pojem než služba státní a zahrnuje kromě státních zaměstnanců i úředníky územních samosprávných celků.

¹⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 342.

¹⁹ Tamtéž.

Státní službu vykonávají vždy státní zaměstnanci, kteří ve služebním úřadu vykonávají státní správu. Služebním úřadem jsou ministerstva, jiné správní úřady zřízené zákonem a zákonem označené výslovně jako správní úřad nebo orgán státní správy a státní orgán či právnická osoba, o kterých to jiný zákon stanovuje. Služební poměr nevzniká pracovní smlouvou, nýbrž rozhodnutím služebního orgánu, jehož náležitosti stanovuje ZSS i správní řád. Ve služebním poměru dochází k výkonu závislé práce zpravidla na dobu neurčitou. Právní vztahy státních zaměstnanců jsou upraveny právní normou veřejného práva, která o jejich právech a povinnostech rozhoduje mocensky. Ve služebním poměru se nachází i jiné osoby než státní zaměstnanci, například příslušníci bezpečnostních sborů nebo vojáci z povolání, proto nelze opomínat při charakteristice ani další znaky odlišující státní zaměstnance.

Služební místo je místo, na které je státní zaměstnanec zařazen nebo představený, tedy vedoucí podřízených státních zaměstnanců, jmenován a vykonává na něm službu. Služební místo je součástí organizační struktury služebního úřadu a je charakterizováno oborem služby, platovou třídou, kvalifikačními požadavky a dalšími znaky. Jak odkazuje samotná definice státního zaměstnance, v § 5 odst. 1 ZSS najdeme výčet činností, které jsou náplní práce státních zaměstnanců v oborech státní služby, kam jsou zařazení či jmenováni. Kromě toho existuje ještě na základě odst. 2 téhož ustanovení nařízení vlády stanovující obory služby. V současné době platí nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby, které v příloze obsahuje obory státní služby vykonávané státními zaměstnanci jako například finance, sociální pojištění, zaměstnanost, energetika, průmysl, obrana či doprava.

Pro přijetí do služebního poměru musí žadatel splňovat obecné předpoklady: věk (18 let a více), svéprávnost, bezúhonnost, požadované vzdělání, zdravotní způsobilost a státní občanství ČR, státu EU nebo státu, který je signatářem Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Dále ZSS vyžaduje v § 22, aby šlo o osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku ČR a řádně vykonávat službu. Další požadavky může stanovit služební předpis a ve výjimečných případech může být požadováno přímo občanství ČR. Vztahy ve státní službě fungují na principu subordinace a státní zaměstnanci reprezentují stát, proto se od nich očekává, že výkon služby bude profesionální, nestranný, odborný a efektivní.

V době, kdy se často v médiích řeší, které státní instituce nebo ústavy se mohou zdát zbytečnými, nemůžeme opomenout ani vnímání státních zaměstnanců veřejností. Obecně se kromě zákonem stanovené definice zahrnující především “státní úředníky” za státní zaměstnance často celkem opodstatněně považuje i mnoho dalších zaměstnanců organizačních složek státu nebo příspěvkových organizací na základě faktu, že je jejich odměna hrazena ze státního rozpočtu. Ve služebním poměru se kromě státních zaměstnanců také nachází i vojáci nebo příslušníci bezpečnostních sborů. Za zaměstnance státu pak lze z výše uvedeného úhlu pohledu považovat i pedagogické pracovníky, soudce nebo státní zástupce. Takový přístup zvolil například Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu při Národohospodářském ústavu Akademie Věd ČR ve své studii z roku 2022 “Státní zaměstnanci a úředníci: kde pracují a za kolik?”. Použitím tohoto přístupu je studií za státní zaměstnance považováno přes 460 tisíc osob.

Tento přístup si zde zmiňujeme pouze pro úplnost informací a v práci budeme respektovat zákonnou definici pojmu státní zaměstnanec. Státní zaměstnanci tvoří poměrně početnou a profesně relativně různorodou skupinu obyvatel ČR. “V roce 2021 pracovalo na služebních místech 61 215 státních zaměstnanců”²⁰ v nejrůznějších oborech státní služby. Právní úprava a judikatura, se kterou se setkáme se však bude týkat i některých ze zmíněných skupin, které jsou také disciplinárně odpovědné, neboť z rozhodovací praxe vyplynuly závěry použitelné i pro státní zaměstnance.

1.4 Správní disciplinární delikt

Správní disciplinární delikty odlišuje od ostatních správních deliktů, tedy od přestupků, správních pořádkových deliktů a jiných správních deliktů, především to, kdo může být disciplinárně odpovědným subjektem. Subjekty správních disciplinárních deliktů jsou subjekty speciální, což znamená, že disciplinárně odpovědné nejsou obecně všechny osoby. Disciplinárně odpovědné jsou “fyzické osoby, které jsou ve zvláštních právních vztazích, a to služebních, členských, zaměstnaneckých či jiných, k určité veřejnoprávní instituci.”²¹

²⁰ Výroční zpráva o státní službě za rok 2021. [online] Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2022. S. 99. [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocní-zpráva-o-statní-sluzbe-za-rok-2021.aspx>.

²¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7. S. 310.

Z těchto zvláštních právních vztahů vyplývají zvláštní povinnosti a jejich porušením může vzniknout odpovědnost za správní disciplinární delikt. "Disciplinární odpovědnost je odpovědnost veřejnoprávní, nepodléhá jí proto např. členové družstev, členové politických stran nebo spolků, i když v jejich stanovách mohou být obsažena určitá disciplinární pravidla."²² Ani úředníci samosprávných celků nejsou disciplinárně odpovědní, protože jejich vztah k územnímu celku je soukromoprávní, neboť jsou k němu v pracovním poměru. Odpovědnost za správní disciplinární delikty je subjektivní a založena na zavinění a chráněným objektem je disciplína neboli kázeň v daném subjektu, dále odbornost výkonu činnosti nebo například i důstojnost. Podle M. Kopeckého²³ můžeme správní disciplinární delikty rozčlenit dle subjektů do následujících skupin:

- 1) kárné provinění státního zaměstnance,
- 2) kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru,
- 3) kázeňský přestupek vojáka z povolání,
- 4) kázeňský přestupek osoby ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence,
- 5) disciplinární delikt člena profesní komory,
- 6) žák nebo student školy nebo školského zařízení,
- 7) dítě umístěné ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,
- 8) student vysoké školy.

V tomto seznamu druhů správních disciplinárních deliktů vidíme, že okruh subjektů je rozmanitý. Každá skupina subjektů je upravena jinými předpisy, například disciplinární odpovědnost vojáků z povolání je upravena v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání a úpravu disciplinární odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů bychom našli v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Jednotlivé skupiny se mohou dopustit různého nežádoucího jednání. "Skutkové podstaty disciplinárních deliktů jsou stanoveny obecně, zpravidla odkazem na porušení určitých služebních nebo stavovských

²² PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 8. Správní disciplinární delikty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, S. 322.

²³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7. S. 311-319.

povinností.”²⁴ Zatímco státní zaměstnanec se zaviněným porušením služební kázně dopouští kárného provinění, příslušník bezpečnostního sboru se kázeňského přestupku dopustí zaviněným jednáním, které porušuje služební povinnost, nejde-li o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku, a voják z povolání spáchá kázeňský přestupek zaviněným jednáním, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního zákona.

I sankce ukládané za disciplinární delikty se u jednotlivých skupin liší, a to už v rovině terminologické. Státním zaměstnancům se ukládají kárná opatření, kdežto příslušníkům bezpečnostních sborů a vojákům z povolání se ukládají kázeňské tresty. “Sankcemi ukládanými za disciplinární delikt mohou být sankce morálního charakteru (např. napomenutí, písemná důtka), sankce peněžité (snížení platu, pokuta), sankce spočívající ve snížení hodnosti na určitou dobu, odvolání ze služebního místa představeného a též sankce znamenající zánik služebního nebo členského poměru (např. propuštění ze služebního poměru, vyškrtnutí ze seznamu profesní komory).”²⁵ Společné mají to, že se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. “Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajícím delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.”²⁶

Ze seznamu různých druhů správních disciplinárních vidíme, že státní zaměstnanci jsou jednou z několika rozmanitých skupin speciálně disciplinárně odpovědných subjektů. Každá má vlastní podmínky disciplinární odpovědnosti, úpravu průběhu řízení o disciplinárním deliktu nebo jednotlivé sankce vlastními zákony, což nabízí možnost jednotlivé právní úpravy porovnat a nezřídka přejmout pohled judikatury na určité momenty či instituty disciplinárního řízení.

²⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 8. Správní disciplinární delikty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, S. 322.

²⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 8. Správní disciplinární delikty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, S. 322.

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135.

2. Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

2.1 Služební kázeň státních zaměstnanců

Právní úpravu problematiky disciplinární odpovědnosti najdeme v ZSS v části čtvrté pod názvem Kárná odpovědnost. Pro státní zaměstnance i problematiku kárné odpovědnosti je jedním ze základních pojmů služební kázeň, neboť je objektem kárného provinění státního zaměstnance. S pojmy služební kázeň a kázeň pracujících i zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, takže i u dalších osob ve služebním poměru se v problematice disciplinární odpovědnosti používá podobná terminologie.

ZSS obecně definuje služební kázeň v § 87 takto: “Služební kázeň se rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů.” Právě zaviněné porušení služební kázně je dle § 88 odst. 1 ZSS totiž kárným proviněním. Definice služební kázně však obsahuje právně neurčitý pojem “řádné plnění”. “Pojem řádného plnění povinností je třeba vykládat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu ve vztahu ke konkrétní povinnosti, a to za použití obecných kritérií, jako jsou odbornost, zdvořilost, iniciativa nebo svědomitost.”²⁷

Základní povinnosti státního zaměstnance najdeme v § 77 odst. 1 ZSS a jedná se o relativně obsáhlý výčet. Státní zaměstnanec je povinen dodržovat některé své povinnosti, i když zrovna nevykonává službu, jsou to povinnosti z § 77 odst. 1 písm.

a) a písm. h) až k) ZSS:

“§ 77

- 1) Státní zaměstnanec je povinen
 - a) zachovávat při výkonu služby věrnost ČR,
 - (...)

²⁷ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 87 [Služební kázeň]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 504, marg. č. 2. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

- h) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech o nichž se dozvěděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této povinnosti zproštěn; povinnost zachovávat mlčenlivost, která státnímu zaměstnanci vyplývá z jiného zákona, není dotčena,
- i) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména zneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i zneužívat postavení státního zaměstnance,
- j) v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem,
- k) oznámit služebnímu orgánu, že je proti němu zahájeno trestní stíhání a v jaké věci.”

Jen výčet povinností, které musí státní zaměstnanec dodržovat ve službě i mimo ni je relativně obsáhlý a je na tomto místě v takovém rozsahu citován ze dvou důvodů. Prvním důvodem je názorný příklad toho, nakolik podrobně jsou povinnosti státních zaměstnanců stanoveny už na úrovni zákona, který má být všem dostupný a srozumitelný. Druhým důvodem je, že porušení mnoha zákonem uložených povinností i z tohoto částečného výčtu, může nastat před různými osobami a ve chvílích, kdy státní zaměstnanec zrovna nevykonává státní službu. Avšak v části 2.3 se budeme podrobně zabývat tím, že oprávnění podat podnět k zahájení kárného řízení má jen úzký okruh osob uvedený v taxativním výčtu v zákoně. Částečný výčet povinností státního zaměstnance je tu citován proto, že vede k zamyšlení, zda je úprava oprávnění podat podnět k zahájení kárného řízení formou taxativního výčtu v tomto případě vhodnou volbou. Možná by bylo vhodnější, aby byl okruh osob s možností podat podnět k zahájení kárného řízení rozšířen, a i další osoby mohly takový podnět podat, když budou svědky porušení citovaných povinností.

“Povinnosti státního zaměstnance vyplývají v první řadě z právních předpisů, jimiž je třeba rozumět i mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu. Jedná se o právní předpisy, podle nichž je státní zaměstnanec povinen postupovat při

výkonu služby v jím vykonávaném oboru služby.”²⁸ Kromě těch musí samozřejmě dodržovat již zmíněné obecné povinnosti státního zaměstnance zejména z ustanovení § 77 a pro představené z ustanovení § 78 ZSS. ZSS ukládá i některé další povinnosti. V ustanoveních § 80 a § 81 ZSS například ukládá povinnost vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu pouze se souhlasem služebního orgánu nebo zakazuje členství v řídicích nebo kontrolních orgánech obchodních korporací.

Tím ZSS výslovně omezuje některá práva státních zaměstnanců, kteří mají povinnost toto omezení strpět. I porušení povinnosti strpět tato omezení jsou porušením služební kázně. Kárným proviněním by tedy byl i výkon funkce v politické straně představeným nebo členství státního zaměstnance v řídicím či kontrolním orgánu obchodní korporace. Při nahlédnutí do zákona na ustanovení, která tato omezení některých práv státních zaměstnanců zakotvují, je na pováženou, proč nebyla tato omezení rovnou formulována jako skutkové podstaty nebo jimi aspoň doplněna i s případným hrozícím kárným opatřením. Metodický pokyn sice obsahuje informaci o tom, že se taková jednání považují za kárná provinění, ale pro státní zaměstnance i veřejnost by bylo transparentnější, kdyby tento fakt včetně hrozícího kárného opatření byl obsažen v zákoně a nebylo třeba ho dohledávat.

“Dalším zdrojem povinností, jež je státní zaměstnanec povinen dodržovat, jsou služební předpisy. Služební předpisy jsou podmnožinou interních předpisů a jejich vydávání je výrazem principu nadřízenosti a podřízenosti, resp. oprávnění služebních orgánů ve služebních záležitostech.”²⁹ Aby mohl být státní zaměstnanec za porušení služebního předpisu disciplinárně odpovědný, musí být prokazatelné, že byl s tímto předpisem seznámen. Zajistit seznámení se služebními předpisy a jejich přístupnost státnímu zaměstnanci je povinností služebního úřadu, kterou najdeme v § 11 odst. 3 ZSS. Mezi vnitřní předpisy můžou patřit i etické kodexy, jejichž účelem je určení standartu žádoucího chování ve vztahu k veřejnosti i spolupracovníkům a jejich dodržování je povinností státního zaměstnance dle § 77 odst. 1 písm. t) ZSS.

²⁸ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 87 [Služební kázeň]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 504, marg. č. 3. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

²⁹ Tamtéž. Marg. č. 4.

Zásadní je v tomto směru Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy schválený vládou ČR dne 9. května 2012, s jehož přijetím bylo zároveň uloženo členům vlády a vedoucím ústředních správních úřadů i jiných správních úřadů využít tento dokument pro vytvoření vlastních etických kodexů ve formě vnitřních předpisů. Vláda zároveň doporučila jeho využití i hejtmanům, primátorům a starostům.

V návaznosti pak vznikl i Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. "Pravidla etiky vycházejí ze zásad řádného výkonu státní služby ve služebních úřadech (...) a upravují a podporují dodržování žádoucích standardů chování státního zaměstnance ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům s cílem zvyšovat důvěru veřejnosti ve státní správu."³⁰ Mezi obecné zásady etického chování státních zaměstnanců patří zákonnost, profesionalita, nestrannost, rychlost, efektivita nebo mlčenlivost. "Státní zaměstnanec jedná s vědomím, že veřejnost oprávněně očekává otevřenou, přístupnou, řádně vedenou a vykonávanou státní správu."³¹ Samostatné články jsou věnovány i tématům střetu zájmů, korupce nebo vystupování. Jednotlivé vnitřní přepisy mohou obsahovat i úpravu podrobnější, například služební předpis Státního úřadu inspekce práce³² upravuje "navíc", že státní zaměstnanec vystupuje kultivovaně, vyjadřuje se spisovně a dbá na odpovídající verbální i neverbální komunikaci. Závěrečná ustanovení Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy obsahují formulaci, že bez dodržování zásad etiky a kodexu jako takového „nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance státní správy“.

V souvislosti s touto problematikou je třeba zmínit otázku závaznosti interních předpisů vydávaných ve služebním úřadu a zda jejich porušení zakládá porušení služební kázně. Kromě toho, že povinnost dodržovat vnitřní předpisy mezi něž patří i etické kodexy, vyplývá ze zákona, potvrdil tento fakt i poradní sbor náměstka

³⁰ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. *Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu, 2015. Čl. 1 odst. 3 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: https://www.mkcr.cz/doc/dokumenty_file/13-ssp-397.pdf

³¹ Tamtéž. Čl. 2 odst. 1.

³² Služební předpis č. 6/2016 generálního inspektora Státního úřadu inspekce práce ze dne 4. 5. 2016 (...) č. j. 3139/1.10/16. [online] Opava, 2016. Čl. 6. [cit. 12. 03. 2023]. Dostupné z: <https://www.suip.cz/documents/20142/40366/Pravidla+etiky.pdf/02457074-6030-cf9d-62fb-1a0af39904c2>

ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ve svém Závěru č.13 z 10. března 2017. “Poradní sbor dovodil, že porušením služební kázně je i porušení jiných vnitřních předpisů, na základě úvahy, že tyto předpisy mají povahu obecných příkazů k výkonu služby.”³³

Další součástí služební kázně je i řádné plnění povinností vyplývajících státnímu zaměstnanci z příkazů, a to individuálních i obecných (normativních). Vydávání příkazů je upraveno v § 84 a § 85 ZSS. Zejména se jedná o splnění konkrétních úkolů dle pokynů formulovaných v příkazu nebo výkon činnosti popsané v příkazu. Ustanovení § 84 odst. 1 až 3 ZSS stanovuje osoby oprávněné dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby, kterými jsou příslušný člen vlády, náměstek člena vlády, vedoucí úřadu vlády a představený. Navzdory názvu, přikázat státnímu zaměstnanci nelze cokoliv. Představený nemůže přikázat státnímu zaměstnanci splnit služební úkol, který nepatří do oboru služby, v němž státní zaměstnanec vykonává službu nebo úkol, který má (s výjimkou zastupování) podle jiného právního předpisu, služebního předpisu nebo příkazu splnit osobně představený.³⁴ Případy, kdy státní zaměstnanec odmítne splnit takový příkaz nejsou považovány za porušení služební kázně.

Pokud státní zaměstnanec považuje příkaz k výkonu služby za rozporný s právním nebo služebním předpisem, jeho závazný postup je stanoven v § 85 ZSS. Než začne příkaz plnit, má na to, že považuje příkaz za rozporný s právním nebo služebním předpisem upozornit bezprostředně nadřízeného představeného, vyššího představeného, vedoucího služebního úřadu, příslušného člena vlády nebo vedoucího Úřadu vlády, v závislosti na tom, kdo mu příkaz vydal. Pokud nedojde k nápravě, má státní zaměstnanec na rozpor upozornit písemně. Písemné upozornění a písemný příkaz, který musí osoba z výčtu výše, vydat státnímu zaměstnanci, trvá-li na splnění svého příkazu, se založí do osobního spisu zaměstnance a také je o tom informován nejvyšší státní tajemník. Státní zaměstnanec také nesmí splnit příkaz, pokud by tím páchal trestný čin nebo správní delikt.

³³ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 87 [Služební kázeň]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 504, marg. č. 5. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

³⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [online]. § 84 odst. 4. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

2.2 Kárné provinění

Kárná provinění státních zaměstnanců patří mezi správní disciplinární delikty. Kárné provinění definuje §88 odst. 1 ZSS jako zaviněné porušení služební kázně, tedy podle informací z předchozí části kapitoly zaviněné porušení povinností státního zaměstnance, které mu ukládají právní předpisy vztahující se ke službě v oboru služby, který vykonává, ale také uložených služebními předpisy a příkazy. Ve srovnání s trestáním soudním i ostatními odvětvími správního trestání jde o relativně obecnou a vágní formulaci jediné skutkové podstaty. Státní zaměstnanec se ho může dopustit konáním i opomenutím, ale vždy musí jít o jednání zaviněné, a to úmyslné i nedbalostní.

Skutková podstata kárného provinění státních zaměstnanců je stanovena obecně odkazem na porušení služební kázně, aby dokázala případně postihnout nejrůznější nežádoucí chování. „V praxi služebních úřadů se nezdá objevuje v právní kvalifikaci kárného provinění i odkaz na porušení povinnosti podle § 77 odst. 1 písm. t) ZSS, tedy povinnosti dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance stanovená služebním předpisem.“³⁵ Díky judikatuře si zde můžeme uvést i dva konkrétní příklady jednání státních zaměstnanců, která byla vyhodnocena jako kárná provinění. V prvním příkladu šlo o kárné řízení se zaměstnankyní Krajské hygienické stanice Plzeň, která vykonávala službu na služebním místě ředitelky odboru hygieny obecné a komunální a kárného provinění se dopustila tím, že ve služební době ze služební e-mailové schránky odeslala e-mail následujícího znění:

„Dobrý den pane ministře, chtěla bych s vámi mluvit. Dějou se tady věci, které jsem si myslela že nejsou možné. Byl jste označen pracovníky MZ že za tím stojíte a podporujete to. A vy jste ten kdo to chtěl. Asi víte že byl postaven mimo službu ředitel KSH MUDr. P. T. asi víte proč. Na jeho místo byl jmenován člověk který je tady rok nic neumí a jen se mstí. Bydliště má na úřadě takže nám velí úředně bezdomovec. Je to blb. Prosím jestli existuje nějaká malá spravedlnost nenechte toho debila vládnout prosím !!!!!!!!!!!!!!! Myslíte že takový člověk může mít přístup ke státním penězům. Prosím o odpověď Š. D.“³⁶

³⁵ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 88 [Kárné provinění]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 507, marg. č. 4. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 4 Ads 40/2021-43.

Kárná komise vyhodnotila její jednání jako porušení pravidel slušnosti při výkonu služby z nedbalosti a porušení § 77 odst. 1 písm. n) ZSS a zároveň porušení Služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. E-mail vyhodnotila kárná komise jako dehonestující a podstatný byl i fakt, že byl adresovaný úředníkům veřejné správy ve veřejné věci. Později soud také konstatoval, že přestože byl e-mail určen pouze ministru zdravotnictví a státní zaměstnankyně neměla v úmyslu jeho obsah nikomu odhalit, byl ohrožen právem chráněný zájem společnosti na zachování slušnosti při výkonu státní služby.³⁷

Druhým zcela odlišným příkladem je státní zaměstnanec, který vykonával službu ve Správě hmotných rezerv v odboru majetkovém v oddělení investic, který se kárného provinění dopustil tím, že “dne 3. 10. 2016 v době mezi 9.00 – 17.00 hod. podepsal zápis o předání a převzetí staveniště a fakticky staveniště předal zhotoviteli (...), pro realizaci akce 16-041b Sázava – nátěr střešního pláště, ačkoli ještě nebyla platná a účinná smlouva o dílo č. 20160561.”³⁸ Tím zaviněně ve formě vědomé nedbalosti porušil služební kázeň, protože řádně nesplnil povinnost, kterou mu ukládá § 77 odst. 1 písm. d) ZSS.

Vidíme, že se jedná o diametrálně odlišné situace, ve kterých došlo k porušení služební kázně. Tyto příklady si můžeme uvést jen díky tomu, že je zveřejněna judikatura s nimi související. Bylo by na místě zvážit, zda by nebylo vhodné zveřejňovat i anonymizovaná rozhodnutí z kárných řízení pro účely statistické, ale i pro účely toho, aby se kárným proviněním dařilo do budoucna lépe předcházet.

2.2.1 Zásada subsidiarity a výtka drobných nedostatků ve službě

V kárném řízení se uplatní kromě dalších zásad, které budou uvedeny v části 2.3, i zásada subsidiarity, ze které v tomto případě vyplývá i fakt, že státní zaměstnanec není kárně odpovědný za jakékoli porušení svých povinností. Nemusí být nutně kárně odpovědný za nepatrné porušení svých povinností, neboť plnění povinností se dá dosáhnout i jinými způsoby než provedením kárného řízení. Existuje možnost neformálního disciplinárního opatření, které může být použito místo zahájení

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 4 Ads 40/2021-43.

³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2020, č. j. 3 Ad 24/2017-62.

kárného řízení. V případě, že práce státního zaměstnance vykazuje jen drobné nedostatky, lze takovou situaci vyřešit i výtkou.

“Zavedení možnosti vyřídit drobné nedostatky v činnosti a chování osob, které podléhají kárné odpovědnosti, uložením neformální výtky ze strany orgánu, který vykonává dohled mělo odbřemenit kárná řízení, vedená příslušnými orgány, od projednávání bagatelních případů, které nedosahují intenzity kárných obvinění.”³⁹ Při ukládání výtky je třeba se řídit postupem dle části čtvrté správního řádu.⁴⁰ Obecně mohou mít písemné výtky význam při určení kárného opatření za jiné, později spáchané kárné provinění, kdy se kromě ostatních faktorů v ustanovení § 89 odst. 3 ZSS přihlédne právě i k dosavadnímu přístupu zaměstnance k dodržování služební kázně.

Obdobně existuje možnost příslušného orgánu vytknout drobné nedostatky například i v jiných oblastech, kde jsou osoby kárně odpovědné. “Soud (...) dospěl k závěru, že na výtku upravenou zákonem o státní službě dlužno pohlížet analogicky jako na výtku upravenou v právních předpisech týkajících se výkonu některých právních povolání (např. dle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, § 47 zákona č. 358/1992 Sb., notářského řádu či § 7a zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu).”⁴¹

Už u úpravy formy výtky se však jednotlivé zákonné úpravy rozcházejí: exekuční řád stanovuje pouze písemnou formu výtky, notářský řád umožňuje výtky písemné i ústní a ZSS rozlišuje výtky písemné a ústní a u písemné výtky stanovuje jako následek založení do osobního spisu zaměstnance na 1 rok. “Přestože formálně písemná výtka podle § 88 odst. 3 ZSS není kárným opatřením, s ohledem na judikaturu NSS je nutné na ni z materiálního hlediska nahlížet jako na nejmírnější stupeň kárného postihu, jehož účelem je možnost flexibilně postihnout ty nedostatky, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení, a dále

³⁹ KOPECKÝ, Martin. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*. [online]. Praha, 2016, 3. S. 19. [cit. 12. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/k-pravni-povaze-vytky-drobnych-nedostatku-osobe-podlehajici-karne-odpovednosti.m-182.html>

⁴⁰ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 16 odst. 5 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁴¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 6. 2020, č. j. 30 A 129/2019-55.

jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, které ve vztahu k jednání (skutku), za které byla výtka uložena, zakládá překážku ne bis in idem, tj. za takové jednání (skutek) již nelze státního zaměstnance dále kárně postihnout.”⁴²

Co se týče obrany proti výtce, ZSS s opravným prostředkem nepočítá, ale nelze vyloučit podání stížnosti státního zaměstnance dle § 157 ZSS a v případě důvodnosti stížnosti lze dosáhnout příkazu k vyřazení výtky z osobního spisu státního zaměstnance. “Dle přesvědčení soudu však není možno takovou stížnost považovat za řádný opravný prostředek směřující proti uložené výtce. Stížnost představuje obecný institut podání státního zaměstnance směřující služebnímu orgánu, který se týká věcí výkonu služby a věcí služebního poměru. Zákon tedy nestanoví, že jejím prostřednictvím by mělo dojít k přezkumu udělené výtky.”⁴³

V případě obrany soudní se nabízí buď žaloba k ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 soudního řádu správního nebo žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 téhož zákona. V této otázce je v současné době zásadní rozsudek NSS z 27. listopadu 2015, č.j. 4 As 173/2015-31, který se přiklání k názoru, že výtka není rozhodnutím podle § 67 správního řádu, neboť jí nepředchází formální správní řízení, ale v případě uložení výtky jsou splněny podmínky pro podání žaloby dle § 65 odst. 1 a následující soudního řádu správního.

M. Kopecký ve svém článku⁴⁴ z roku 2016 k tomuto tématu píše, že „nedojde-li k judikatornímu posunu v rozhodování NSS, lze vycházet z toho, že právní názory vyslovené v tomto rozsudku je možné vztáhnout i na výtky ukládané podle dalších zákonů“. Dnes v roce 2023 k judikatornímu posunu nedošlo a právní názor byl následně i potvrzen další judikaturou. Povahou výtky se pak zabývalo usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 9 As 79/2016-41. Dalším podpurným rozhodnutím je rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 30 A 129/2019-55, který byl citován výše a také opakuje, že výtka má veřejnoprávní povahu a zakládá překážku ne bis in

⁴² Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 16 odst. 3 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁴³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 6. 2020, č. j. 30 A 129/2019-55.

⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*. [online]. Praha, 2016, 3. [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/k-pravni-povaze-vytiky-drobnych-nedostatku-osobe-podlehajici-kaerne-odpovednosti.m-182.html>

idem ve vztahu k jednání za něž byla výtka uložena. “Kárné senáty NSS, rozhodující dle zák. č. 7/2002 Sb., vyslovily ve více rozhodnutích, že výtka je trestem, zakládajícím překážku dvojího postihu ve smyslu zásady ne bis in idem ve vztahu ke kárnému řízení.”⁴⁵ S pohledem na výtku dle § 88 odst. 3 ZSS jako rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního se následně ztotožnil i NSS v rozsudku ze dne 26. ledna 2021 č.j. 4Ads 265/2020-49 při přezkumu rozsudku Krajského soudu v Plzni č.j. 30 A 129/2019-55,

Zásada ne bis in idem vylučuje uložení kárného opatření i v případech, kdy za totožný skutek je státnímu zaměstnanci uložen správní trest za přestupek nebo trest za trestný čin. K této zásadě přihlédne z úřední povinnosti kárná komise a v případě, že k takové situaci dojde, je naplněn důvod pro zastavení kárného řízení dle § 96 odst. 4 písm. e) ZSS.

2.2.2 Společenská škodlivost kárného provinění a nezákonné rozhodnutí jako kárné provinění.

Obdobností principů trestnosti trestných činů a správních deliktů a konkrétně společenskou škodlivostí se zabývaly rozsudky NSS ze dne 31. května 2007 č.j. 8 As 17/2007-121 a ze dne 31. října 2008 č.j. 7Afs 27/2008-46. Z judikatury NSS vyplývá, že je třeba, aby kárné provinění naplňovalo i znak materiální, tedy bylo společensky škodlivé. V prvním rozsudku soud k této námitce absence materiálního znaku argumentoval v bodu II. odůvodnění, že na rozdíl od výslovně stanovené podmínky u přestupků pro správní trestání výslovný požadavek společenské škodlivosti stanoven není, ale že se jednání považuje za nějakým způsobem společensky škodlivé je vyjádřeno tím, že zákonodárce spojil taková protiprávní jednání se znaky naplňujícími skutkovou podstatu správního deliktu a správní orgán je za něj oprávněn uložit trest.

K posouzení materiální stránky deliktního jednání se NSS vyjadřoval i v rozsudku z 9. srpna 2012 č.j. 9 As 34/2012-28. “Zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*. [online]. Praha, 2016, 3. S. 13 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/k-pravni-povaze-vytky-drobnych-nedostatku-osobe-podlehajici-karne-odpovednosti.m-182.html>

deliktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, nebo rozsudek ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011 - 62).⁴⁶ Teprve v případech, kdy je sporné, jestli dosahuje společenská škodlivost minimální hranice, je třeba, aby správní orgán zkoumal i v odůvodnění svého rozhodnutí materiální stránku správního deliktu.

Další zajímavou otázkou, která se promítla do judikatury je, zda může být kárným proviněním vydání nezákonného rozhodnutí kvůli odlišnému právnímu názoru. Touto otázkou se mimo jiné zabývalo rozhodnutí kárného senátu NSS č.j. 11 Kss 3/2012-152 ve věci kárné odpovědnosti soudců, ve kterém kárný senát stanovil, že nesprávný právní názor soudce může být jako kárné provinění posouzen je v krajních případech, kdy je důsledkem svévole soudce nebo zjevného úmyslu poškodit některého z účastníků. Ke stejné otázce doplnilo rozhodnutí kárného senátu NSS č.j. 16 Kss 6/2012, kdy nezákonný postup či vydání nezákonného rozhodnutí odůvodněného odlišným právním názorem může být důvodem pro zahájení kárného řízení. Jako přípustné důvody se zde uvádí jednoznačné porušení znění aplikované právní normy nebo nerespektování zrušovacího rozhodnutí výše postaveného soudu v konkrétní věci nebo odmítnutí akceptovat existující jednotnou ustálenou judikaturu nejvyšších soudů bez toho, aby takový postup podepřel náležitou argumentací.

2.2.3 Subjekt kárného provinění

Okruh oborů zaměstnanců, kteří se mohou dopustit kárného provinění, najdeme v nařízení vlády č.1/2019 Sb. o oborech státní služby. “Za kárné provinění odpovídá výlučně státní zaměstnanec jako speciální subjekt. Jde vždy o státního zaměstnance ve služebním poměru podle ZSS, jehož vztah k zaměstnavateli je veřejnoprávní povahy. Za kárné provinění tak neodpovídá zaměstnanec v pracovním poměru vykonávající služební činnosti na služebním místě na základě § 178, ten odpovídá podle pracovněprávních předpisů.”⁴⁷ Kromě toho ještě za kárné provinění nejsou odpovědní náměstek pro státní službu a státní tajemník kvůli jejich specifickému postavení.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 4 Ads 40/2021-43.

⁴⁷ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 88 [Kárné provinění]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online] Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 508, marg. č. 6. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

V této kapitole je nutné zmínit otázku toho, zda je možné podřadit kárné provinění pod trestní obvinění ve smyslu čl.6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro vymezení trestního obvinění se považuje za zásadní rozsudek ESLP z 8. 6. 1976 č.5100/71 ve věci Engel a další proti Nizozemsku, ze kterého vyplynula kritéria k posouzení této otázky, někdy označovaná jako Engelův test. Kritérii jsou: kvalifikace skutku ve vnitrostátním právu (je kvalifikován jako trestný čin?), povaha deliktu (může se ho dopustit každý?) a závažnost sankce. V současnosti se podle těchto kritérií kárné provinění za trestní obvinění nepovažuje.

Kárné provinění upravuje § 88 zákona o státní službě, kde odstavec 2 upřesňuje, že se ho může dopustit pouze státní zaměstnanec a odstavec 3 říká, že za něj nemůže být odpovědný náměstek pro státní službu. To však neznamená, že náměstek pro státní službu neponese v případě porušení služební kázně následky, nýbrž se jeho případné provinění neprojedná v kárném řízení jako u ostatních státních zaměstnanců, ale bude se postupovat podle § 60 odst. 3 ZSS a následkem může být odvolání ze služebního místa náměstka pro státní službu. Kromě této výjimky bývá důsledkem kárného provinění kárné řízení a případně kárné opatření.

Podobně jako u trestných činů, i u kárných provinění se počítá s tím, že může dojít k situaci, kdy vznikne souběh více kárných provinění nebo bude kárné provinění pokračující či trvajícím. I takové situace podrobně upravuje Metodický pokyn v Článcích 17 a 18.

2.3 Kárné řízení

Kárné řízení se dle § 159 odst. 1 písm. f) ZSS považuje za jedno z řízení ve věcech služby a jedná se o řízení dvojinstanční. Kde neupravuje postup v řízení ZSS, postupuje se dle správního řádu. Při posuzování disciplinární odpovědnosti se v kárném řízení uplatní základní zásady uplatňované v trestání soudním a je tak patrné, že se z něj trestání správní vyčlenilo. I v kárném řízení se uplatňuje zásada legality, zásada řádného zákonného procesu, zásada presumpce nevinny a zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu. Dále se uplatní zásady nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege, které jsou naplněny v prvním případě stanovením skutkové podstaty kárného provinění a v případě druhém taxativním výčtem kárných opatření v ustanovení § 89 odst. 2 ZSS.

Již bylo řečeno v části 2.2.1, že se uplatňuje zásada subsidiarity a na tomto místě můžeme doplnit, že kromě projevu zásady subsidiarity v podobě možnosti vytknout drobné nedostatky ve službě, je jejím projevem i možnost upustit od uložení kárného opatření, pokud k nápravě státního zaměstnance postačí i samotné projednání kárného provinění. Zásada *ne bis in idem* byla také zmíněna v části 2.2.1 v souvislosti s výtkou drobných nedostatků ve službě, jejíž uložení zakládá překážku *ne bis in idem* ve vztahu ke kárnému řízení. Stejně tak je v rámci zásady *ne bis in idem* vyloučeno uložení kárného opatření, pokud byl státnímu zaměstnanci za stejný skutek již uložen správní trest za přestupek nebo trest za trestný čin, což je jedním z důvodů pro zastavení kárného řízení. Avšak projednání skutku v kárném řízení, nebrání tomu, aby byl projednán jako přestupek nebo trestný čin v soudním řízení. Trestnost kárného provinění se posuzuje podle právní úpravy účinné v době spáchání kárného provinění, ale pokud je pro státního zaměstnance příznivější úprava účinná v době rozhodování kárné komise, použije se ta.⁴⁸ “Analogie při správním trestání v neprospěch pachatele (*in malam partem*) je vyloučena.”⁴⁹

Kárné řízení zahajuje z moci úřední⁵⁰ kárná komise prvního stupně, a to na základě podnětu⁵¹ služebního orgánu k zahájení kárného řízení, a to i služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstka pro státní službu nebo představeného i vyššího představeného.⁵² Tento výčet subjektů s právem podat podnět k zahájení kárného řízení je taxativní. V případě kárného provinění státního tajemníka nebo náměstka pro řízení sekce, může podnět podat i příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády. Nicméně část ustanovení o státním tajemníkovi již není relevantní, protože byl novelou z roku 2019 vyňat z kárné odpovědnosti a vynětí z disciplinární odpovědnosti je kompenzováno přidáním důvodů k jeho odvolání v § 60 odst. 3 ZSS.

Kvůli taxativnímu výčtu osob, které mohou podnět podat, se jedná o podnět kvalifikovaný. Je ošetřena i situace, kdy kárné komisi podnět, z něhož lze dovodit,

⁴⁸ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 11 odst. 3 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁴⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 296.

⁵⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. [online] § 46 odst. 1. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁵¹ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [online] § 94 a § 95. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁵² Tamtéž. § 94 odst. 1.

že se domáhá zahájení kárného řízení, podá jiná fyzická nebo právnická osoba. Kárná komise není oprávněna na základně takového podnětu řízení zahájit, měla by ho jako podnět dle § 42 správního řádu však postoupit osobě, která je sama oprávněna podat kvalifikovaný podnět. Je na uvážení této osoby, zda poté kvalifikovaný podnět podá nebo ne. Dle úpravy ve správním řádu, na žádost podávajícího musí kárná komise nebo jiná osoba z § 94 ZSS, která takový podnět obdržela sdělit ve lhůtě 30 dnů, v případě prvním, zda byl podnět postoupen osobě uvedené v § 94 ZSS nebo v případě druhém, zda byl podán kvalifikovaný podnět k zahájení kárného řízení.

“Podnět k zahájení kárného řízení podle § 94 a § 95 ZSS směřovaný vůči kárné komisi je obligatorním předpokladem pro to, aby kárná komise mohla kárné řízení podle § 46 odst. 1 SŘ zahájit a vést.”⁵³ Pokud by došlo k zahájení řízení bez podnětu podaného příslušnou osobou, bylo by to vadou řízení zakládající nezákonnost případného rozhodnutí v kárném řízení. Vzhledem k tomu, že úprava tohoto řízení je subsidiární ke správnímu řádu, je obligatorní podnět ve srovnání s jinými správními řízeními zahajovanými z moci úřední zvláštností.

Názory na to, zda je obligatorní po doručení podnětu podaného příslušnou osobou zahájit kárné řízení se mírně liší, ale v posledních letech se shodují na tom, že to obligatorní není. Komentář ZSS z roku 2015⁵⁴ sice zohledňuje, že to zákon přímo nestanoví, ale považuje za možný výklad, že je komise povinna kárné řízení zahájit. Metodický pokyn v článku 38 odst. 3 stanovuje, že kárná komise není vždy povinna kárné řízení zahájit. “Negativní vyřízení podnětu k zahájení disciplinárního řízení vůči třetí osobě nemůže být nezákonným zásahem do veřejných subjektivních práv podatele ani jiných osob ve smyslu § 82 s. ř. s. Podnět k zahájení disciplinárního řízení, jeho vyřízení nebo faktická nečinnost správního orgánu spočívající v nezahájení disciplinárního řízení z moci úřední se v tomto ohledu odlišují od povahy podnětu k zahájení řízení z moci úřední (...).”⁵⁵ Komentář k ZSS z roku 2021⁵⁶ taktéž stanovuje, že to obligatorní není a upozorňuje na to, že se názorově

⁵³ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 38 odst. 2 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁵⁴ PICHRT, Jan, KAUCKÝ Jiří, KOPECKÝ Martin a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 933 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7.

⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53.

⁵⁶ HŘEBÍKOVÁ, Iva, FÁBEROVÁ, Andrea, BRUCKNEROVÁ, Zuzana, KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, Petra, MORAVEC, Karel, ROUČKOVÁ, Dana a Petr HŮRKA. *Zákon o státní službě*.

rozchází s komentářem předchozím. Podrobně se k této otázce vyjadřoval Městský soud v Praze v rozsudku č.j. 10 A 102/2018-65.

Podnět k zahájení kárného řízení obsahuje náležitosti podle § 95 ZSS:

- A) údaje k identifikaci státního zaměstnance,
- B) označení služebního úřadu, v němž státní zaměstnanec vykonává službu,
- C) popis skutku, kterým měla být porušena služební kázeň,
- D) označení důkazů.

Údaje potřebné k identifikaci mohou být dle § 18 odst. 2 správního řádu jméno (nebo jména), příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, ale s ohledem na § 77 odst. 1 písm. r) ZSS lze považovat za dostatečné i jméno (nebo jména), příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního útvaru, kde je státní zaměstnanec zařazen.

“Popis skutku, kterým měla být porušena služební kázeň, je vyličením konkrétního jednání (konání nebo opomenutí) státního zaměstnance, v němž je spatřováno porušení služební kázně. Toto vyličení jednání (konání nebo opomenutí) státního zaměstnance nemusí být v podnětu detailní a objasňující všechny okolnosti skutku, neboť i další zjišťování všech skutkových okolností je věcí samotného kárného řízení.”⁵⁷ Vyličení konkrétního jednání by mělo obsahovat místo, čas a způsob spáchání kárného provinění a případně i jiné relevantní skutečnosti, aby mohl být skutek vymezen a rozlišen od jiných. Přestože nemusí být vyličení jednání detailní, musí být určité natolik, aby bylo pro komisi dostatečným podkladem k zahájení kárného řízení. Konkrétností vymezení skutku se zabýval v některých rozhodnutích i NSS.

V rozsudku z 20. listopadu 2003 č. j. 5 A 73/2002-34 soud stanovuje, že “vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním

Komentář. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁵⁷ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 40 odst. 3 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

řízení je potom vhodné uvést, jaký postih za dané jednání hrozí. Takovou specifikaci nelze považovat za předčasné konstatování odpovědnosti, která je teprve v řízení zkoumána.”⁵⁸ Tento názor ještě o něco doplnil pozdější rozsudek NSS č.j. 2 Afs 91/2009-149 z 14. března 2011, ve kterém soud vyslovil, že “mezi vymezením skutku, pro který je zahajováno sankční správní řízení, a popisem tohoto skutku v následném meritorním rozhodnutí nemusí existovat naprostá shoda, neboť v průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo či může jinak dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů.”⁵⁹ Bere se tedy v potaz, že v průběhu řízení může být právní kvalifikace zúžena či rozšířena a mohou být posuzována i další jednání státního zaměstnance. Rozšíření „obvinění“ musí být případně provedeno před vydáním rozhodnutí v kárném řízení.

V souvislosti s těmito závěry lze připomenout příklad⁶⁰ kárného provinění z části 2.2, kdy stěžovatelka u krajského soudu považovala absenci konkrétního písmena z ustanovení § 77 odst.1 ZSS v oznámení o zahájení kárného řízení za vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí. S tímto názorem se soud neztotožnil, neboť z popisu vytýkaného skutku muselo být stěžovatelce jasné, které její jednání bude posuzováno.

Důkazy nemusí být v podnětu označeny všechny, protože odpovědnost za dokazování v kárném řízení nese kárná komise. Měly by být označeny aspoň takové důkazy, které nasvědčují spáchání kárného provinění a odůvodňují zahájení kárného řízení.⁶¹ Pokud podnětu chybí nějaká z podstatných náležitostí, postupuje kárná komise dle správního řádu a nejprve vyzve podatele k jejich doplnění. Vzor podnětu k zahájení kárného řízení je obsažen v příloze č.6 Metodického pokynu.

Kárné řízení je zahájeno dnem doručení oznámení o zahájení řízení obviněnému státnímu zaměstnanci dle § 46 odst. 1 správního řádu. “Oznámení o zahájení kárného řízení nemusí být účastníkovi doručováno do vlastních rukou, ale s ohledem na důsledky doručení tohoto úkonu se doručení do vlastních rukou doporučuje (minimálně je třeba doručit oznámení způsobem umožňujícím prokázat

⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34.

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009-149.

⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2023, č. j. 4 Ads 40/2021-43.

⁶¹ MORAVEC, Karel. § 95 [Náležitosti podnětu k zahájení kárného řízení]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 529, marg. č. 4. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

převzetí písemnosti – § 19 odst. 6 SR).⁶² Kárné řízení má jediného účastníka a tím je v souladu s ustanovením § 161 písm. b) ZSS státní zaměstnanec, proti kterému se kárné řízení vede. Případné zastoupení účastníka kárného řízení je možné a řídí se zcela úpravou ve správním řádu. Uvedme si demonstrativní výčet práv státního zaměstnance jako účastníka kárného řízení:

- 1) navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (§36 odst.1 správního řádu),
- 2) vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 2 správního řádu),
- 3) na informace o řízení (§ 36 odst. 2 správního řádu),
- 4) vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§36 odst. 3 správního řádu),
- 5) nahlížet do spisu (§ 38 správního řádu),
- 6) na projednání věci v zásadě v jeho přítomnosti (čl. 47 metodického pokynu),
- 7) nebýt nucen aktivně spolupracovat k objasnění kárného provinění.

ZSS sice výslovně nevyžaduje obligatorní ústní jednání za přítomnosti obviněného státního zaměstnance dle § 49 správního řádu, ale s přihlédnutím k povaze tohoto řízení je to vhodné pro uplatnění práv obviněného státního zaměstnance i provedení důkazů v jeho přítomnosti, a proto by se v zásadě nařizovat mělo. Ústní jednání je dostatečně náležitým způsobem svolat a předvolat postupem dle § 59 správního řádu osoby, jejichž účast se považuje na ústním jednání za nutnou. Ústní jednání není třeba nařizovat, pokud je zjevné, že bude kárné řízení zastaveno pro některý z důvodů v § 96 odst. 4 ZSS.

V kárném řízení se řeší kárné provinění státního zaměstnance a může být vedeno jen o skutku, pro který bylo zahájeno. Pokud kárné řízení nebylo zahájeno do 1 roku od spáchání kárného provinění, kárná odpovědnost státního zaměstnance za kárné provinění zaniká. Kárné řízení může skončit pouhým projednáním kárného provinění, zastavením řízení v důsledku toho, že vyvstane jeden z důvodů k zastavení kárného řízení nebo pravomocným rozhodnutím. “Pokud jde o rozhodnutí kárné komise o spáchání kárného provinění a o uložení kárného opatření, jeho náležitosti speciálně ZSS nestanoví, byť by taková úprava byla jistě

⁶²Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 42 odst. 4 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.asp>

vhodná.”⁶³ Obecné náležitosti rozhodnutí najdeme v § 68 a § 69 správního řádu. Zejména se jedná o popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, právní kvalifikaci skutku, vyslovení viny, formu zavinění a druh a výměru správního trestu.

Pokud jde o možnost zastavení řízení, důvody stanovuje § 96 odst. 4 ZSS:

- a) „skutek, o němž se vede řízení se nestal nebo není kárným proviněním,
- b) skutek nespáchal státní zaměstnanec,
- c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo státnímu zaměstnanci prokázáno,
- d) odpovědnost za kárné provinění zanikla,
- e) státní zaměstnanec byl za týž skutek již pravomocně potrestán rozhodnutím soudu nebo správního orgánu,
- f) státní zaměstnanec zemřel nebo přestal být státním zaměstnancem,
- g) věc byla po zahájení řízení postoupena jinému správnímu orgánu nebo orgánu činnému v trestním řízení.“

Zjistí-li kárná komise existenci některého z těchto důvodů, řízení zastaví a v případech a) až c) účastníkovi řízení to oznámí, v ostatních případech pouze poznamená do spisu.

I přes existenci zevrubného Metodického pokynu pro tato řízení, zjistila Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů zpracovaná v roce 2018 provedením hloubkových rozhovorů některé problémy:

- “Značná procesní, administrativní a časová náročnost kárného řízení způsobuje jeho neefektivitu. Nenaplnění všech procesních náležitostí kárného řízení je často důvodem ke zrušení rozhodnutí vydaného v kárném řízení. Příčina zahájení kárného řízení zůstává nevyřešená.
- Kárné řízení vytváří nepříjemné situace pro služební úřady a jeho účastníky (nutnost obstarávání důkazů, provedení výslechů atd.).

⁶³ MORAVEC, Karel. § 96 [Vedení kárného řízení; rozhodnutí o vině státního zaměstnance; zastavení kárného řízení]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 534, marg. č. 12. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

- Důvody pro zahájení kárného řízení by za normálních okolností mohly vést k ukončení služebního poměru, z důvodu existence kárného řízení se proces pouze prodlužuje a prodražuje s nejasným výsledkem.”⁶⁴

Problematické může být i to, že se výsledky kárného řízení nezveřejňují a jejich předvídatelnost je tedy omezená. K transparentnosti by přispělo zveřejňování aspoň anonymizovaných rozhodnutí a jejich odůvodnění.

2.3.1 Kárné komise

“V případě státních zaměstnanců je tedy rozhodování o jejich disciplinární odpovědnosti svěřeno orgánům kolektivním, a tedy orgánům, které se na konečném rozhodnutí usnášejí hlasováním.”⁶⁵ Kárné komise jsou kolegiální orgány, které vykonávají kárnou pravomoc. Výkon kárné pravomoci a jmenování a odvolání členů kárné komise upravuje § 91 ZSS. Kárné komise mají rozhodovací pravomoc, což znamená, že jsou příslušné vedení kárného řízení a vydání rozhodnutí ve věci kárné odpovědnosti státního zaměstnance.⁶⁶ Tvoří je vždy 3 státní zaměstnanci a zřizují se ve služebních úřadech, kde službu vykonává aspoň 25 státních zaměstnanců. Kde kárnou komisi nelze kvůli nízkému počtu státních zaměstnanců zřídit, bude příslušná kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu, při absenci nadřízeného služebního úřadu je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená Ministerstvem vnitra.⁶⁷

Členy kárných komisí jmenuje a odvolává příslušný služební orgán a s jmenováním nemusí státní zaměstnanec souhlasit, neboť výkon služby v kárné komisi patří mezi jednu z jeho povinností dle ustanovení § 77 odst. 1 písm. m) ZSS. Jmenování je však možné a vhodné se státním zaměstnancem předběžně projednat, například proto, aby se předcházelo případným průtahům v případě jeho dlouhodobější absence. Členem kárné komise lze jmenovat i státního zaměstnance zařazeného

⁶⁴ Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2019. 220 s. s. 102 [cit. 12. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analiza-ucinosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>

⁶⁵ KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. Brno: Masarykova univerzita: Právnická fakulta 2016, roč. 24, č. 4, s. 623-645. ISSN 1805-2789. [cit. 03. 03. 2023] Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6252/5622>.

⁶⁶ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 29 odst. 1 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁶⁷ Tamtéž. Čl. 29 odst. 3.

v jiném služebním úřadu, je pro to však potřeba souhlas služebního orgánu státního zaměstnance, jenž má být jmenován členem kárné komise. Kdyby měl být následně odvolán, souhlas jeho služebního orgánu už třeba není.

Aspoň jeden z členů kárné komise musí mít vysokoškolské vzdělání v oboru právo získané absolvováním magisterského studijního programu, pokud nelze ve služebním úřadu splnit tento kvalifikační předpoklad, vykonává kárnou pravomoc kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu. “Kárné komisi předsedá nejvýše služebně postavený státní zaměstnanec. Je-li v kárné komisi více stejně služebně postavených státních zaměstnanců, určí se z nich předseda komise losem.”⁶⁸ Losování se v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu zaznamená do protokolu o jednání kárné komise.

V případě většího počtu kárných řízení nebo situace, kdy jedna komise není schopna se usnášet, je možné i zřízení většího počtu kárných komisí. Lze zřizovat kárné komise stálé, na dobu určitou i k projednání konkrétního případu. Kárné komise lze zřizovat služebním předpisem i rozhodnutím služebního orgánu, kdy je kárná komise zřízena faktickým jmenováním jejích členů, což lze použít zejména při zřizování ad hoc kárné komise k projednání konkrétního případu. Při zřizování kárné komise služebním předpisem, může služební předpis stanovit některá vymezení vztahů kárných komisí v služebním úřadu, ale podrobnosti o jednání kárné komise se stanoví v jednacím řádu kárné komise, který přijímá sama kárná komise. Služební předpis ale může stanovit zejména, co se považuje za dlouhodobou absenci člena kárné komise, postup při nemožnosti rozhodování kárné komise, ať už v důsledku vyloučení člena kárné komise z projednávání, jeho odvolání nebo dlouhodobé absence nebo transparentní pravidla přidělování podnětů k zahájení kárného řízení.⁶⁹

Překážkou členství v kárné komisi je pravomocné uložení kárného opatření státnímu zaměstnanci nebo pravomocné odsouzení za trestný čin, který nezakládá ztrátu bezúhonnosti, pokud nebylo uloženo kárného opatření nebo odsouzení za trestný čin zahlazeno nebo se na státního zaměstnance nehledí, jako by odsouzen nebyl.

⁶⁸ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [online]. § 91 odst.2. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁶⁹ Tamtéž. Čl. 30 odst. 4.

V případech, kdy je už znám obviněný státní zaměstnanec, může být překážkou jmenování člena i pochybnost o nepodjatosti státního zaměstnance. Vznikne-li taková překážka, služební orgán člena kárné komise odvolá. Kromě toho lze člena kárné komise odvolat, pokud o to sám z vážných pracovních, osobních, rodinných nebo zdravotních důvodů požádá. “Ačkoli (...) se již jedná o rozhodnutí služebního orgánu na základě správního uvážení, je třeba vycházet z toho, že v případě objektivně existujících vážných pracovních, osobních, rodinných nebo zdravotních důvodů je služebním orgán v zásadě povinen takové žádosti vyhovět, a to i s ohledem na zájem na řádném výkonu kárné pravomoci.”⁷⁰

Komentář k ZSS⁷¹ upozorňuje na problém, který nastává v praxi kvůli této ohraničené úpravě odvolávání členů kárných komisí. Kvůli taxativnímu výčtu důvodů k odvolání, nelze často odvolat člena kárné komise, který reálně funkci nevykonává nebo nemůže vykonávat a zároveň sám jednoduše nemůže o odvolání požádat například ze zdravotních důvodů. Jako řešení situace nabízí stanovit postup v těchto situacích vnitřním předpisem, ale je na pováženu, zda by si to v zájmu řádného výkonu kárné pravomoci nezasloužilo zákonné ustanovení.

Kárné komise druhého stupně jsou odvolacím správním orgánem, který se zřizuje pouze v Ministerstvu vnitra. Jejich členy jmenuje náměstek vnitra pro státní službu. Jsou příslušné k rozhodování o odvolání vůči všem komisím prvního stupně a jsou nadřízeným správním orgánem pro případy nečinnosti kárné komise prvního stupně nebo pro přezkumné řízení. Podání kárné komisi druhého stupně lze podat prostřednictvím sekce pro státní službu.

2.3.2 Jednání kárných komisí

O jednání kárných komisí se dle § 18 odst. 1 správního řádu pořizuje protokol, vzor je obsažen v příloze 3 Metodického pokynu. Kárné komise jsou kolegiální orgány, které jsou usnášeníschopné za přítomnosti všech 3 členů a usnesení přijímají většinou hlasů. Kárné řízení (včetně jednání a hlasování) vede předseda komise,

⁷⁰ MORAVEC, Karel. § 91 [Výkon kárné pravomoci; jmenování a odvolání člena kárné komise]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 519, marg. č. 11. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁷¹ HŘEBÍKOVÁ, Iva, FÁBEROVÁ, Andrea, BRUCKNEROVÁ, Zuzana, KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, Petra, MORAVEC, Karel, ROUČKOVÁ, Dana a Petr HŮRKA. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. Dostupné z: www.beck-online.cz

který může některé úkony⁷² v kárném řízení činit samostatně (např. výzva k odstranění vad podání, předvolání). Rozhodnutí činí kárná komise po poradě hlasováním. Hlasují nejdříve jednotlivě členové komise a jako poslední hlasuje předseda. Člen kárné komise se nesmí zdržet hlasování.⁷³ Nezávislost člena kárné komise má zajistit to, že se při rozhodování nesmí řídit příkazy představených a činnost v kárné komisi mu nesmí být na újmu.⁷⁴

U porady a hlasování mohou být přítomní jen členové kárné komise a osoba, pověřená sepsáním protokolu a tyto osoby následně protokol podepíší.⁷⁵ Jednání a usnášení kárné komise se až na výjimky řídí § 134 správního řádu. Odstavec 5 tohoto ustanovení stanoví, že kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu. Jednací řád si přijímá samotná kárná komise v souladu s § 134 odst. 5 správního řádu a stanoví v něm podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu.

Jednací řád může stanovit například jakým způsobem se bude kárná komise svolávat, podrobnosti průběhu ústního jednání nebo provádění důkazů nebo úpravu úkonů pověřených státních zaměstnanců, kteří nejsou členy kárné komise. Metodický pokyn obsahuje vzor jednacího řádu kárné komise v příloze č. 5. K zajištění činnosti kárné komise je možné některými úkoly pověřit i státní zaměstnance služebního úřadu, kteří nejsou členy kárné komise, ale nelze je pověřit prováděním dokazování ani vydáním rozhodnutí.

Kárná komise se v kárném řízení nejprve zabývá otázkou, zda se státní zaměstnanec dopustil kárného provinění a poté tím, jaké kárné opatření mu má být uloženo. Ustanovení § 96 odst. 1 stanovuje, že se společné řízení obligatorně vede o více kárných proviněních státního zaměstnance. Společné řízení je vedeno ze zákona, proto není potřeba, na rozdíl od společného řízení vedeného o souvisejících kárných

⁷² Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 34 odst.7. [cit. 12. 02. 2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁷³ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [online] § 91 odst.5. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁷⁴ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 34 odst.6. [cit. 12. 02. 2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

⁷⁵ MORAVEC, Karel. § 91 [Výkon kárné pravomoci; jmenování a odvolání člena kárné komise]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 520, marg. č. 16. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

proviněních několika státních zaměstnanců, vydávat usnesení o spojení řízení dle § 140 správního řádu. Na vydání rozhodnutí se vztahuje úprava § 71 správního řádu.

2.4 Kárné opatření a jeho ukládání

Za kárné provinění může být státnímu zaměstnanci uloženo kárné opatření. ZSS obsahuje taxativní výčet kárných opatření “hierarchicky odstupňovaných podle intenzity, s níž zasahují do osobní sféry disciplinárně trestané osoby.”⁷⁶ Kárná opatření v ZSS najdeme seřazená od nejmírnějšího po nejpřísnější.

”Kárné opatření je sankcí, jejíž uložení má funkci represivní (trestá pachatele právního deliktu), ale i preventivní (vůči pachateli i obecně).”⁷⁷ Na druhu kárného opatření se usnází kárná komise v případě, že uznala státního zaměstnance vinným a musí popsat a zdůvodnit výběr sankce i její výši. Obecně lze za disciplinární delikty uložit sankci morálního charakteru (např. písemná důtka), sankci peněžitou (např. snížení platu) nebo sankci, která se nějakým způsobem projeví na služebním poměru osoby (např. odvolání ze služebního místa představeného, snížení hodnosti).

Odstavec 6. § 89 ZSS obsahuje i možnost od kárného opatření upustit, pokud k nápravě státního zaměstnance postačí samotné projednání kárného opatření. V případě, že se projednává více kárných provinění ve společném řízení, uloží se jedno kárné opatření podle kárného provinění nejzávažnějšího. “Provedené úvahy, které kárnou komisi vedly k určení druhu (a u snížení platu též výměry) kárného opatření, musejí být řádně promítnuty do odůvodnění rozhodnutí, jímž je kárné opatření ukládáno.”⁷⁸ Určení druhu a výměry kárného opatření záleží na správním uvážení kárné komise a přihlíží se k demonstrativnímu výčtu kritérií pro určení

⁷⁶ KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. Brno: Masarykova univerzita: Právnická fakulta 2016, roč. 24, č. 4, s. 623-645. ISSN 1805-2789. s. 632. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6252/5622>

⁷⁷ PICHRT, Jan, KAUCKÝ, Jiří, KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 933 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7. S. 263.

⁷⁸ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 89 [Kárné opatření]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. s. 513, marg. č. 7. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

druhu kárného opatření ze ZSS. Základním kritériem je závažnost kárného provinění. Zejména kárná komise přihlédně dle § 89 odst. 3 k:

- 1) způsobu spáchání kárného provinění (konání, opomenutí, povaha, použité prostředky),
- 2) významu a rozsahu následků kárného provinění (rozsah porušení nebo ohrožení zájmu, škodlivý následek),
- 3) okolnostem, za nich bylo kárné provinění spácháno (např. duševní rozrušení, pokračující kárné provinění),
- 4) míře zavinění (nedbalost, úmysl),
- 5) pohnutkám,
- 6) dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně (dosud uložené písemné výtky),
- 7) případně uložení kárného opatření v minulosti.

Taxativní výčet kárných opatření najdeme v § 89 odst. 2 ZSS a jsou seřazena dle přísnosti. “Toto řazení má mimo jiné zásadní význam pro uplatnění zásady zákazu změny k horšímu v odvolacím řízení (§ 168 odst.4 ZSS).”⁷⁹ Kárná opatření jsou dle ZSS:

- a) písemná důtka,
- b) snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
- c) odvolání ze služebního místa představeného,
- d) propuštění ze služebního poměru.

Nejmírnějším opatřením morálního charakteru je písemná důtka, která se ukládá za méně závažná, často nedbalostní kárná provinění s menší mírou společenské škodlivosti a méně závažným či dokonce zanedbatelným následkem. Má obdobné důsledky jako písemná výtka, také se založí do osobního spisu státního zaměstnance. Toto kárné opatření se považuje za vykonané právní mocí rozhodnutí o uložení kárného opatření.

Snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců je opatřením peněžitého charakteru a ukládá se za závažnější nebo přímo závažná kárná provinění s vyšší

⁷⁹ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2016. Čl. 23 odst. 1 [cit. 12. 02. 2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>

mírou společenské škodlivosti. Sazba 15 % i doba 3 měsíců jsou mantinely tohoto kárného opatření, lze samozřejmě uložit menší sazbu snížení platu na kratší dobu. Do zvolené sazby snížení platu se promítne míra společenské škodlivosti kárného provinění. Vzhledem k tomu, že plat státního zaměstnance tvoří součet několika měsíčních částek platového tarifu uvedených v § 176 ZSS, neuvádí se kvůli případným změnám jejich výše konkrétní částka, o kterou se plat snižuje. V případě, že by bylo uvedeno procentní snížení i konkrétní částka, mohlo by být rozhodnutí považováno za vnitřně rozporné. I zde můžeme použít jako příklad řízení předcházející rozsudku NSS ze dne 23. 2. 2023, č. j. 4 Ads 40/2021-43. V kárném řízení, které předcházelo tomuto rozsudku, kárná komise uvedla v rozhodnutí kromě procentní výměry i částku, což byla chyba. Kárná komise druhého stupně proto část rozhodnutí obsahující konkrétní částku vypustila a rozhodnutí jako takové potvrdila.

Nejpřísnějšími kárnými opatřeními jsou odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru. Obě opatření podmiňuje zákon spácháním zvláště závažného kárného provinění a demonstrativně uvádí například dlouhodobé porušování služební kázně, způsobení zvláště závažného následku nebo jednání ze zavrženíhodné pohnutky. “Příklady jednání, jež bylo v praxi státní služby hodnoceno jako zvláště závažné kárné provinění, jsou například dlouhodobější neomluvená nepřítomnost ve výkonu služby (cca týden), útok na majetek služebního úřadu, dlouhodobé opakované vulgární nebo ponižující jednání s ostatními státními zaměstnanci (posouzení takového jednání jako zvláště závažného kárného provinění bylo potvrzeno rozsudkem MS v Praze č.j. 14 Ad 3/2019-38), patřilo by sem nepochybně i nemírné požívání alkoholických nápojů v době výkonu služby.”⁸⁰ Důsledky opatření odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru nastávají s nabytím právní moci rozhodnutí o uložení těchto kárných opatření.

Služební úřady někdy namítají, že mezi kárným opatřením snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců a kárným opatřením skončení služebního poměru existuje velká mezera a některá závažnější kárná provinění je potom těžké adekvátně postihnout. “Objevují se proto návrhy na zvýšení možné maximální

⁸⁰ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 89 [Kárné opatření]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9., s. 513, marg. č. 8. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

výměry kárného opatření snížení platu. Na druhou stranu je třeba upozornit, že již v současné době není možné v nikoli zanedbatelném množství případů kárné opatření snížení platu prakticky vykonat.⁸¹ I při výkonu kárného opatření snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, musí stále být splněna zákonná podmínka zaručené mzdy státního zaměstnance. Z tohoto důvodu nemusí být výkon tohoto opatření časově souvislý. "Nelze-li v kalendářním měsíci rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu vykonat proto, že státnímu zaměstnanci nevznikl nárok na plat nebo na takový plat, aby jeho výše po výkonu rozhodnutí odpovídala aspoň výši zaručené mzdy, výkon rozhodnutí se „přenes“ do nejbližšího následujícího měsíce, kdy státnímu zaměstnanci nárok na plat v dostatečné výši vznikne."⁸² Závěr poradního sboru náměstka po státní službu k ZSS č. 22 ze dne 15.7.2018 argumentuje i totožným postupem při aplikaci podobné právní úpravy ze zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Rozhodnutí, kterým bylo uloženo kárné opatření se zakládá do osobního spisu státního zaměstnance a tam zůstává až do zaházení kárného opatření (s výjimkou uložení kárného opatření propuštění ze služebního poměru). Pokud bylo v rozhodnutí od uložení kárného opatření upuštěno nebo došlo k zastavení řízení, v osobním spise zaměstnance se kárné řízení s ním nijak neprojeví.

Případný zánik kárné odpovědnosti upravuje § 90 ZSS, podle kterého kárná odpovědnost státního zaměstnance za kárné provinění zaniká, jestliže do 1 roku od jeho spáchání nebylo zahájeno kárné řízení. K uplynutí této prekluzivní lhůty přihlédne z moci úřední představený, služební orgán nebo kárná komise.

2.5 Přezkumné řízení a zahlázení kárného opatření

Dle ZSS je disciplinární řízení dvojinstanční, proti rozhodnutí o vině kárné komise prvního stupně se tedy lze odvolat. V případě, že je proti rozhodnutí podáno odvolání, neexistuje v řízení s jediným účastníkem potřeba ho zasílat dalším účastníkům. Jak již bylo řečeno v části 2.3.1, kárné komise druhého stupně jsou odvolacím správním orgánem, který se zřizuje pouze v Ministerstvu vnitra. Kárná

⁸¹ HŘEBÍKOVÁ, Iva. § 89 [Kárné opatření]. In: HŘEBÍKOVÁ, Iva a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9., S. 511–512, marg. č. 5. [cit. 05. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

⁸² Závěr poradního sboru náměstka pro státní službu k zákonu o státní službě č. 22 Kárné opatření snížení platu ze dne 15. 7. 2018. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/ps-180615zaver-c-22-pdf.aspx>

komise druhého stupně v Ministerstvu vnitra je odvolací správní orgán vůči jakékoliv kárné komisi prvního stupně a nemá význam, v jakém služebním úřadu byla zřízena kárná komise prvního stupně.

Pokud jde o procesní postupy v odvolacím kárném řízení, bude se postupovat dle správního řádu, konkrétně dle ustanovení § 81 a následujících. Zároveň musí odvolání splňovat náležitosti obecné dle § 37 odst. 2 správního řádu a stanovené pro odvolání v § 82 správního řádu. Obviněný státní zaměstnanec a zároveň i jediný účastník kárného řízení může odvolání podat ve lhůtě 15 dnů od doručení rozhodnutí nebo usnesení kárné komise. Odvolání podá účastník kárné komisi prvního stupně, což souvisí s tím, že je v tomto řízení je přípustná autoremedura dle § 87 správního řádu, kárná komise prvního stupně může tedy sama rozhodnout o zrušení nebo změně rozhodnutí za předpokladu, že odvolání plně vyhoví.

Pokud k tomu kárná komise prvního stupně neshledá důvod, musí do 30 dnů postoupit spis se svým stanoviskem komisi druhého stupně. V případě, že jde o odvolání opožděné nebo nepřipustné, je třeba postoupit spis se svým stanoviskem už do 10 dnů. Spis se stanoviskem k podanému odvolání se postupuje kárné komisi druhého stupně prostřednictvím sekce pro státní službu Ministerstva vnitra.

V odvolacím řízení ve věci kárné odpovědnosti se neuplatňuje zásada koncentrace řízení (přihlíží se k novým skutečnostem, i když je mohl účastník uplatnit dříve) a uplatní se zásada zákazu reformace in peius (změny k horšímu). V souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, přezkoumá kárná komise druhého stupně správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Rozhodovat může kárná komise druhého stupně dle § 90 ZSS několika způsoby. Může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit nebo napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a vrátit k novému projednání kárné komisi prvního stupně nebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Pokud rozhodnutí kárné komise prvního stupně není v rozporu s právními předpisy, kárná komise druhého stupně odvolání zamítne a potvrdí rozhodnutí kárné komise prvního stupně. Proti rozhodnutí o odvolání už se znovu odvolat nelze, ale lze se dále bránit žalobou ve správním soudnictví.

Pro představu o četnosti případů, které se dostanou ke kárné komisi druhého stupně můžeme uvést, že v roce 2018 rozhodovala kárná komise druhého stupně ve 12 případech o odvolání účastníků kárných řízení proti rozhodnutí kárných komisí prvního stupně.⁸³

Co se týče momentu, kdy se na státního zaměstnance hledí, jako by nebyl za kárné provinění postížen neboli zahlazení, je upraven v ustanovení § 97 ZSS. Pokud už při vyslovení viny státního zaměstnance bylo upuštěno od uložení kárného opatření, hledí se na něj už od právní moci rozhodnutí jako by za kárné provinění postížen nebyl. O zahlazení kárného opatření není třeba vydávat správní rozhodnutí, nastává ze zákona po uplynutí doby v závislosti na uloženém opatření:

“1) Na státního zaměstnance se hledí jako by nebyl za kárné provinění postížen, po uplynutí

- A) 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, byla-li jím uložena písemná důtka,
- B) 2 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, bylo-li jím uloženo snížení platu, nebo
- C) 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí v ostatních případech.⁸⁴

Doba začíná plynout dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo kárné opatření uloženo. Doba se neprodlužuje ani nestaví a nemá význam, jestli poslední den případně na víkend nebo svátek, neboť doba uběhne přirozeným plynutím času. Po zahlazení kárného opatření přestává být rozhodnutí o uložení kárného opatření součástí osobního spisu státního zaměstnance s výjimkou situace, kdy bylo uloženo kárné opatření propuštění ze služebního poměru. Po uplynutí doby již k rozhodnutí o uložení kárného opatření (s výjimkou uložení kárného opatření propuštění ze služebního poměru) nelze při ukládání pozdějšího kárného opatření přihlížet, a to ani v případě, že se v rozporu se zákonem stále nachází v osobním spisu státního zaměstnance.

⁸³ Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě. *Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu* [online]. S. 100 [cit. 12.02.2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

⁸⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [online] § 97 odst.1. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: www.beck-online.cz

3. Úvahy de lege ferenda

3.1 Rozšíření taxativního výčtu subjektů s možností podat podnět k zahájení kárného řízení

Jedním z důvodů pro přijetí ZSS byla nezbytnost změny do té doby relativně nestabilního právního stavu vzniklého v souvislosti posouváním účinnosti zákona předchozího. Po práci se ZSS, odbornou literaturou a různými souvisejícími analýzami a zprávami vypracovanými Ministerstvem vnitra lze současnou regulaci disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců považovat za funkční a relativně povedenou. Některé části jsou vyzdvihovány častěji, například podrobná úprava ukládání kárných opatření nebo stupňující se lhůty k zaházení kárného opatření dle intenzity kárného opatření.

Nyní se po podrobné analýze platného práva budeme věnovat úvahám de lege ferenda, tedy úvahám o tom, jak by se zákon mohl měnit do budoucna. Prvním návrhem pro úpravu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců je rozšíření taxativního výčtu subjektů s možností podat podnět k zaházení kárného řízení. Jak bylo vysvětleno v části 2.3, podnět k zaházení kárného řízení může být podán jen taxativně vymezenými subjekty, podobně omezeným způsobem je upravena i možnost zaházení kárného řízení s příslušníky bezpečnostních sborů. Metodický pokyn sice obsahuje řešení pro případ, že se podnět k zaházení kárného řízení pokusí podat jiná fyzická nebo právnická osoba, než osoby v taxativním výčtu a je rozhodně pozitivní, že je tato situace aspoň tímto způsobem řešena, ale i tak pořád zaházení řízení závisí na postoji prostředníka k situaci a celý proces obsahuje krok navíc.

Vzhledem k tomu, že práce státních zaměstnanců v mnoha případech probíhá bezprostředně v přítomnosti občanů, pro ně nebo přímo významně zasahuje do jejich života, bylo by na místě zvážit rozšíření okruhu subjektů s možností podat podnět. V tomto směru by se úprava disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců mohla inspirovat úpravou disciplinární odpovědnosti vojáků z povolání. Zákon č.221/1999 o vojácích z povolání sám o sobě nestanovuje, kdo může podat podnět k zaházení disciplinárního řízení. V ustanovení § 50 odst. 3 upravujícím kázeňskou pravomoc odkazuje na vojenský řád, kde vrchní velitel ozbrojených sil, tedy prezident republiky, stanoví podrobnou úpravu

vojenského kázeňského práva. Základní řád ozbrojených sil v bodě 129.⁸⁵ stanovuje, že řízení o kázeňském přestupku zahájí orgán s kázeňskou pravomocí na základě vlastních zjištění nebo cizího podnětu, což umožňuje podat podnět k zahájení kárného řízení většímu okruhu osob než dle taxativního výčtu v ZSS. Rozdíl mezi výše zmíněnými disciplinárně odpovědnými skupinami v okruhu subjektů s možností podat podnět k zahájení kárného řízení je překvapivý, protože jak příslušníci bezpečnostních sborů, tak státní zaměstnanci ovlivňující životy běžných lidí v dnešním světě mnohem více než vojáci z povolání.

Více restriktivní přístup se proto v jejich případě zdá příliš omezující a do budoucna by bylo vhodné, aby právní úprava disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců lépe odpovídala v dnešní době vyšší potřebě kontroly řádného výkonu povinností státních zaměstnanců dle ZSS. Jednoduše řečeno by právní úprava disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců měla rozšířit okruh osob oprávněných podat podnět podobným způsobem, jako je to upraveno pro vojáky z povolání.

Dalším důvodem svědčícím vhodnosti rozšíření okruhu osob oprávněných podat podnět k zahájení kárného řízení je, že služební orgán nebo představený může stát za svým zaměstnancem kvůli dobrým vztahům na pracovišti, upřímnému přesvědčení, že státní zaměstnanec dodržuje služební kázeň nebo protože je z pohledu jeho a případně i kolegů bezproblémový, ale to stejné nemusí platit obecně. Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů zpracovaná v roce 2018 provedením rozhovorů také zmiňuje jako problém, že vedení kárného řízení vytváří nepříjemné situace pro služební úřady jako takové i samotné účastníky kárného řízení. Bylo by pochopitelné, že by se zúčastnění do budoucna snažili vzniku podobných nepříjemných situací vyhýbat.

Podobně jako se podpůrně používá judikatura týkající se dalších disciplinárně odpovědných skupin osob, můžeme i vhodnost rozšíření okruhu subjektů s možností podání podnětu podepřít případem z roku 2022, který se také týká skupiny speciálních disciplinárně odpovědných subjektů příslušníků bezpečnostních sborů a konkrétně Policie ČR. I pro zahájení kárného řízení příslušníka bezpečnostního sboru se vyžaduje podnět, který mohou podat jen osoby

⁸⁵ Základní řád ozbrojených sil České republiky. [online]. Praha: Ministerstvo obrany, 2001. S. 32 bod 129. [cit. 12. 02. 2023] Dostupné z: <https://docplayer.cz/89535-Zakladni-rad-ozbrojenych-sil-ceske-republiky.html>

z taxativního výčtu, podobně jako v ZSS. A i když v tomto konkrétním případě⁸⁶ stanula nakonec policistka za své jednání před soudem, ne každému se poštěstí, aby bylo nežádoucí jednání zachyceno kamerami a zahrnovalo způsobení škody nikoli nepatrné.

V srpnu 2022 byla policistka obžalována z krádeže značkové kabelky ve službě, ale než k obžalobě došlo, nasvědčoval postup Policie ČR právě přístupu, který byl popsán jako potenciálně problematický v textu výše. Majitelka kabelky se po své kabelce sháněla a bylo jí řečeno, že v ní byly odpadky a byla vyhozena. O nález vědělo hned několik policistů a celou situaci zaznamenaly i bezpečnostní kamery, jejichž záznamy prohlíželi nadřízení obžalované policistky, i přesto bylo vyšetřování odloženo, protože se prý kamerové záznamy nepodařilo dohledat. Majitelce kabelky pomohlo teprve obrátit se na Generální inspekci bezpečnostních sborů. V tomto případě by tedy možnost podání podnětu fyzickou osobou nadřízenému zjevně nepomohla. I když je přesná motivace nadřízených odložit incident nejasná, situace dobře ilustruje, proč může být taxativní výčet subjektů pouze z řad kolegů a nadřízených uvnitř struktury orgánu či organizace, které mohou podnět podat nedostatečný. Navrhovaná změna se jeví jako žádoucí a proporcionální.

3.2 Demonstrativní výčet skutkových podstat kárných provinění

Kárné provinění je zaviněné porušení služební kázně, která je definována jako řádné plnění povinností státního zaměstnance, které mu vyplývají z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů. Na jednu stranu je pochopitelné, že se úprava snaží být co nejobecnější. “Rozsah právních povinností ukládaných adresátům správního práva zákony, popř. na jejich základě, je značný.”⁸⁷ Mnohé požadavky kladené na státní zaměstnance jsou obecné a zůstává tedy mnohost způsobů, jak něco pokazit a porušit své povinnosti. Navíc jsme si v části 2.2 názorně ilustrovali nakolik různá mohou kárná provinění být. Proto je návrhem v této části pouze demonstrativní výčet skutkových podstat kárných provinění, nikoliv taxativní. Nicméně

⁸⁶ GAVRINĚV, V. MAČÍ, J. Konečně se služba vyplatila napsala policistka. Zapomenutou kabelku si vzala. *Seznam Zprávy* (18. 8. 2022) [online][cit. 12. 02. 2023] Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-konecne-se-sluzba-vyplatila-napsala-policistka-zapomenutou-kabelku-si-vzala-211710>.

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 295.

s přihlédnutím k tomu, že pro správní trestání se použijí obdobné zásady jako pro trestání dle trestního zákona, a i judikatura pro jiné skupiny disciplinárně odpovědných skupin osob se použije analogicky pro disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců, trochu se nabízí otázka, proč by podobně i státní zaměstnanci nemohli mít aspoň demonstrativní výčet kárných provinění, kterých se mohou dopustit?

Velmi společensky škodlivá jednání jako přijetí úplatku už podchycuje zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník. Ani není na místě zcela upustit od současné obecnější úpravy, ale doplnit ji demonstrativním výčtem skutkových podstat, které by mohly podchytit aspoň například nedůvodné průtahy, poskytnutí nesprávných informací nebo naopak neposkytnutí informací, které poskytnuty být měly. Státní zaměstnanci by získali lepší představu o tom, co je “přes čáru” a nakolik a soudům by pak mohlo ubýt argumentů, jako je tento: “Podle žalobce lze za takto koncipované porušení povinností podřadit např. pozdní příchod do zaměstnání či překlep ve spise.”⁸⁸

Navrhován je pouze výčet demonstrativní naopak z důvodu, aby stále bylo možné zachytit situace podobné skutku kárného provinění z rozsudku Krajského soudu v Plzni č.j. 57 Ad 8/2020-53 z 2.2.2021, citovaného v části 2.2. “Požadavek určitosti, jasnosti a přesnosti zákonných formulací však nelze ztotožňovat s kazuistickými skutkovými podstatami. Nutnost zpřesňovat zákonné znaky trestných protiprávních jednání je dána tím, že správním deliktem nemá být jakékoli porušení práva, ale porušení práva určitým způsobem kvalifikované, protiprávní jednání musí mít určitou kvalitu a určitou minimální intenzitu.”⁸⁹ Naopak příkladem, který by klidně mohl mít vlastní skutkovou podstatu i s předpokládanou sankcí, je výkon funkce v politické straně představeným nebo členství státního zaměstnance v řídicím či kontrolním orgánu obchodní korporace zmiňovaný v části 2.1.

Demonstrativní výčet skutkových podstat i s očekávatelným kárným opatřením by minimálně přispěl plnění zásady legitimního očekávání, jak ze strany samotných státních zaměstnanců, tak i ze strany veřejnosti. Vznikla by tak i jasnější hranice pro to, co je ještě kárným proviněním a co už je důvodem pro skončení služebního poměru. Lze argumentovat i Zprávou z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)

⁸⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2020, č. j. 3 Ad 24/2017-62.

⁸⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 295.

k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, která zmiňuje jako problém, že existence kárného řízení v některých případech jen prodlužuje a prodražuje situaci, kdy by pro jednání, kvůli kterému je zahájeno kárné řízení, mohl být za normálních okolností ukončen služební poměr.

3.3 Zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí a jejich odůvodnění

Posledním návrhem je zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí a jejich odůvodnění. Jednak se to autorce zdála tato myšlenka vhodná už při výběru tématu práce, kdy zjistila, že se rozhodnutí nezveřejňují a nebude tedy v práci moci uvést moc praktických příkladů, jednak později zjistila, že takový návrh, i když v kontextu dokumentu spíše okrajový, obsahuje i Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů⁹⁰ (dále jen "Zpráva z ex post hodnocení dopadů ZSS"). Vzhledem k tomu, že se autorka částečně ztotožňuje s návrhem Zprávy z ex post hodnocení dopadů ZSS, nelze nechat bez povšimnutí další v ní zmíněné návrhy a nedostatky.

Zpráva z ex post hodnocení dopadů ZSS navrhla v rámci větší efektivity, přenechat v prvním stupni rozhodování o kárné odpovědnosti služebním orgánům, místo kárných komisí a také zmínila, že služební úřady vnímají příliš velkou mezeru mezi snížením platu až o 15 % na dobu až 3 měsíců a skončením služebního poměru. Odlišnost úvah de lege ferenda v této práci od myšlenek výše je do jisté míry dána tím, že při zpracování Zprávy z ex post hodnocení dopadů ZSS byla použita metoda hloubkových rozhovorů s 82 nahodile vybranými státními zaměstnanci ve služebním poměru, což je přístup velmi odlišný od převážně analytického přístupu této práce.

Při práci se zákonem a odbornou literaturou nevyplývaly důvody se ztotožnit s prvním návrhem Zprávy z ex post hodnocení dopadů ZSS. Pokud jde o zmínku o pomyslné mezeře mezi kárnými opatřeními, necítí se autorka dostatečně kvalifikovaně, aby nabídla varianty pro přemostění této mezery. Jestli se o to zákonodárci někdy budou pokoušet, dalo by se předpokládat, že budou vycházet z

⁹⁰ Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě. *Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu* [online]. S. 152-153 [cit. 12. 02. 2023] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

podobných tuzemských i zahraničních právních úprav, ve kterých se vyskytují i některé další varianty sankcí.

Vrátíme-li se k samotnému zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí kárných komisí a jejich odůvodnění, nabízí se srovnání se situací soudů. Podobně jako se postupně digitalizují a zveřejňují některé anonymizované rozsudky soudů, by se měly zveřejňovat i anonymizované výsledky kárného řízení, jak v zájmu zásady legitimního očekávání, tak v zájmu předvídatelnosti a transparentnosti státní správy. V současné době se výsledky kárného řízení nezveřejňují a jejich předvídatelnost je proto omezená.

Ve Zprávě z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě najdeme pouze informaci o tom, o kolika odvoláních rozhodovaly kárné komise druhého stupně v roce 2018 a kromě toho je jediné, co je na stránkách Ministerstva vnitra k této otázce dostupné každoroční Zpráva z analýzy rozhodovací praxe a judikatury v oblasti státní služby, kde bývá rozhodovací praxi a judikatuře ve věcech kárné odpovědnosti věnována necelá jedna strana. Podíváme-li se na tyto Zprávy z let 2019, 2020 a 2021, nenajdeme tam k tématu skoro žádné informace ani o počtu ani o výsledcích kárných řízení přesto, že ostatní témata ve stejném dokumentu obsahují alespoň stručnou informaci o počtech rozhodnutí, tabulky či grafy. Je pochopitelné, že rozhodovací praxe třeba není tak obsáhlá, ale suché konstatování, že v roce 2021 se žádné z analyzovaných rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu netýkalo kárné odpovědnosti státních zaměstnanců je poněkud holé. Zpráva z analýzy rozhodovací praxe a judikatury, pak odkazuje na 2 publikovaná soudní rozhodnutí týkající se kárné odpovědnosti.

Zveřejňování aspoň anonymizovaných rozhodnutí a jejich odůvodnění by přispělo transparentnosti a i dále by se s nimi dalo pracovat. Už jen vedení statistiky by bylo přínosné a také by bylo možné postupně eliminovat některá kárná provinění nebo jim případně aspoň předcházet systematickým školením státních zaměstnanců. “Průběžné sledování rozhodovací praxe a judikatury jednotlivých soudních instancí je nezbytné pro podporu správné implementace ZSS, a to rozhodovací praxe a judikatury nejen v oblasti státní služby, ale také v jiných druzích služebních

poměru.”⁹¹ Stejně tak průběžné sledování rozhodovací praxe v kárných řízeních by mohlo napomoci správné implementaci části ZSS, týkající se kárné odpovědnosti.

I soudy zveřejňují anonymizované rozsudky relativně krátkou dobu, proto je pochopitelné, že nějakou dobu potrvá, než bude možné zhodnotit dopady tohoto kroku a začne se uvažovat o rozšíření publikování anonymizovaných rozhodnutí i u jiných státních institucí. V tomto konkrétním případě by to bylo přínosným krokem v podstatě z podobných důvodů, ze kterých bylo zavedeno zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí soudních. Hlavními důvody pro zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí kárných komisí jsou předvídatelnost a prevence. U soudů se při tomto kroku braly ohledy na zátěž soudního aparátu, v tomto případě by to zvláštní zátěž představovat nemělo. V současné době sice informace o množství vedených kárných řízení nemáme, ale vzhledem k tabulce v 1.1 a informaci, že kárná komise druhého stupně za rok 2018 řešila 12 odvolání účastníků kárných řízení proti rozhodnutí kárných komisí prvního stupně, by se nemělo jednat o závratné množství případů.

⁹¹ Zpráva z analýzy rozhodovací praxe a judikatury v oblasti státní služby podle zákona č. 234/2014 Sb. a vybraných druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice podle zákona č. 361/2003 Sb. a zákona č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů za rok 2019. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2020. [cit. 12. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/da6-1-zprava-z-analyzyjudikatury-za-rok-2019-pdf.aspx>

Závěr

Stěžejním cílem této diplomové práce bylo vytvoření právně analytické studie současné právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, tedy podrobně probádat jakým způsobem je v současné době nastavena disciplinární odpovědnost a zda se nabízí nějaký prostor pro zlepšení. Stěžejní cíl diplomové práce podařilo splnit.

S prostorem pro zlepšení se pojí 2 otázky, které jsme si po provedení právně analytické studie zodpověděli. Zaprvé, zda je v současné právní úpravě disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců prostor pro zlepšení. Zadruhé, které konkrétní změny právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců by autorka navrhovala. Tyto dvě otázky spolu viditelně úzce souvisí. První je velmi obecná a do jisté míry skoro řečnická, neboť vždy existuje prostor pro zlepšení.

Odpověď na první otázku je podle autorky ano, nejen proto, že vždy je prostor pro zlepšení, ale také proto, že několik let praxe používání právní úpravy a v tomto případě i konkrétně Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě nastiňují oblasti, kde by se mohla úprava zlepšovat. Nicméně při práci s odbornou literaturou se často vyskytovaly názory autorů, které pozitivně hodnotily komplexnost úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců ve srovnání s jinými skupinami disciplinárně odpovědných osob nebo přímo pozitivně hodnotily nakolik podrobně jsou některé instituty disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců upraveny.

Podrobnou odpovědí na otázku druhou je kapitola 3. této práce Úvahy de lege ferenda, kde jsou nastíněny tři způsoby, kterými by se mohla právní úprava disciplinární odpovědnosti vylepšovat dle autorky, ale také zmíněny některé návrhy, se kterými se autorka setkala v analýzách souvisejících s tématem. Prvním návrhem autorky je rozšíření taxativního výčtu subjektů s možností podat podnět k zahájení kárného řízení. Druhým návrhem je zařazení aspoň demonstrativního výčtu skutkových podstat kárných provinění. Posledním návrhem je pak zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí v kárných řízeních a jejich odůvodnění. Při práci s odbornou literaturou se lze setkat s nejrůznějšími dalšími návrhy na zlepšení, kromě již zmíněných v kapitole 3., si například můžeme ještě uvést myšlenku harmonizace s úpravami disciplinární odpovědnosti dalších osob ve

služebním poměru⁹² nebo možnost jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě.⁹³

V úvodu byla představena i předpokládaná struktura práce. Struktura diplomové práce byla jednak vázána zásadami pro vypracování, jednak do jisté míry tím, jak by chronologicky řízení probíhalo, což je i důvod, proč je v této diplomové práci kárné řízení rozebíráno před kárným opatřením na rozdíl od pořadí v zákoně. Zásady vypracování práce byly dodrženy, mírné odklony jsou z velké části dány tím, že autorka nikdy nepsala, tak obsáhlou práci a nedokázala odhadnout množství materiálu, se kterým přijde do styku. První kapitola v sobě zahrnuje první dva body ze zásad vypracování práce a kromě toho, v ní byly vyčleněny části, které se stručně věnují vývoji právní úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců a pojmům státní zaměstnanec a správní disciplinární delikt.

Druhou a největší kapitolu práce tvoří právně analytická studie současné úpravy disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, jak ji upravuje ZSS, včetně zapojení Metodického pokynu a související judikatury. Velmi často si v této problematice vypomáháme judikaturou týkající se jiných disciplinárně odpovědných skupin osob, které byly jmenovány při zařazování disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců do systému správního trestání, ale jsou obsaženy i judikáty, které se přímo týkají disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců.

Po provedení analýzy nelze říci, že by autorka nesouhlasila s pohledy a postoji odborné literatury a jiných použitých zdrojů. Naopak návrhy na malé změny, které tvoří 3. kapitolu práce, vyplynuly z práce se zdroji. Autorka se ztotožňuje s názorem, že se jedná o komplexní a poměrně podrobnou právní úpravu problematiky, která má jen drobné nedostatky.

I v závěru znovu zdůrazníme, že k 1. 1. 2023 nabyla účinnosti zásadní novela ZSS, která změny v oblasti disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců nepřinesla, což je v celku pochopitelné. Zákonodárci řeší novou úpravou úplně jiné otázky než

⁹² KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. Brno: Masarykova univerzita: Právnická fakulta 2016, roč. 24, č. 4, s. 623-645. ISSN 1805-2789. [cit. 03. 03. 2023]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6252/5622>

⁹³ Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě [online]. [cit. 14. 3. 2023]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_zs.pdf

tato práce. Usilují například o to, aby proces vstupu do státní služby byl jednodušší a rychlejší nebo aby se výběrových řízení na představené mohl účastnit širší okruh osob. Došlo také k přeměně odborných náměstků na vrchní ředitele sekcí. Úprava disciplinární odpovědnosti zůstává netknutá, neboť i v současné době je zcela funkční a uspokojivá.

Seznam použitých zdrojů

Literatura:

- 1) BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. 2. vyd. Praha: VOX, 2015, 380 s. ISBN 978-80-87480-35-9
- 2) HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 3) HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef a VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- 4) FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREKA. *Správní právo trestní*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017, 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6.
- 5) HŘEBÍKOVÁ, Iva, FÁBEROVÁ, Andrea, BRUCKNEROVÁ, Zuzana, KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, Petra, MORAVEC, Karel, ROUČKOVÁ, Dana a HŮRKA, Petr. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. [online]. Praha: C. H. Beck, 2022. 976 s. ISBN 978-807400-842-9. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 6) JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1048 s. ISBN 978-80-7400-751-4.
- 7) KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- 8) MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 202 s. ISBN 9788071798064.
- 9) PICHRT, Jan, KAUCKÝ Jiří, KOPECKÝ Martin a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 933 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7.

Odborné články

- 1) DUFEK, Zdeněk, VÉMOLA, Aleš. Kárná odpovědnost u svobodných povolání. *Bulletin-advokacie.cz*. [online]. 28.02.2018. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/karna-odpovednost-u-svobodnych-povolani?browser=mobi>.
- 2) CHADIMA, Marek. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta 2015, roč. 23, č. 4, s. 400-406. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5279/4365>
- 3) KADLUBIEC, Vojtěch. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta 2015, roč. 23, č. 4, s. 407-413. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5280/4366>
- 4) KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta 2016, roč. 24, č. 4, s. 623-645. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6252/5622>
- 5) KOPECKÝ, Martin. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*. [online]. Praha, 2016, č. 3, s. 11-19. ISSN 1802-3843. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/k-pravni-povaze-vytky-drobnych-nedostatku-osobe-podlehajici-karne-odpovednosti.m-182.html>
- 6) MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. *Správní právo*. [online]. Praha, 2011, roč. 44, č. 6, s. 342-353. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/analogie-ve-spravnim-pravu.aspx>

Judikatura

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

- 1) Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976 č.5100/71 ve věci Engel a další proti Nizozemsku

- 2) Rozhodnutí ESLP ze dne 17.12. 2013 ve věci Nikolova proti Bulharsku, stížnost č. 20688/04

Judikatura Ústavního soudu:

- 1) Nález ÚS ze dne 29. 09. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09
- 2) Nález ÚS ze dne 30. 06. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14

Judikatura NSS:

- 1) Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007 č.j. 8 As 17/2007-135
- 2) Rozsudek NSS ze dne 31. října 2008 č.j. 7Afs 27/2008-46
- 3) Rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 23.01.2013 č.j. 11 Kss 3/2012-152
- 4) Rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 22.03.2013 č.j. 16 Kss 6/2012-114
- 5) Rozhodnutí NSS ze dne 27. 11. 2015, č.j. 4 As 173/2015-31
- 6) Usnesení rozšířeného senátu NSS z 10.07.2018 č.j. 9 As 79/2016-41
- 7) Rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53
- 8) Rozsudek NSS ze dne 23. února 2023 č.j.4 Ads 40/2021-43
- 9) Rozsudek NSS ze dne 26.01.2021 č.j. 4 Ads 265/2020-49

Jiná citovaná soudní rozhodnutí

- 1) Rozsudek Městského soudu v Praze z 24.11.2020 č.j. 3 Ad 24/2017-62
- 2) Rozsudek Městského soudu v Praze z 27.05.2019 č.j. 10 A 102/2018-65
- 3) Rozsudek Krajského soudu v Plzni 57 Ad 8/2020-53 z 2.2.2021
- 4) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24.06.2020 č.j. 30 A 129/2019-55

Právní a služební předpisy

- 1) Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. *Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2016. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-32015.aspx>
- 2) Nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 3) Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. *Sbírka služebních předpisů náměstka ministra vnitra pro státní službu.* [online]. Praha:

Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2015. Dostupné z: https://www.mkcr.cz/doc/dokumenty_file/13-ssp-397.pdf

- 4) Služební předpis č. 6/2016 generálního inspektora Státního úřadu inspekce práce ze dne 4. 5. 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců vykonávajících službu ve Státním úřadu inspekce práce. č. j. 3139/1.10/16. Opava, 2016. Dostupné z: <https://www.suip.cz/documents/20142/40366/Pravidla+etiky.pdf/02457074-6030-cf9d-62fb-1a0af39904c2>
- 5) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 6) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 7) Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 8) Základní řád ozbrojených sil České republiky. Ministerstvo obrany [online]. Praha, 2001. Dostupné z: <https://docplayer.cz/89535-Zakladni-rad-ozbrojenych-sil-ceskerepublik y.html>
- 9) Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 10) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 11) Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 12) Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 13) Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 14) Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 15) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>

- 16) Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 17) Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 18) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 19) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- 20) Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>

Ostatní zdroje

- 1) KOCIANOVÁ, Renata a kol. Analýza zákona o státní službě. *Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2022. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyzazakona-o-statni-sluzbe.aspx>.
- 2) Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. *Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2012. Dostupné z: https://www.cuzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Eticky_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf
- 3) GAVRINĚV, V. MACÍ, J. Konečně se služba vyplatila napsala policistka. Zapomenutou kabelku si vzala. *Seznam Zprávy* (18. 8. 2022). [online] Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-konecne-se-sluzba-vyplatila-napsala-policistka-zapomenutou-kabelku-si-vzala-211710>.
- 4) Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2019. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/srovnavaci-analyza-ruznych-druhsluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-ceske-republice-v-roce-2020.aspx>
- 5) Srovnávací analýza zákona č. 234/2014 Sb. a zákona č. 221/1999 Sb. Ministerstvo vnitra. Sekce pro státní službu. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Sekce pro státní službu, 2020. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-ceske-republice-v-roce-2020.aspx>

- 6) BARTUŠEK, Daniel, BOUCHAL, Petr, JANSKÝ, Petr. Státní zaměstnanci a úředníci: kde pracují a za kolik? *Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA)* [online]. Praha: Národohospodářský ústav Akademie Věd ČR, 2022. Dostupné z: https://idea.cergeei.cz/files/Studie/IDEA_Studie_2_2022_Statni_zamestnanci_a_urednici/IDEA_Studie_2_2022_Statni_zamestnanci_a_u_urednici.html
- 7) Výroční zpráva o státní službě za rok 2020. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2021. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocnizprava-o-statni-sluzbe-za-rok-2020.aspx>
- 8) Výroční zpráva o státní službě za rok 2021. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2022. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocnizprava-o-statni-sluzbe-za-rok-2021.aspx>
- 9) Závěr poradního sboru náměstka pro státní službu k zákonu o státní službě č. 22. Kárné opatření snížení platu ze dne 15. 7. 2018. Ministerstvo vnitra ČR. *Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě*, 2018. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/ps-180615zaver-c-22-pdf.aspx>
- 10) Zpráva z analýzy rozhodovací praxe a judikatury v oblasti státní služby podle zákona č. 234/2014 Sb. a vybraných druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice podle zákona č. 361/2003 Sb. a zákona č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů za rok 2019. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2020. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/da6-1-zprava-z-analyzyjudikatury-za-rok-2019-pdf.aspx>
- 11) Zpráva z analýzy rozhodovací praxe a judikatury v oblasti státní služby podle zákona č. 234/2014 Sb. a vybraných druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice podle zákona č. 361/2003 Sb. a zákona č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů za rok 2020. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2021. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/zprava-z-analyzyrozhodovaci-praxe-a-judikatury-za-rok-2020-pdf.aspx>
- 12) Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, 2019. 220 s. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>