

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Marek Chadima**

**Veřejný disciplinární delikt státních  
zaměstnanců**

Disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Správní právo  
a správní věda

Datum vypracování práce: 31. 05. 2022

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 693 006 znaků včetně mezer.

.....

Marek Chadima

V Praze dne 31. 05. 2022

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. JUDr. Heleně Práškové, Ph.D., za její odborné, vstřícné a milé vedení v průběhu celého mého doktorského studia.

Obrovský dík patří mé manželce Hasmik za to, že mě ve chvílích, kdy se mi do hlavy vkrádaly pochybnosti o tom, zda zvládnu splnit všechny studijní povinnosti, motivovala k tomu, abych zabral.

A nemensší dík pak patří mé dceři Naiře, jejíž roztomilost mě nutila být při dopisování této práce co nejefektivnější tak, abych za ní mohl spěchat domů.

Děkuji.

# Obsah

1. Úvod – metodologie a cíle práce .....	5
1.1. K metodologii obecně – doktrinální výzkum .....	5
1.2. Aplikované metody doktrinálního výzkumu .....	6
1.3. Cíl práce a výzkumné otázky.....	7
1.4. Publikace závěrů této disertační práce.....	10
2. Vymezení základních pojmů.....	11
2.1. Veřejný disciplinární delikt .....	11
2.2. Státní zaměstnanec .....	14
2.3. Veřejný disciplinární delikt státního zaměstnance – kárné provinění.....	15
3. Historie státní služby se zaměřením na disciplinární delikt státního zaměstnance.....	17
3.1. Před služební pragmatikou .....	17
3.2. Služební pragmatika .....	20
3.3. Recepce služební pragmatiky (1918-1950).....	23
3.4. Komunistická totalita a disciplinární právo státních zaměstnanců (1950–1989).....	24
3.5. Demokracie a cesta ke služebnímu zákonu (1990 – nyní) .....	27
3.5.1 Vývoj .....	27
3.5.2 Požadavek na existenci samostatné právní úpravy? .....	31
3.6. Odpovědi na dílčí výzkumné otázky .....	34
4. Základní shrnutí právní úpravy disciplinárních deliktů státních zaměstnanců.....	37
5. Kárné provinění státního zaměstnance a EÚLP.....	46
5.1. Důvod předřazení této kapitoly .....	46
5.2. Kárné provinění státního zaměstnance jako trestný čin ve smyslu čl. 6 EÚLP .....	46
5.3. Kárné provinění státního zaměstnance a civilněprávní větev čl. 6 EÚLP.....	56
5.4. Odpověď na dílčí výzkumnou otázku.....	59
6. Kárné provinění státního zaměstnance – hmotněprávní část .....	60
6.1. Vymezení pojmových znaků kárného provinění státního zaměstnance .....	60
6.2. Protiprávnost.....	61
6.2.1. Služební kázeň – povinnosti plynoucí z právních předpisů .....	62
6.2.1.1. Co je to právní předpis? .....	63
6.2.1.2. Povinnosti vztahující se ke službě ve vykonávaném oboru služby.....	68
6.2.2. Služební kázeň – povinnosti plynoucí ze služebních předpisů.....	77
6.2.2.1. Charakter a závaznost služebního předpisu .....	78
6.2.2.2. Právní povinnosti plynoucí ze služebního předpisu .....	81
6.2.2.3. Etika a služební předpis.....	95

6.2.2.4. Příklady disciplinárně nevynutitelných (nezákonných) pravidel ve služebních předpisech .....	99
6.2.3. Služební kázeň – povinnosti plynoucí z příkazů .....	107
6.2.4. Okolnosti vylučující protiprávnost .....	108
6.3. Formální znaky kárného provinění státního zaměstnance.....	113
6.3.1. Formální znaky obecné.....	113
6.3.2. Formální znaky typové .....	115
6.3.2.1. Objekt.....	116
6.3.2.2. Objektivní stránka kárného provinění .....	120
6.3.2.2.1. Jednání.....	121
6.3.2.2.2. Následek .....	122
6.3.2.2.3. Příčinná souvislost.....	124
6.3.2.2.4. Fakultativní znaky objektivní stránky .....	125
6.3.2.3. Subjekt.....	128
6.3.2.4. Subjektivní stránka .....	129
6.4. Materiální znak kárného provinění státního zaměstnance.....	133
6.5. Kárná opatření .....	139
6.6. Shrnutí hmotněprávní části – odpovědi na dílčí výzkumné otázky.....	144
7. Kárné provinění státního zaměstnance – procesněprávní část (kárné řízení).....	148
7.1. Použití správního řádu v kárném řízení.....	148
7.2. Subjekty kárného řízení.....	149
7.2.1. Kárné komise jako správní orgány .....	150
7.2.2. Účastníci kárného řízení .....	153
7.2.3. Dotčené orgány a osoby zúčastněné na řízení .....	158
7.3. Podjatost.....	160
7.4. Zahájení kárného řízení .....	168
7.5. Způsob rozhodnutí.....	172
7.6. Ukládání kárných opatření .....	174
7.6.1. Volba vhodného kárného opatření.....	174
7.6.2. Absorpční zásada .....	180
7.7. <i>Non bis in idem</i> v kárném řízení.....	182
7.8. Odvolací kárné řízení .....	187
7.9. Shrnutí procesněprávní části – odpovědi na dílčí výzkumné otázky.....	188
8. Soudní přezkum .....	192
8.1. Soudní přezkum rozhodnutí o kárném provinění.....	192
8.2. Soudní přezkum výtky .....	193
8.2.1. Výtka z pohledu materiálního.....	198

8.2.2. Formální definiční znaky výtky.....	204
8.2.3. Shrnutí k přezkoumatelnosti výtek.....	209
8.3. Odpovědi na dílčí výzkumné otázky .....	210
9. Závěr .....	212
Seznam použitých zkratk.....	220
Seznam použitých zdrojů .....	221
Abstrakt, klíčová slova .....	238
Abstract, keywords.....	239

# 1. Úvod – metodologie a cíle práce

## 1.1. K metodologii obecně – doktrinální výzkum

Byť i v nynější době některé disertační práce v oboru právní vědy neobsahují kapitulu o metodologii a nenabízí tak čtenáři pohled do autorova předem vytyčeného způsobu zkoumání, považuji za vhodné mou metodologii výzkumu alespoň stručně předestřít.

Právní vědě je někdy vyčítáno, že zapomněla jít s dobou a nejnovějšími metodami výzkumu, především že nepracuje s empirickými daty. Např. polský právní filozof Bartosz Brożek uvádí: „*pokračující důvěra v extrémní antinaturalismus, postoj nepřátelský jakémukoli empirickému výzkumu, zkombinovaná s vírou v to, že právní uvažování a myšlení může být rekonstruováno někým, kdo sedí ve svém pohodlném křesle a používá lingvistické a logické analýzy, je spíše výrazem strachu, než dobře promyšlenou výzkumnou strategií.*“<sup>1</sup>

Navzdory údernému, až arogantnímu stylu citovaného, se však v právní vědě nejedná o konsenzus. Jak uvádí Smekal a Šipulová<sup>2</sup>, již samotné propojení právní vědy a sociálních věd má významné kritiky<sup>3</sup>, popř. i v dnešní době významní „*legal scholars*“ nabádají k prohloubení doktrinálního přístupu<sup>4</sup>.

Je jasné, že moderní (či postmoderní) doba povede k čím dál většímu důrazu na empirický výzkum i v těch oborech, ve kterých dříve nebyl typický. Na druhou stranu by bylo naivní si myslet, že doktrinální výzkum zcela vymizí a že je a čím dál více bude bez významu.<sup>5</sup> Doktrinální výzkum se tak bude s tím kvantitativním propojovat, avšak i nadále budou existovat práce založené na čistě doktrinálním přístupu, přičemž jejich přínos nelze *apriori* kvalifikovat jako nižší, než jak by tomu bylo u prací empirických. Nesouhlasím tak s Bartoszem Brożekem. Doktrinální výzkum stále má a nadále bude mít velký přínos a zajisté není výrazem strachu.

Při počátcích mého doktorského studia jsem si jednoznačně vytyčil, že můj výzkum bude doktrinální, a tomu ostatně odpovídá i předmět mé disertační práce. Jak jsem shora uvedl, doktrinální práce mají a nadále podle mého názoru budou v právní vědě zaujímat důležité místo

---

<sup>1</sup> BROŽEK, B. *Legal Mind. A New Introduction to Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, s. 4. Překlad (citace) čerpán z TVRDÍKOVÁ, L. Důležitost kontextu při používání judikatury. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 28, číslo 4/2020, č. 4, s. 587-612.

<sup>2</sup> Srov. SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K. Empirický právní výzkum. *Jurisprudence*. Ročník 2016, č. 6, s. 21–30.

<sup>3</sup> Mezi ně Smekal a Šipulová řadí Koskenniemiho a Klabberse (srov. AALBERTS, T. E. The Politics of International Law and the Perils and Promises of Interdisciplinarity. *Leiden Journal of International Law*. Sv. 26, č. 2013/3, s. 503–508).

<sup>4</sup> Srov. např. SMITS, J. M. *The Mind and Method of the Legal Academic*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012, 192 s.

<sup>5</sup> Ostatně ani kvantitativní výzkum není sám o sobě spásný.

a jejich význam je značný.<sup>6</sup> Jsou totiž podstatné pro rozvoj právního myšlení a často ovlivňují judikatorní či zákonodárné směřování (i komentářovou literaturu lze totiž považovat za doktrinální). Proto, byť jsem v průběhu mého studia čas od času bojoval s obavami, zda má můj doktrinální, a nikoliv tedy empirický výzkum smysl, dospívám nyní k přesvědčení, že ano. S ohledem na uvedené se tedy cítím jistý, že moje disertační práce doktrinálního charakteru bude mít pro čtenáře přínos.

## 1.2. Aplikované metody doktrinálního výzkumu

Moje disertační práce je tedy klasickou doktrinální studií vycházející především z poznatků teoretických, analýzy právních předpisů a judikatury českých a mezinárodních soudů. Tato analýza bude provázena vlastními kritickými úvahami. Tuto volbu jsem učinil právě s ohledem na zaměření mé práce a na to, že ji chci koncipovat jako ucelenou a podrobnou studii zkoumaného právního subsystému disciplinárního trestání se zaměřením na oblast státní služby.

Práce bude vymezovat výzkumné otázky (k nim blíže srov. dále), jimiž bude stanoven rámec výzkumu, nikoliv hypotézy. Hypotézy totiž v doktrinální práci vůbec stanovovat nelze. Je tomu tak proto, že doktrinální práce jsou založeny především na analýze empiricky neuchopitelného výkladu právních norem, judikatury a také ostatní doktríny. Není tedy jednoduše způsobu, jak stanovené hypotézy v doktrinální práci objektivně potvrdit či vyvrátit.<sup>7</sup>

Při výzkumu budu vycházet ze základního rozdělení přístupů k právní vědě, tak jak jej provedl J. M. Smits. Ten rozlišuje mezi zkoumáním toho, (i) co právo říká (deskripce), (ii) jak by mělo být vykládáno, (iii) jaký má dopad jeho aplikace na společnost, (iv) a co to ve skutečnosti právo je a jaké má morální a politické opodstatnění (čistá teorie práva).<sup>8</sup> Moje disertační práce bude kombinovat především první dva přístupy. Bude tedy obsahovat části, kde budou v návaznostech a komplexně analyzovány poznatky z doktríny, právní normy

---

<sup>6</sup> Ostatně i komentářová literatura je čistě doktrinální, přičemž její význam je bez pochyb. Závěry komentářové literatury totiž často přebírá judikatura. Např. pokud do fulltextového vyhledávače judikatury na webu Nejvyššího správního soudu (dostupný zde: <https://vyhledavac.nssoud.cz/>) zadáme hesla: „Vedral, správní řád, komentář“, nalezneme 1446 rozhodnutí správních soudů, jejichž odůvodnění tato hesla kumulativně obsahuje. Jedná se tedy o odkazy na některé z vydání Vedralova komentáře ke správnímu řádu: buď tedy na starší VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s.; nebo novější VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s.

<sup>7</sup> Často tam, kde autoři z oblasti právní doktrinální vědy používají termín „hypotéza“, ve skutečnosti pracují s výzkumnými cíli, resp. otázkami. Hypotézy lze stanovovat jen při práci s empirickými daty, nikoliv při vyslovování názorů autora na danou právní problematiku, resp. při výkladu práva.

<sup>8</sup> Srov. SMITS, J. *The mind and method of the legal academic*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012, s. 9.



a judikatura. Zároveň bude obsahovat úvahy o tom, jak by zkoumané instituty měly být správně vykládány, popř. i upraveny (úvahy *de lege ferenda*). V této části se tedy bude jednat o kritickou právní studii (kritickou právní analýzu). V části práce poté budu využívat i čtvrtý přístup, a to při zkoumání toho, jaké opodstatnění má to, že zákonodárce k zajištění sledovaného cíle (chráněný zájem – objekt) zvolil model disciplinárního trestání.

V práci by tak mělo být skloubeno teoretické poznání a metody s (legislativní i aplikační) právní praxí. Mělo by se tedy jednat o teoreticko-právní studii obsahující důsledné propojení s aktuálním platným právním stavem a judikatorními výstupy.

Konkrétní metody, které při svém výzkumu budu aplikovat, lze shrnout poměrně jednoduše. Bude se totiž jednat o klasické metody doktrinárního výzkumu, tedy především o analýzu, syntézu a kritiku právních předpisů, literatury a judikatury. Práce bude částečně vycházet z metody deskriptivní, dále bude implementována metoda historicky-srovnávací, indukce (např. z obecných poznatků z judikatury bude dovozováno na obecné koncepty), a naopak i metody dedukce (např. některé obecné teoretické poznatky o správním trestání budou aplikovány na konkrétnosti trestání disciplinárního).

### **1.3. Cíl práce a výzkumné otázky**

Hlavním cílem mé práce je v širších souvislostech analyzovat institut disciplinárních deliktů a disciplinárního trestání státních zaměstnanců a popsat principy jejich fungování v českém právním řádu. Práce nemá být pouze kompilátem právních předpisů, doktrín a judikatury. Proto se pokusím uvedené kriticky analyzovat a ke všem podrobnostem vyslovovat vlastní závěry. Tam, kde to bude vhodné, budu vyslovovat i úvahy *de lege ferenda*.

Byť disciplinární právo státních zaměstnanců rozhodně nelze označit za v doktríně zcela opomíjenou oblast (práce v této oblasti budou citovány dále), stále se jedná o oblast spíše okrajovou. Většina prací věnovaných výlučně této oblasti se vyskytuje nejčastěji v podobě časopiseckých článků zaměřených na konkrétnější aspekty, popř. v částech komentářů k ZSS. Proto bych byl rád, aby moje práce poskytla ucelenější pojednání o tématu disciplinárního práva státních zaměstnanců, které zahrne jak praktické výkladové analýzy, tak potřebný teoretický základ. O zkoumaném institutu pojednám jak z pohledu práva hmotného, tak z pohledu práva procesního.

S ohledem na jistou okrajovost tématu v doktríně a vlastně i v judikatuře se dle mého názoru ve zkoumaném tématu vyskytují jak nesprávné, tak i nedostatečně odůvodněné postuláty. I na ty bych se rád v práci zaměřil. Ty, které považuji za nesprávné, se pokusím

vyvrátit. Pro ty, které považuji za sice správné, avšak nedostatečně odůvodněné, se pokusím nabídnout podrobnější odůvodnění.

Hlavní cíl mé práce (kompletní pojednání) se poté rozprostírá do mnou stanovených dílčích výzkumných otázek. Ty jsou následující:

- Jak hluboké historické kořeny má systém disciplinárního trestání státních zaměstnanců na našem území?
- Jak se na našem území vyvíjel koncept státní služby?
- Existuje jiné než historické a politické (kulturní) opodstatnění, proč zákonodárce volí u státních zaměstnanců model veřejnoprávního disciplinárního trestání?<sup>9</sup>
- Je rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP?
- Státní zaměstnanec je v rámci disciplinární odpovědnosti povinen dodržovat služební kázeň. Jakými všemi formami realizace práva může být stanoveno, co je služební kázeň (stanoveny povinnosti státního zaměstnance)? Lze v rámci služební kázně zaměstnanci stanovovat povinnosti služebními (či vnitřními) předpisy a služebními příkazy?
- Mají pravidla etiky stanovená služebním přepisem ve vztahu k ostatním povinnostem státních zaměstnanců výsadní právní postavení?
- Je státní zaměstnanec kárně odpovědný i za jednání v soukromí, bez vztahu k jím vykonávané službě (např. snížení důstojnosti profese apod.)?
- Existují v disciplinárním právu státních zaměstnanců okolnosti vylučující protiprávnost?
- Výzkumné otázky vztahující se k formálním znakům kárného provinění státního zaměstnance:
  - Věk a přičetnost – je státní zaměstnanec kárně odpovědný i za jednání spáchané v nepřičetnosti?

---

<sup>9</sup> Zde se bude jednat o posouzení toho, zdali mají mít některé vztahy ve veřejné správě vůbec charakter veřejnoprávní. Při tom bude nutné posuzovat jednotlivé právní poměry založené konkrétními předpisy zvlášť (např. služební poměr, poměr v advokátním stavu). K zamyšlení nad touto otázkou mě inspiroval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č.j. 7 As 66/2010–119, v němž byl vysloven názor, že „český právní řád vytváří mezi ‚služebníkem státu‘ a státem klasický veřejnoprávní služební poměr s veřejnoprávní metodou právní regulace těchto vztahů, tedy založený mimo jiné na tom, že služební poměr vzniká, mění se a zaniká zásadně veřejnoprávním (správním) aktem správního orgánu. Existence služebních poměrů má v podmínkách moderního právního řádu důvody zřejmě spíše tradiční, politické a emocionální a nelze ji odůvodnit silnými doktrinárními nebo systémovými argumenty. Stabilita a intenzita vzájemného svazku mezi ‚služebníkem státu‘ a státem je totiž zásadně dosažitelná i soukromoprávní metodou právní regulace (zřejmě v kombinaci s ochrannými normami trestněprávními).“

- Co je objektem kárného provinění státního zaměstnance? Lze objekt dělit podle stupně abstrakce?
- Je při posuzování objektivní stránky kárného provinění státního zaměstnance zkoumána volní složka jednání? Jsou kárná provinění delikty ohrožujícími, či poruchovými?
- Subjekt kárného provinění je poměrně jednoznačná oblast. Zde tedy žádný dílčí výzkumný cíl nestanovují.
- Jakou roli v rámci subjektivní stránky hraje zavinění a jeho stupeň?
- Existuje materiální složka kárného provinění?
- Jak se v kárném řízení aplikuje správní řád?
- Jaká jsou specifika rozhodování kárných komisí jako kolegiálních orgánů?
- Jaká procesní práva mají účastníci kárných řízení a z čeho tato práva vyplývají?
- Jaké nedostatky vykazuje systém kárného řízení ve vztahu k institutu podjatosti?
- Jak se zahajuje kárné řízení? Je podnět jeho povinnou prerekvizitou? Je na základě podnětu vždy potřeba kárné řízení zahájit?
- K jakým kritériím přihlíží kárná komise při ukládání vhodného kárného opatření? Jakou roli hraje správní uvážení a výklad neurčitých pojmů?
- Uplatňuje se při ukládání kárných opatření za více kárných provinění absorpční zásada, popř. jakým způsobem? Jaké deficity ZSS ve vztahu k této zásadě obsahuje?
- Je v kárném řízení aplikovatelná zásada *non bis in idem*, popř. jakým směrem?
- Jsou rozhodnutí vydaná v kárném řízení soudně přezkoumatelná?
- Je soudně přezkoumatelná i výtka uložená za drobné nedostatky ve službě?

Je nutné upozornit na to, že jednotlivé otázky jsou vzájemně provázány a zjištění učiněná při zkoumání jedné otázky pak budou ovlivňovat jak zkoumání dalších otázek, tak formulování odpovědí na tyto otázky (formulování výsledků). Příkladem lze tak zmínit, že posouzení aplikovatelnosti trestněprávní větve čl. 6 EÚLP bude patrně ovlivňovat i posouzení využitelnosti trestněprávních zásad v disciplinárním trestání. Na skupinu výzkumných otázek vždy odpovím ve shrnutí k jednotlivým kapitolám. V závěru celé práce tyto odpovědi shrnu, a hlavně na jejich základě odpovím i na dvě významnější a obecnější výzkumné otázky, a to:

- Jaké místo má disciplinární právo trestní v systému práva obecně a v systému práva správního?

- Jaké jsou nedostatky modelu disciplinárního řízení dle ZSS? Existuje zde prostor pro zlepšení a je takové zlepšení nutné (úvahy *de lege ferenda*)?

#### **1.4. Publikace závěrů této disertační práce**

Již v průběhu doktorského studia jsem publikoval některé závěry mého disertačního výzkumu v recenzovaných periodikách. Z některých těchto publikací vycházím v jednotlivých kapitolách této práce. Pokud tak činím, vždy tak uvádím hned u názvu kapitoly v referenci, tedy v poznámce pod čarou. Jedná se o publikace, jejichž jsem jediným autorem. Jde o tyto publikace:

- CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Ročník LIII, 2020, č. 4, s. 201-218.
- CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, s. 324-329.
- CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, 2015, č. 4, s. 400-406.

## 2. Vymezení základních pojmů

Státní službu popsal Pomahač v roce 2003 jako „*důležitou složku státní správy, neboť pod pojmem státní služba obvykle rozumíme právní poměry zaměstnanců ve státní správě. Někdy se jím rozumí přímo i tito zaměstnanci anebo činnosti, jež vykonávají.*“<sup>10</sup> O 10 let později poté uvedl, že „*v právním smyslu pod pojmem státní služba obvykle rozumíme právní poměry zaměstnanců ve veřejném sektoru, liší-li se ovšem něčím od běžného pracovního poměru.*“<sup>11</sup> Právě na tyto právní poměry zaměstnanců ve veřejném sektoru (ne však všech zaměstnanců) se v mé práci zaměřuji, a to především na jejich disciplinární odpovědnost.

Klíčovými pojmy této práce pak tedy jsou veřejný disciplinární delikt a státní zaměstnanec. Pokusím se oba pojmy pro účely této práce definovat, a to s pomocí těch, kteří tak již učinili přede mnou.

### 2.1. Veřejný disciplinární delikt

Nejdříve k veřejnému disciplinárnímu deliktu. Veřejný disciplinární delikt je teoretickým pojmem spadajícím do odvětví správního práva, konkrétně do podoblasti správního práva trestního. Pokud jde o zmíněnou oblast správního práva trestního, uvádí Prášková, že v literatuře a soudní i správní praxi se můžeme setkat s poměrně zaměnitelnými pojmy trestní právo správní, správní právo trestní, správněprávní odpovědnost či správní trestání. Tyto pojmy jsou používány v zásadě k označení stejného právního jevu, odlišnost plyne ze zdůraznění obsahové či formální stránky.<sup>12</sup> Pro účely mé práce nepovažuji za teoreticky, ba již vůbec prakticky, podstatné mezi těmito pojmy důkladně rozlišovat<sup>13</sup>, a v této práci podrobně popisovat jejich jednotlivé nuance. Proto budu tyto pojmy používat zaměnitelně.<sup>14</sup>

U veřejného disciplinárního deliktu se setkáme nejčastěji s označením správní disciplinární delikt.<sup>15</sup> Pokud budeme teoreticko-právně důslední, je správní disciplinární delikt

---

<sup>10</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002, s. 125.

<sup>11</sup> POMAHAČ, R. et al. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 172.

<sup>12</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 3. Zde i podrobněji k nuancím v rozlišení těchto jednotlivých pojmů.

<sup>13</sup> Důkladné rozlišování je podle mého názoru spíše historickou záležitostí.

<sup>14</sup> Podle některých autorů pak zatímco správní trestání označuje oprávnění veřejné správy trestat, tak pojem správní právo trestní pak označuje celý subsystém správního práva (srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 2-3). Jazykově se jedná o logické rozlišování (pojem správní trestání skutečně navozuje dojem, že se jedná o jednu z činností veřejné správy), avšak jak jsem již zmínil, nepovažuji za nutné v rámci této práce mezi těmito pojmy rozlišovat. Jakoukoliv pomoc při interpretačních potížích uvedených teoretické rozlišování nepřináší.

<sup>15</sup> Ten používají např. Prášková (srov. PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 321; či PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha:

pojmem spadajícím pod pojem veřejný disciplinární delikt. Za správní disciplinární delikty lze např. podle Staši považovat pouze ty disciplinární delikty, které projednávají správní orgány. Disciplinární delikty na poli veřejného práva projednávají jinými než správními orgány, např. kárnými soudy, pak logicky za takové považovat nelze, a jako takové je lze pouze obecně označit za veřejné disciplinární delikty.<sup>16</sup> Proč jsem tedy u státních zaměstnanců, resp. u mé disertační práce, zvolil označení veřejný disciplinární delikt, a nesáhl jsem ke konkrétnějšímu „správní disciplinární delikt“? Shora uvedené teoretické rozlišení považuji za logické, avšak ne za jediné možné. Pro Stašovo rozlišení je totiž nejpodstatnější určení toho orgánu, který o disciplinárním deliktu rozhoduje. Tato otázka je však do jisté míry ponechána na uvážení zákonodárce.<sup>17</sup> Jak jinak si lze vysvětlit, že o disciplinárních deliktech exekutorů rozhoduje nezávislý kárný soud<sup>18</sup>, zatímco o disciplinárních deliktech exekutorských koncipientů či kandidátů či disciplinárních deliktech notářů rozhodují orgány jejich samosprávných komor, tedy správní orgány. Všem z uvedených subjektů je do jisté míry svěřen výkon státní moci<sup>19</sup>, avšak u exekutorů budeme mluvit o veřejném disciplinárním deliktu a u notářů o správním disciplinárním deliktu? Proto se domnívám, že ve vztahu k disciplinárním deliktům osob, které jsou v určitém postavení v rámci veřejnoprávní společenosti, je obecně vhodnější a přehlednější používat objímající a obecné spojení „veřejný disciplinární delikt“, a blíže nekonkretizovat (nerozlišovat mezi správním disciplinárním deliktem a onou zbytkovou kategorií veřejných disciplinárních deliktů).<sup>20</sup> Tím důvodem je záměr jednoznačně odlišit disciplinární delikt na poli veřejného práva (použitím pojmu „veřejný“) a disciplinární delikt na poli soukromého práva. Další rozdělení veřejných disciplinárních deliktů na správní disciplinární delikty a zbytkové disciplinární delikty (projednávají jinými než správními orgány) je pak samozřejmě možné, ale je třeba ho vždy konfrontovat s tou v té době účinnou právní úpravou, když např. to, že o disciplinárních deliktech exekutorů rozhoduje soud, a nikoliv správní orgán, je spíš

---

C.H. Beck, 2013, s. 148), Staša (srov. STAŠA, J. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 201) a Kopecký (srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 310).

<sup>16</sup> Srov. STAŠA, J. In: MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 202.

<sup>17</sup> Výjimka platí např. pro soudce, neboť pokud by o jejich kárné odpovědnosti rozhodoval jiný než soudní orgán (např. tedy orgán státní správy) mohla by taková úprava zasahovat do Ústavou zaručené nezávislosti soudní moci.

<sup>18</sup> Srov. ustanovení § 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

<sup>19</sup> Exekutorům, exekutorským kandidátům a koncipientům je svěřeno zajištění vymahatelnosti exekučních titulů (srov. ustanovení § 1 odst. 2 exekučního řádu). Notářům je pak např. svěřeno rozhodování o pozůstalosti – rozhodování soudních komisařů, tedy vlastně také výkon soudní moci [srov. ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) bod 1. notářského řádu].

<sup>20</sup> Pojem veřejný disciplinární delikt pak v sobě zahrnuje jak správní disciplinární delikty, tak právě jiné veřejné disciplinární delikty (soudců, poslanců atp.).

důsledkem zákonodárcova populismu, než promyšleným teoreticko-právním krokem.<sup>21</sup> Právě na základě tohoto obecnějšího označení dosáhneme přehledného a jasného rozlišení mezi disciplinárním deliktem jako institutem veřejného práva a disciplinárním deliktem jako institutem soukromého práva, tedy disciplinárním deliktem člena spolku<sup>22</sup>, člena družstva<sup>23</sup> či člena politické strany<sup>24</sup>.

Disciplinární delikt státního zaměstnance je pak samozřejmě deliktem veřejným, a to konkrétně deliktem z podmnožiny správní – správní disciplinární delikt.<sup>25</sup> Právě s ohledem na možnou proměnu právní úpravy, která je pro ono konkrétnější zařazení rozhodná, jsem však při tvorbě názvu této práce zvolil ono stářejší a obecnější „veřejný disciplinární delikt“. Tam, kde to v této práci nebude rozhodné, nebudu mezi pojmy rozlišovat. Tam, kde bude potřeba rozlišit, učiním tak výslovně.

Žádný právní předpis potom pojem veřejný (ani správní) disciplinární delikt nedefinuje. Tato úloha tedy „zbyla“ na doktrínu a judikaturu. Prášková správní disciplinární delikt definuje tak, že se jedná o delikt „*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.*“<sup>26</sup> Judikatura poté taktéž zdůrazňuje, že u veřejných disciplinárních deliktů „*souvisí porušená povinnost s příslušností pachatele k určité veřejnoprávní organizaci, a to i nezávisle na jeho vůli. Objektem veřejného disciplinárního deliktu je pořádek – kázeň, disciplína ve vnitřních vztazích zmíněné organizace...*“<sup>27</sup> Staša nepoužívá pojmu instituce či veřejnoprávní organizace, ale obecnějšího a pravděpodobně přiléhavějšího „*příslušnost*

---

<sup>21</sup> Do 25. 6. 2009 kárnou pravomoc nad exekutory vykonávaly orgány Exekutorské komory České republiky. Až tzv. sankční novelou exekučního řádu (zákonem č. 183/2009 Sb.) byla kárná pravomoc svěřena kárnému senátu Nejvyššího správního soudu. Byť notáři taktéž vykonávají státní moc (např. jako soudní komisaři v dědických řízeních), o jejich kárných proviněních rozhodují kárné senáty samosprávné Notářské komory České republiky. Není však tajemstvím, že exekutoři se u většiny společností (byť se obrovskou mírou zasloužili o zlepšení, resp. spíše obnovení, vymahatelnosti práva) netěší dobré pověsti; notáři naopak ve společnosti požívají značného respektu. Pokud chtěl být zákonodárce férový, neměl dbát na společenské tendence a buď kárným senátům Nejvyššího soudu svěřit projednávání kárných provinění jak exekutorů, tak notářů, nebo neměl kárným senátům Nejvyššího správního soudu v této oblasti svěřovat pravomoc vůbec. Když tak učinil pouze u jedné profese, ukazuje to spíše na to, že se choval populisticky tak, aby společnost nabyla dojmu, že nad těmi „zlými“ exekutory stojí nezávislý soud, nikoliv jejich samosprávná komora.

<sup>22</sup> Upraveno v ustanovení § 239 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>23</sup> Ustanovení § 614 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

<sup>24</sup> Srov. v tomto ohledu nedostatečnou úpravu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

<sup>25</sup> Jak však bylo shora uvedeno, pokud by došlo ke změně právní úpravy tak, že by o disciplinárních deliktech státních zaměstnanců rozhodovaly soudy, či spíše kvazisoudní tribunály, nebylo by možné takové delikty nadále označovat za správní disciplinární, nýbrž by pouze spadly do všeobíhající množiny veřejných disciplinárních deliktů.

<sup>26</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 148.

<sup>27</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č.j. 8 As 48/2012-50.

*k veřejnoprávní pospolitosti*“.<sup>28</sup> Z uvedeného je tak zřejmé, že nejvíce se veřejný disciplinární delikt odlišuje od ostatních odpovědnostních institutů správního práva trestního objektem (chráněným zájmem) a subjektem (spáchat ho může pouze ten, kdo je v určitém postavení v rámci veřejnoprávní pospolitosti).

## 2.2. Státní zaměstnanec

Zatímco pojem veřejného disciplinární deliktu a jeho definice nepůsobí v běžném styku až takové problémy, neboť takový pojem není v běžné řeči téměř používán, pojem státního zaměstnance je již lingvistickým oříškem. Široká veřejnost si pod pojmem státní zaměstnanec může totiž představit pojem úředník, bez rozlišení aspektu, zda se jedná o úředníka státního či samosprávného. Stejně tak si široká veřejnost pod tímto pojmem představí např. policistu či vojáka z povolání, či dokonce jakéhokoliv zaměstnance, který je placen ze státních (či jiných veřejných) prostředků.<sup>29</sup> Pro odbornou práci je však třeba důsledně pojem státního zaměstnance odlišit od pojmů, jakými jsou např. právě úředník, veřejný služebník, policista či voják z povolání.

Pro účely této práce však samozřejmě nemůžu brát v potaz, jak pojem státní zaměstnanec vnímá laická veřejnost, nýbrž se musím soustředit na zákonnou definici. Pojem státního zaměstnance je v našem právním řádu definován<sup>30</sup> v § 6 ZSS poměrně jednoznačně, a to následujícím způsobem: „*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.*“<sup>31</sup> Jedná se tak o definici *stricto*

---

<sup>28</sup> STAŠA, J. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 201.

<sup>29</sup> Např. i asistenti soudců. Nehledě na to, že laická veřejnost často nerozeznává mezi zaměstnancem státní služby a zaměstnancem územní samosprávy.

<sup>30</sup> To však neznamená, že v běžné řeči tento pojem nežije vlastním životem, jak je uvedeno shora.

<sup>31</sup> Ustanovení § 5 ZSS pak mezi činnostmi služby řadí: „*a) přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, b) přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace, c) přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů, d) řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady, e) vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů, f) státní statistickou službu, g) správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníkům osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána, h) ochranu utajovaných informací, i) zabezpečování obrany státu, j) zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti, k) obhajobu zahraničních zájmů České republiky a zájmů České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii nebo v jiné mezinárodní organizaci, l) přípravu nebo realizaci dotační politiky, m) přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje, n) přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly, o) ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém, p) zadávání veřejných zakázek, q) audit, r) zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců, s) řízení činností uvedených v písmenech a) až r), t) přípravu a vypracování odborných věcných podkladů k činnostem uvedeným v písmenech a) až d), g), k) až n) a p), s výjimkou podkladů spočívajících ve fyzikálních měřeních,*



*sensu* zavedenou pro účely ZSS. *Largo sensu* by naopak za státního zaměstnance (nyní bez toho, jak tento pojem vnímá laická veřejnost) bylo možné považovat jakéhokoliv zaměstnance státu, který při své práci plní úkoly státu, resp. jakéhokoliv organizační složky či státního podniku.<sup>32</sup> Takový pojem by se tedy mohl užívat např. i pro příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky z povolání. Avšak jejich služební poměry jsou upraveny zvláštními zákony, přičemž v nich jsou uvedena právě tato označení, kdy uvedené je zvláštním typem státní služby<sup>33</sup>, oproti státní službě obecné (někdy též civilní).<sup>34</sup>

Když v této práci používám pojmu státní zaměstnanec, budu tím myslet tento pojem, jak je definovaný ZSS, nikoliv v jeho obecném či laickém pojetí. Jedinou výjimku tvoří historický exkurz mé práce. V této části budu pojem státní zaměstnanec používat v takovém kontextu, jak byl tento pojem chápán vždy v konkrétním historickém úseku. Činím tak pro usnadnění čitelnosti historické kapitoly (často však budu pracovat s pojmem „úřednictvo“).

### 2.3. Veřejný disciplinární delikt státního zaměstnance – kárné provinění

Spojením pojmu veřejný disciplinární delikt a pojmu státní zaměstnanec se pak konečně dostávám k názvu mé disertační práce. Veřejný disciplinární delikt státního zaměstnance je pak logicky disciplinárním deliktem, kterého se dopustí státní zaměstnanec. Český právní řád ho označuje za kárné provinění státního zaměstnance. Zde opět do popředí vystupuje pojmová roztržitost. Nehledě na to, zda se pohledem teorie správního práva disciplinární delikt považuje za správní, či za onen zbytkový (projednávaný jinými než správními orgány), zákonodárce jeho označení v jednotlivých předpisech volí nahodile.<sup>35</sup> I uvedené podporuje můj závěr, že není vhodné stavět teoretické koncepty na nuancích, které zákonodárce volí/mění bez

---

*chemických rozbořech nebo porovnávání a určování technických parametrů, u) přípravu k výkonu zahraniční služby.*“

<sup>32</sup> Obdobně k pojmu státní zaměstnanec srov. HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 329.

<sup>33</sup> Srov. VESELÁ, M. Současná právní úprava institutu státní služby v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník IV, číslo 4/1996, s. 601. Autorka se zde vyjadřuje k dnes již neúčinným předpisům upravujícím službu příslušníků bezpečnostních sil (dříve „rozkouskováno“ do jednotlivých zákonů – např. zvlášť pro policisty, zvlášť pro členy Vězeňské služby apod.) a vojáků. Na konceptu obecné a zvláštní služby to nic nemění.

<sup>34</sup> Služební poměr příslušníků dnes upravuje ZSPPBS. Služební poměr vojáků z povolání pak reguluje ZVP.

<sup>35</sup> Za kárné provinění tak např. označuje disciplinární delikt státního zaměstnance a advokáta (oboje správní disciplinární delikty) a zároveň i disciplinární delikt soudce, státního zástupce a exekutora (zbytkový veřejný disciplinární delikt). Disciplinární delikty vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů (oboje správní disciplinární delikt) pak označuje za kázeňské přestupky. Disciplinární delikty poslanců a senátorů pak zákonodárce označuje za disciplinární provinění. Disciplinární delikty lékařů a stomatologů pak zákonodárce blíže neoznačuje. To jsou jen některé z příkladů. K přehlednému srovnání zákonných názvů veřejných disciplinární deliktů srov. STAŠA, J. In: MATEŠ, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 201-216. Pouze k těm, které lze označit za správní disciplinární delikty (projednávají je správní orgán) srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 310-319.

hlubšího uvážení.<sup>36</sup> Kárné provinění státního zaměstnance je definováno v § 88 odst. 1 ZSS jako zaviněné porušení služební kázně.<sup>37</sup> Kárné provinění státního zaměstnance pak v práci volně zaměňuji s pojmem disciplinární delikt státního zaměstnance. Nedomnívám se, že je třeba lpět na přesném zákonném označení, o to navíc v situaci, kdy mezi pojmy nelze činit ani drobné rozdíly.

To jsou základní teoretické a zákonné pojmy, se kterými budu v disertační zacházet. Čtenáře prosím, aby vzal na vědomí, že v této části jsou tyto pojmy vymezeny pouze v jejich základních obrysech. Podstatnou částí mé práce je tyto pojmy popsat a analyzovat podrobně<sup>38</sup>, přičemž tak samozřejmě učiním v následujících kapitolách.

---

<sup>36</sup> Viz shora zmíněny „boj“ mezi pojmy veřejný disciplinární delikt a správní disciplinární delikt.

<sup>37</sup> Otázkou, které se budu věnovat dále, pak je, zda i drobný nedostatek ve službě, za který lze státnímu zaměstnanci uložit výtku, lze považovat za kárné provinění (srov. § 88 odst. 3 ZSS).

<sup>38</sup> Např. všechny pojmové znaky disciplinárního deliktu státního zaměstnance.

### 3. Historie státní služby se zaměřením na disciplinární delikt státního zaměstnance

Je snad již nepominutelnou tradicí v akademických pracích v oboru práva věnovat alespoň krátkou kapitolu historickému vývoji daného institutu. I já tedy tak učiním, byť se pokusím být spíše stručný, neboť historií státní služby (a potažmo tedy i historií veřejných disciplinárních deliktů státních zaměstnanců) se komplexně zabývají spíše práce a publikace z odvětví právní historie.<sup>39</sup> Hlavním úkolem této kapitoly je poskytnout dostatečný faktický rámec pro poskytnutí odpovědí na první skupinu výzkumných otázek, tedy:

- Jak hluboké historické kořeny má systém disciplinárního trestání státních zaměstnanců na našem území?
- Jak se na našem území vyvíjel koncept státní služby?
- Existuje jiné než historické a politické (kulturní) opodstatnění, proč zákonodárce volí v jednotlivých oblastech model disciplinárního trestání?

Jak to u právních institutů českého práva bývá, k nejvýznamnějšímu rozvoji došlo v dobách Rakouského císařství (1804–1867) a následně v dobách Rakousko-uherské monarchie (1867–1918). Samotný vývoj státní služby lze pak optikou moderního pojetí tohoto institutu rozdělit na období před rokem 1914 a období po tomto roce, neboť právě v tomto roce byla přijata služební pragmatika.<sup>40</sup> Na danou dobu se jednalo o velice kvalitní a komplexní předpis (k tomu viz dále), ze kterého následně vycházelo disciplinární právo až do roku 1938 (resp. formálně až do roku 1950) a i nyní ZSS z něj (pravděpodobně) čerpá.

#### 3.1. Před služební pragmatikou

Úřednictvo (byrokraté), tak jak tento pojem chápeme dnes, se na našem území začalo pomalu formovat s příchodem Habsburků na český trůn. Zmínit lze např. zřízení apelačního soudu a následný rozvoj soudního úřednictva. Je třeba uvést, že až do přelomu 18., resp.

---

<sup>39</sup> Srov. SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, 452 s. Z této práce v této kapitole čerpám.

<sup>40</sup> Zákon č. 15/1914 Zákoníku říšského pro království a země v radě říšské zastoupené, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika). Dostupný ve virtuální knihovně právních předpisů, která zprostředkovává obsah rakouské říšské sbírky zákonů z období 1848–1918: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>.

19. století nebyly soudnictví a správa odděleny. Proto lze soudní aparát (i soudce) v těchto dobách zařadit do pojmu úřednictvo.<sup>41</sup> Co je z pohledu mé disertační práce důležité, je především to, že až do osvícenství neplatily žádné záruky v procesu odvolávání úředníka, a nelze tedy hovořit o upravené oblasti disciplinární odpovědnosti. Vše bylo na neomezeném uvážení panovníka.<sup>42</sup>

Za vlády Josefa II. (druhá polovina 18. st.) bylo uskutečněno hned několik reforem, které položily základní stavební kámen pro moderní úřednictvo a okrajově i pro veřejné disciplinární právo. Cílem těchto reforem bylo především zajistit výkon císařské moci prostřednictvím úředníků a oslabit pozici úředníků stavovských, jejichž prostřednictvím byla doposud správa vykonávána. Na konci 18. století se státní (císařská) služba stává základním kamenem správního práva. Současně s tímto došlo i k rozvoji disciplinárního práva. Disciplinární právo bylo však složkou práva policejního. O tom vypovídá i to, že pro pojem disciplinárního práva se používal termín služební policie, když za „*éry policejního státu bylo vůbec nemožno disciplinu přesně odlišiti od policie...*“.<sup>43</sup> Optikou předmětu mé disertační práce nelze v této době hovořit o jednotném kodexu, který by upravoval odpovědnost za disciplinární delikt státního úředníka. Jednotlivé povinnosti a procesy byly upravovány především dvorskými dekrety a interními předpisy daných služebních úřadů. Dvorskými dekrety byly především regulovány podmínky pro přijetí do služby, následně se však přidávaly i podmínky pro propuštění ze služby, tedy *de facto* i regulace týkající se disciplinární odpovědnosti. Např. tak dvorský dekret z 8. 3. 1772 určil, že státní služebníci, kteří ve službě spáchali zločin, mají být ze služby propuštěni.<sup>44</sup> Dále se principy služebního práva konkretizovaly různými oběžníky, prohlášeními atp. O jejich závaznosti však mezi historiky neexistuje shoda.<sup>45</sup>

Lze tak uzavřít, že byť se disciplinární právo státních služebníků rozvíjelo již od dob zeměpanských úředníků, neexistovala jeho jednotná kodifikace. Po dlouhou dobu tak bylo

---

<sup>41</sup> K tomu blíže SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, s. 52.

<sup>42</sup> OGRIS, W. *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003*. Thomas (Olechowski hrsg.), Wien: Böhlau 2003, s. 79.

<sup>43</sup> Srov. HÁCHA, E. Disciplinární právo. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I, Brno: Nakladatelství Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 389.

<sup>44</sup> SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, s. 73.

<sup>45</sup> Megner jim přisuzuje sílu zákona (MEGNER, K. *Beamte. Wirtschafts und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*. 2. Auflage. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1986, s. 31.). Za vnitřní předpis (instrukci) je považuje Hoke (HOKE, R. *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien-Köln-Weimar: Böhlau, 1992, s. 262. Podrobněji srov. SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, s. 88-89.

disciplinární právo úředníků roztrženo v „*četných dekretch dvorských a dekretch dvorské komory*.“<sup>46</sup>

Hácha<sup>47</sup> uvádí, že k jakési kodifikaci dospělo disciplinární právo státních úředníků<sup>48</sup> (civilní služba státní) již v císařském nařízení č. 64/1860, o disciplinárním postihu sluhů a úředníků.<sup>49</sup> Tento předpis představoval základní úpravu disciplinárního práva státních sluhů a úředníků až do přijetí služební pragmatiky. Tímto předpisem se navíc Rakouské císařství a následně tedy i Rakousko-uherská monarchie vymezila od pruské teorie, která razila disciplinární právo úředníků jako zvláštní složku trestního práva.<sup>50</sup> Jednalo se o předpis o 17 paragrafech.

Hned úvodní paragraf nařízení stanovoval základní skutkovou podstatu disciplinárního deliktu státního zaměstnance, a to následujícím způsobem: „*Jakékoliv neplnění povinností uložených úředníkům jejich úřadem, služební přísahou nebo obecnými nebo zvláštními předpisy se považuje za disciplinární delikt...*“<sup>51</sup> V méně závažných případech se za porušení ukládalo pokárání (napomenutí). V závažnějších a opakovaných případech pak již „klasické“ disciplinární tresty.

Druhý paragraf poté vyjmenovával disciplinární tresty jako takové. Mezi ně řadil: a) důtku<sup>52</sup>, b) peněžitou pokutu, c) odložení služebního postupu, d) přeložení (na jiný úřad nebo služební místo), e) propuštění. „*O sankci rozhodovala pětičlenná komise zřízená při státních, provinčních a zemských úřadech pro jejich zaměstnance a při místodržitelství pro ostatní úředníky. Obdobné komise vznikly také u všech ústředních ministerstev. Komise přitom byla složena ze jmenovaných, nikoliv volených úředníků.*“<sup>53</sup>

---

<sup>46</sup> HÁCHA, E. Disciplinární právo. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I, Brno: Nakladatelství Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 391.

<sup>47</sup> Tamtéž, s. 392.

<sup>48</sup> K tomu lze pro úplnost dodat, že disciplinární právo v jiných veřejnoprávních oblastech, které však nejsou předmětem zkoumání této disciplinární práce, již také v této době nabývalo do jisté míry kodifikovanou podobu. Lze tak jmenovitě zmínit např. prozatímní řád advokátní ř. z. č. 364/1849, podle kterého vykonávaly disciplinární dozor vrchní zemské soudy a nejvyšší soud (zde můžeme vidět, že dnešním pohledem by disciplinární delikty advokátů nemohly být nazvány „správními“, nýbrž pouze veřejnými – zařazení tedy určuje zákonodárce). Až následně byla zák. ř. z. č. 40/1872 svěřena disciplinární pravomoc stavovské (advokátní) komoře.

<sup>49</sup> Dostupné v němčině zde: <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18600004&seite=00000119>.

<sup>50</sup> HÁCHA, E. Disciplinární právo. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I, Brno: Nakladatelství Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 396.

<sup>51</sup> Za doslovný překlad tohoto ustanovení a pomoc s překladem dalších ustanovení tohoto nařízení děkuji mé sestřenci Julii Stávkové. Navzdory tomu, že je rodilou mluvčí, dala jí podle jejích slov starorakouská němčina zabrat. Děkuji jí také za pomoc s překladem ostatních německojazyčných textů.

<sup>52</sup> Nezaměňovat s napomenutím/pokáráním. Pokárání bylo pouze výstrahou, která se nezaznamenávala do služebního spisu.

<sup>53</sup> SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, s. 215. Dále srov. ustanovení § 11 nařízení 64/1860 ř.z.

Na první pohled se tak jednalo o poměrně podrobnou a přehlednou úpravu. V nařízení však chyběla zásadní oblast. Tou byla podrobná úprava samotného správního procesu rozhodování o disciplinárním deliktu státního úředníka či sluhy. Jelikož v té době neexistoval ani generální právní předpis typu správního řádu, který by se použil subsidiárně a samotné rozhodnutí o disciplinárním deliktu bylo vyloučeno ze soudního přezkumu<sup>54</sup>, mohlo dát uvedené nařízení široké pole pro svévolné uplatňování disciplinární pravomoci. Jisté procedurální záruky však nařízení obsahovalo, a to především právo podat odvolání (bez odkladného účinku) s tím, že nadřízená instance přezkoumávala rozhodnutí o disciplinárním deliktu jak po stránce zákonnosti, tak po stránce věcné.<sup>55</sup> Stále však platí, že disciplinární právo zde sloužilo primárně pro vynucování poslušnosti ze strany panovníka, resp. ze strany jemu podřízených vykonavatelů císařské moci.

Navíc byla některá konkrétní práva a povinnosti státních služebníků upravována dalšími předpisy, o jejichž závaznosti lze vést polemiku (viz shora). Z těch, o jejichž závaznosti však pochyb není, lze např. zmínit úpravu platů úředníků dle jejich rozdělení do jedenácti tříd hodnosti či řádu. Konkrétně se jednalo o zákon z roku 1873, označený číslem 47.<sup>56</sup> Již v této době bylo zřejmé odlišení zaměstnanců v císařském sektoru od zaměstnanců v sektoru soukromém. Byť ještě není možné mluvit o nějaké zvýšené ochraně a zcela formalizovaném ukončování služebních poměrů, císařští úředníci požívali hned několika výhod. Mezi ně patřila např. starobní penze. Již v této historické fázi byly tedy zřejmé odlišnosti mezi veřejnoprávním poměrem státních služebníků a soukromoprávním poměrem ostatních zaměstnanců. V souvislosti s tím se začalo formovat i podrobnější disciplinární právo státních zaměstnanců.

### 3.2. Služební pragmatika

Zlom v chápání disciplinárního práva státních zaměstnanců pak přichází v roce 1914. Jak jsem již shora uvedl, tohoto roku nabyla účinnosti služební pragmatika. Tu lze považovat za kodexovou úpravu regulující služební poměr státních úředníků a státních sluhů<sup>57</sup> v celku, tedy zahrnující regulaci hmotněprávní odpovědnosti i regulaci řízení o disciplinárních

---

<sup>54</sup> Srov. MEGNER, K. *Beamte. Wirtschafts und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*. 2. Auflage. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1986, s. 136.

<sup>55</sup> SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, s. 215.

<sup>56</sup> Dostupný ve virtuální knihovně právních předpisů, která zprostředkovává obsah rakouské říšské sbírky zákonů z období 1848–1918: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>.

<sup>57</sup> U státních sluhů si lze povšimnout tohoto pojmu, kdy jeho anglický ekvivalent *civil servant* se v anglofonních zemích stále používá, zatímco u nás se od pojmu sluha upustilo. Pojem *civil servant* se však používá pro státní zaměstnance obecně.

deliktech. Z pohledu mé disertační práce je především důležité zmínit, že ve vztahu k disciplinární deliktům státních zaměstnanců a řízení o nich byla služební pragmatika velice podrobná. Na danou dobu se jednalo o velmi detailní, přehlednou a logicky strukturovanou úpravu. Základní služební povinnosti úředníků byly upraveny ve druhém oddílu služební pragmatiky. Úředníkům tak kromě loajality k císaři Pánu byly stanoveny povinnosti dodržování zákonů, hájení veřejných zájmů, dodržování nestrannosti, poslouchání služebních rozkazů, mlčenlivosti apod. Zmínit lze ustanovení, které by, až na poslední větu, mohlo obstat i v současné úpravě disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, a to § 24: „*Úředník má zachovati ve službě a mimo službu vážnost stavu, chovati se v souhlasu s požadavky disciplíny a všeho se uvarovati, co by mohlo zmenšiti úctu a důvěru, kterou jeho postavení vyžaduje. Také ve výslužbě jest úředník zavázán chovati se přiměřeně k vážnosti stavu.*“<sup>58</sup> Oddíl V. je pak čtivě nazván: „*Jak se trestá porušení povinnosti. Disciplinární odpovědnost*“. Úvodní ustanovení tohoto oddílu, tedy § 87 zní: „*Úředníci, kteří poruší své stavovské a úřední povinnosti, budou bez ujmy své odpovědnosti podle trestního zákona potrestáni pořádkovými nebo disciplinárními tresty, podle toho zdali se porušení povinnosti jeví toliko býti nepořádkem nebo s ohledem na poškození neb ohrožení státních zájmů, na způsob nebo těžkost pochybení na opětování nebo na jinaké přitěžující okolnosti jako služební přečin.*“ Lze si povšimnout, že poměrně jednoznačně a srozumitelně se služební pragmatika vypořádává se zásadou *ne bis in idem*, a to tak, že disciplinární trest nezakládá překážku věci rozhodnuté ve vztahu k trestněprávní odpovědnosti.

Jednotlivé tresty pak služební pragmatika dělí na tresty pořádkové (výstraha a peněžité pokuta) a tresty disciplinární [důtka, vyloučení z postupu do vyšších platů, zmenšení služného (adjuta), přeložení na odpočinek s menším výslužným, propuštění]. Jak naznačuje citovaný § 87 a vyjmenované tresty, rozdělení tkví v závažnosti porušení stavovských a úředních povinností. K uvedenému ještě přistupuje možnost představeného udělovat výtky (nezaměňovat s důtkou či výstrahou).

O pořádkových trestech mohli kromě disciplinárních komisí rozhodovat i přednosta služebního úřadu a přednosta nadřízeného služebního úřadu. Disciplinární tresty však mohly být ukládány toliko nálezem příslušné disciplinární komise. Disciplinární komise první stolice byly zřizovány u míst bezprostředně podřízených ústředním úřadům (srov. § 100). Jednotlivé případy disciplinární komise projednávaly v pětičlenných senátech složených z předsedy nebo

---

<sup>58</sup> Vážnost stavu tak byl úředník povinen zachovávat i mimo službu. Tomu, zda i nyní státní zaměstnanec musí zachovávat vážnost (důstojnost) své profese mimo službu, se budu věnovat dále v této práci.

jeho náměstka a čtyř přísedících.<sup>59</sup> K přijetí rozhodnutí bylo potřeba absolutní většiny všech hlasů, pro trest propuštění však museli hlasovat nejméně 4 členové senátu.<sup>60</sup> Čest a vážnost úřednického stavu a přísné plnění úředních povinností v disciplinárním řízení hájili disciplinární zástupci, tedy vlastně veřejní žalobci.<sup>61</sup> Stále se však nejednalo o klasické obžalovací řízení, neboť rozhodnutí, zda bude disciplinární řízení zahájeno, bylo na uvážení disciplinární komise. K té se nejdříve muselo dostat oznámení přednosta služebního úřadu, přičemž komise poté vyslechla disciplinárního zástupce. Poté se komise usnesla o tom, zda disciplinární řízení zahájí, či nikoliv.<sup>62</sup> Disciplinární zástupce tak sice v zahájeném řízení hájil zájmy služby, avšak nedisponoval žádným prostředkem, na jehož základě by bylo možné disciplinární řízení rovnou zahájit (např. tedy neměl možnost podat „obžalobu“). Za zmínku určitě stojí, že služební pragmatika jednoznačně zakotvovala úředníkové právo na obhajobu, a to dokonce i možnost jmenování obhájce *ex officio*.<sup>63</sup>

Samotná podrobnost úpravy disciplinárního řízení, tedy ona procesněprávní část, je na služební pragmatice obdivuhodná. Procesní pravidla jsou obsažena v 64 paragrafech a zahrnují takové instituty, jakými jsou obnova řízení, uvedení v předešlý stav v případě zmeškání odvolací lhůty, výkon nálezu apod. Samotné řízení pak bylo dvoustupňové, když o podaných odvoláních proti disciplinárním nálezům<sup>64</sup> rozhodovala odvolací stolice.

Tolik stručně ke služební pragmatice. Lze uzavřít, že služební pragmatika byla poměrně moderním předpisem (samozřejmě s přihlédnutím k dobovým tendencím). Především lze podtrhnout velice podrobnou úpravu samotného disciplinárního řízení, která by ve značných částech obstála i dnes, a ostatně z některých tradic služební pragmatiky ZSS pravděpodobně vychází.

Nutno zdůraznit však to, že soudní přezkum disciplinárních deliktů státních služebníků byl i v této době zcela vyloučen. Ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 36 z roku 1876, o zřízení správního soudu,<sup>65</sup> totiž již dlouho před tím, než vstoupila služební pragmatika v účinnost, stanovilo, že ke správnímu soudu nepřísluší záležitosti disciplinární.

---

<sup>59</sup> Srov. ustanovení § 104 služební pragmatiky.

<sup>60</sup> Srov. ustanovení § 105 služební pragmatiky.

<sup>61</sup> Srov. ustanovení § 107 služební pragmatiky.

<sup>62</sup> Srov. ustanovení § 112 a § 113 služební pragmatiky.

<sup>63</sup> K tomu srov. ČERMÁK, L. *Služební pragmatika (zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami*. Praha: Státní nakladatelství v Praze 1926, s. 26.

<sup>64</sup> Odvolání ve prospěch obviněného proti pořádkovému trestu však bylo nepřípustné.

<sup>65</sup> Dostupný ve virtuální knihovně právních předpisů, která zprostředkovává obsah rakouské říšské sbírky zákonů z období 1848–1918: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>.



### 3.3. Recepce služební pragmatiky (1918-1950)

Na základě čl. 2 recepčního zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, byla služební pragmatika převzata do právního řádu nově vznikající Republiky Československé. Zároveň byla působnost služební pragmatiky v roce 1920 rozšířena i na území Slovenska a Podkarpatské Rusi.<sup>66</sup> Zákonem č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudu, byla zrušena shora zmíněná výluka – soudní nepřezkoumatelnost záležitostí disciplinárních. Veřejná správa v období tzv. první republiky procházela některými reformami. Služební pragmatika však zůstávala v účinnosti bez systémových změn. I to vypovídá o kvalitě tohoto předpisu. Neuspěly dokonce ani snahy o „pročištění“ úřednictva a propouštění úředníků vykonávajících službu z dob rakouskou-uherských (to dokonce vedlo k tomu, že někteří úředníci neuměli státní jazyk navzdory tomu, že jeho znalost patřila mezi základní služební povinnosti<sup>67</sup>). Jednotlivými předpisy, především v 30. letech, však byla zaváděna pravidla *lex specialis*, činěny úsporné a reorganizační zásahy a obecně oslabována společenská prestiž úřednictva.<sup>68</sup>

Jako *lex specialis* lze tak zmínit např. zákon č. 147/1933 Sb. z. a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli. Tím byly zavedeny nové tresty mj. pro státní služebníky vyvíjející protistátní činnost. O činech státních zaměstnanců mohly rozhodovat buď nadále disciplinární (kárné) orgány, nebo nově zřízené zemské kárné soudy na ochranu republiky. Uvážení o tom, kdo z uvedených bude rozhodovat, bylo na ústředním úřadu.<sup>69</sup> V době branné pohotovosti pak byly zákonem č. 131/1936 Sb., o obraně státu, rozšířeny povinnosti státních zaměstnanců o povinnost dodržovat i ty povinnosti, které s sebou přináší branná pohotovost státu. Navíc bylo stanoveno, že zaměstnanec, který hrubě poruší své povinnosti, může být ze služby propuštěn i bez disciplinárního řízení (srov. § 64 odst. 5). Na uvedeném vývoji lze vidět, že předválečné obavy z rozšiřujícího se německého nacismu logicky vedly k omezování práv a rozšiřování povinností státních zaměstnanců a zároveň k oklešťování procesních záruk, které byly na svou dobu ve služební pragmatice poměrně široké. Uvedenými zákony byla, jak vyplývá

---

<sup>66</sup> Zákon č. 269/1920 Sb. z. a n., kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského. Obě tato území totiž před rokem 1918 spadala do uherské části monarchie, a služební pragmatika na nich tak neplatila.

<sup>67</sup> To vyplývalo z ustanovení § 1 bod 3 odst. II ústavního zákona č. 122/1923 Sb. z. a n. a čl. 62 nařízení vlády č. 17/1926 Sb. z. a n. Podrobněji k tomu viz PROKOP, L. *Povinnost státních úředníků znáti státní jazyk*. In: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*. Roč. 1, č. 10, Praha: Orbis, 1931.

<sup>68</sup> K tomu srov. VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 48 a násl.

<sup>69</sup> Zákon nestanovil kritéria, podle kterých má o volbě ústřední úřad rozhodnout. Jednalo se tak o neomezené správní uvážení.

z uvedeného, prolomena apolitičnost a nestrannost veřejné správy.<sup>70</sup> Samotný systém disciplinárního práva tak logicky utrpěl (srov. např. shora uvedenou možnost propuštění zaměstnance bez disciplinárního řízení). Pohledem historickým je však zřejmé, že na nastupující nacismus bylo potřeba reagovat rychle, a tak civilní státní služba neměla prostor pro promyšlenější řešení.

I v období válečného stavu byla služební pragmatika stále účinná. Její aplikace byla však zcela přebita aplikací tzv. rasových zákonů a odstraňováním českých zaměstnanců (především českých legionářů<sup>71</sup>) z vedoucích míst.<sup>72</sup> O disciplinárním právu v moderním chápání zde nemohla být řeč. Mocenské nástroje odstraňování „nepohodlných“ úředníků zcela přebily jakékoliv zbývající záruky disciplinárního práva státních zaměstnanců.

### **3.4. Komunistická totalita a disciplinární právo státních zaměstnanců (1950–1989)**

Po válce nezbylo moc času na návrat k systematicky poměrně precizní státní službě založené na podobných principech, které přinesla služební pragmatika. Naopak, bylo zřejmé, že k úspěšnému završení totalistického převratu budou muset komunisté ovládnout všechny složky veřejné moci, tedy i státní služebnictvo. Ve vztahu ke státním zaměstnancům byla služební pragmatika nahrazena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních<sup>73</sup> a platových poměrech státních zaměstnanců. Jak uvádí Bělecký, tento zákon upravil „*státní službu na základě jiné koncepce, která nerozlišovala veřejnoprávní a soukromoprávní zaměstnanecké poměry a státní službu považovala za zvláštní druh jednotného pracovního poměru.*“<sup>74, 75</sup>

Pokud jde o disciplinární právo, obsahoval uvedený zákon stručné ustanovení, podle kterého se zaměstnancovo úmyslné či nedbalé porušení povinnosti stíhá kárnými tresty (§ 11 odst. 1). Veškeré podrobnosti poté byly ponechány na nařízení vlády (§ 11 odst. 3). Tímto nařízením se stalo nařízení č. 120/1950 Sb., o právech a povinnostech státních zaměstnanců,

---

<sup>70</sup> SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, s. 376.

<sup>71</sup> K výsadnímu postavení legionářů ve státních úřadech srov. zákon č. 282/1919 Sb. z. a n., o úlevách při přijímání legionářů do státních úřadů, a zákon č. 462/1919 Sb. z. a n., o propůjčování míst legionářům.

<sup>72</sup> Srov. ČEBIŠOVÁ, T. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 337. Dále srov. KOTTNAUER, A., ÚLEHLOVÁ, H., PŘIB, J. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 16.

<sup>73</sup> Zde si lze povšimnout, že uvedený zákon již používá namísto termínu „služebník“ termínu „pracovník“.

<sup>74</sup> BĚLECKÝ, M. *Služební poměr státních zaměstnanců: zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), s poznámkami k aktuálnímu znění*. Praha: VOX, 2004, s. 12.

<sup>75</sup> To ostatně vyplývá již z úvodní paragrafu tohoto zákona: „*Účelem tohoto zákona je uspořádat pracovní a platové poměry státních zaměstnanců obdobně, jak je tomu u ostatních pracujících, ...*“.

o řízení ve věcech jejich pracovního poměru a o rozhodčích komisích. To v ustanovení § 16 mezi kárná opatření zařadilo: důtky, veřejné důtky a snížení platu. Tato kárná opatření ukládal vedoucí úřadu. Za závažná porušení kázně, přesněji slovy § 20 zákona o pracovních a platových poměrech: „*dopustí-li se zaměstnanec takového jednání, že ho nelze dále považovat za státně spolehlivého, nebo že jeho neprodlené propuštění je v zájmu udržení pracovní kázně podle povahy věci nezbytně nutné*“, hrozilo zrušení pracovního poměru bez výpovědi (toto nebylo řazeno mezi shora uvedená kárná opatření, byť materiálně se podle mého názoru taktéž jednalo o kárné opatření). K uvedenému zákonu se navíc v roce 1957 přidal zákon č. 24/1957 Sb., o kárném (disciplinárním) stíhání rozkrádání a poškozování majetku v socialistickém vlastnictví, podle něhož bylo za drobné rozkrádání a jiné úmyslné poškozování majetku v socialistickém vlastnictví možné uložit důtku, veřejnou důtku či veřejnou důtku s pokutou. Být ze zmíněných předpisů je jasně seznatelná vedoucí úloha KSČ, předpisy obsahují poměrně podrobně upravené řízení o disciplinárním deliktu. Pokud jde o rozvázání pracovního poměru či jeho zrušení bez výpovědi, obsahovaly uvedené předpisy i jisté procesní záruky (námitky, stížnost k rozhodčí komisi, odvolání). Uvedené záruky, resp. ochrana státních zaměstnanců zůstala však pouze „na papíře“. Především uvedené kritérium státní spolehlivosti dávalo bíanco šek k neomezenému zrušování pracovních poměrů bez výpovědi.<sup>76</sup> Ovládnutím (nejen) veřejné správy skrze zaměstnance se upevňovalo výsadní postavení komunistů u moci.

Rok 1966 s sebou mj. přinesl i formální<sup>77</sup> zrušení dualismu, tedy rozdílných úprav pro zaměstnance veřejného sektoru a zaměstnance soukromé sféry. Toho roku totiž nabyl účinnosti zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.<sup>78</sup> Tímto zákonem byly derogovány všechny shora zmíněné

---

<sup>76</sup> Proti všem rozhodnutím v disciplinární oblasti (a proti rozhodnutí o zrušení pracovního poměru bez výpovědi) sice mohl pracovník podat námitky. O těch však rozhodoval úřad (orgán), který rozhodnutí vydal, po projednání se závodním výborem základní organizace Revolučního odborového hnutí ustavené pro zaměstnancovo pracoviště. Proti rozhodnutí o námitkách ve věcech rozvázání nebo zrušení pracovního poměru mohl státní zaměstnanec ještě podat stížnost k rozhodčí komisi (to nebylo možné u kárných opatření vyjmenovaných shora – důtka, veřejná důtka a snížení platu). Samotné rozhodčí řízení bylo koncipováno spíše jako sporné (srov. možnost uzavřít smír), a byť nařízením vlády byla členům komise zaručena nezávislost, lze s ohledem na dobu veškeré podřízenosti ideologii jen stěží mluvit o skutečně účinném opravném prostředku. Proti rozhodnutí komise bylo možné se odvolat (dle situace buď k ústřednímu výboru odborového svazu, či ke krajskému výboru ústředního odborového svazu, či k rozhodčí komisi zřízené u vyššího úřadu). Zákon explicitně vyloučil možnost stížnosti ke správnímu soudu. Právě nemožnost soudního přezkumu zakonzervovala možnost úřadů rozhodovat o zrušování pracovních poměrů dle libovůle úřadu. Bylo by však naivní se domnívat, že i pokud by byl soudní přezkum povolen a správní soudnictví nadále existovalo, dalo by to pracovníkům s ohledem na ovládnutí justice komunisty jakoukoliv další záruku. Spory z pracovních sporů státních zaměstnanců sice rozhodovala rozhodčí komise, avšak stížnost ke správním soudům byla zákonem explicitně vyloučena.

<sup>77</sup> Již zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, materiálně došlo k přesunutí právních poměrů státních zaměstnanců do jednotného „pracovně-právního“ režimu (s odchylkami – srov. výše v textu).

<sup>78</sup> Kottbauer dokonce uvádí, že až tímto zákonem byly zrušeny poslední zbytky veřejnoprávní úpravy státní služby, které ještě byly ještě obsažené v zákoně č. 66/1950 Sb. K tomu srov. KOTTBAUER, A., ÚLEHLOVÁ, H., PŘIB, J. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002, s.11.

předpisy, které upravovaly pracovní (služební) poměr státních zaměstnanců a které bylo možné ještě do jisté míry (alespoň ve formálním pojetí) považovat za veřejnoprávní a odlišné od obecného pracovního práva. Novým zákoníkem práce tak byla sjednocena úprava pracovněprávních vztahů, a vztahy státních zaměstnanců ke státu tak byly od účinnosti tohoto zákona vztahy jednoznačně pracovněprávními.<sup>79</sup> Systém disciplinárního trestání byl však poměrně věrně převzat ze zrušených předpisů. Podle zákoníku práce mohl vedoucí organizace (popř. jím zmocněný pracovník) ukládat následující kárná opatření: důtku, veřejnou důtku, snížení, popřípadě odnětí prémie nebo odměn nebo jiných složek mzdy vyjadřujících osobní ohodnocení na dobu až tří měsíců, převedení na méně placenou práci na dobu až tří měsíců, popřípadě snížení základního nebo funkčního platu až o 10 % na dobu až tří měsíců. Disciplinární opatření však mohla být uplatňována obecně vůči všem zaměstnancům, nikoliv pouze zaměstnancům, které bychom dnes označili jako státní zaměstnance. Jednalo se tak o jakousi anomálii, když disciplinární pravomoc byla uplatňována jedním z účastníků smluvního (tedy soukromoprávního) vztahu.<sup>80</sup> O skutečné rovnosti vztahu mezi těmito smluvními stranami zde s ohledem na historickou konotaci a skutečnost, že zaměstnavatelem mohla být pouze socialistická organizace<sup>81</sup>, nemůže být řeč. V zákoníku práce pak bylo upuštěno od podrobnější regulace disciplinárního řízení. Některé instituty však byly zachovány, popř. rozšířeny – nutnost uložit opatření písemně, možnost pracovníka podat námitky proti některým kárným opatřením<sup>82</sup>, možnost domáhat se zrušení některých kárných opatření u rozhodčího orgánu, a dokonce následného soudního přezkumu.<sup>83</sup>

Z pohledu dnešního pojetí práva jsou oba shora zmíněné komunistické předpisy těžko uchopitelné a zařaditelné. Pro účely této kapitoly a historické linie si lze vystačit se shrnutím Kopeckého: „*V období totality po roce 1948 došlo k oklešťování a později likvidaci dřívějšího úřednického práva, což se projevilo mj. v postátnění dřívější veřejné služby, odstranění pravidla o nepolitickosti veřejné správy a stanovení požadavku na politickou angažovanost státních zaměstnanců při prosazování nového společenského systému.*“<sup>84</sup> K tomu lze jen dodat, že při podrobnější analýze shora zmíněných předpisů vydaných v době totality by snad čtenář,

---

<sup>79</sup> HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 389.

<sup>80</sup> K tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 149. Tato anomálie trvala až do roku 1991, kdy byla disciplinární odpovědnost zaměstnanců zrušena zákonem č. 3/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce.

<sup>81</sup> Srov. ustanovení §§ 1 a 8 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

<sup>82</sup> Proti důtce a veřejné důtce.

<sup>83</sup> Oboje pouze u snížení, popřípadě odnětí prémie, odměn nebo jiných složek mzdy vyjadřujících osobní ohodnocení na dobu až tří měsíců, a převedení na méně placenou práci na dobu až tří měsíců, popřípadě snížení základního nebo funkčního platu až o 10 % na dobu až tří měsíců.

<sup>84</sup> Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 131.

který nemá povědomí o tom, jak totalitní režimy fungují, mohl nabýt dojmu, že státním zaměstnancům (a nejen jim) byla uvedenými předpisy zaručena poměrně široká procesní ochrana (právo námitek, rozhodčí orgány, povinnost kárného orgánu zjišťovat řádně skutkový stav, a dokonce možnost soudního přezkumu apod.). Taková ochrana však v systémech, ve kterých řádně nefunguje nezávislá soudní moc<sup>85</sup>, jež by přezkoumávala disciplinární opatření (a obecně rozhodnutí vedoucí k ukončování pracovních/služebních poměrů), zůstává skutečně pouze „na papíře“. Komunisté dobře věděli, že k celkovému ovládnutí společenského uspořádání musí ovládnout jak úřednictvo, tak moc soudní, a to tak, aby jejich kroky nemohla žádná ze složek státní moci zpochybňovat. Z období komunismu tak můžeme učinit poznatek, že došlo k totální degradaci disciplinárního práva a jedině, k čemu historicky dané období nyní poslouží, je to, aby se tvůrci budoucích konceptů veřejné disciplinární odpovědnosti z tohoto poučili.

### **3.5. Demokracie a cesta ke služebnímu zákonu (1990 – nyní)**

#### **3.5.1. Vývoj**

Po pádu komunistické moci bylo jasné, že demokracie vyžaduje alespoň do jisté míry apolitické a nestranné úřednictvo. Česká republika se však po dlouhou dobu nevydala cestou návratu k rozlišení režimů zaměstnávání státních zaměstnanců a zaměstnanců soukromého sektoru. Zmíněný zákoník práce z roku 1965 i nadále reguloval pracovněprávní vztahy mezi státním úřednictvem a státem. To samozřejmě již bez vedoucí úlohy KSČ a s tím souvisejících proklamací a povinností státních zaměstnanců. O disciplinárním právu státních zaměstnanců však nemohla být řeč.

Jak popisuje Kahle<sup>86</sup>, cesta k apolitické, samostatné a dobře fungující státní službě byla dlouhá. V tomto období se především čeští představitelé seznamovali s moderními principy personálního managementu a byly prováděny aktivity v oblasti vzdělávání. Zákoník práce byl doplněn o několik ustanovení týkajících se omezení a povinností zaměstnanců veřejné správy.<sup>87</sup> Přijetí zákona o státní službě bylo slibováno každou z vlád, avšak skutečná reforma státní služby byla neustále odkládána. K jeho přijetí nakonec došlo až pod tlakem Evropské unie. Přijetí zákona o státní službě totiž bylo jednou z podmínek vstupu České republiky do Evropské

---

<sup>85</sup> Tedy i tam, kde soudní přezkum sice formálně existuje, avšak soudní moc je zcela podrobena moci výkonné.

<sup>86</sup> Srov. KAHLE, B. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. XLII – XLVIII.

<sup>87</sup> Srov. ČEBIŠOVÁ, T. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 338

unie.<sup>88</sup> Až roku 2002 byl přijat zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Jak je však všeobecně známo, tento zákon nikdy nenabyl účinnosti. Ta byla totiž postupně odkládána s odvoláním na to, že na reformu státní služby nejsou finanční prostředky. Skutečným důvodem však bylo, že politikům samozřejmě neregulovaná státní služba více vyhovovala.<sup>89</sup> Do jisté míry tak na našem území byl uplatňován *spoils* systém, kdy s příchodem každé z nových vlád bylo obměňováno úřednictvo (státní zaměstnanci) v klíčových úřadech a postech.<sup>90</sup> Takový systém nejenže zcela zabraňoval jakékoliv stabilizaci, profesionalizaci a depolitizaci státní civilní služby, ale byl i velice nákladný, když při většině „propouštění“ muselo být vypláceno odstupné.<sup>91</sup> Za tuto skutečnost (odkládání účinnosti) byla Česká republika ze strany Evropské unie opakovaně kritizována. Jakékoliv konkrétní kroky Česká republika podnikla vždy až pod hrozbou sankcí, pokut či zastavení dotací ze strany Evropské unie.<sup>92</sup>

S ohledem na zaměření této disertační práce lze jen stručně uvést, že regulace disciplinárního práva státních zaměstnanců zakotvená v nikdy neúčinném zákonu o státní službě byla velice podobná té, která je nyní aplikována na základě účinného ZSS.

Jelikož zmíněný zákon nikdy nenabyl účinnosti, bylo postavení státních zaměstnanců nadále regulováno předpisem, který byl (po jeho četných) novelizacích zaměřen především na regulaci soukromoprávních zaměstnaneckých vztahů. Zmíněný zákoník práce byl posléze s účinností od roku 2007 nahrazen novým zákoníkem práce, konkrétně zákonem č. 262/2006 Sb. Ten v ustanovení § 5 odst. 4 stanovil, že „*na zaměstnance vykonávající ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti podle služebního zákona, se tento zákon vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy.*“ Jednalo se tedy o částečný princip delegace. Zákonodárce při

---

<sup>88</sup> Tzv. Kodaňská kritéria – stabilní státní služba je jedním z předpokladů pro zajištění stability institucí zakládající vládu práva. K tomuto tématu bližší např. DIMITROVA, A. In: SCHIMMELFENIG, F., SEDELMEYER, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press, 2005, s. 71–90.

<sup>89</sup> HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 377.

<sup>90</sup> Tento pojem je derivován ze zásady „*to the victor belong the spoils*“, tedy česky: vítězi náleží kořist. Zjednodušeně řečeno tedy v takovém systému vítěz voleb obsadí posty ve státní správě svými lidmi. Tento pojem byl proslaven v první polovině 19. století, když americký senátor William Marcy obhajoval kroky prezidenta Andrewa Jacksona, který do zásadních federálních postů jmenoval jemu spřízněné lidi. K pojmu srov. vysvětlení pojmu v encyklopedii Britannica: The Editors of Encyclopaedia. Spoils system. In: *Encyclopedia Britannica*, 13 May 2020, dostupné zde: <https://www.britannica.com/topic/spoils-system>.

<sup>91</sup> Obdobně srov. KAHLE, B. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. XLV.

<sup>92</sup> ČTK. Evropská komise pošle do ČR svůj komentář ke služebnímu zákonu. Právní prostor [online]. 8. 7. 2014 [cit. 2021-03-02]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/evropska-komise-posle-do-cr-svuj-komentar-ke-služebnimu-zakonu>.

schvalování zákoníku práce však počítal s tím, že služební zákon nabude účinnosti. Tak se však nikdy nestalo a citované ustanovení ve vztahu ke státním zaměstnancům zůstalo neaplikovatelné (srov.: „*na zaměstnance vykonávající ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti podle služebního zákona*“). Tak vznikla situace, kdy se zákoník práce na pracovní poměr státních zaměstnanců měl vztahovat jen v případě, že tak služební zákon nebo sám zákoník práce stanoví. Služební zákon tak nikdy nestanovil, neboť nikdy nenabyl účinnosti. S ohledem na neaplikovatelnost uvedeného ustanovení se tak právní poměry státních zaměstnanců nadále zcela řídily zákoníkem práce<sup>93</sup>, a nadále se tak u civilní státní služby vycházelo z jednotné právní úpravy nerozlišující mezi sférou soukromou a veřejnou.<sup>94</sup>

Zákoník práce z roku 2006 sice v ustanovení § 303 obsahoval (a stále obsahuje) zvláštní povinnosti zaměstnanců ve správních úřadech, obecně byl však pro vztah mezi státem a státními zaměstnanci nevhodný. Zákoník práce samozřejmě neobsahoval úpravu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců. Kvalitní úprava disciplinární odpovědnosti přitom neslouží pouze k zajištění disciplíny v dané veřejné pospolitosti, nýbrž i právě k ochraně státních zaměstnanců před svévolným postupem jejich nadřízených, a přispívá k prosazení principů profesionalizace, stabilizace a depolitizace státní správy. Uvedeného je sice možné dosáhnout i kvalitní soukromoprávní úpravou, avšak taková úprava musí obsahovat dostatečně specifikované důvody pro „penalizace“ a propouštění zaměstnanců. Byť je zmíněný zákoník práce značně ochránářský<sup>95</sup>, veřejní zaměstnavatelé (stát) rychle našli řešení, jak se zbavovat státních zaměstnanců bez větších obtíží. Tím byl samozřejmě institut tzv. výpovědi pro nadbytečnost v důsledku organizačních změn.<sup>96</sup> Jelikož organizační změny mohla provádět přímo organizační složka státu (ta za stát, jako zaměstnavatele, jednala<sup>97</sup>), ve které zaměstnanec působil, a nemuselo se tak vždy čekat na celostátní systemizaci, jednalo se o poměrně jednoduchý a operativní postup, jak se „zbavit“ i těch zaměstnanců, kteří řádně plní své úkoly, ale bylo je potřeba např. v důsledku změny politického vedení nahradit. Samozřejmě platilo, že

---

<sup>93</sup> Srov. HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 395-396.

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 389.

<sup>95</sup> Podle mého názoru pohledem soukromého práva až zbytečně příliš.

<sup>96</sup> Ustanovení § 52 písm. c) zákoníku práce: „*Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: stane-li se zaměstnanec nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách.*“

<sup>97</sup> Ustanovení § 9 zákoníku práce k prvnímu dni jeho účinnosti: „*Jestliže je účastníkem pracovněprávních vztahů Česká republika (dále jen „stát“), je právnickou osobou a je zaměstnavatelem. Za stát, jako příslušná v pracovněprávních vztazích, jedná a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonává organizační složka státu, která za stát v pracovněprávním vztahu zaměstnance zaměstnává.*“

výpověď pro nadbytečnost k těmto účelům sloužit nemá, resp. nemůže<sup>98</sup>, avšak v praxi tak byla využívána.<sup>99</sup> Otázkou pak ale zůstává, nakolik a zda skutečně jsou proti podobnému postupu pod rouškou (centralizovanější) systemizace služebních míst dle ZSS a následných organizačních změn nyní státní zaměstnanci skutečně chráněni.<sup>100</sup> To však není předmětem této práce.

Pro úplnost je vhodné uvést, že velkou novelou zákoníku práce<sup>101</sup>, jíž bylo reagováno na nález Ústavního soudu<sup>102</sup>, kterým byl zrušen princip delegace ve vztahu k občanskému zákoníku, byl i zmíněný neuplatnitelný delegační princip ve vztahu ke služebnímu zákonu ze zákoníku práce odstraněn. To na dané věci však nic nezměnilo. Princip delegace totiž vyplýval přímo z konceptu a charakteru služebního zákona, který ale stále nebyl účinný, a proto se nadále i ve vztazích vyplývajících z civilní služby uplatňoval zákoník práce.

Účinnost služebního zákona byla dále a dále odkládána.<sup>103</sup> K reformě systému civilní státní služby stále nedocházelo a pracovní poměry státních zaměstnanců tak nadále podléhaly aplikaci k tomu nevyhovujícímu zákoníku práce.

---

<sup>98</sup> K tomu srov. např. právní větu rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2016, sp. zn. 21 Cdo 4585/2015: „Rozhodnutí o organizační změně, v důsledku kterého by se měl stát zaměstnanec pro zaměstnavatele nadbytečným, nemůže být způsobilým důvodem k podání výpovědi z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. c) zák. práce, bylo-li přijato proto, že zaměstnavatel byl nespokojen s pracovními výsledky tohoto zaměstnance.“

<sup>99</sup> Srov. KAHLE, B. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. XLV.

<sup>100</sup> Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č.j. 8 Ads 301/2018-45, „[s]ystemizace a změna organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jsou závazné podklady pro rozhodnutí ve věcech služby, které soud přezkoumá v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věcech služby.“ Pokud by tak systemizace a následné organizační změny byly např. umělé, diskriminační, popř. by sloužily jako prostředky o obcházení či zneužívání pravidel, jimiž se řídí služební poměry, mohly by se správní soudy těmito „závaznými podklady“ zabývat např. v rámci přezkumu rozhodnutí o skončení služebního poměru z organizačních důvodů (přesněji z důvodů, že marně uplynula doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů). To jistou ochranu státním zaměstnancům, resp. systému stabilní státní služby dává. Na druhou stranu je nutné realisticky poznamenat, že soudy zde budou spíše zdrženlivé (opačný přístup by s sebou přinesl nařčení soudcovského aktivismu).

<sup>101</sup> Zákon č. 365/2011 Sb. (část první, čl. I., bod 8).

<sup>102</sup> Princip delegace zákoník práce obsahoval i ve vztahu ke starému občanskému zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.). Tento princip byl následně Ústavním soudem označen za nesouladný s principem předvídatelnosti práva, a jako takový byl zrušen a nahrazen obecným principem subsidiarity občanského zákoníku (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, publikován ve Sbírce zákonů pod č. 116/2008 Sb.).

<sup>103</sup> Podrobně k opakovanému odkládání účinnosti srov. např. HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 377-381.



Až v důsledku netradičního legislativního procesu<sup>104</sup> nabyl dne 1. 1. 2015<sup>105</sup> účinnosti ZSS. Vztah mezi současným zněním zákoníku práce a ZSS je opět, avšak nyní již jednoznačně, založen na vztahu delegace. Jednotlivá ustanovení zákoníku práce se tak na služební poměr státních zaměstnanců použijí tam, kde to ZSS výslovně stanoví. Po cca 25 letech tak teprve došlo k návratu k jednoznačnému rozlišování mezi úpravou pracovněprávního poměru pro závislý výkon práce a úpravou služebního poměru státních zaměstnanců. Jelikož ZSS obsahuje i procesní ustanovení týkající se řízení ve věcech služby, je zde pro úplnost třeba uvést, že do vztahů v civilní státní službě vstupuje i správní řád, a to jako předpis v tomto ohledu subsidiární.<sup>106</sup> K tomu však více až v následujících kapitolách.

### 3.5.2. Požadavek na existenci samostatné právní úpravy?

Někteří autoři považují samostatnou právní úpravu pro zaměstnance státu či veřejné správy za tradičních projev demokratických právních řádů.<sup>107</sup> Hendrych se dokonce domnívá, že čl. 79 odst. 2 Ústavy<sup>108</sup> v tomto ohledu obsahuje direktiv, aby taková samostatná úprava existovala.<sup>109</sup> Podobně Hůrka uvádí, že požadavek na existenci zákona, který by komplexně upravil poměry státních zaměstnanců, z uvedeného článku vyplývá *expressis verbis*.<sup>110</sup> Souhlasím sice s Mikulem a Suchánkem<sup>111</sup>, že přesně vzato toto z uvedeného článku Ústavy nevyplývá (tedy nevyplývá to *expressis verbis*<sup>112</sup>), ale na druhou stranu si pak kladu otázku, proč by racionální ústavodárce takovou úpravu vůbec přijímal, pokud by se jí nesnažil vyjádřit právě to, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a ve správních úřadech mají být

---

<sup>104</sup> Podrobněji srov. HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 333 a násl. Ve zkratce: služební zákon z roku 2002 měl nabýt účinnosti 1. 1. 2015, s ohledem na dlouhý časový úsek od jeho platnosti se ukázala potřeba jeho značné novelizace. Existovaly zde 2 verze návrhů novely zákona, jedna jako poslanecký návrh, jedna jako návrh vládní (Rusnokova vláda). Rozsah změn byl natolik rozsáhlý, že se jako vhodnější ukázala cesta přijetí zcela nového zákona. Sobotkova vláda z Poslanecké sněmovny ČR stáhla „Rusnokův“ návrh a proces přijetí se vydal cestou schvalování onoho poslaneckého návrhu, ke kterému byly však uplatněny komplexní pozměňovací návrhy (materiálně šlo o návrhy z dílny vlády, resp. ministerstev).

<sup>105</sup> Až na ustanovení § § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyly účinnosti dnem vyhlášení zákona (srov. § 207).

<sup>106</sup> Srov. § 160 ZSS: „Nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu.“

<sup>107</sup> Srov. např. KAHLE, B. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. XLI. Dříve Kahle dokonce uvedl, že „[v]e všech demokratických státech existuje zvláštní právní úprava v případě zaměstnanců států, případně veřejné správy, která je odlišná od obecné pracovněprávní úpravy.“ Srov. KAHLE, B. In: BĚLINA, M. et al. *Pracovní právo*. 5., dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 424.

<sup>108</sup> „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

<sup>109</sup> Srov. HENDRYCH, D. Komentář k čl. 79 Ústavy. In: HENDRYCH, D. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 1997, s. 125.

<sup>110</sup> Srov. HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 372.

<sup>111</sup> Srov. MIKULE, V, SUCHÁNEK, R. Komentář k čl. 79 Ústavy. In: SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 777.

<sup>112</sup> Ústavodárce nestanovil výslovně, že právní poměry takových zaměstnanců stanoví zvláštní (či speciální) zákon.

regulovány odlišnou právní úpravou. Jak následně uvádí Hůrka, tím, že ústavodárce uvedené pravidlo zvlášť zdůraznil, směřoval k existenci speciální právní úpravy pro státní zaměstnance.<sup>113</sup> Byť tedy uvedený článek neobsahuje výslovný příkaz k tomu, aby zákonodárce upravil právní poměry státních zaměstnanců odlišně od obecné úpravy pracovněprávních vztahů, jsem přesvědčen o tom, že takový příkaz je v čl. 79 odst. 2 Ústavy obsažen implicitně.<sup>114</sup> Závěr o existenci ústavního příkazu (byť se nespécifikuje, zda jde o příkaz implicitní, či výslovný) vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14. V bodě 161 nálezu Ústavní soud hovoří o tom, že se po dvaceti dvou letech od účinnosti Ústavy podařilo důsledně naplnit její čl. 79 odst. 2.<sup>115</sup> Požadavek na odlišnou regulaci systému civilní státní služby tak nebyl pouze přístupovým požadavkem ze strany Evropské unie, nýbrž se jedná přímo o požadavek plynoucí z ústavního pořádku. Oba tyto požadavky byly vyslyšeny až po velice dlouhé době.

To, zda se v případě civilní státní služby má jednat o úpravu veřejnoprávní či soukromoprávní, však může být předmětem polemiky. Mikule a Suchánek vyslovují domněnku (za použití spojení: není vyloučeno), že ústavodárce chtěl použitím pojmu státní zaměstnanec (v čl. 79 odst. 2) naznačit záměr, aby šlo o služební poměr veřejnoprávní, a to proto, že v době přijetí Ústavy mluvil tehdy účinný zákoník práce o pracovnících (nikoliv obecně o zaměstnancích).<sup>116</sup> Vyloučit to skutečně nelze, ale považuji to za značně nepravděpodobné. Již obecně existují mezi akademiky pochybnosti o tom, zda čl. 79. odst. 2 Ústavy vůbec obsahuje direktiv k tomu, aby existovala odlišná úprava civilní státní služby<sup>117</sup>, natož jít tak daleko, že existuje ústavní direktiv, že taková úprava musí být úpravou veřejnoprávní. Hůrka k tomu uvádí, že „*odlišení právních poměrů státních zaměstnanců od režimu zákoníku práce nejlépe odpovídá veřejnoprávní regulace jejich právních poměrů, tedy služební poměr, na druhou stranu by asi nebylo možné za ústavně nekonformní považovat ani soukromoprávní úpravu, jež by poskytovala náležité záruky pro řádný výkon státní správy jako služby veřejnosti...*“.<sup>118</sup> Např. i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č.j.

---

<sup>113</sup> Srov. HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 373.

<sup>114</sup> Nedomnívám se však, že by ústavodárce nutně vyžadoval samostatný právní předpis v legislativně-technickém pojetí. Spíše mířil na to, aby systém civilní státní služby byl regulován v základních náležitostech odlišně od klasických pracovněprávních poměrů, a aby tato odlišnost byla zřejmá (pro což je samozřejmě nejpřehlednější zvolit cestu samostatného předpisu, nikoliv pouze cestu jednoho předpisu, který by oba druhy poměrů náležitě odlišoval).

<sup>115</sup> Stejný názor vyjadřují Kahle a Morávek. Srov. KAHLE, B., MORÁVEK, J. In: BĚLINA, M. et al. *Pracovní právo*. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 330.

<sup>116</sup> Srov. MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. Komentář k čl. 79 Ústavy. In: SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 778.

<sup>117</sup> Jak jsem shora uvedl, takový implicitní příkaz jednoznačně existuje.

<sup>118</sup> HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 374.

7 As 66/2010–119, na jedné straně uvedl, že povaha určitých typů vztahu mezi služebníkem státu a státem „*po dotyčné fyzické osobě vyžaduje obzvláště silnou míru loajality, jakož i připravenost k eventuálnímu sebeobětování a k významným osobním omezením. V těchto případech (typicky vojáci či policisté) i český právní řád vytváří mezi ‚služebníkem státu‘ a státem klasický veřejnoprávní služební poměr s veřejnoprávní metodou právní regulace těchto vztahů, tedy založený mimo jiné na tom, že služební poměr vzniká, mění se a zaniká zásadně veřejnoprávním (správním) aktem správního orgánu.*“ Na druhé straně však Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[e]xistence služebních poměrů má v podmínkách moderního právního řádu důvody zřejmě spíše tradiční, politické a emocionální a nelze ji odůvodnit silnými doktrinárními nebo systémovými argumenty. Stabilita a intenzita vzájemného svazku mezi ‚služebníkem státu‘ a státem je totiž zásadně dosažitelná i soukromoprávní metodou právní regulace (zřejmě v kombinaci s ochrannými normami trestněprávními) ...*“.

Zatímco tedy, podle mého, povinnost zákonodárce upravit právní poměry státních zaměstnanců odlišně od úpravy klasické závislé práce vyplývá přímo z Ústavy, z Ústavy již nikterak nevyplývá povinnost zákonodárce, aby zvolil metodu veřejnoprávní regulace. To, zda takovou metodu zvolí, je pak spíše otázkou ohledu na tradiční (historické) a politické hodnoty. Český zákonodárce se rozhodl navázat na služební pragmatiku<sup>119</sup> a zvolil metodu veřejnoprávní regulace. Osobně jsem přesvědčen, že veřejnoprávní metoda regulace je tou správnou cestou, a to právě i s ohledem na existenci veřejnoprávní disciplinární odpovědnosti.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> To, že služební pragmatika byla projevem veřejnoprávní regulace, jednoznačně uvádí i Suchánek. Srov. SUCHÁNEK, R. Komentář k čl. 79 Ústavy in: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 912.

<sup>120</sup> Na vhodnost veřejnoprávní regulace upozorňoval již prvorepublikový Nejvyšší soud, a to dokonce nejen ve vztahu ke státním zaměstnancům dle dnešního chápání, nýbrž i ve vztahu k zaměstnancům „ostatních územních korporací veřejných“ (zde „úředníků obecních“). Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 12. 7. 1921, sp. zn. Rv II 93/21, čerpáno z BECK Online: „*Je třeba pevného a těsného organického spjetí obou subjektů, při němž zaměstnaný stává se součástíou organismu svého zaměstnavatele, který i v tomto služebním poměru vystupuje vůči někomu nikoli jako subjekt koordinovaný, nýbrž v postavení nadřízeném, jako nositel veřejné moci. Tyto poměry a potřeby jsou stejné u státu jako u ostatních územních korporací veřejných. Jsou-li tedy samosprávné korporace územní sociální i právní útvary státu stejnorodé, které mají kvalitativně stejné úkoly, stejné impérium a stejnou moc organizační, není žádného důvodu, zásadně pohlížeti na služební poměr jich zaměstnanců jinak, než na služební poměr zaměstnanců státních. Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb: spolupůsobe ní při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, – vyvolaly nutnost, upravit – nejprve pro obor správy státní – služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy; regulace tím provedená zasahá tak hluboko, že nejví se snad jen jako modifikace předpisů všeobecného obč. zákoníku o smlouvě služební, nýbrž jako samostatný institut práva veřejného, přiměřený povaze věci a potřebám, z ní plynoucím.*“

Zajímavé je, že někteří autoři vyslovují pochybnosti, zda je ZSS skutečně veřejnoprávní normou. Např. Kadlubiec<sup>121</sup> prezentuje kritiku veřejnoprávní teze služebních poměrů a s odkazem na některé další autory (Machálek<sup>122</sup> a Stránský<sup>123</sup>) uvádí názor, zda má vůbec dělení na soukromoprávní a veřejnoprávní charakter vztahu význam. Jedná se však o názor menšinový<sup>124</sup> (což sám Kadlubiec uvádí). Kadlubiec navíc nutnost toho, aby rozhodnutí zaměstnavatele (služebního orgánu) splňovala všechny požadavky kladené na veřejnoprávní akty, prezentuje jako negativum. Podle mého názoru je však posledně uvedené právě pozitivem, kterým se zákonodárce (tím, že zvolil veřejnoprávní úpravu) rozhodl do státní správy zakotvit principy depolitizace, profesionalizace a stabilizace.<sup>125</sup> Je však otázkou, zda uvedené principy nemohou být naplněny i soukromoprávní metodou s ochránářskou tendencí pro slabší stranu (zákoník práce).<sup>126</sup> Zákonodárce se však rozhodl pro úpravu s převažující metodou veřejnoprávní regulace a podle mého názoru není žádných pochyb o tom, že služební poměry státních zaměstnanců spadají do práva veřejného. Tomu nasvědčuje právě i úprava disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců. Disciplinární odpovědnost zaměstnanců totiž do soukromoprávních pracovních vztahů nepatří (až na shora uvedenou komunistickou anomálii zakotvenou do původního znění zákoníku práce z roku 1965).

### 3.6. Odpovědi na dílčí výzkumné otázky

Pokud bych tedy měl odpovědět na první skupinu výzkumných otázek, je zřejmé, že systém disciplinárního trestání státních zaměstnanců má na našem území poměrně hluboké kořeny. Tento systém se vyvíjel kontinuálně a v podobě služební pragmatiky dospěl do velice

---

<sup>121</sup> KADLUBIEC, V. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, číslo 4/2015, s. 407-413.

<sup>122</sup> MACHÁLEK, P. In: GALVAS, M. et al. *Pracovní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 135.

<sup>123</sup> STRÁNSKÝ, J. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 63-69.

<sup>124</sup> Stejně o menšinovém zastoupení tohoto názoru usuzuje Keisler (srov. KEISLER, I. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru a řízení o něm z pohledu zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Ročník 2018, číslo 12, s. 38-43.

<sup>125</sup> S ohledem na skutečnost, že důvodová zpráva k zákonu o státní službě v přijatém znění neexistuje (legislativní proces byl „nastartován“ poslancekým návrhem, k němuž byl následně uplatněn komplexní pozměňovací návrh bez důvodových zpráv), je nutno explicitní cíl zákona hledat v jiných zdrojích (formální vady v legislativním procesu konstatoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14). Na cíl zákona spočívající v depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci je např. odkazováno v důvodové zprávě k vládní novele zákona o státní službě, která vyšla ve Sbírce zákonů pod č. 35/2019 Sb. (důvodová zpráva dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=132&CT1=0>). I z důvodové zprávy k návrhu služebního zákona z roku 2002, na který ZSS v podstatných konceptech navazuje, jsou cíle depolitizace, stabilizace a profesionalizace státní služby zřejmé. Snaha o dosažení těchto cílů bývá zpravidla společenským konsensem a je obecně přijímána. Názory se mohou lišit v tom, nakolik je ZSS v současném znění schopen naplnit uvedených cíl.

<sup>126</sup> Obdobně srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č.j. 7 As 66/2010–119.

kvalitního předpisu, který do jisté míry zajišťoval jistou stabilitu státní správy. Největší rány utržil systém disciplinárního práva v dobách nacistické okupace a komunistické totality, resp. tento systém zcela zanikl. Jeho obnova přišla až po opakovaném nátlaku ze strany Evropské unie, a to v podobě ZSS, který obsahuje poměrně podrobný systém disciplinárního trestání. Jeho samotné kvalitě se budu věnovat dále v této práci. I v dnešní době je však jistá konzervativnost ZSS trnem v oku politiků, kteří se logicky při změně vlády chtějí obklopit svými lidmi, a to jak na pozicích náměstků politických, tak těch odborných. Konzervativnost je však právě prvkem zajišťujícím jistou stabilitu státní služby (alespoň teoreticky). Uvedené se zpravidla netýká disciplinárního systému (který dopadá spíše na politicky nevýznamné zaměstnance), nýbrž spíše systemizace a s tím souvisejících výměn náměstků (a to i těch „odborných“).<sup>127</sup>

To, že systém civilní státní služby je na našem území koncipován jako vztah veřejnoprávní, je spíše projevem historického a kulturního vývoje<sup>128</sup> než nutnosti, bez které se dobře fungující systém civilní služby neobejde. Systém disciplinárního trestání státních zaměstnanců má na našem území hluboké historické kořeny a první pokusy o kodifikaci sahají již do počátku druhé poloviny 19. století. Byť přímo z Ústavy vyplývá pouze direktiv upravit poměry v civilní službě odlišně od klasických poměrů závislé práce a nikoliv již požadavek na to, aby civilní státní služba podléhala metodě veřejnoprávní regulace, mám za to, že zákonodárce rozumně (avšak s obrovskou prodlevou) na základě špatných zkušeností z dob komunistické totality, kdy nebylo rozlišováno mezi pracovníky zařazenými do správních úřadů a jakýmikoliv jinými pracovníky, a s ohledem na prvorepublikovou (a rakousko-uherskou) tradici zvolil veřejnoprávní metodu regulace. Veřejnoprávní metoda regulace je pravděpodobně vhodnější pro dosažení cílů stabilizace, profesionalizace a depolitizace státní služby. I z pohledu disciplinárního práva státních zaměstnanců, které je předmětem mého zkoumání, považuji metodu veřejnoprávní regulace za vhodnější, neboť státním zaměstnancům dává poměrně podrobné a stabilizované mechanismy ochrany proti šikanózním disciplinárním postupům. Důležité je však podotknout, že takové mechanismy jsou, jak nás historie již několikrát poučila, účinné jen v případě řádně fungujícího a nezávislého (správního) soudnictví,

---

<sup>127</sup> K tomu srov. MACHOVÁ, M., ŠÍDLOVÁ, T. Nechceme být v obklíčení Babišových lidí. Vláda má plán, jak překopat úřady. *Seznam Zprávy* [online]. 17. 12. 2021 [cit. 2022-02-02]. Dostupné zde: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-nehceme-byt-v-obkliveni-babisovych-lidi-vlada-ma-plan-jak-prekopat-urady-183487>.

<sup>128</sup> Již prvorepublikový Nejvyšší správní soud dovodil veřejnoprávní povahu služebního poměru státních civilních úředníků – srov. náleží č. 8807, ze dne 25. 5. 1923, uveden v: FOREJT, J., SAAL, R. *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*. Praha: Josef Forejt 1924, s. 681.

které je respektováno především mocí výkonnou. Zároveň veřejnoprávní metoda regulace odpovídá (již historicky vyslovenému – viz shora) požadavku, že ten, kdo vrchnostensky rozhoduje o právech a povinnostech druhých by měl podléhat vrchnostenskému rozhodování organismu, do nějž je včleněn.

## 4. Základní shrnutí právní úpravy disciplinárních deliktů státních zaměstnanců

V této kapitole stručně popíšu, jak je disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců upravena v objektivním právu. Jednotlivým podrobnostem níže zmíněných institutů a ustanovení se však budu věnovat až dále v práci. V této kapitole tedy pouze předestřu základní právní úpravu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců tak, aby čtenář mohl nabýt základní přehled.

Jak jsem již uvedl, základní úpravu disciplinárních deliktů státních zaměstnanců obsahuje ZSS. Zákonodárce se rozhodl používat pojmů kárná odpovědnost a kárné provinění státního zaměstnance. Jak jsem již zmiňoval shora, zákonodárce přitom disciplinární delikty v jednotlivých složkových zákonech označuje nahodile. Se zaměnitelností pojmů zákonodárce počítal již dříve, když v ustanovení § 41 SŘS (stavění některých prekluzivních či promlčecích lhůt) zmiňuje jak disciplinární, tak kárné delikty. Z charakteru uvedeného ustanovení a SŘS (soudní přezkum postupů orgánů veřejné správy) je přitom zřejmé, že zde zákonodárce počítal s tím, že zmíněné pojmy jsou (a budou) zákonodárcem používány i u veřejných disciplinárních deliktů, o kterých rozhoduje správní orgán (tedy slovy teorie: správní disciplinární delikty), nahodile a v různých variacích. Jako příklady nahodilého zaměňování pojmů u správních disciplinárních deliktů lze uvést následující. Zatímco zákonodárce např. u advokátů a jejich koncipientů používá pojmu kárné provinění<sup>129</sup>, tak např. u veterinárních lékařů používá pojmů disciplinární provinění, disciplinární opatření a disciplinární pravomoc.<sup>130</sup> Stejně tak zákonodárce pojmu „disciplinární“ používá ve vztahu k lékařům, stomatologům a lékárníkům (zde však pouze ve vztahu k řízení)<sup>131</sup> či architektům a autorizovaným stavebním inženýrům<sup>132</sup>. U příslušníků bezpečnostních sborů<sup>133</sup> a vojáků z povolání<sup>134</sup> pak zákonodárce disciplinární delikty označuje jako kázeňské přestupky. O veřejných disciplinárních deliktech těchto subjektů vždy rozhodují orgány moci výkonné, resp. správní orgány, tedy nikoliv soudy.

---

<sup>129</sup> Srov. ustanovení § 32. odst. 1 zákona o advokacii: „Advokát a advokátní koncipient jsou kárně odpovědní za kárné provinění.“

<sup>130</sup> Srov. ustanovení § 17 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů.

<sup>131</sup> Srov. např. ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

<sup>132</sup> Srov. ustanovení § 20 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

<sup>133</sup> Srov. ustanovení § 50 ZSPPBS.

<sup>134</sup> Srov. ustanovení § 51 ZVP.

S ohledem na zákonodárcovu terminologickou nedůslednost tak podle mého názoru nelze mluvit o jakémisi vžitém rozlišení mezi pojmy kárný delikt (provinění) a disciplinární delikt (provinění).<sup>135</sup> Terminologická jednotnost je samozřejmě vhodná a ukazuje na vyspělost právního rádu, v tomto případě však nepovažuji zákonodárcovu nedůslednost za tolik významnou. Doktrinární vymezení disciplinárního práva veřejného uvedené nijak podstatně nenarušuje.

Základ kárné (disciplinární) odpovědnosti státních zaměstnanců je upraven v části čtvrté ZSS, v ustanoveních §§ 87 až 97.

Kárné provinění státního zaměstnance je v § 88 odst. 1 ZSS definováno jako zaviněné porušení služební kázně. Služební kázní se poté podle § 87 ZSS 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.*“ Především závaznosti služebních předpisů a příkazů ve vztahu k disciplinární odpovědnosti se budu věnovat v mé práci podrobněji.

Za kárné provinění odpovídá každý státní zaměstnanec, až na náměstka pro státní službu a státní tajemníky.<sup>136</sup> Je otázkou, zda ustanovení § 60 odst. 3 ZSS<sup>137</sup> však ve vztahu k náměstkovi pro státní službu a státním tajemníkům nezakládá určitou modifikovanou kárnou (disciplinární odpovědnost). Tomu se budu věnovat podrobněji dále v této práci.

Zákon upravuje možnost trestat i drobné nedostatky ve službě, a to uložením písemné nebo ústní výtky (§ 88 odst. 3 ZSS). Je otázkou, zda i drobné nedostatky ve službě lze považovat za kárné provinění, avšak pouze nižší intenzity. Např. Kopecký a Pichrt uvádějí, že i drobné nedostatky ve službě, byť by formálně byly kárným proviněním, lze řešit výtkou.<sup>138</sup> Domnívám se, že v čistě formálním pojetí je potřeba i drobné nedostatky ve službě chápat jako kárné provinění. I drobné nedostatky ve službě musí vycházet ze zaviněného porušení služební kázně.

---

<sup>135</sup> Vžitým v tom smyslu, že pojmu disciplinární delikt by se používalo pouze pro správní disciplinární delikty (ty, o kterých rozhodují správní orgány) a pojmu kárný delikt/provinění pouze pro zbytkové veřejné disciplinární delikty (ty, o kterých rozhodují jiné než správní orgány – např. kárná provinění soudců).

<sup>136</sup> Srov. ustanovení § 88 odst. 2 ZSS.

<sup>137</sup> „*Náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno, se ze služebního místa odvolá i v případě, pokud zvlášť závažným způsobem porušil služební kázeň nebo se dopustil zaviněného jednání, jímž narušil důstojnost své funkce nebo ohrozil důvěru v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno, se ze služebního místa dále odvolá v případě, že nevykonává službu po dobu delší než 6 měsíců. Návrh na odvolání náměstka pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu předkládá vládě ministr vnitra, návrh na odvolání státního tajemníka předkládá vládě příslušný ministr nebo vedoucí Úřadu vlády po projednání s náměstkem pro státní službu.*“

<sup>138</sup> KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 88 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 321.



To dovozují i ze systematiky ZSS, kdy zákonodárce zařadil drobné nedostatky ve službě do ustanovení § 88, které nese název „Kárné provinění“. Výtka pak však není řazena mezi kárná opatření a kárným opatřením *de facto* není. Kárná opatření jsou ukládána jako výsledek kárného řízení. Výtka je ukládána mimo kárné řízení, a to za kárná provinění naplňující znaky drobných nedostatků ve službě. Rozlišení mezi intenzitou kárného provinění, které je třeba řešit v kárném řízení, a kárného provinění, které postačí vyřešit výtkou, je v zásadě procesem pracujícím s nepravým materiálním korektivem (k tomu blíže srov. kapitolu 6.4. Materiální znaky disciplinárního deliktu státního zaměstnance).

Zákon pak mezi kárná opatření řadí písemnou důtku, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru.<sup>139</sup> Jedná se o taxativní výčet, který zcela věrně kopíruje výčet kárných opatření uvedených v dřívějším služebním zákoně.<sup>140</sup>

Zákonodárce přímo v ZSS stanovil základní pravidla pro ukládání kárných opatření. Hlavním východiskem je logicky závažnost kárného provinění, přičemž zákon „stanoví demonstrativně kritéria, která mají být užita při určení míry závažnosti (zákonodárce určuje, v jakých aspektech má být závažnost především posuzována, resp. v čem spočívá).“<sup>141</sup> Ustanovení § 89 odst. 3 ZSS konkrétně zní: „Při určení druhu kárného opatření se přihlédne k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž bylo spácháno, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně a k tomu, zda mu již za kárné provinění bylo v minulosti uloženo kárné opatření. Kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění, zejména pokud státní zaměstnanec porušoval služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobil zvlášť závažný následek nebo jednal ze zavrženíhodných pohnutek.“

Většina autorů se automaticky (bez hlubší analýzy) domnívá, že i pro ukládání kárných opatření platí základní ústavněprávní pravidla trestání (např. zásada *nullum crimen sine lege*, retroaktivita ve prospěch pachatele apod.).<sup>142</sup> Tyto názory, resp. absenci jejich podrobnějšího odůvodnění, podrobím kritické analýze dále v mé disertační práci.

<sup>139</sup> Srov. ustanovení § 89 odst. 2 ZSS.

<sup>140</sup> Srov. ustanovení § 72 odst. 1 služebního zákona z roku 2002.

<sup>141</sup> KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 89 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 325.

<sup>142</sup> Srov. např. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 89 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 324. Dále srov. komentář k § 89 ZSS. In: BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vydání. Praha: VOX, 2015, s. 180. Dále srov. ERÉNYI, T. in: ERÉNYI, T., KANTOROVÁ D. a VEJSADA, D. *Význejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. Brno: BizBooks, 2017, s. 132. Dále srov. MATES, P. Komentář k § 89 ZSS. In: VAVERA,

Ustanovení § 89 odst. 6 ZSS umožňuje od uložení kárného opatření upustit, pokud k nápravě státního zaměstnance postačí samotné projednání kárného provinění. Jedná se o institut, který je v různých formách společný většině řízení, v nichž lze ukládat tresty (*largo sensu*), a to od řízení trestních<sup>143</sup>, přes řízení přestupková<sup>144</sup> až právě po řízení o veřejných disciplinárních deliktech (ne však ve všech případech).<sup>145</sup>

ZSS v ustanovení § 89 odst. 4 stanovuje absorpční zásadu při ukládání kárných opatření ve společném řízení o více kárných proviněních. Ukládá se tedy kárné opatření za delikt nejprůšněji postižitelný.<sup>146</sup> Podrobněji se tomuto institutu, který je v ZSS řešen polovičatě, budu věnovat dále.

Přímo ZSS pak zakotvuje zásadu *non bis in idem* jedním směrem. Pokud je pravomocně rozhodnuto o skutku státního zaměstnance v přestupkovém či trestním řízení, nelze o tomtéž skutku rozhodovat již v disciplinárním řízení. Toto pravidlo považuji za zcela nekoncepční a nedomyšlené (v samostatné kapitole uvedu proč). Někteří autoři se domnívají, že tato zásada by platila, i kdyby nebyla v zákoně výslovně uvedena, a navíc se domnívají, že tato zásada platí pro všechny veřejnoprávní delikty bez rozdílu.<sup>147</sup> S touto tezí nesouhlasím a domnívám se, že je zcela mylná. Podrobně se aplikovatelnosti zásadě *non bis in idem* budu věnovat v samostatné kapitole.

---

F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 151. Přesněji naopak Kopecký v monografii „*Správní právo. Obecná část*“ zmiňuje, že o správních disciplinárních deliktech se zpravidla nevede řízení, které by bylo možné podřadit pod pojem řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP (srov. KOPECKÝ, J. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 310). Z toho by tedy mělo vyplývat, že některé trestněprávní (ústavní) zásady nelze aplikovat automaticky (bez hlubšího rozboru).

<sup>143</sup> Ustanovení § 46 odst. 1 trestního řádu: „*Od potrestání pachatele, který spáchal přečin, jeho spáchání lituje a projevuje účinnou snahu po nápravě, lze upustit, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přečinu a k dosavadnímu životu pachatele lze důvodně očekávat, že již pouhé projednání věci postačí k jeho nápravě i k ochraně společnosti.*“

<sup>144</sup> Podmíněné upuštění od uložení správního trestu, srov. ustanovení § 42 odst. 1 PřesZ: „*Od uložení správního trestu lze podmíněně upustit, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma (dále jen ‚škoda‘), anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.*“

<sup>145</sup> Ve věcech kárných provinění soudců stručné ustanovení § 88 odst. 3 zákona o soudech a soudcích: „*Od uložení kárného opatření lze upustit, jestliže projednání kárného provinění je postačující.*“ Ve vztahu ke státním zástupcům téměř zcela shodné ustanovení § 30 odst. 2 zákona o státním zastupitelství: „*Od uložení kárného opatření lze upustit, pokud projednání kárného provinění státního zástupce je postačující.*“ Paradoxně možnost upuštění od uložení kárného opatření zcela absentuje ve vztahu k soudním exekutorům i notářům. Ve vztahu k veřejným disciplinárním deliktům členů samosprávných komor lze zmínit např. možnost upouštět od uložení kárného opatření advokátům či advokátním koncipientům, srov. § 32 odst. 5 zákona o advokacii: „*Jedná-li se o méně závažné porušení povinností, lze od uložení kárného opatření advokátovi nebo advokátnímu koncipientovi upustit, pokud samotné projednání kárného provinění je možno považovat za postačující. Od uložení kárného opatření lze upustit rovněž v případě, uzavřel-li kárně obviněný s poškozeným písemnou dohodu dokládající odstranění následků porušení povinností kárně obviněným v případě, že lze takové rozhodnutí považovat vzhledem k okolnostem případu za dostačující.*“

<sup>146</sup> MATES, P. Komentář k § 89 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 151.

<sup>147</sup> Tamtéž.

Rozhodnutí o uložení kárného opatření se zakládá do osobního spisu státního zaměstnance. Po zahlázení kárného opatření dle § 97 ZSS<sup>148</sup> se rozhodnutí o kárném opatření z osobního spisu vyřadí a dle 153 odst. 4 ZSS se uchovává odděleně.

U kárných provinění státních zaměstnanců se dle § 90 ZSS aplikuje jednoroční prekluzivní lhůta. Nebude-li do jednoho roku od spáchání kárného provinění řízení o něm zahájeno, kárná odpovědnost zaniká. Řízení je v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem, kdy kárná komise oznámí zahájení řízení státnímu zaměstnanci. K uplynutí této lhůty se přihlíží z moci úřední.<sup>149</sup> Spácháním je pak nutno rozumět dokonání, tedy naplnění všech znaků skutkové podstaty.<sup>150</sup> Pokud půjde o disciplinární delikt trvajícím či pokračování v deliktu, začíná lhůta běžet až od okamžiku ukončení deliktního jednání, resp. od posledního dílčího útoku.<sup>151</sup>

Výkon kárné pravomoci je svěřen kárným komisím prvního a druhého stupně. Kárné komise prvního stupně, jak vyplývá již z jejich označení, rozhodují ve věcech kárné odpovědnosti v prvním stupni.<sup>152</sup> Kde všude se zřizují kárné komise prvního stupně, podrobně popisuje ustanovení § 92 odst. 1 ZSS: „*Kárná komise prvního stupně se zřizuje ve služebním úřadu, jestliže v něm službu vykonává alespoň 25 státních zaměstnanců. Nelze-li ve služebním úřadu zřídit kárnou komisi prvního stupně, je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu. Nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená v Ministerstvu vnitra.*“ Odst. 2 § 92 ZSS poté stanoví, že „*[k]árnou pravomoc vůči vedoucímu služebního úřadu vykonává kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu. Nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, vykonává kárnou pravomoc kárná komise prvního stupně zřízená v Ministerstvu vnitra.*“

Pro účely ZSS je služebním úřadem správní úřad (§ 4 odst. 1 ZSS). Správním úřadem se pak pro účely ZSS rozumí ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy. Zde se jedná tedy spíše

---

<sup>148</sup> „(1) Na státního zaměstnance se hledí, jako by nebyl za kárné provinění postižen, 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.

(2) Rozhodnutí o uložení kárného opatření po zahlázení kárného opatření přestávají být součástí osobního spisu státního zaměstnance; to neplatí v případě propuštění ze služebního poměru.“

<sup>149</sup> Srov. HŘEBÍKOVÁ, I. a MORAVEC, K. Komentář k § 90 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 515.

<sup>150</sup> KOPECKÝ, M. a PICHRT, J. Komentář k § 90 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 329.

<sup>151</sup> Srov. MATES, P. Komentář k § 90 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 152-153.

<sup>152</sup> Srov. § 162 odst. 1 ZSS.

o formalizované institucionální pojetí pojmu správní, resp. služební úřad (ne každý správní úřad může být správním úřadem ve smyslu ZSS – musí být speciálně označen). Za služební úřad může dále zákonodárce označit jiný státní orgán či právnickou osobu (srov. § 4 odst. 2 ZSS) – činí tak např. u různých státních fondů.

Kárná komise druhého stupně se poté zřizuje v Ministerstvu vnitra.<sup>153</sup> Ustanovení § 168 odst. 1 písm. a) ZSS dále určuje, že kárná komise druhého stupně je ve věcech kárné odpovědnosti odvolacím orgánem. V celém systému státní služby tak existuje pouze jeden centralizovaný odvolací orgán. To považuji za nesporně kladný prvek organizace řízení o kárné odpovědnosti. Odvolací kárná komise totiž může zajistit sjednocování rozhodovací (správní) praxe.

Kárné komise jsou tříčlenné. Členem kárné komise může být pouze státní zaměstnanec, přičemž nejméně jeden z členů musí mít magisterské vzdělání v oboru právo. Členy kárné komise jmenuje a odvolává příslušný služební orgán.<sup>154</sup> Podle § 159 odst. 1 písm. j) bod 2. ZSS se na rozhodování o jmenování a odvolání členů kárné komise vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby. K rozhodování tak dochází ve specializovaném správním řízení. K tomu opět podrobněji dále. Kárné komisi předsedá nejvýše služebně postavený člen. Je-li v komisi takových členů více, určí se předseda losem. Členem kárné komise pak nemůže být ten, kdo byl pravomocně kárně trestán či pravomocně odsouzen pro trestný čin, který nezakládá ztrátu bezúhonnosti<sup>155</sup>, pokud kárné opatření či odsouzení nebylo zahlazeno (či se na člena nehledí jako, jako by nebyl odsouzen). Pokud některá z těchto skutečností nastane v době trvání členství státního zaměstnance v kárné komisi, rozhodne služební orgán o jeho odvolání. O odvolání člena kárné komise může taktéž služební orgán rozhodnout na žádost tohoto člena z vážných pracovních, osobních, rodinných či zdravotních důvodů. Žádný další důvod pro odvolání zákon neupravuje a jelikož rozhodování o odvolání je rozhodování ve věcech služby, tedy správním řízením, uplatní se zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.<sup>156</sup> Z jiných důvodů tak člena kárné komise odvolat nelze.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> Srov. § 93 ZSS.

<sup>154</sup> Služebním orgánem v tomto případě je ten, kdo je dle § 10 ZSS služebním orgánem vůči zaměstnancům ve služebním úřadu, kde se komise zřizuje. Bude jím tak vedoucí služebního úřadu či státní tajemník.

<sup>155</sup> Ztrátu bezúhonnosti (zjednodušeně) dle § 25 odst. 3 ZSS zakládá pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti. V takovém případě služební poměr státního zaměstnance, a tedy i jeho členství v kárné komisi, zanikne již dnem právní moci takového odsuzujícího rozsudku, tedy přímo *ex lege* [srov. § 74 odst. 1 písm. a) ZSS].

<sup>156</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 LZPS: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

<sup>157</sup> Obdobně srov. KOPECKÝ, M. a PICHR, J. Komentář k § 91 ZSS. In: PICHR, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 330. Zároveň je nutno brát v potaz, že nebude v zájmu

Zákon upravuje, že kárná komise je usnášeníschopná jen v případě přítomnosti všech členů (tedy všech třech). Usnesení poté přijímá většinou hlasů, tedy minimálně dvěma hlasy. Nikdo ze členů se nesmí zdržet hlasování. Zákonodárce naznačil důležitost svobodného rozhodování členů kárné komise tím, že přímo do zákona zakotvil, že „[č]len kárné komise se při svém rozhodování v kárném řízení neřídí příkazy představených a činnost v kárné komisi mu nesmí být na újmu.“<sup>158</sup>

Jednotlivými úkony kárného řízení, s výjimkou vydání rozhodnutí, poté mohou být pověřeni státní zaměstnanci ve služebním úřadu, kteří nejsou členy komise. Vystávají otázky, kdo tyto státní zaměstnance pověří a jakými konkrétními úkony. Na ty odpovím později.

Úloze správního řádu v kárném řízení se budu taktéž věnovat podrobněji dále. Čtenáře však pravděpodobně nepřekvapí, že rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance, tedy kárné řízení, je správním řízením, na které se subsidiárně použije správní řád.<sup>159</sup> Zde uvádím shrnutí těch nejpodstatnějších procesních ustanovení ZSS ve vztahu k disciplinárnímu řízení, které jsou ve vztahu ke správnímu řádu *lex specialis*.

Dle ustanovení § 94 odst. 1 ZSS „[k]árné řízení zahajuje z moci úřední kárná komise na základě podnětu služebního orgánu, a to i služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu, nebo náměstka pro státní službu anebo představeného, a to i vyššího představeného. Jde-li o kárné provinění vedoucího služebního úřadu, zahajuje se řízení na základě podnětu služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu, a nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, na základě podnětu náměstka pro státní službu“. Podle druhého odstavce platí, že podnět k zahájení kárného řízení se státním tajemníkem nebo náměstkem pro řízení sekce může podat i příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády. Státní tajemník však od účinnosti novely č. 35/2019 Sb. (od 1. 3. 2019) za kárné provinění neodpovídá. Tato část ustanovení je tak obsoletní.<sup>160</sup> Zákonodárce zde nebyl důsledný a opomněl slova „státní tajemník“ z ustanovení § 94 odst. 2 ZSS při novelizaci vypustit.

Ustanovení § 95 ZSS dokonce obsahuje náležitosti, které podnět musí obsahovat. Jedná se o označení služebního úřadu, v němž státní zaměstnanec vykonává službu, popis skutku, kterým měla být porušena kázeň, a označení důkazů. Popis skutku nemusí být naprosto detailní,

---

služebního orgánu, aby v kárné komisi zasedal člen, který požádal o odvolání a který není motivován práci (službu) v kárné komisi vykonávat s odbornou péčí, tedy takový člen, který ztratil motivaci, popř. vyhořel.

<sup>158</sup> Srov. § 91 odst. 5 *in fine* ZSS. Zde lze odkázat na můj shora vyslovený závěr, že podobná pravidla jsou účinná jen v demokratických režimech, kde náležitě funguje soudní přezkum. Tam, kde moc výkonná ovládne i moc soudní, zůstávají podobné záruky pouze prázdnými hesly [k tomu srov. kapitulu 3.4. Komunistická totalita a disciplinární právo státních zaměstnanců (1950–1989)].

<sup>159</sup> Podrobněji dále v této práci.

<sup>160</sup> Srov. KOPECKÝ, M. a PICHRT, J. Komentář k § 94 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 334.

avšak na druhou stranu musí být proveden takovým způsobem, aby kárná komise byla na základě takového popisu schopna v případě, že usoudí, že pro to nastaly podmínky, řízení zahájit. Pokud by kárná komise zahájila jednání na základě podnětu, který by shora uvedené náležitosti neobsahoval, jednalo by se o vadu řízení (její vliv na zákonnost rozhodnutí by se posuzoval dle intenzity konkrétní vady).

Ustanovení § 96 odst. 1 ZSS vymezuje imperativ rozhodovat o více kárných proviněních státního zaměstnance ve společném řízení. Druhý odstavec poté zakotvuje zásadu presumpce nevinny.<sup>161</sup> Snad až zcela nadbytečně zákonodárce ve třetím odstavci stanovil to, co je každému rozumnému vykladateli známo již podstaty věci, a to že kárná komise se nejdříve usnese o tom, zda státní zaměstnanec spáchal kárné provinění, a až následně se usnáší o tom, jaké kárné opatření mu uloží.<sup>162</sup>

Ustanovení § 96 odst. 4 následně upravuje zastavení kárného řízení. „*Kárná komise zastaví řízení o kárném provinění, jestliže zjistí, že:*

- 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.“*

V pátém odstavci pak zákonodárce stanovil, že pouze usnesení o zastavení řízení z důvodů shora uvedených pod písmeny a) až c) se oznamuje účastníkovi řízení. Usnesení o zastavení ze zbývajících důvodů se pouze poznamenají do spisu.<sup>163</sup> Zákonodárce tak rozlišuje mezi zastavením z meritorních důvodů a zastavením z důvodů procesních, kde neklade nároky na tak vysoké procesní standardy (formální oznamování usnesení).

---

<sup>161</sup> To však neznamená, že po dobu důvodně probíhajícího kárného řízení pro zvlášť závažné kárné provinění nemůže být státní zaměstnanec zproštěn výkonu služby dle § 48 odst. 1 ZSS.

<sup>162</sup> Uvedené ustanovení považuji za nejjasnější příklad toho, kdy zákonodárce ignoruje zásadu legislativní ekonomie, když upravuje něco, co je zřejmé i bez výslovného ustanovení, zatímco ty instituty, které by si podrobnější úpravu zasloužily, ponechává bez povšimnutí. Zásadu legislativní ekonomie ve vztahu k ZSS, který odkazuje na zákoník práce, zmiňuje např. Čebišová [ČEBIŠOVÁ, T. Služební vztahy – hybridní úprava. In: PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 29].

<sup>163</sup> Dle ustanovení § 76 odst. 3 správního řádu takové usnesení nabývá právní moci poznamenáním do spisu, přičemž o takovém usnesení se účastníci pouze vhodným způsobem vyrozumí.

ZSS nevyklučuje odkladný účinek odvolání podaného proti rozhodnutí ve věcech kárné odpovědnosti<sup>164</sup> a výslovně zákonodárce zakotvuje u odvolání zásadu zákazu *reformatio in peius*.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Srov. ustanovení § 168 odst. 2 ZSS: „Odvolání nemá odkladný účinek. To neplatí při odvolání proti rozhodnutí ve věcech kárné odpovědnosti, o odbytném, odchodném a náhradě nákladů podle § 110.“

<sup>165</sup> Ustanovení § 168 odst. 4 ZSS: „Odvolá-li se státní zaměstnanec proti rozhodnutí o uložení kárného opatření, nelze mu v řízení o odvolání uložit přísnější kárné opatření.“

# 5. Kárné provinění státního zaměstnance a EÚLP<sup>166</sup>

## 5.1. Důvod předřazení této kapitoly

Na první pohled se možná vyčlenění této kapitoly na tomto místě může jevit jako nesystematické a předčasné. Doposud jsem totiž nepojednal např. o pojmových znacích kárného provinění státního zaměstnance (ačkoliv alespoň základy zákonné úpravy jsem čtenáři již předestřel v předchozí kapitole). V disertační práci však budu dále analyzovat jednotlivé instituty disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců. K učinění kompletních závěrů budu nejdříve jednoznačně potřebovat odpovědět na otázku, zda rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance je rozhodováním o trestném činu ve smyslu čl. 6 EÚLP. Až na základě toho budu moci jednoznačně odpovědět např. na to, zda se při disciplinárním trestání uplatní zásady správního trestání odvozované z trestního práva soudního, jakými jsou např. zásady *nullum crimen sine lege, non bis in idem* apod. Právě proto jsem tuto kapitolu (možná pro někoho netradičně) předradil dalšímu podrobnějšímu pojednání. Připadalo by mi nemístné analyzovat jednotlivé instituty disciplinárního trestání s tím, že čtenáře bych nadále napínal tak, že některé mé podstatnější závěry se dozví až v dalších (závěrečných) kapitolách. Takový text bych navíc považoval za těžko srozumitelný a nekoherentní.

## 5.2. Kárné provinění státního zaměstnance jako trestný čin ve smyslu čl. 6 EÚLP

Čas od času se v doktríně<sup>167</sup> a judikatuře<sup>168</sup> můžeme setkat s názorem, že rozhodování o veřejných disciplinárních deliktech je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP. Tento názor však jednoznačně považuji na poli českého disciplinárního práva za mylný. Veřejné disciplinární delikty (kategorie zahrnující správní disciplinární i zbytkové disciplinární delikty) zásadně nejsou svou povahou institutem spadajícím pod trestněprávní větev čl. 6

---

<sup>166</sup> Tato kapitola vychází ze závěrů, které jsem publikoval dříve v těchto článcích: CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EULP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, 2015, č. 4, s. 400-460. A CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, s. 324-329.

<sup>167</sup> Např. zde: KOCINA, J. Ne bis in idem – penále v daňovém řízení. *Bulletin advokacie*. Ročník 2016, číslo 10, s. 38-39. Také např. PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva. *Správní právo*. Ročník XLVII, 2014, číslo 1-2, s. 84. Poměrně aktuálně např. JEMELKA, L. Komentář k § 77 PřesZ. In: JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 601.

<sup>168</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 6 Tdo 683/2013, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016, č.j. 47 A 18/2013-130. Podrobněji dále.



EÚLP.<sup>169</sup> Uvedené tedy platí i pro disciplinární (kárné) trestání státních zaměstnanců. Níže podrobně analyzuji, z čeho při činění tohoto závěru vycházím.

Návod pro podřazování určitých institutů pod pojem trestní obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP prezentoval ESLP v rozsudku *Engel a další proti Nizozemí*.<sup>170</sup> Jedná se o ona 3 slavná kritéria: 1) zařazení skutku ve vnitrostátním právu, 2) povaha deliktu a 3) závažnost hrozící sankce. První kritérium bývá zpravidla nerozhodné. Někdy pouze postačí, pokud delikt je svou povahou považován za delikt trestní, někdy pouze pokud hrozící sankce svou povahou naplní stupeň závažnosti typický pro obecnou trestní oblast (*general criminal sphere*).<sup>171</sup> Druhé a třetí kritérium tak k sobě mohou být alternativní. To však nevylučuje kumulativní přístup tam, kde separátní analýza jednotlivých kritérií nepovede k závěru, že se jedná o „trestní obvinění“.<sup>172</sup>

Pokud jde o první kritérium, je institut disciplinární (kárné) odpovědnosti státních zaměstnanců zařazen do oblasti veřejných disciplinárních deliktů projednávaných v kárných řízeních, která jsou řízeními správními (disciplinárními), nikoliv řízeními trestními dle trestního řádu. Jedná se tedy o vnitrostátní oblast disciplinárního práva. Jak již však bylo uvedeno, toto určení není rozhodující a slouží pouze jako jakýsi pomyslný odrazový můstek.<sup>173</sup>

U povahy deliktu (druhého kritéria), tedy toho, zda svým charakterem delikt spadne do oblasti trestního práva, se zpravidla posuzuje hned několik subkritérií, řečeno přesněji – soud bere některá z nich v úvahu.<sup>174</sup> ESLP zpravidla zvažuje: 1) zda předmětná právní regulace dopadá pouze na určitou skupinu, či naopak obsahuje obecně závazná pravidla pro celou

---

<sup>169</sup> Slovem „zásadně“ samozřejmě naznačuji, že z tohoto pravidla mohou existovat výjimky. Ty se však zpravidla týkají disciplinárních deliktů osob omezených na svobodě při ukládání trestů spočívajících v jejich dalším omezení na svobodě (prodloužení trestu, omezení práva na podmíněné propuštění). Není předmětem tohoto příspěvku se tímto blíže zabývat, avšak lze shrnout, že český Nejvyšší soud nepovažuje ani kázeňské přestupky vězňů a osob ve vazbě za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP (srov. usnesení ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 3 Tdo 949/2016, a usnesení ze dne 22. 3. 2017, sp. zn. 3 Tdo 231/2017). I ESLP judikuje, že v případě, kdy disciplinární opatření „neprodlužuje“ uložený trest nebo zásadně nemění podmínky výkonu trestu, nejedná se o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP (shrnuto v rozsudku ESLP ze dne 8. 11. 2007, *Štitić proti Chorvatsku*, stížnost č. 29660/03). Zde ani hrozící 21denní samotka ESLP nepřesvědčila o tom, že by disciplinární delikt vězně byl trestním obviněním. Z těchto závěrů Nejvyšší soud vycházel. K nedostatečné intenzitě vlivu kázeňského opatření na podmíněné propuštění (tedy jakési „kvaziprodlení trestu“) srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2012, č.j. 5 As 73/2012-40. Slovo „zásadně“ by tak s ohledem na české disciplinární prostředí ve všech jeho podoblastech pravděpodobně bylo možné vypustit (nyní se nevěnuji případům, kdy disciplinární rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí o přestupku osoby vyňaté z působnosti PřesZ). Podrobnější analýza následuje v textu.

<sup>170</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

<sup>171</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, stížnosti č. 39665/98 a 40086/98.

<sup>172</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku*, stížnost č. 73053/01.

<sup>173</sup> MOLEK, P. Právo na spravedlivý proces. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 53.

<sup>174</sup> Přehledně shrnuto v Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (criminal limb), dokument ESLP, aktualizováno k 31. 12. 2019, dostupné zde: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf).

společnost<sup>175</sup>, 2) zda je řízení vedeno před orgánem veřejné moci, jehož pravomoc je dána zákonem<sup>176</sup>, 3) zda má dané řízení represivně-preventivní povahu (*punitive and deterrent*)<sup>177</sup>, 4) zda je cílem rozhodné právní úpravy chránit obecný zájem, jenž je zpravidla chráněn normami práva trestního<sup>178</sup>, 5) jak jsou srovnatelné procesy upraveny v jiných členských státech Rady Evropy, resp. do jaké oblasti práva jsou řazeny.<sup>179</sup>

Dlužno dodat, že u veřejných disciplinárních deliktů ESLP zvažuje především první subkritérium. Pokud ESLP dospěje k závěru, že předmětná právní regulace dopadá pouze na specifickou skupinu, a nejedná se tedy o generální právní úpravu, zpravidla uzavírá, že druhé Engelovo kritérium (povaha deliktu) není naplněno.

Tak tomu bude i u disciplinární (kárné) odpovědnosti státních zaměstnanců. Jak totiž vyplývá ze samotné podstaty ZSS, disciplinární (kárná) odpovědnost se vztahuje pouze na specificky vymezený okruh subjektů, kterými jsou státní zaměstnanci.<sup>180</sup> Předmětnou právní úpravou jsou regulována konkrétní pravidla kázně (disciplíny), kterými se řídí právě pouze ona určitá skupina osob. Nejedná se tedy o generálně aplikovaná pravidla pro blíže nespecifikované adresáty. Kárné řízení je vedeno před orgánem veřejné moci – kárnou komisí, jejíž pravomoc je dána zákonem.<sup>181</sup> Druhé subkritérium by tak sice bylo naplněno, to však, jak z jeho podstaty vyplývá, nebývá ve většině případů rozhodné. Cílem institutu disciplinární (kárné) odpovědnosti státních zaměstnanců (objektem disciplinárního deliktu) je chránit služební kázeň, odbornost a důvěru veřejnosti v kvalitní výkon veřejné správy<sup>182</sup>, nikoliv obecnější zájem, který běžně bývá chráněn na poli trestního práva. Není předmětem této práce posuzovat všechny disciplinární systémy členských států Rady Evropy, ale jen namátkově lze určit, že téměř shodně je systém disciplinárního práva státních zaměstnanců upraven ve všech našich

---

<sup>175</sup> Rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1994, *Bendenoun proti Francii*, stížnost č. 12547/86.

<sup>176</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 6. 1996, *Benham proti Spojenému království*, stížnost č. 19380/92.

<sup>177</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1984, *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/1979.

<sup>178</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 2018, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. proti Slovinsku*, stížnost č. 47072/15.

<sup>179</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1984, *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/1979.

<sup>180</sup> Srov. ustanovení § 88 odst. 2 ZSS: „Státní zaměstnanec odpovídá za kárné provinění. Za kárné provinění neodpovídá náměstek pro státní službu a státní tajemník.“

<sup>181</sup> Srov. § 91 odst. 1 ZSS: „Kárnou pravomoc vykonávají kárné komise prvního stupně a kárné komise druhého stupně.“

<sup>182</sup> PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 455.

sousedních státech<sup>183</sup>, tedy až na Slovensko.<sup>184</sup> Pokud jde o povahu řízení, „*lze uvažovat o tom, že to vsutku má do jisté míry trestající či odstrašující (punitive and deterrent) povahu. Tato trestající, resp. odstrašující povaha však ještě nedosahuje intenzity, jež by umožnila podrázení těchto disciplinárních deliktů pod trestněprávní jurisdikci čl. 6 Úmluvy.*“<sup>185</sup> Pokud tedy zvážíme všechna tato subkritéria, přičemž první lze považovat za nejdůležitější (ESLP by po zvážení prvního další pravděpodobně nebral v potaz), dospějeme k závěru, že povaha deliktu je u státních zaměstnanců skutečně disciplinární, resp. typická pro systém disciplinárního trestání, a druhé Engelovo kritérium tak nemůže být naplněno.

Nyní mi tedy zbývá posoudit, zda může být naplněno kritérium třetí – závažnost sankce. Naplnění tohoto kritéria může samo o sobě odůvodnit podrázení institutu pod trestněprávní větve čl. 6 EÚLP. Někdy bývá bez jakékoliv bližší analýzy činěn závěr o tom, že „[z]a disciplinární delikty bývají zpravidla ukládány majetkové sankce, např. snížení platu, a právě takováto rozhodnutí dopadající negativně do majetkové sféry postiženého je nepochybně v širším slova smyslu trestem sui generis.“<sup>186</sup> Takový závěr je však nesprávný. Ano, není např. pochybností o tom, že přestupky spadnou pod trestněprávní větve čl. 6 EÚLP, a to i přesto, že za spáchání většiny z nich hrozí pouze peněžité sankce, která má jen do jisté míry preventivně-represivní charakter. Tento závěr však nevychází pouze ze třetího Engelova kritéria (závažnost hrozící sankce), ale z kombinace třetího a druhého kritéria (jejich částečných, kumulativních naplnění).<sup>187</sup> Přestupková úprava je totiž generální úpravou, která dopadá na obecný okruh osob, přičemž ten není vymezován konkrétním vztahem k nějaké

---

<sup>183</sup> Pro Rakousko srov. např. MIKLAU, R. Austria, principles of criminal procedure and their application in disciplinary proceedings. *Revue internationale de droit pénal*. Ročník 2003, číslo 3-4, s. 793–799. Autor dokonce zmiňuje, že pod vlivem judikatury ESLP z disciplinárního práva vojáků vypadla možnost disciplinárního opatření spočívajícího v omezení vojáka na svobodě. Pro Německo srov. např. brožuru vydanou Spolkovým ministerstvem vnitra, *The federal public service: An attractive and modern employer*. 2014, s. 48-49, dostupné zde: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile). Pro Polsko srov. polský zákon o státní službě (ze dne 21. 11. 2008), konkrétně čl. 113 a další (v anglickém jazyce dostupné zde: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=93477](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=93477)).

<sup>184</sup> Pro Slovensko srov. zákon č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe, konkr. ustanovení § 117 a násl. Státní zaměstnanci na Slovensku sice odpovídají za porušení služební disciplíny, zákon však neupravuje pravomoc služebních orgánů či kárných komisí rozhodovat o disciplinárních opatřeních (jak je tomu v případě kárných komisí u nás). Za porušení disciplíny může státnímu zaměstnanci, dle závažnosti, hrozit výpověď nebo okamžité ukončení služebního poměru (nikoliv však na základě správního rozhodnutí služebního orgánu). Jedná se tedy o jakousi kombinaci „výpovědních“ prostředků soukromého práva a veřejnoprávního pojetí služební disciplíny. K tomu blíže GYURI, R. a JESENKO, M. Disciplinárna zodpovednosť v Slovenskej republike s osobitným zreteľom na disciplinárne delikty štátnych zamestnancov. *Verejná správa a spoločnosť*. Ročník 2019, číslo 2, s. 5–23.

<sup>185</sup> CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, č. 4/2015, s. 402.

<sup>186</sup> KOCINA, J. Ne bis in idem – penále v daňovém řízení. *Bulletin advokacie*. Ročník 2016, číslo 10, s. 38–39.

<sup>187</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 4/1998/907/1119.

instituci. Závažnost sankce spočívající v preventivně-represivní peněžité pokutě sama o sobě nepostačí k naplnění pojmu „trestní obvinění“. Pokud však k tomuto přistoupí právě naplnění druhého kritéria, tedy to, že přestupková úprava je úpravou generální nedopadající pouze na specificky vymezený okruh subjektů, daný institut již pod pojem trestní obvinění podřadit lze. Zde je aplikován právě onen kumulativní přístup. Tak tomu však u kárných provinění (disciplinárních deliktů) státních zaměstnanců (ani u jiných veřejných disciplinárních deliktů) pro nenaplnění druhého kritéria nebude.

Jak jsem již uvedl v předchozí kapitole, za kárné provinění (disciplinární delikt) státnímu zaměstnanci hrozí uložení některého z těchto opatření: písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.<sup>188</sup> Všechny uvedené sankce a jim podobné jsou typické pro systém disciplinárního práva, nikoliv primárně pro systém práva trestního.<sup>189</sup> Uložení kárného opatření může mít sice významný dopad do majetkoprávní sféry státního zaměstnance, avšak ani tento dopad nenabývá trestněprávní intenzity, jako je tomu např. u delšího odnětí svobody.<sup>190</sup> Přestože jsou uvedené „majetkové“ sankce do jisté míry preventivně-represivní (*punitive and deterrent*), nepostačí tento závěr sám o sobě k podřazení specifických disciplinárních deliktů pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP.<sup>191</sup> K tomu by muselo (kumulativně) přistoupit i naplnění druhého Engelova kritéria (viz předchozí odstavec). ESLP je, zjednodušeně řečeno, v oblasti disciplinárního práva zdrženlivější než v oblasti práva přestupkového.

Disciplinární delikt (kárné provinění) státního zaměstnance tak nemůže být považován za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP. Ostatně, z judikatury ESLP tento závěr vyplývá obecně pro všechny veřejné disciplinární delikty, které nejsou spojeny s hrozbou sankce v podobě delšího omezení na svobodě. Lze namátkově uvést, že podobné závěry ESLP učinil

---

<sup>188</sup> Srov. ustanovení § 88 odst. 3 a § 89 odst. 2 ZSS.

<sup>189</sup> K tomu blíže srov. KID, C. J. F. Disciplinary Proceedings and the Right to Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights. *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 36, n. 4, 1987, s. 859.

<sup>190</sup> I v rozsudku *Engel a další proti Nizozemí* ESLP vyslovil závěr, že dostatečně závažnou sankcí je několikaměsíční uvržení vojáka do kázeňské cely, ale naopak dostatečně závažné již není dvoudenní zadržení. Opět upozorňuji, že při současném naplnění druhého Engelova kritéria (povaha deliktu) může být za dostatečně závažnou ve smyslu kritéria třetího považována i peněžitá pokuta (druhé kritérium však v disciplinárních věcech naplněno není – viz shora).

<sup>191</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2013, *Müller-Hartburg proti Rakousku*, stížnost č. 47195/06. V něm dokonce soud zvažoval peněžitou pokutu ve výši 36.000 EUR a uzavřel, že byt' se jedná o pokutu represivní, nemá tato závažnost sankce sama o sobě schopnost naplnit pojem „trestní obvinění“ (opět zde nebylo naplněné druhé Engelovo kritérium).

nejen ve vztahu k „*civil servants*“, ale i k advokátům<sup>192</sup>, soudcům<sup>193</sup>, studentům<sup>194</sup> a vězňům (pokud není disciplinárním opatřením prodlužován trest nebo zásadně měněny podmínky jeho výkonu).<sup>195</sup>

Jak jsem již uvedl v úvodu této podkapitoly, i některé české soudy však někdy nesprávně a bez hlubší analýzy uzavíraly, že rozhodování o veřejném disciplinárním deliktu je rozhodováním o trestním obvinění. Taková judikatura podle mého názoru pramenila z přílišné horlivosti a zpravidla i nepochopení (resp. bližším nezkoumáním) judikatury ESLP. Některé z těchto judikatorních přešlapů zde uvedu a analyzuji. Byť se může zmíněná judikatura vždy věnovat konkrétní oblasti disciplinárního trestání (např. příslušníků bezpečnostních sborů), je přiměřeně aplikovatelná i na jiné oblasti disciplinárního trestání (např. právě na státní zaměstnance). Tam, kde tedy budu pojednávat o konkrétní oblasti, nechť má čtenář na paměti, že uvedené závěry lze vztáhnout na disciplinární trestání obecně, tedy i na oblast státních zaměstnanců.

Např. závěr Ústavního soudu z roku 2001 o tom, že „*trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přešůpek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům)*“<sup>196</sup>, musel Ústavní soud v roce 2010 korigovat, když uvedl, že nález z roku 2001 „*(...) není možno interpretovat tak, že by automaticky zařazoval pod pojem ‚řízení o trestních obviněních‘ všechna disciplinární řízení (užití výrazu ‚prakticky‘ a zejména odkaz na judikaturu Evropského soudu, s níž tak je nutné povahu disciplinárního řízení vždy konfrontovat)*“.<sup>197</sup> V tomto nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že ani kárné řízení ve věcech soudců není trestním obviněním ve smyslu čl. 6 EÚLP.<sup>198</sup>

Nejvyšší soud v roce 2013 ve věci kázeňského přestupku policisty (spočívajícím v nezajištění zachování videozáznamu při šetření události) konstatoval, že rozhodnutí o tomto kázeňském deliktu zakládá překážku *non bis in idem* pro jeho trestněprávní stíhání pro přečin

---

<sup>192</sup> Srov. tamtéž (*Müller-Hartburg proti Rakousku*).

<sup>193</sup> Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 11. 2018, *de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, stížnosti č. 55391/13, 57728/13 a 74041/13.

<sup>194</sup> Srov. rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2016, *Monaco proti Itálii*, stížnost č. 34376/13.

<sup>195</sup> Srov. rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2007, *Štitić proti Chorvatsku*, stížnost č. 29660/03. Zde ani hrozící 21denní samotka ESLP nepřesvědčila o tom, že by disciplinární delikt byl subsumovatelný pod pojem trestní obvinění. Uložením samotky totiž nedošlo k prodloužení soudem uloženého odnětí svobody.

<sup>196</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

<sup>197</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

<sup>198</sup> Tomu odpovídá i judikatura ESLP – viz shora uvedený případ *de Carvalho e Sá proti Portugalsku* či rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2013, *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11.

zneužití pravomoci úřední osoby.<sup>199</sup> Soud vycházel ze závěru, že disciplinární delikt je „trestním obviněním“. Nejenže Nejvyšší soud nevěnoval žádnou pozornost judikatuře ESLP, avšak ani se nijak nezabýval absurdními důsledky, které by s sebou neslo respektování jeho rozhodnutí. V případech, kdy by totiž o skutku policisty (a nejen policisty, neboť závěry lze vztáhnout na většinu veřejných disciplinárních deliktů) bylo rozhodnuto v disciplinárním (kázeňském) řízení, nebylo by možné tohoto policistu dále stíhat ani pro ty nejzávažnější trestné činy (o pojetí zásady *non bis in idem facto vs. de iure* pojednám dále).

V případě kázeňského trestu podle zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, naopak Nejvyšší soud v roce 2016 podle mého názoru v souladu s judikaturou ESLP, vyslovil, že kázeňský trest (byť zde je dopad sankcí do právní sféry citelnější než u disciplinárních deliktů policistů) nelze subsumovat pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP.<sup>200</sup> Obdobný závěr v roce 2017 Nejvyšší soud učinil ve vztahu ke kázeňskému trestu dle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.<sup>201</sup>

První zmíněné rozhodnutí se týká kázeňského přestupku policisty. Další dvě disciplinárních deliktů vězeňských, resp. vazebních. Přesto lze s ohledem na obecnou aplikovatelnost závěrů judikatury o disciplinárním trestání napříč jednotlivými podoblastmi disciplinárního trestání odhadovat, že první uvedené usnesení Nejvyššího soudu je jen ojedinělým excesem.<sup>202</sup> Ostatně cca po roce od vydání onoho shora kritizovaného usnesení Nejvyšší soud v jiném případě konstatoval, že řízení o propuštění „policisty“ není řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP.<sup>203</sup> Toto rozhodnutí se tedy primárně nevěnovalo disciplinárnímu trestu, avšak Nejvyšší soud si i u propuštění ze služebního poměru z „nedisciplinárních“ důvodů vypomohl argumentací, že ani disciplinární delikty nejsou trestním obviněním. Nad rámec zkoumaného si však dovolím vyslovit názor, že ani to, že se u prvního zmíněného rozhodnutí Nejvyššího soudu jednalo o ojedinělý exces (tím navíc ani Nejvyšší soud neargumentoval), nedávalo právo následujícím senátům rozhodnout o podobné právní otázce jinak, aniž by věc předložily velkému senátu podle § 20 odst. 1 zákona

---

<sup>199</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 6 Tdo 683/2013. Pro úplnost je ale vhodné uvést, že odůvodnění rozhodnutí je poněkud nesrozumitelné. Na jedné straně soud uvádí, že rozhodnutí policejního orgánu o postoupení věci ke kázeňskému projednání zakládá překážku k dalšímu trestnímu stíhání [což je úvaha správná a vycházející přímo z pravidel trestního řádu – srov. § 11 odst. 1 písm. j)], avšak hned poté uvádí, že rozhodnutí kázeňském přestupku „je nutno považovat za meritorní rozhodnutí ve věci, které založilo nutnost aplikace zásady *ne bis in idem*.“ Tuto úvahu, jak je uvedeno shora, soud nikterak přesvědčivě neodůvodňuje.

<sup>200</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 3 Tdo 949/2016.

<sup>201</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 3. 2017, sp. zn. 3 Tdo 231/2017.

<sup>202</sup> Z databáze soudních rozhodnutí ASPI nevyplývá, že by toto usnesení bylo dále respektováno – není na něj v jiných rozhodnutích odkazováno.

<sup>203</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1233/2014.

o soudech a soudcích.<sup>204</sup> Na uvedenou situaci lze nyní však již nahlížet tak, že první zmíněné rozhodnutí je již zapomenutým právním názorem, který byl evolučně překonán (např. právě dvěma následnými rozhodnutími – přinejmenším první z těchto rozhodujících senátů měl však otázku předložit velkému senátu, druhý již mohl uvést, proč první názor považuje za překonaný), a proto by další senáty již neměly mít povinnost podobnou věc předkládat velkému senátu.<sup>205</sup> Nejvyšší soud by nyní tedy měl nadále vycházet již jen ze závěru, že disciplinární delikty zpravidla nespádnou pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP.

K otázce kázeňského trestání příslušníků bezpečnostních sborů konečně Ústavní soud nálezem ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17, jednoznačně uvedl: „*Kázeňské řízení podle zákona o služebním poměru tedy nepředstavuje řízení o trestním obvinění v ústavněprávním smyslu. Neuplatní se v něm některé základní záruky jdoucí ruku v ruce s vedením ryze trestního řízení, které představuje intenzivnější zásah do základních práv jednotlivce.*“ Uvedené závěry jsou jednoznačné, dle mého názoru správné, a lze je vztahovat i na státní zaměstnance (a obecně i na další oblasti disciplinárního práva). Tento náleze je snad obecným soudům dobře znám a předpokládám, že z něj budou do budoucna vycházet.

Zmínit lze ještě, že podle mého názoru nesprávné závěry ve vztahu k vyloučení žáka střední školy ze studia učinil i Krajský soud v Praze, a to v rozsudku ze dne 22. 3. 2016, č.j. 47 A 18/2013-130. V něm dovodil, že disciplinární delikt žáka je subsumovatelný pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP. Krajský soud v Praze vycházel z toho, že „*závažnost uložené sankce, která představuje podstatný zásah do práva žalobce na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod), obecná aplikovatelnost deliktu na všechny osoby přijaté ke studiu ve školském zařízení (studenti a žáci), jakož i preventivně-represivní charakter potrestání svědčí o tom, že uvedená kritéria (Engelova – pozn. autora) jsou splněna.*“ Jedná se dle mého

---

<sup>204</sup> „*Dospěl-li senát Nejvyššího soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu, postoupí věc k rozhodnutí velkému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný názor zdůvodní.*“

<sup>205</sup> Je otázkou, zda tak lze činit v případech, kdy překonaný názor je stavebním kamenem daného rozhodnutí, a nikoliv pouze vysloven např. jako *obiter dictum*. K tomu podrobněji srov. také KADLEC, O. *Role velkých senátů nejvyšších soudů a pléna Ústavního soudu při dotváření práva*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra teorie práva a právních učení, 2019, s. 81 a 126. Odpověď, kterou lze u velkého senátu Nejvyššího soudu dle mého názoru uplatnit analogicky, pak dává rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č.j. 10 As 2/2018–31, jehož právní věta zní: „*Rozšířený senát proto dospívá k závěru, že není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchylný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky. Normativní účinky přitom může rozhodnutí pozbyt z různých důvodů. Výše jsou popsány situace zásahu nadřazeného soudu nebo vydání rozhodnutí zjevně ignorujícího závazný právní názor. Další situací, kdy předchozí rozhodnutí soudu pozbyde normativní účinky, tak je situace, kdy je z dalšího judikaturního vývoje jednoznačně zřejmé, že by soud, pokud by opětovně řešil tutéž právní otázku, takto již nerozhodl. Na tyto okolnosti je třeba v následném rozhodnutí dovozujícím pozbytí normativních účinků některého z předchozích rozhodnutí jasně ukázat. V případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností věc do rozšířeného senátu předložit. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.*“

o nesprávnou úvahu. Krajský soud překroutil kritérium obecné aplikovatelnosti a nesprávně usoudil i o závažnosti sankce. Ustanovení o disciplinární odpovědnosti žáků v žádném případě nelze ve smyslu Engelových kritérií považovat za všeobecně aplikovatelné. Jedná se o ustanovení, která chrání specifický zájem (disciplínu) a upravují chování pouze určité a specificky vymezené skupiny osob, která se vyznačuje úzkým vztahem k instituci – tedy o přesný opak „generální aplikovatelnosti“. Logikou soudu by pak bylo možné zbořit jakékoliv úvahy o odlišnosti disciplinárního práva od „trestněprávní“ oblasti (žádná skupina adresátů by dle úvahy soudu nebyla dostatečně specifická). Vyloučení ze studia sice může mít určitý preventivně-represivní charakter, avšak ne tak silný jako např. odnětí svobody. Jak jsem již uvedl shora, i když má určité opatření jistý preventivně-represivní charakter, avšak jeho intenzita nedosahuje intenzity typické pro trestní právo, tak to samo o sobě nepostačí k naplnění Engelových kritérií. K naplnění by v takovém případě musela přistoupit kumulace s druhým kritériem (povaha deliktu). Tak tomu však v projednávaném případě nebylo. Závěr Krajského soudu tak považuji za nesprávný. Přiměřeně lze vycházet z judikatury ESLP k disciplinárním deliktům studentů vysokých škol. Ani ty ESLP nepovažuje za trestní obvinění.<sup>206</sup>

Kritice lze podrobit i rozhodování kárných senátů Nejvyššího správního soudu, resp. přesněji – odůvodňování jejich rozhodnutí.<sup>207</sup> Kárné senáty judikují, že pokud byla soudci, státnímu zástupci nebo exekutorovi za určité jednání uložena výtka, nelze ho již pro toto jednání stíhat kárně.<sup>208</sup> Stejně tak rozhodují, že soudce, státního zástupce či exekutora není možné kárně stíhat za tentýž kárný skutek dvakrát.<sup>209</sup> To jsou samy o sobě, podle mého názoru, správné závěry. Problém je však v tom, že soudy je opírají o odkazy na zásadu *non bis in idem* dle čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP, popř. dle čl. 40 odst. 5 LZPS. Tak však činit nemohou, neboť je zřejmé, že řízení o kárných proviněních soudců (i státních zástupců a exekutorů) nejsou řízeními o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP (a tedy ani dle čl. 40 odst. 5 LZPS). Byť jsou kárné senáty vedeny snahou odůvodnit, proč nelze pro tentýž skutek vést dvakrát kárné řízení, a jejich záměrem není vyslovit, že kárné rozhodnutí (nebo i výtka) aktivuje zásadu *non bis in idem* ve vztahu např. k trestnímu řízení<sup>210</sup>, mohou jejich závěry působit matoucím

<sup>206</sup> Rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2016, *Monaco proti Itálii*, stížnost č. 34376/13.

<sup>207</sup> Zde tedy nejde o správní disciplinární delikty (nýbrž o zbytkové veřejnoprávní disciplinární delikty), ale to na věci nic nemění, neboť závěry o neaplikovatelnosti trestněprávní větve čl. 6 EÚLP se uplatní u veřejných disciplinárních deliktů v českém právním prostředí obecně – k tomu shora. Jelikož se jedná o judikaturu poměrně rozvinutou, využívám ji v této práci (především tedy kriticky).

<sup>208</sup> Judikatura kárných senátů shrnuta v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41.

<sup>209</sup> Ve vztahu k soudcům např. srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2016, č.j. 11 Kss 2/2016-143.

<sup>210</sup> To jednoznačně uvedl kárný senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 7. 6. 2017, č.j. 13 Kss 3/2017-77: „... ani kárné potrestání nevytváří absolutní překážku věci rozhodnuté pro trestní řízení, neboť



dojmem. Proto by bylo vhodnější, aby kárné senáty dovodily aplikaci zásady „zákazu rozhodovat v téže věci dvakrát“ v kárném řízení jiným způsobem, a to např. na základě principu jednotnosti právního řádu (pro kárné řízení se použije trestní řád přiměřeně). Argumentace zásadou *non bis in idem* dle EÚLP či LZPS základních práv a svobod je v tomto ohledu bez dalšího nesprávná.

Lze tedy shrnout, že podle judikatury ESLP zásadně nelze řízení o veřejných disciplinárních deliktech chápat jako „trestní“ ve smyslu čl. 6 EÚLP. Byť je tato judikatura ESLP široce dostupná a je o ní i často pojednáváno, byly české soudy v jejím chápání (a pravděpodobně nalézání) značně nejednotné.<sup>211</sup> Závěry některých soudů vyplývají nejčastěji z nesprávné aplikace Engelových kritérií, když ignorují nebo nesprávně vykládají specifickou judikaturu právě k oblasti disciplinárního trestání. V posledních letech (viz shora) to však vypadá, že české soudy začaly mít v problematice jasno a lze tak jen doufat, že od nynějška budou respektovat závěry ESLP a neaplikovat trestněprávní bonusy EÚLP tam, kde aplikovány být nemají.

Byť české soudy zatím explicitně nerozhodovaly o tom, zda trestním obviněním je přímo kárné provinění státního zaměstnance, lze s ohledem na novější judikaturu k jiným oblastem disciplinárního trestání (např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1930/17) odhadovat, že by uzavřely, že tomu tak není. To by však nesměl existovat prostor pro exces, který by mohl vyplynout z nepozornosti při zkoumání judikatury ESLP a případně i zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1930/17.

---

*zastavení trestního stíhání dle § 172 odst. 2 písm. b) trestního řádu, resp. odložení věci dle § 159a odst. 3 trestního řádu představují pouze fakultativní důvody pro ukončení trestního řízení v případech, kdy bylo o skutku obviněného či podezřelého již rozhodnuto jiným orgánem mj. kárně a kdy toto rozhodnutí lze považovat za postačující. Dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva totiž není kárné obvinění soudce považováno za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. kárný delikt za trestný čin ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě ...“.* Dříve to však tak jednoznačné nebylo. V době existence kárných senátů u krajských a vrchních soudů však Nejvyšší soud, jako odvolací kárný soud proti rozhodnutím vrchních soudů, nesprávně judikoval, že disciplinární delikt soudce (kárné provinění) je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 EÚLP (rozhodnutí ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008), a to přímo ve věcech zabývajících se vztahem kárného a trestního řízení. Tento závěr následně přebral i kárný senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 1. 9. 2010, č.j. 11 Kse 1/2010-80, a to ve vztahu k exekutorům. V něm dokonce zcela nesprávně zaměnil judikaturu ESLP k civilněprávní větvi čl. 6 EÚLP s judikaturou k trestněprávní větvi. Z toho, že rozhodování o disciplinárním deliktu je rozhodováním o občanských právech (tak tomu skutečně je) pak zcela nelogicky dovodil aplikaci zásady *non bis in idem* přímo z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 EÚLP. Tyto názory jsou, jak vyplývá ze shora uvedeného, již překonány. Na tom podle mého nic nemění ani „nový“ důvod nepřipustnosti trestního stíhání dle § 11 odst. 1 písm. k) trestního řádu, neboť ten se týká pouze vztahu trestního a přestupkového řízení, nikoliv řízení disciplinárního. Dovolím si k němu jen na okraj poznamenat, že i toto ustanovení, které bylo přijato v souvislosti s novou přestupkovou úpravou, může ve vztahu přestupkového a trestního řízení působit aplikační potíže. Zákonodárce jde totiž pravděpodobně nad nutný rámec závěrů rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, č. 24130/11 a 29758/11 (vydáno v průběhu legislativního procesu) – k tomuto rozsudku srov. dále.

<sup>211</sup> O „rozkolísanosti“ české judikatury v této oblasti MATES, P., ŠKODA, J. a VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*. 2016, č. 5, s. 105-111.

Správný závěr je však jednoznačný. Kárné provinění státního zaměstnance nespadá pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP. Tento závěr je pro moji práci a kritickou analýzu v ní obsaženou zcela rozhodný. Jak se čtenář dále dozví, budu z něj vycházet při posuzování hned několika záležitostí disciplinárního práva státních zaměstnanců.

### 5.3. Kárné provinění státního zaměstnance a civilněprávní větev čl. 6 EÚLP

Čl. 6 EÚLP však v sobě nezahrnuje pouze trestněprávní větev, nýbrž i větev civilněprávní.<sup>212</sup> Byť podřazení určitého institutu pod ochranu civilněprávní větve s sebou nenese tak vysoké standardy ochrany jako větev trestněprávní, jistou výhodu i tak skýtá. Touto výhodou je právě záruka soudního přezkumu (právo na to, aby o občanských právech nebo závazcích rozhodoval veřejně a v přiměřené lhůtě nestranný a nezávislý soud). V rozsudku *Le Compte proti Belgii*<sup>213</sup> ESLP stanovil, že pokud požadavky čl. 6 odst. 1 EÚLP nesplní již samotné rozhodnutí správního orgánu, který rozhoduje o občanských právech či závazcích, musí taková rozhodnutí podléhat kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí, který ochranu ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP zaručí.

Je tedy rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance rozhodováním o jeho občanských právech a závazcích, ve kterém musí být respektovány civilněprávní záruky čl. 6 EÚLP? Na to nyní odpovím.

I pojem občanská práva či závazky musí být vykládán autonomně.<sup>214</sup> Jedná se o pojem stále se rozšiřující. ESLP pod něj podřazuje čím dál více případů. Nelze ho vnímat jako zbytkovou kategorii ke všem netrestním věcem; i dřívější rozlišení mezi veřejným a soukromým právem je při výkladu tohoto pojmu relativizováno. ESLP prozatím nenabídl jednotnou definici tohoto pojmu, spíše případ od případu vytváří různá vodítka.<sup>215</sup> Zatímco o sporech mezi jednotlivci lze konstatovat, že tyto pod „občanská práva či závazky“ spadají<sup>216</sup>,

---

<sup>212</sup> Srov. první větu čl. 6 odst. 1 EÚLP: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“

<sup>213</sup> Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983, *Le Compte proti Belgii*, stížnosti č. 7299/75 a č. 7496/76.

<sup>214</sup> Podrobně k autonomnímu výkladu MATSCHER, F. *Methods of Interpretation of the Convention*. In: MACDONALD, R. S. J., MATSCHER, F., PETZOLD, H (eds.). *The European System for the Protection of human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, s. 70-73. Matscher označuje autonomní metodu interpretace za komplexní hermeneutický proces a s odkazy na svá separátní stanoviska ve věcech *König proti Německu* (rozsudek ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/1973), *Le Compte proti Belgii a Öztürk proti Německu* kritizuje ESLP, že tento proces někdy až přílišně simplifikuje (srov. s. 73).

<sup>215</sup> MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 42.

<sup>216</sup> K horizontálnímu působení EÚLP srov. např. AKANDJI-KOMBE, J-F. *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*. 1st ed. Belgium: Council of Europe, 2007, s. 14-16. Např. ve věci *Buchholz proti Německu* (rozsudek

u sporů mezi státem a jednotlivcem (jež nejsou trestním obviněním) je to již značně komplikovanější.

V posouzení toho, zdali kárná řízení ve věcech státních zaměstnanců (*civil servants*) spadnou pod civilní větev čl. 6 EÚLP, prošel ESLP významným vývojem. Tento vývoj reflektoval koncept rozšiřující se ochrany poskytované právní sféře jednotlivce. Jak uvádí Molek, i služební spory mezi státem a zaměstnancem jsou čl. 6 EÚLP pohlcovány stále více.<sup>217</sup>

ESLP měl dříve problém podřazovat spory mezi státními zaměstnanci a státem pod čl. 6 EÚLP. Nejdříve ESLP stanovil, že čl. 6 EÚLP se obecně neaplikuje na spory týkající se vzniku, trvání a ukončení poměru státních zaměstnanců (tedy téměř všechny spory), pokud tyto spory nezahrnují výlučně ekonomické právo (odměna).<sup>218</sup>

V rozsudku *Pellegrin proti Francii*<sup>219</sup> ESLP zvolil funkční kritérium. ESLP vycházel z toho, že je nutno respektovat suverenitu členských států, když mezi zaměstnancem podílejícím se na výkonu veřejné moci a státem existuje zvláštní vztah (anglicky doslova „pouto“) loajality a důvěry, do kterého nechtěl ESLP zasahovat. Právě těm zaměstnancům, kteří se podíleli na výkonu veřejné moci, nenáležela ochrana (ani civilněprávní větvi) čl. 6 EÚLP.<sup>220</sup> Funkční kritérium následoval ESLP pak i ve věci *Rabus proti Německu*<sup>221</sup>, kdy konstatoval, že disciplinární opatření (rozhodování o něm) uložené státnímu zaměstnanci, který se nepodílí na výkonu veřejné moci<sup>222</sup> (technik federálních telekomunikací), nevyklučuje aplikovatelnost civilněprávní větve čl. 6 EÚLP, neboť zde již neexistuje ono úzké pouto. Avšak jedním dechem ESLP dodal, že rozhodování o snížení platu na 5 měsíců nezakládá automaticky spor o občanská práva (i tyto závěry byly následně překonány – srov. hned dále).

Od funkčního kritéria se však ESLP brzy odklonil, a to v rozsudku *Eskelinen a další proti Finsku*.<sup>223</sup> ESLP soudní přezkum se ve věcech státních zaměstnanců obecně připustil, tedy stanovil, že civilněprávní větev čl. 6 EÚLP se aplikuje bez ohledu na „zařazení“ státního

---

ESLP ze dne 6. 5. 1981, stížnost č. 7759/77) neměl ESLP žádných pochyb o tom, že spor z neoprávněné výpovědi ze zaměstnání (zaměstnanec čistírny) musí být podřazen pod čl. 6 EÚLP.

<sup>217</sup> MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 47.

<sup>218</sup> HARRIS, D. J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 220.

<sup>219</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 1998, *Pellegrin proti Francii*, stížnost č. 28541/95.

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

<sup>221</sup> Rozhodnutí ESLP o nepřipustnosti ze dne 9. 2. 2006, *Rabus proti Německu*, stížnost č. 43371/02.

<sup>222</sup> Přesněji (volným překladem): „ESLP nepřislušelo rozhodovat spory vznesené státním zaměstnancem, jehož úkoly zahrnují specifické aktivity veřejné správy, přičemž zaměstnanec je v tomto případě ‚vykonavatelem‘ orgánu veřejné moci (správy) zodpovědného za ochranu obecného zájmu státu či jiných veřejných organizací.“

<sup>223</sup> Rozsudek ESLP ze dne 19. 4. 2007, *Eskelinen a další proti Finsku*, stížnost č. 63235/00.

zaměstnance. Aplikaci čl. 6 EÚLP lze vyloučit jen tam, kde zákonodárce výslovně vyloučí tyto spory ze soudního přezkumu a zároveň prokáže objektivní zdůvodnitelný zájem na tomto vyloučení (jinými slovy legitimní zájem).

Judikatura ESLP se rozvíjela dále. V návaznosti na kritéria uvedená v rozsudku *Eskelinen a další proti Finsku* ESLP v rozsudku *Cudak proti Litvě*<sup>224</sup> jednoznačně uvedl, že spor týkající se kompenzace za ukončení poměru administrativního pracovníka zaměstnaného na Polské ambasádě v Litvě spadá pod civilněprávní jurisdikci čl. 6 EÚLP. Ve věci *Fiume proti Itálii*<sup>225</sup> ESLP pod čl. 6 EÚLP podřadil dokonce i řízení týkající se kariéry celního úředníka, který žádal v právním regulovaném řízení o povýšení. V tomto případě nebyl přístup stěžovatele k soudnímu přezkumu zákonem omezen a řízení o povýšení se vztahovalo k finanční situaci stěžovatele, a tedy i k jeho občanským právům.

Na tomto místě bych rád zdůraznil vývoj, kterým v rozmezí pár let judikatura ESLP prošla – od zásady, že čl. 6 EÚLP se ve věcech státních zaměstnanců obecně neaplikuje, k zásadě, že tento článek, resp. jeho civilněprávní větev, se obecně aplikuje. Již na tomto vývoji je vidět tendence ESLP, který směřuje k extenzivnějšímu pojetí práva na spravedlivý proces.<sup>226</sup> I přestože lze uvažovat o tom, že původním záměrem tvůrců EÚLP bylo skutečně tyto spory z dopadu EÚLP vyloučit<sup>227</sup>, domnívám se, že příklon ESLP k výkladu EÚLP spíše jako ke konceptu „*living constitution*“, přesněji jako živého nástroje („*living instrument*“), jenž reflektuje celospolečenské vývojové tendence, je v zájmu ochrany subjektivních práv v zásadě pozitivní.<sup>228</sup>

Z uvedeného rozboru je zřejmé, že kárná řízení ve věcech státních zaměstnanců (spory), kterými může být zasaženo do majetkové sféry státního zaměstnance<sup>229</sup>, spadnou pod civilněprávní větev čl. 6 EÚLP.<sup>230</sup> Český zákonodárce tato řízení (spory) nevyloučil ze

---

<sup>224</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 2010, *Cudak proti Litvě*, stížnost č. 15869/02.

<sup>225</sup> Rozsudek ESLP ze dne 30. 6. 2009, *Fiume proti Itálii*, stížnost č. 20774/05.

<sup>226</sup> Ostatně již v rozsudku ze dne 17. 1. 1970, *Delcourt proti Belgii*, č. 2689/65, ESLP pronesl, že právo na spravedlivý proces zaujímá v demokratické společnosti tak významné postavení, že jeho restriktivní interpretace by neodpovídala cíli a účelu tohoto institutu.

<sup>227</sup> Tak se domnívá i Molek (MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 48).

<sup>228</sup> Konceptu *living instrument* v judikatuře ESLP, tedy tzv. evolutivní interpretaci, a její legitimitě se věnuje např. Letsas (LETSAS, G. *The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and its Legitimacy*. In: FØLLESDAL, A., PETERS, B. ULFSTEIN, G. (eds.). *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge University Press, 2013, s.106-141. Dále srov. MATSCHER, F. *Methods of Interpretation of the Convention*. In: MACDONALD, R.S.J., MATSCHER, F., PETZOLD, H. (eds.). *The European System for the Protection of human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, s. 68-70.

<sup>229</sup> Stačí, že je zde ono ohrožení (to, že ve výsledku bude uloženo např. pouze napomenutí, nehraje při posouzení roli).

<sup>230</sup> Stejný názor vyjadřuje i Kopecký. Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 310.

soudního přezkumu<sup>231</sup>, a nemohou tak být naplněny podmínky pro vyloučení aplikace čl. 6 EÚLP, jež byly stanoveny v rozsudku *Eskelinen a další proti Finsku*. Soudní přezkum ve věcech kárných provinění tak musí být (a také je) zajištěn.

#### **5.4. Odpověď na dílčí výzkumnou otázku**

Na dílčí výzkumnou otázku zabývající se množností aplikace trestněprávní větve čl. 6 EÚLP tak odpovídám, že rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance není rozhodováním o trestném činu dle čl. 6 EÚLP, nýbrž „pouze“ rozhodováním o občanských právech či závazcích. Ve věcech kárných provinění státních zaměstnanců tak nelze automaticky uplatňovat trestněprávní záruky čl. 6 EÚLP (jak někteří autoři či soudy chybně činí). Pokud je aplikovatelnost trestněprávních záruk uplatňována ve věcech kárných provinění státních zaměstnanců, musí tak být činěno na základě jiných podkladů a argumentů než trestněprávní větve čl. 6 EÚLP (např. nutnost analogie, doktrinální podobnost institutů správního trestání, jednota právního řádu apod.). Soudní přezkum rozhodování o kárných provinění státních zaměstnanců je zaručen (k tomu podrobněji v osmé kapitole), neboť ve chvíli, kdy jde o majetkovou sféru, jedná se o rozhodování o občanských právech či závazcích dle civilněprávní větve čl. 6 EÚLP.

Z těchto závěrů budu vycházet nadále v mé práci (např. posouzení aplikovatelnosti institutu *non bis in idem* ve věcech kárných provinění státních zaměstnanců).

---

<sup>231</sup> Na pováženou je, zdali by takové vyloučení bylo objektivně zdůvodnitelné.

# 6. Kárné provinění státního zaměstnance – hmotněprávní část

## 6.1. Vymezení pojmových znaků kárného provinění státního zaměstnance

Jak jsem již shora pojednal, veřejný disciplinární delikt státního zaměstnance (kárné provinění) řadíme do kategorie veřejných (veřejnoprávních) disciplinárních deliktů, konkrétně do podkategorie správních disciplinárních deliktů. Tyto kategorie poté spadají do množiny správních deliktů. Mezi správní delikty dále řadíme přestupky<sup>232</sup> a správní pořádkové delikty.<sup>233</sup>

Za základní znaky správního deliktu někteří autoři<sup>234</sup> označují např.:

- a) protiprávnost,
- b) škodlivost,
- c) zákonné vyjádření skutkové podstaty,
- d) objekt,
- e) objektivní stránka,
- f) subjekt,
- g) subjektivní stránka
- h) trestnost,
- i) zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy.

Judikatura<sup>235</sup> poté stručněji, a podle mého názoru přehledněji, u přestupků (do 31. 6. 2017), vymezila následující znaky přestupku: (i) protiprávnost, (ii) formální znaky – a to jednak obecné (věk, přičetnost u fyzické osoby, u právnické osoby pak její existence), jednak typové (tvořící znaky skutkové podstaty, tj. subjekt, subjektivní stránka, objekt, objektivní stránka), a dále (iii) materiální znak, tj. společenskou škodlivost.

Byť přestupky a disciplinární delikty jsou z pohledu *de lege lata* odlišné kategorie, existuje zde doktrinální blízkost (oboje spadá do kategorie správního trestání). Právě proto členění provedené Nejvyšším správním soudem využiji při zkoumání kárných provinění státních zaměstnanců. Doktrinální blízkost mi to umožňuje. Uvedené členění navíc považuji za

---

<sup>232</sup> Od reformy přestupkového práva (PřesZ) pod pojem přestupky řadíme i delikty, které byly dříve označovány jako jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob.

<sup>233</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 18.

<sup>234</sup> Srov. MATES, P. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 33.

<sup>235</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019. č.j. 6 As 321/2018-31.

nejpřehlednější ze všech možných. V neposlední řadě mi uvedené členění dává možnost pojednat o veřejném disciplinárním deliktu státního zaměstnance uceleně a zároveň zkoumat jednotlivé podrobnosti (např. závaznost služebních předpisů apod.).

Uvedené členění využiji pro analýzu základních znaků veřejného disciplinárního deliktu (kárného provinění) státního zaměstnance. Komplexně pojednám o problematických částech, které se k disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců vážou a tyto části analyzuji.

Aniž bych chtěl předbíhat, prozradím, že materiální znak (škodlivost) je u přestupků dovozován, „*neboť se jejich trestnost řídí obdobnými principy, jakými se řídí trestnost trestných činů i jednání naplňujícího formální znaky přestupků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007–135, č. 1338/2007 Sb. NSS)*“.<sup>236</sup> V této oblasti se tedy budu věnovat tomu, zda vůbec u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců lze tento znak dovozovat.

Vhodno v této části práce rekapitulovat, že kárným proviněním státního zaměstnance je zaviněné porušení služební kázně, když služební kázní 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.

## 6.2. Protiprávnost

Existence právní povinnosti je základem jakékoliv právní odpovědnosti.<sup>237</sup> Povinnosti lze přitom ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (srov. čl. 4 odst. 1 LZPS).<sup>238</sup> Tento příkaz navíc blíže souvisí s čl. 2 odst. 2 a 3 LZPS, „*který stanoví požadavek zákonné formy (výhrada zákona) pro veškerý výkon veřejné moci, a to jak v otázkách organizačních, tedy samotné existence orgánů veřejné moci a vymezení jejich působnosti a pravomocí, tak i pro stanovení povinnosti jednotlivcům...*“.<sup>239</sup>

Uvedené ústavněprávní příkazy mi poslouží i při dalším zkoumání institutů disciplinárního práva státních zaměstnanců. Nyní již však k samotné protiprávnosti ve vztahu ke kárnému provinění státního zaměstnance.

---

<sup>236</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, č.j. 8 As 219/2017-66.

<sup>237</sup> Teorie práva definuje právní odpovědnost jako schopnost nést důsledky za jednání či opomenutí (srov. HARVÁNEK, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 355), popř. jako povinnost snést zákonem stanovenou újmu v případě, že nastane zákonem stanovená skutečnost (KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 200).

<sup>238</sup> Jedná se o závazky jednotlivce vůči státu a jde o tzv. veřejné subjektivní povinnosti (k tomu srov. HEJČ, D. Komentář k čl. 4 LZPS. In: HUSSEINI, F. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 185).

<sup>239</sup> Tamtéž.

Povinnosti státního zaměstnance jsou stanoveny zejména v ustanovení § 77 ZSS. Z pohledu mé práce je nejdůležitější povinnost stanovená v § 77 odst. 1 písm. f) ZSS, tedy povinnost dodržovat služební kázeň. Jednoznačně jde o povinnost stanovenou na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod. Jak jsem již dříve uvedl, služební kázeň poté definuje ustanovení § 87 ZSS následujícím způsobem: „*Služební kázní 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.*“

Z hlediska formálního se tak jedná se o jakousi řetězíci se právní povinnost. Primární povinností je totiž dodržovat služební kázeň. Služební kázeň by však bez dalšího byla neurčitým právním pojmem. Zákonodárce ji však definoval v ustanovení § 87 ZSS, a to za použití shora citovaného řetězce. Státní zaměstnanec tak má povinnost dodržovat služební kázeň, přičemž tato povinnost v sobě zahrnuje množinu dalších „subpovinností“.

Až v případě, kdy státní zaměstnanec některou ze shora uvedených množin povinností poruší, bude naplněno základní kritérium protiprávnosti a budeme moci uvažovat o odpovědnosti za disciplinární delikt (kárné provinění). Zákon totiž kárné provinění státního zaměstnance definuje jako zaviněné porušení služební kázně (tedy povinností, které služební kázeň „tvoří“).<sup>240</sup>

Nyní blíže analyzuji jednotlivé oblasti těchto povinností spadajících pod množinu služební kázně, tedy:

- a) povinnosti státního zaměstnance vyplývající mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby,
- b) povinnosti státního zaměstnance vyplývající mu ze služebních předpisů,
- c) povinnosti státního zaměstnance vyplývající mu z příkazů.

### **6.2.1. Služební kázeň – povinnosti plynoucí z právních předpisů**

Tato podmnožina služební kázně působí asi nejmenší výkladové potíže. K tomu, aby povinnosti z této podmnožiny byly pro státního zaměstnance závazné v rámci služební kázně, musí být kumulativně splněny dvě podmínky, a to že (i) povinnost je stanovena právním předpisem (resp. přesněji: právní normou obsaženou v právním předpise) a (ii) tato povinnost,

---

<sup>240</sup> Srov. § 88 odst. 1 ZSS.



resp. norma obsažená v právním předpise, se vztahuje ke službě v jím vykonávaném oboru služby. Níže tyto podmínky analyzuji samostatně, avšak následně v jednotlivých souvislostech.

### 6.2.1.1. Co je to právní předpis?

Právní předpis není objektivním právem definovaným pojmem.<sup>241</sup> Odkrývání podstaty tohoto pojmu tak zůstalo na doktríně a judikatuře. Právu neznalému čtenáři by se nabízelo ztotožnit pojem právní předpisy s pojmem zákony. Tak jednoduché to však není.

Namísto pojmu právní předpis je někdy používáno pojmu obecně závazný normativní právní akt.<sup>242</sup> Byť není předmětem mé práce podrobně analyzovat právní předpisy jako prameny práva a zabředávat do normativní teorie, považuji za vhodné se alespoň obecně přiblížit definici právních předpisů, abych následně mohl usuzovat o tom, co vše pro státního zaměstnance může být v tomto ohledu závazné.

Gerloch uvádí, že „[p]rávní předpis je výsledkem záměrné činnosti nazývané legislativní proces (v širokém slova smyslu), jedná se o takové rozhodnutí orgánu veřejné moci, které obsahuje právní normy jako předem daná pravidla chování.“<sup>243</sup> Mezi základní znaky právního předpisu se poté řadí jeho forma, normativita a obecná závaznost.<sup>244</sup> Za naplnění formy lze zjednodušeně považovat to, že právní předpis je vyjádřen textem, přičemž tento text vzešel z nějakého (legislativního) procesu. Normativita poté spočívá v obecnosti právního předpisu, tedy v tom, že obsahuje obecná pravidla chování. Obecná závaznost je poté vlastnost související s vynutitelností. Pravidla (normy) v právních předpisech musí být závazná a vynutitelná.

Od právních předpisů je důležité odlišovat především individuální právní akty, které jsou projevem aplikace právních předpisů a vztahují se na konkrétní případ, a interní normativní akty (k tomu viz dále), jejichž závaznost sice může vyplývat z právních předpisů, mohou být do jisté míry obecné, avšak vztahují se pouze na užší okruh subjektů.<sup>245</sup> Bokem poté ještě stojí smíšené (s)právní akty (opatření obecné povahy).

---

<sup>241</sup> Např. správní řád však právní předpis používá jako legislativní zkratku, když pod tento pojem zahrnuje: zákony, ostatní právní předpisy a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu (ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu). K tomu srov. komentář k § 2 správního řádu. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 6. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 23-24.

<sup>242</sup> Např. Právníkový slovník u pojmu normativní právní akt odkazuje na pojem právní předpis (srov. GERLOCH, A. Normativní právní akt a Právní předpis. In: HENDRYCH, D. et al. *Právníkový slovník. 3. podstatně rozšířené vydání*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 523, resp. 792).

<sup>243</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva. 8. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 83.

<sup>244</sup> Srov. HARVÁNEK, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 221. Dále srov. KNAPP, V. et al. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 20–21.

<sup>245</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva. 8. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 84.

Byť definice tak širokého pojmu, jako je právní předpis, je vždy obtížná, pokusil se o to Gerloch v Právnickém slovníku: „*Právní předpis je jedním ze stěžejních pramenů práva. Nazývá se někdy též obecně závazný normativní právní akt. P. je výsledkem záměrné činnosti nazývané legislativní proces (v širokém slova smyslu), jedná se o takové rozhodnutí orgánů veřejné moci, které obsahuje právní normy. Typický je apriorní způsob tvorby práva, založené na P., neboť právní normy jsou vytvářeny jako předem daná pravidla chování (na rozdíl od soudcovského práva). P. jsou rozhodujícím pramenem práva v kontinentálním typu právní kultury. Příznačná je hierarchická výstavba soustavy P. založená na zákonu jako předpisu s nejvyšší právní silou. Zákony jsou schvalovány parlamenty v legislativním procesu (v užším slova smyslu). Zákonodárce může delegovat legislativní pravomoc v určitém rozsahu na orgány výkonné, tj. na vládu a správní úřady, které mohou vydávat P. secundum et intra legem (na základě zákona a v jeho mezích). V rámci samostatné působnosti vydávají P. i zastupitelstva územních samosprávných celků (obcí a krajů). Zákony a další P. získávají po 2. světové válce na významu i v angloamerickém typu právní kultury (tzv. statute law).*“<sup>246</sup>

To jen krátce z teorie práva k právnímu předpisům. Zjednodušeně lze tedy říct, že normativní právní akt (právní předpis) je takovým pramenem práva, který je závazný a vynutitelný, přičemž pravidla v něm uvedená lze považovat za obecná vztahující se na obecně vymezenou skupinu subjektů.

Závazně však to, co je právním předpisem, a co již nikoliv, určuje Ústavní soud při přezkumu ústavnosti (a zákonnosti) právních předpisů. Ústavní soud je totiž dle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy povolán k přezkumu ústavnosti zákonů a přezkumu ústavnosti a zákonnosti jiných právních předpisů.<sup>247</sup> Ústavní soud pak za podstatné znaky právního předpisu považuje tyto: a) forma (název, procedura, zveřejnění příslušným publikačním orgánem – tento bod je spíše odrazovým můstkem), b) obsah (zda obsahuje právní normy) či c) funkce (zda má regulovat chování).<sup>248</sup> Např. v poměrně aktuálním nálezu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí vlády o nouzovém stavu (v souvislosti s pandemií Covid-19) nelze považovat za jiný právní předpis. Podle Ústavního soudu je takové rozhodnutí vlády rozhodnutím *ad hoc* (nemá formu právního předpisu),

---

<sup>246</sup> GERLOCH, A. Právní předpis. In: HENDRYCH, D. et al. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 792. Písmeno „P.“ v této citaci značí pojem „právní předpis“.

<sup>247</sup> Srov. např. také ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: „*Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.*“

<sup>248</sup> Srov. FILIP, J. Komentář k § 43 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2., přepracované a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 224.

příčemž nemá právně-normativní obsah (neobsahuje právní normy a nereguluje chování subjektů). Ve stejném nálezu však Ústavní soud za jiné právní předpisy označil usnesení vlády o krizových opatřeních přijatých v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem. Ústavní soud dospěl k závěru, že usnesení (rozhodnutí) vlády o krizovém opatření sice nesplňuje formální znaky právního předpisu (není nařízením vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy<sup>249</sup>), avšak má právně-normativní obsah, „*který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů...*“. Materiálně tak jde o obecně závazný normativní akt, který má povahu jiného právního předpisu.

Právní předpisy pak můžeme dělit na primární, tedy zákony (mezi ně řadíme i ústavní zákony a zákonná opatření Senátu) a sekundární, tedy podzákonné právní předpisy.<sup>250</sup> Tomu částečně odpovídá i ústavodárcovo rozdělení právních předpisů na zákony a jiné právní předpisy (viz odstavec shora). Není předmětem této práce podrobně analyzovat, co vše spadá do podkategorie podzákonných právních předpisů, ale obecně lze uvést, že se jedná o takové právní předpisy, k jejichž vydání jsou oprávněny jiné subjekty než zákonodárce. Konkrétně se jedná o sekundární, odvozené právní předpisy ve smyslu čl. 78<sup>251</sup> (nařízení vlády) a čl. 79 odst. 3 Ústavy<sup>252</sup> (vyhlášky) a také o sekundární, avšak originární<sup>253</sup>, právní předpisy vydávané v samostatné působnosti zastupitelstvy obcí či krajů, tedy obecně závazné vyhlášky dle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Zároveň je však do kategorie právních předpisů třeba zařadit

---

<sup>249</sup> Např. Vodehnal se navíc domnívá, že krizová opatření by vláda měla přijímat formou nařízení dle čl. 78 (srov. VODEHNAL, O. Komentář k § 5 zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon. In: VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 48). Tomuto argumentu Ústavní soud nepřisvědčil, když konstatoval, že „*vláda v režimu krizového zákona vystupuje a jedná jako orgán krizového řízení (viz § 4 a násl. krizového zákona), což znamená, že je jako orgán veřejné správy oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních podle § 6 krizového zákona pouze v případě krizové situace. Nelze proto dospět k závěru, že by vláda měla (či musela) vydávat realizační krizová opatření formou nařízení na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy v postavení vrcholného orgánu výkonné moci.*“ Jak je však popsáno, samotná forma aktu je pouze jakýmsi odrazovým můstkem (takže je poměrně nerozhodná – což ostatně vyplývá i z tohoto nálezu).

<sup>250</sup> Toto členění vyplývá např. z čl. 87 Ústavy, který upravuje kompetence Ústavního soudu. K tomu srov. LANGÁŠEK, T. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 851 a násl.

<sup>251</sup> Srov. SUCHÁNEK, R. Komentář k čl. 78 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 891.

<sup>252</sup> K tomu srov. JÄGER, P. Komentář k čl. 79 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 741.

<sup>253</sup> Tak je popisuje Knapp. Srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, str. 157–158. Stejně i Průcha považuje obecně závazné vyhlášky za projev původní (primární) normotvorby (srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 213). I v aktuální judikatuře Ústavního soudu jsou obecně závazné vyhlášky popisovány jako originární prameny práva. K tomu např. náleze ze dne 12. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 21/06: „*Ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti jsou určeny v čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož zastupitelstva obcí mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy) principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění [srov. sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 15, náleze č. 112, vyhlášen pod č. 216/1999 Sb.)], jde tedy o originární normotvorbu.*“ Opačný názor, tedy že obecně závazné vyhlášky jsou projevem odvozené normotvorby, zastává Sládeček (srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 68).

i takové projevy veřejné moci, které sice nesplní formální kritéria právního předpisu (především název-forma), avšak jsou právně-normativního charakteru (obsahově a funkčně se jedná o právní předpisy), např. tedy usnesení o krizových opatřeních vydaných vládou v nouzovém stavu (viz shora), které není formálně nařízením vlády dle čl. 78 Ústavy<sup>254</sup>, avšak obsahově a funkčně naplní kritéria právního předpisu. Takové jiné právní předpisy budou vždy podzákoné a odvozené (musí existovat zmocnění k jejich vydání).

Z uvedeného je tedy zřejmé, že pokud zákonodárce u definice služební kázně používá pojmu právní předpisy, rozumí se tím dle současného legislativního rozlišení právních předpisů (aniž bych nyní posuzoval samotnou souvislost se služební kázní) ústavní zákony, zákony, zákonná opatření, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů, nařízení a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů. Jakousi zbytkovou kategorií pak tvoří ty akty, které nejsou podle klasického rozlišení zařaditelné pod kterýkoliv ze shora uvedených pojmů [nesplňují formální znak (jiného) právního předpisu], avšak Ústavní soud je za jiný právní předpis označí, resp. takové akty splňují především obsahové a funkční znaky právního předpisu.<sup>255</sup>

Pokud je tedy v rámci služební kázně státní zaměstnanec povinen dodržovat povinnosti pro něj vyplývající z právních předpisů, nemusí se jednat pouze o povinnosti stanovené zákony (či ústavními a zákonnými opatření Senátu), nýbrž též o povinnosti stanovené podzákonými právními předpisy, a to i těmi, které nesplní formální stránku pojmu právní předpis. Největší kvantum povinností státního zaměstnance je však samozřejmě stanoveno přímo v ZSS (podrobněji dále), tedy v primárním obecně závazném předpisu. Podzákoné předpisy v tomto ohledu ve vztahu k povinnostem státních zaměstnanců představují spíše organizačně-technickou úpravu (tedy nestanovují povinnosti státním zaměstnancům přímo).<sup>256</sup> Pokud jde o zmíněné podzákoné předpisy, které nesplňují formální požadavky právního předpisu, avšak materiálně se o právní předpisy jedná, lze v souvislosti s dříve vyhlášeným nouzovým stavem zmínit usnesení vlády ze dne 30. 3. 2020, č. 332, krizové opatření o zákazu čerpání dovolené

---

<sup>254</sup> K tomu, že takové rozhodnutí (usnesení) vlády nejsou formálně právními předpisy (nařízeními) srov. MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. Komentář k čl. 78 Ústavy. In: SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 744.

<sup>255</sup> Ústavní soud např. za jiný právní předpis označil cenová rozhodnutí vydávaná na základě zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (nález ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, a nález ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02), která jistě postrádala formu právního předpisu. K tomu také srov. POSPÍŠIL, I. Komentář k § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In: WAGNEROVÁ, E. et al. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 248.

<sup>256</sup> Např. vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2017 Sb., o vzoru služebního průkazu státního zaměstnance, či nařízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby.

pro zaměstnance subjektů kritické infrastruktury, tedy i pro některé státní zaměstnance.<sup>257</sup> Jelikož se toto opatření týkalo zákazu čerpat dovolenou, opět se jedná spíše o organizačně-technický předpis, neboť čerpání dovolené nařizuje písemně služební orgán.<sup>258</sup> Podmínce souvislosti mezi právním předpisem (povinností vyplývající z právního předpisu) a službou, resp. oborem služby se budu věnovat v následující podkapitole.

Otázkou je, zda porušení služební kázně může založit porušení povinnosti stanovené mezinárodní smlouvou, jež je součástí právního pořádku České republiky, či předpisy unijního práva. Podle striktního jazykového výkladu by se mohlo jevit, že tomu tak být nemůže. Mezinárodní smlouvy a unijní právo totiž zpravidla bývají řazeny do samostatných kategorií v rámci rozlišování pramenů práva. Zákonodárce však málokdy zmiňuje povinnost dodržovat normy plynoucích z těchto pramenů práva explicitně<sup>259</sup> a spíše obecně zůstává u vyjádření „povinnosti stanovené právními předpisy“. Zákonodárce sice nerespektuje doktrinální rozlišení pramenů práva<sup>260</sup>, jelikož je však závaznost uvedených pramenů poměrně jednoduše odvoditelná jak z ústavních principů, tak z primátu unijního práva,<sup>261</sup> je zřejmé, že zákonodárce pojem právní předpisy zpravidla používá *largo sensu*, kdy dle jeho chápání je pod tento pojem nutno zahrnout i mezinárodní smlouvy a právní předpisy EU.<sup>262</sup> Tak tomu je i v případě ZSS.<sup>263</sup>

Při důsledném trvání na doktrinálním rozlišení mezi právními předpisy, mezinárodními smlouvami a právem EU, bychom ve zkoumaném ohledu (služební kázeň vyplývající z právních předpisů) dospěli k absurdním závěrům. Skutková podstata kárného provinění je totiž definována za použití pojmu služební kázeň, který v sobě, striktním jazykovým výkladem, nezahrnuje povinnost dodržovat povinnosti vyplývající z norem obsažených mezinárodních

---

<sup>257</sup> Za takové zaměstnance jsou považováni i státní zaměstnanci ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při zajišťování připravenosti na řešení krizových situací. To vyplývá z ustanovení § 2 písm. k) zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve spojení s bodem IX. písm. C) přílohy k nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.

<sup>258</sup> Srov. ustanovení § 103 odst. ZSS.

<sup>259</sup> Srov. např. legislativní zkratku v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu: „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen ‚právní předpisy‘). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“

<sup>260</sup> Což mu nelze vyčítat, neboť toto vymezení je značně fluidní.

<sup>261</sup> Obdobně srov. komentář k § 2 správního řádu. In: JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 6. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2019, s. 21.

<sup>262</sup> Hřebíková např. automaticky bez dalšího odůvodnění uvádí, že právními předpisy v tomto kontextu, „je třeba rozumět i mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu.“ Srov. HŘEBÍKOVÁ, I. Komentář k § 87 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2022, s. 504.

<sup>263</sup> U mezinárodních smluv pak náměstek ministra vnitra pro státní službu v metodickém pokynu č. 3/2016, v čl. 3 odst. 1 specifikuje: „*Právními předpisy, z nichž vyplývají státnímu zaměstnanci povinnosti, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, jsou ústavní zákony, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, zákony a ostatní právní předpisy, podle nichž je státní zaměstnanec povinen postupovat při výkonu služby v jím vykonávaném oboru služby.*“

smlouvách a právu EU (nejsou *stricto sensu* právními předpisy). Povinnosti mohou být státnímu zaměstnanci uloženy i těmito prameny práva, avšak skutková podstata kárného provinění *stricto sensu* porušení takových povinností nezahrnuje. Pokud by tak státní zaměstnanec porušoval povinnosti stanovené normami obsaženými v těchto pramenech práva, nebylo by možné dovozovat jeho kárnou odpovědnost. To by však bylo samozřejmě absurdní. I toto tedy ukazuje na to, že i porušením povinností stanovených v mezinárodních smlouvách či právu EU se státní zaměstnanec může teoreticky dopustit kárného provinění.

Domnívám se, že zákonodárce by uvedeným pochybám jednoznačně předešel např. tím, pokud by ZSS stanovil legislativní zkratku, pod kterou by zmíněné prameny práva zahrnul.<sup>264</sup>

Závěrem lze tak konstatovat, že pojem právní předpisy užitý v ZSS je pojmem širokým, těžce vymežitelným a poměrně fluidním. Povinnosti státního zaměstnance plynoucí z právních předpisů se tak v tomto ohledu mohou (teoreticky) nacházet v různých formách pramenů práva, jak bylo shora uvedeno. Na druhou stranu je třeba dodat, že největší množina povinností v tomto ohledu je obsažena přímo v ZSS a ve vztahu ke kárné odpovědnosti se tak nejčastěji operuje s povinnostmi zde uvedenými.

### 6.2.1.2. Povinnosti vztahující se ke službě ve vykonávaném oboru služby

K tomu, abychom mohli hovořit o služební kázni, musí se dané povinnosti plynoucí z právních předpisů<sup>265</sup> (právní normy v těchto předpisech obsažené) vztahovat ke službě v státním zaměstnancem vykonávaném oboru služby. Zákonodárce uvedeným spojením chtěl zdůraznit, že mezi případným porušením ustanovení právního předpisu a službou vykonávanou státním zaměstnancem musí existovat určitá spojitost. Tedy že ne každé porušení povinnosti státního zaměstnance plynoucí z právního předpisu musí zakládat porušení služební kázně. To ostatně souvisí s tím, že primárně chráněným zájmem na poli disciplinárního práva je ona disciplína (kázeň).

Striktním jazykovým výkladem by se mohla nabízet i varianta, že souvislost musí existovat mezi službou (oborem služby) a samotným právním předpisem jako celkem, nikoliv až s povinnostmi plynoucí z tohoto předpisu (tedy s konkrétní právní normou obsaženou v tomto předpise). Taková interpretace by však byla absurdní (*reductio ad absurdum*), neboť by vedla k neudržitelnému závěru, že v rámci služební kázně je státní zaměstnanec vázán jen těmi

---

<sup>264</sup> Jak učinil např. v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu.

<sup>265</sup> S ohledem na shora uvedené pod tento pojem zařazuji i mezinárodní smlouvy, které jsou součástí našeho právního pořádku, a právo EU, aniž bych tak však všude výslovně zmiňoval.

předpisy, které se v celém rozsahu vážou ke službě, resp. k oboru služby. Až na ZSS a jeho prováděcí právní předpisy však žádný právní předpis, který by bylo možné považovat za právní předpis vztahující se v celku ke službě státního zaměstnance, neexistuje. Takto zúžit právní (kárnou) odpovědnost státního zaměstnance zákonodárce rozhodně nechtěl.<sup>266</sup> Souvislost musí být mezi konkrétní povinností, která je vyjádřena v konkrétní právní normě obsažené v právním předpisu, a službou, nikoliv mezi celým právním předpisem a službou. Např. v ZSPPBS zákonodárce použil preciznější formulaci: „*Služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.*“<sup>267</sup>

Je tak zřejmé, že souvislost musí existovat mezi službou (oborem služby) a právní povinností, resp. mezi službou (oborem služby) a konkrétní částí právního předpisu (právní normou). Jaké povinnosti tak mohou mít souvislost s výkonem služby (oboru služby)?

Nejdříve je nutné definovat, co se rozumí onou službou v zaměstnancem vykonávaném oboru služby. K tomu Mates uvádí, že jen v rámci služby lze vyžadovat dodržování služební kázně.<sup>268</sup> Podle ustanovení § 5 ZSS služba zahrnuje:

- a) *„přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti,*
- b) *přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace,*
- c) *přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů,*
- d) *řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady,*
- e) *vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů,*
- f) *státní statistickou službu,*
- g) *správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníkům osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána,*
- h) *ochranu utajovaných informací,*
- i) *zabezpečování obrany státu,*
- j) *zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti,*

---

<sup>266</sup> Navíc i zmíněným jazykovým výkladem je to pouze jedna z variant, nikoliv varianta jediná.

<sup>267</sup> Ustanovení § 46 odst. 1 ZSPPBS.

<sup>268</sup> Srov. MATES, P. Komentář k § 87 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 148.

- k) *obhajobu zahraničních zájmů České republiky a zájmů České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii nebo v jiné mezinárodní organizaci,*
- l) *přípravu nebo realizaci dotační politiky,*
- m) *přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje,*
- n) *přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly,*
- o) *ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém,*
- p) *zadávání veřejných zakázek,*
- q) *audit,*
- r) *zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců,*
- s) *řízení činností uvedených v písmenech a) až r),*
- t) *přípravu a vypracování odborných věcných podkladů k činnostem uvedeným v písmenech a) až d), g), k) až n) a p), s výjimkou podkladů spočívajících ve fyzikálních měřeních, chemických rozborech nebo porovnávání a určování technických parametrů,*
- u) *přípravu k výkonu zahraniční služby.“*

Ke stanovení konkrétních oborů služby je pak zmocněna vláda.<sup>269</sup> Tak vláda poprvé učinila nařízením č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby, které bylo s účinností od 1. 7. 2019 nahrazeno novým nařízením č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby.

Tím, že zákonodárce zvolil spojení „*vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby*“, a neukončil tuto větu u slov „*ke službě*“, chtěl podle mého naznačit důležitost povinností vztahující se vždy ke konkrétnímu oboru služby. To ovšem neznamená, že by pro zaměstnance nebyly závazné povinnosti vztahující se ke službě obecně (bez konkretizace oboru), neboť ty jsou pro zaměstnance vždy závazné již ze své podstaty služebního poměru a z toho, že takové povinnosti lze považovat za průřezové, a jako takové je nutno je uplatňovat ve všech oborech služby.<sup>270</sup> Lze tak říct, že povinnosti

<sup>269</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 ZSS: „*Vláda stanoví nařízením obory služby.*“

<sup>270</sup> Zde lze zmínit i historické prameny. Ve Slovníku veřejného práva československého Krejčí uvádí, že „*[v]eřejný zaměstnanec ve veřejnoprávním služebním poměru však počínaje svým ustanovením, kdy nositel veřejné správy vystupuje již jako silnější strana, ukládající autoritativně povinnosti, přijímá svým ustanovením zvláštní jednostranně určené a zvláštnímu stíhání při porušení podrobené stavovské I služební povinnosti, zasahující I mimo obor jeho služební činnosti...*“. Omezení povinností (a práv) pouze na konkrétní obor služby pak odpovídá spíše soukromoprávnímu systému zaměstnávání státních služebníků. Srov. KREJČÍ, V. Zaměstnanci veřejní. In: HOETZEL, J., WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Brno: Rovnost, 1948, s. 593. Z tohoto pramene (při zařazení služebního poměru státních zaměstnanců mezi veřejnoprávní vztahy) vychází např. i KOPECKÝ, M. Správní činnosti v oboru státní služby. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Karolinum Press, vydání LXVI, číslo 2/2020, s. 111-120.



vztahující se ke službě jsou jakýmsi *lex generalis* a povinnosti vztahující se přímo k oboru služby jsou tak *lex specialis*.

K tomu náměstek ministra vnitra pro státní službu v metodickém pokynu č. 3/2016 uvádí: „*Souslovím ‚právní předpisy, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby‘ (§ 87 ZSS) nelze rozumět pouze takové právní předpisy, které se vztahují čistě jen ke státním zaměstnancem vykonávanému oboru služby (tj. z hlediska odborného). Jde i o předpisy, které se vztahují ke služebnímu poměru obecně, tj. takové, které je konkrétní státní zaměstnanec povinen dodržovat, resp. povinnosti z nich plynoucí řádně plnit nejen proto, že vykonává určitý obor služby, ale proto, že je ve služebním poměru - mají tedy přímou souvislost s výkonem služby jako takové, resp. jsou průřezové a vztahují se k výkonu služby ve všech oborech služby nebo k výkonu služby ve skupině příbuzných oborů služby.*“<sup>271</sup> Vytknout mu lze terminologickou nepřesnost, která však vyplývá z nepřesné zákonodárcovy formulace. Jak jsem shora uvedl, souvislost je nutno hledat mezi povinnostmi vyplývajícími z právních předpisů (konkrétními právními normami) a službou, resp. oborem služby, nikoliv mezi právním předpisem jako celkem a službou, resp. oborem služby. Z pohledu praxe se však nejedná o tak podstatné rozlišení, neboť i za použití, podle mého názoru, teoreticky chybné terminologie dochází náměstek pro státní službu *de facto* ke stejnému závěru (mohl např. použít slov „části právních předpisů“).

Poměrně uceleně jsou základní povinnosti státního zaměstnance ve vztahu ke službě obecně vyjmenovány v ustanovení § 77 odst. 1 ZSS. Státní zaměstnanec je povinen:

- a) *„zachovávat při výkonu služby věrnost České republice,*
- b) *vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost,*
- c) *při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby,*
- d) *plnit služební úkoly osobně, řádně a včas,*
- e) *prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního orgánu,*
- f) *dodržovat služební kázeň,*
- g) *poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže to patří k jeho služebním úkolům,*
- h) *zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této*

---

<sup>271</sup> Čl. 3 odst. 4 tohoto pokynu.

*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 nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat 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,*
- l) zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě,*
- m) vykonávat službu ve výběrové komisi, zkušební komisi, při smírcím řízení, v kárné komisi a v dalších orgánech zřizovaných služebním orgánem podle služebního předpisu,*
- n) zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání,*
- o) plně využívat služební dobu k výkonu služby,*
- p) řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a střežit a ochraňovat majetek, který mu byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím,*
- q) při výkonu služby z jiného místa vykonávat službu pouze na místě sjednaném v dohodě o výkonu služby z jiného místa a dodržovat podmínky sjednané v této dohodě,*
- r) při úředním ústním nebo písemném jednání s fyzickými osobami nebo právníckými osobami sdělit své jméno, popřípadě jména, a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu, v němž je zařazen,*
- s) vykonávat službu při odvracení živelní pohromy nebo jiného hrozícího nebezpečí anebo se podílet na zmírnění jejich bezprostředních následků,*
- t) dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem.“*

Zákonodárce pak stanoví, že povinnosti podle odstavce 1 písm. a) a h) až k) je povinen státní zaměstnanec dodržovat, i když nevykonává službu.<sup>272</sup> Otázkou je, co zde zákonodárce zamýšlel použitím sousloví „i když nevykonává službu“. Výběr uvedených povinností se totiž může jevit jako zcela nahodilý a v kontextu konceptu právních povinností státních zaměstnanců těžko interpretovatelný. Co tedy znamená ono „i když nevykonává službu“?

Všechny uvedené povinnosti jsou povinnostmi vztahujícími se ke službě. Zákonodárce určitě nechtěl omezit plnění povinností státních zaměstnanců (až na povinnosti uvedené

---

<sup>272</sup> Srov. § 77 odst. 2 ZSS.

v § 77 odst. 2 ZSS) jen na služební dobu.<sup>273</sup> Důležitý je vždy věcný vztah mezi konkrétní (porušovanou) povinností a službou. Pokud by zákonodárce snad chtěl uvedené povinnosti státního zaměstnance omezit pouze na služební dobu, mohlo by to vést k absurdním důsledkům. Státní zaměstnanec by pak mimo služební dobu nemusel vyjmenované povinnosti dodržovat (až na povinnosti uvedené právě v § 77 odst. 2 ZSS). Státní zaměstnanec by tak např. nebyl povinen zachovávat slušnost vůči svým představeným mimo služební dobu. Nebylo by kárným proviněním státního zaměstnance, pokud by např. potkal svého představeného o víkendu a tam mu za použití sprostých slov sdělil, že nesouhlasí s jeho manažerským přístupem? Samozřejmě, že bylo, neboť by tam právě existovala věcná souvislost mezi (porušenou) právní povinností a službou. Zároveň však uvedené neznámá, že by zákonodárce chtěl uvedené povinnosti rozšiřovat do čirého soukromí státního zaměstnance, tedy tam, kde žádná věcná souvislost se službou neexistuje (k tomu podrobněji hned dále).<sup>274</sup>

Může se nabízet i varianta, že státní zaměstnanec je povinen povinnosti, na které je odkazováno v § 77 odst. 2 ZSS, dodržovat v situacích, kdy je zařazen mimo výkon služby (v tu chvíli službu nevykonává)<sup>275</sup>. To by však *a contrario* znamenalo, že ostatní v § 77 odst. 1 ZSS vyjmenované povinnosti státní zaměstnanec, který je zařazen mimo výkon služby, není povinen dodržovat. To opět vede k absurdním důsledkům. Mohl by se snad státní zaměstnanec na rodičovské dovolené chovat nepřístojně ke svým nadřízeným a poté se bez jakýchkoliv disciplinárních dopadů vrátit do služby? To asi zákonodárce taktéž říci nechtěl.

Zákonodárce uvedenou koncepcí taktéž mohl chtít říci to, že povinnosti, na které je odkazováno v druhém odstavci, je státní zaměstnanec povinen dodržovat i tam, kde neexistuje žádná věcná souvislost se službou. To ovšem také není nejpřesvědčivější výklad. Narážíme právě na nahodilý výběr těchto povinností. Pokud bychom zvolili tento výklad, státní

---

<sup>273</sup> Opačný názor však vyslovil např. Smejkal v prvním vydání komentáře k ZSS od Wolters Kluwer ČR: „*Je nutno si povšimnout, že podle odst. 2 je státní zaměstnanec povinen celkem 8 z 20 uzákoněných povinností dodržovat nejen při výkonu služby, ale i když službu zrovna vůbec nevykonává, tj. mimo služební dobu.*“ (srov. SMEJKAL, L. Komentář k § 77 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 234. V druhém vydání tohoto komentáře však ustanovení § 77 komentoval již Kopecký a ten uvedený názor nepřevzal, když pouze uvedl, že „[u]stanovení vymezuje povinnosti podle odst. 1, které zavazují státního zaměstnance po celou dobu, co jsou ve státní službě, tedy i mimo vlastní výkon služby.“ (srov. KOPECKÝ, M. Komentář k § 77 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 295. Povšimněme si, že o služební době zde již řeč není (avšak jednoznačnou odpověď taktéž nenalezneme).

<sup>274</sup> Názor, že se jedná o povinnosti, které je státní zaměstnanec dodržovat mimo služební dobu v běžném osobním životě (tedy bez věcného vztahu ke službě), zastává VEJSADA, D. In: ERÉNYI, T., KANTOROVÁ D. a VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. Brno: BizBooks, 2017, s. 100. Tento názor považuji za zcela nesprávný – viz dále v textu.

<sup>275</sup> Tedy v situacích, kdy je zařazen mimo výkon služby. K tomu může dojít z organizačních důvodů, z důvodu mateřské či rodičovské dovolené, pro výkon funkce v odborové organizaci a pro pozastavení služby. K tomu srov. § 44 odst. písm. i) až l) ZSS.

zaměstnanec by pak např. nemohl v žádných situacích (tedy ani od své rodiny) přijímat dary v hodnotě nad 300 Kč. Takový výklad za použití argumentu *reductio ad absurdum* musíme vyloučit.

Co tedy uvedeným konceptem chtěl tedy zákonodárce říct? Jaký rozumný výklad nám však v takové situaci zbývá? Těžko s jistotou odhadovat. Musím se přiznat, že byt' si uvědomuji, že můj přístup může být považován za zbytečně technokratický, považuji uvedené ustanovení za nesmyslné. Není to však má chyba, zákonodárce má být tam, kde stanovuje povinnosti, přesný, stručný a přesvědčivý. Pokud tomu tak není, nemůže to jít k tíži adresátů jeho příkazů, zde tedy k tíži státních zaměstnanců.

Nezbývá tak než podle mého uzavřít, že ustanovením § 77 odst. 2 ZSS zákonodárce pouze zdůraznil důležitost některých z uvedených povinností. Uvedené povinnosti však vybral poměrně náhodně. Žádný reálný dopad ale uvedené ustanovení nemá.<sup>276</sup> Argument racionálního zákonodárce zde nelze uplatňovat.

Jak jsem shora uvedl, nelze uvažovat o tom, že odpovědnost za dodržování kázně by byla extenzivně rozšiřována přímo i do výlučného soukromého života, neboť případné porušení jakékoliv povinnosti státního zaměstnance se musí, byt' k nim může dojít kdykoliv (tedy i mimo služební dobu), vztahovat obecně ke službě (nikoliv k projevům soukromého života se službou nesouvisejícím). Zároveň však souvislost se službou nelze chápat pouze tak, že zaměstnanec služební kázeň dodržuje (nesmí právní předpisy porušit) pouze ve služební době. Jedná se o širší prostor, který ale nemá zasahovat do soukromého života. Vždy tak musí existovat věcná souvislost mezi porušením právní povinnosti a službou. U některých povinností, jako je např. věrnost České republice či povinnost oznamovat zahájení trestního stíhání, je pak věcná souvislost se službou vždy implicitní.

Souvislost mezi porušením právní povinnosti a službou zdůrazňuje i Kottnauer. Ten uvádí, že služební kázeň může být porušena „*jednáním nebo opomenutím, která však musí souviset (být v příčinné souvislosti) s výkonem služby v oboru služby, který státní zaměstnanec vykonává, zejména s porušením právních povinností, které mu stanoví zákona v § 77 a 78. Tzn., pokud státní zaměstnanec svým jednáním naruší např. občanské soužití mimo výkon služby (ve*

---

<sup>276</sup> Byt' obdobné ustanovení obsahoval i služební zákon z roku 2002 (§ 61 odst. 2), důvodová zpráva k němu se tomuto nijak blíže nevěnuje. Ani komentářová literatura k tomuto dnes již neplatnému (účinný nebyl nikdy) zákonu se podrobněji nezabývá tím, co je myšleno spojením „*i když nevykonává službu*“. K tomu srov. KOCOUREK, J. *Služební zákon (komentář, prováděcí předpisy)*. Praha: EUROUNION, 2005, bez číslování stran. Dále srov. BĚLECKÝ, M. *Služební poměr státních zaměstnanců: zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), s poznámkami k aktuálnímu znění: stav k 1. květnu 2004*. Praha: VOX, 2004, 208 s. Dále srov. KOTTNAUER, A., ÚLEHLOVÁ, H., PŘIB, J. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002, 335 s.

svém občanském životě) způsobem uvedeným v § 49 odst. 1 zákona o přestupcích<sup>277</sup>, o porušení služební kázně se jednat nebude.“<sup>278</sup> K tomu snad jen doplním, že i takové jednání, které naplní znaky přestupku proti občanskému soužití může naplnit znaky porušení služební kázně. Pokud tedy např. státní zaměstnanec nafackuje při pracovním sporu svému kolegovi, jeho jednání bude zajisté v rozporu s povinností, která souvisí se službou, a to konkrétně s povinností zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání. Není přitom rozhodné, zda k takovému činu dojde ve služební době, nebo mimo ni. Rozhodující je souvislost porušení povinnosti a služby (zde ona souvislost tkví právě v onom pracovním sporu). Zásadě *non bis in idem* se budu podrobněji věnovat až později. Pokud se státní zaměstnanec chová nepřístojně v soukromém životě bez souvislosti se službou, nemělo by takové jednání pro něj mít disciplinární dopady. ZSS totiž není postaven na povinnosti zachovávat důstojnost profese i mimo službu, tedy bez vztahu ke službě (v občanském životě), jak je tomu u některých jiných profesích podléhajících veřejné disciplinární pravomoci (k tomu dále v této práci).

Za jisté zdvojení právních povinností lze považovat výslovné zakotvení povinnosti dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydané služebním předpisem. Povinnost dodržovat pravidla etiky lze totiž podřadit pod obecnou služební kázeň, konkrétně pod povinnosti plynoucí ze služebních předpisů – viz dále. Je však zřejmé, že zákonodárce chtěl explicitně zdůraznit důležitost dodržování etických pravidel. Ustanovení § 78 ZSS poté stanoví další povinnosti pro představeného.<sup>279</sup>

Povinnosti státního zaměstnance jsou však stanoveny i na dalších místech ZSS. Např. ustanovení § 46 odst. 1 ZSS zakotvuje povinnost státního zaměstnance nastoupit služební cestu i ve dnech pracovního klidu, jestliže je to k plnění úkolů služby nezbytné. Podle ustanovení § 66 odst. 1 věty první ZSS pak má státní zaměstnanec povinnost „na základě příkazu zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě, než je zařazeno služební místo, na které byl zařazen nebo jmenován.“

---

<sup>277</sup> Pozn.: Dnes ustanovení § 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>278</sup> KOTTNAUER, A. Komentář k § 87 ZSS. In: KOTTNAUER, A. et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, s. 195.

<sup>279</sup> „Představený je dále povinen:

- a) řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně hodnotit výkon služby státních zaměstnanců a podílet se na jejich služebním hodnocení,
- b) zachovávat pravidla slušnosti vůči podřízeným státním zaměstnancům a zaměstnancům,
- c) plnit vůči podřízeným zaměstnancům povinnosti vedoucího zaměstnance podle zákoníku práce,
- d) poskytovat podřízeným státním zaměstnancům informace potřebné pro řádný výkon jejich služby.“

Definice představeného je pak obsažena v § 9 ZSS. Ve zkratce se dá říct, že se jedná o vedoucího státního zaměstnance.

V ZSS uvedené povinnosti jsou podle mého názoru povinnostmi vztahujícími se obecně ke službě, nikoliv ke konkrétním oborům služby. Povinnosti v tomto zákoně uvedené se tak budou vztahovat na všechny státní zaměstnance, nehledě na to, který z oborů služby vykonávají.

I z ustanovení, kterými jsou omezována práva státních zaměstnanců, lze dovozovat jejich povinnosti související se službou. Omezení práva totiž ve výsledku neznamena nic jiného než povinnost toto právo nevykonávat. Lze tak zmínit omezení vyplývající z ustanovení §§ 80 a násl. Jedná se o zákaz představeného vykonávat funkci v politické straně či hnutí<sup>280</sup>, omezení státního zaměstnance vykonávat jinou výdělečnou činnost<sup>281</sup>, zákaz představeného vykonávat právo na stávku.<sup>282</sup> Porušení uvedených zákazů za trvání služby bude posuzováno jako kárné provinění státního zaměstnance, neboť se jedná o porušení povinností, které se přímo vztahují k výkonu služby.

Dále mohou být povinnosti související se služební kázní obsaženy v dalších zákonech. Uvést tak lze např. ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu věty druhé: „*Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“<sup>283</sup> Tato povinnost se již bude vztahovat jen k některým zaměstnancům, resp. jen k některým oborům služby.<sup>284</sup> Obecně lze konstatovat, že touto povinností jsou vázáni státní zaměstnanci z oborů, v jejichž rámci vykonávají správní činnost. Touto povinností tedy v rámci služební kázně nebudou vázáni např. legislativci z ministerstev (pokud nebudou v rámci oboru služby „Legislativa a právní činnost“ vykonávat např. právě i správní činnosti).

---

<sup>280</sup> Může být však řadovým členem. K tomu srov. KOPECKÝ, M. Komentář k § 80 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě*. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 301. Dále srov. stanovisko náměstka ministra vnitra pro státní službu k § 80 ZSS (dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/stanovisko-k-aplikaci-80-zakona-c-234-2014-sb-o-statni-sluzbe.aspx>).

<sup>281</sup> Srov. ustanovení § 81 odst. 2 ZSS: „*Státní zaměstnanec může vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona pouze s předchozím písemným souhlasem služebního orgánu; toto omezení neplatí v případech podle § 64 a 65 a při výkonu vazby. Toto omezení se rovněž nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle jiného zákona pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, na činnost v poradních orgánech vlády a jejich orgánech, činnost v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které podle jiného zákona vykonávají státní správu, a na správu vlastního majetku.*“

<sup>282</sup> Srov. čl. 44 LZPS: „*Zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, též právo uvedené v čl. 27 odst. 4; příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil též práva uvedená v čl. 18, 19 a čl. 27 odst. 1 až 3, pokud souvisí s výkonem služby. Osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, může zákon omezit právo na stávku.*“

<sup>283</sup> Obdobně srov. § 6 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád: „*Správce daně podle možností vychází osobám zúčastněným na správě daní vstříc. Úřední osoby jsou povinny vyvarovat se při správě daní nezdvořilostí.*“

<sup>284</sup> Částečně se v tomto ohledu tato povinnost překrývá s povinností stanovenou v § 77 odst. 1 písm. n) ZSS: „*zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání.*“

I např. jednání, kdy státní zaměstnanec jako oprávněná úřední osoba bude v rámci jeho správní činnosti rozhodovat v rozporu s právními předpisy, kterými se má při rozhodování řídit, bude možné v určitých případech považovat za porušení služební kázně. V takovém případě připadá v úvahu porušení povinnosti zakotvené primárně v ustanovení § 77 odst. 1 písm. c)<sup>285</sup> či zprostředkovaně v písm. d)<sup>286</sup> ZSS. V praxi si lze však takový závěr představit skutečně jen u závažných a spíše opakovaných (soustavných) porušení intenzivního charakteru.<sup>287</sup> Zpravidla se popsané jednání státního zaměstnance podepíše na jeho služebním hodnocení<sup>288</sup>, než že bude hned možné uvažovat o kárném provinění.

Z uvedeného tedy vyplývá, že porušením služební kázně vyplývajícím z porušení právních předpisů může být jen takové jednání, kdy státní zaměstnanec poruší právní normu (jí stanovenou povinnost) vztahující se k výkonu jeho služby, přičemž takové porušení bude mít věcnou souvislost se samotnou službou. Jde tedy o dvě podmínky, které musí být pro to, aby vznikl disciplinárně odpovědnostní vztah, naplněny kumulativně.

## 6.2.2. Služební kázeň – povinnosti plynoucí ze služebních předpisů

Další povinnosti mohou státnímu zaměstnanci plynout ze služebních předpisů. Zde již zákonodárce nespécifikuje, že se musí jednat o povinnosti vztahující se ke službě, resp. k oboru služby. To je ale bez dalšího zřejmé, neboť všechny služební předpisy a ustanovení v nich obsažená se musí inherentně vztahovat ke službě. To vyplývá z § 11 odst. 1 ZSS, podle kterého platí, že služební předpis stanoví organizační věci služby.

---

<sup>285</sup> Povinnosti při výkonu služby mj. dodržovat právní předpisy vztahující se k výkonu této služby.

<sup>286</sup> Povinnost mj. řádně plnit služební úkoly.

<sup>287</sup> Vypomoci si lze kárnou judikaturou k jednání soudců, a to konkrétně rozhodnutím kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č.j. 16 Kss 6/2012-144: „*Nezákonný postup či vydání nezákonného rozhodnutí, odůvodněné jiným právním názorem, může představovat důvod pro zahájení kárného řízení s příslušným soudcem pro kárné provinění dle § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, v zásadě pouze tehdy, pokud je z okolností případu patrné, že buď (1.) bylo porušeno jednoznačné znění aplikované právní normy, anebo (2.) nebylo respektováno zrušovací rozhodnutí výše postaveného soudu v konkrétní věci či (3.) existuje jednotná a ustálená judikatura nejvyšších soudů, kterou daný soudce odmítl akceptovat bez toho, aby svůj odlišný právní názor podepřel komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací.*“ U státních zaměstnanců by se tak mohlo jednat např. o případy nerespektování názorů nadřízeného správního orgánu, který věc vrátil k novému projednání.

<sup>288</sup> Služební hodnocení státního zaměstnance mj. zahrnuje hodnocení výkonu služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli [srov. § 155 odst. 2 písm. c) ZSS].

### 6.2.2.1. Charakter a závaznost služebního předpisu

Hned na úvod se nabízí teze, že služební předpisy jsou dle rozlišení forem realizace veřejné správy<sup>289</sup> vnitřními předpisy, tedy interními normativními akty<sup>290</sup>. S ohledem na jistou výjimečnost postavení služebních předpisů oproti jiným interním normativním aktům vydávaným v rámci vztahů nadřízenost a podřízenosti uvnitř veřejné správy si však služební předpisy zaslouží podrobnější analýzu.

Vnitřní předpisy nejsou považovány za pramen práva.<sup>291</sup> Obecně se doktrína<sup>292</sup> shoduje na tom, že vnitřní předpisy vykazují tyto znaky:

- a) jednostrannost,
- b) abstraktnost,
- c) slouží k úpravě záležitostí vnitřní povahy (směřují dovnitř organizace veřejné správy),
- d) přímá závaznost buď pro osoby uvnitř organizační jednotky, pro podřízené organizační jednotky, nebo pro služebně podřízené zaměstnance, nebo pro osoby, na něž byl delegován výkon veřejné správy (obecně tedy: jsou projevem vztahu nadřízenosti a podřízenosti).

Znaky vnitřních předpisů lze hledat i v judikatuře. Ta si však logicky vypomáhá právě doktrínou. Např. již v nálezu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 49/93, uvedl Ústavní soud ve vztahu k rozdílům mezi vnitřními předpisy a obecně závaznými vyhláškami, že „[u]rčujícím znakem interních instrukcí je totiž to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených – i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy – a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy,

---

<sup>289</sup> Formy realizace veřejné správy jsou završením řetězu realizace činnosti veřejné správy a jsou jejím konečným a vnějším výrazem (srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 255).

<sup>290</sup> Názvy v odborné literatuře používané pro vnitřní předpisy se někdy liší. Někdy je používáno pojmu interní instrukce či interní normativní instrukce (k tomu srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 152-153). Jako interní instrukce jsou vnitřní předpisy někdy označovány i judikaturou (srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 49/93). Historicky se používalo i označení správní nařízení – odkaz na říšskoněmecké rozeznávání (srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018 (editor Ondřej Horák), s. 43). K tomuto historickému označení a odlišení pojmů správní a právní nařízení srov. i SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 77.

<sup>291</sup> Srov. např. již KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 60.

<sup>292</sup> Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 275-276. Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 152-154. Srov. HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 130-132.



*povinnost, jež, stejně jako oprávnění, vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti. O obecně závazných vyhláškách naproti tomu platí, že sice mohou obsahovat i právní normy zavazující jen určitý okruh osob, tato závaznost nemá však nic společného s podřízeností orgánu, který předpis vydal.“*

Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 3. 2011, č.j. 1 Ao 1/2011-49, uvedl: „K vymezení vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o ‚akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy‘ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 2. vyd. ASPI: Praha, 2007, s. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce ‚platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků‘ (Kubů, L.; Hungr, P.; Osina, P. *Teorie práva*. Linde: Praha, 2007, s. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra: ‚Instrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyřídit. Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná ‚bezprostřední‘ či ‚přímá‘ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze ‚úřední orgány‘ (Weyr, F. ‚Instrukce‘ In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. EUROLEX BOHEMIA: Praha, 2000 [1932], s. 11-14).“<sup>293</sup>

Služební předpis splňuje všechny shora vymezené znaky vnitřních předpisů. Jedná se o akt jednostranný, tedy o takový akt, při jehož vydání se nevyžaduje součinnost jeho adresátů.<sup>294</sup> To vyplývá jak z jeho samotného charakteru, tak např. z ustanovení § 11 odst. 4 ZSS. Podle něho platí, že služební předpisy vydává náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník nebo personální ředitel sekce pro státní službu. Jejich abstraktnost spočívá jak v tom, že směřují vůči druhově určenému okruhu subjektů (nikoliv ke konkrétnímu adresátu), tak i v jejich obsahu, který by měl být obecnější (oproti konkrétním

<sup>293</sup> Tento názor poté Nejvyšší správní soud cituje i v další judikatuře. Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č.j. 8 Ao 4/2011-22.

<sup>294</sup> Jak je tomu např. u veřejnoprávních smluv. K tomu srov. ustanovení § 159 a násl. správního řádu.

příkazům – k tomu dále). To, že služební předpisy, resp. pravidla v nich obsažená, směřují dovnitř veřejné správy, tedy upravují vnitřní záležitosti dané organizace, vyplývá jednak opět přímo z jejich charakteru, a dále také z obecného ustanovení § 11 odst. 1 ZSS: „*Služební předpis stanoví organizační věci služby.*“<sup>295</sup> Závaznost služebních předpisů plyne jak ze samotné hierarchie vztahů uvnitř veřejné správy (vztah nadřízenosti a podřízenosti), tak přímo z výslovné zákonné úpravy.<sup>296, 297</sup>

Lze tak vyslovit jednoznačný názor, že služební předpisy jsou vnitřními předpisy (interními normativními instrukcemi, interními normativními akty). Na tom se shoduje i doktrína. Jmenovitě takový názor zastává Kopecký<sup>298</sup>, Horzinková a Fiala<sup>299</sup>, Hendrych<sup>300</sup>, Sládeček<sup>301</sup>, Turková<sup>302</sup>, Vavera.<sup>303</sup>

Potud je uvedený rozbor poměrně jednoznačný. Bližší pozornost budu věnovat tomu, zda vůbec a případně jaké povinnosti mohou státnímu zaměstnanci vyplývat ze služebních předpisů. Zákonodárce totiž u pojmu služební kázeň, jejíž zaviněné porušení zakládá disciplinární odpovědnost, pracuje se spojením povinnosti vyplývající ze služebních předpisů. Podle čl. 4 odst. 1 LZPS však platí, že „[p]ovinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ Je uvedený koncept služební kázně vyplývající ze služebních předpisů a disciplinární odpovědnosti v souladu s ústavní zásadou zákonnosti? K tomu hned v další podkapitole.

---

<sup>295</sup> Zákonodárce však na dalších místech ZSS uvádí i jiné oblasti, které mohou služební předpisy upravovat, vždy se však bude jednat o vnitřní záležitosti, tedy o záležitosti upravující organizační či řídicí záležitosti. K tomu podrobněji dále.

<sup>296</sup> Ustanovení § 11 odst. 3 ZSS: „*Služební předpis je pro státního zaměstnance závazný; služební předpis je závazný i pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu. Služební úřad je povinen zajistit, aby tyto osoby byly se služebními předpisy řádně seznámeny a měly k nim zajištěn přístup.*“

<sup>297</sup> Srov. KOPECKÝ, M. K právní povaze služebních předpisů. In: PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 39-40.

<sup>298</sup> Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 142 a 153-154. Spolu s Bělinou pak srov. BĚLIŇA, M., KOPECKÝ, M. Komentář k § 11 ZSS. PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 47.

<sup>299</sup> Srov. HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 82.

<sup>300</sup> Srov. HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 131.

<sup>301</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 77.

<sup>302</sup> Srov. TURKOVÁ, I. Kárná odpovědnost ve světle zákona o státní službě. In: PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 168.

<sup>303</sup> Srov. VAVERA, F. Komentář k § 11 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 40-41.

### 6.2.2.2. Právní povinnosti plynoucí ze služebního předpisu

Již Knapp zastával názor, že tzv. terciární tvorba práva není v České republice přípustná. Dovožoval to ze závěru, že sekundární právní norma (podzákonny právní předpis) nemůže provést další delegaci legislativní pravomoci, což je však jiná situace, než když takovou delegaci provede zákonodárce přímo v primární právní normě. Výslovně Knapp uvádí, že interní normy nejsou normami právními.<sup>304</sup> Názor o zákazu terciární tvorby práva (odvození prováděcího právního předpisu od jiného prováděcího právního předpisu) přebírá i Gerloch.<sup>305</sup>

Podrobněji se pak vnitřním předpisům věnuje Boguszak. Ten nejprve jasně uzavírá, že interní normativní akty nejsou právními předpisy, neboť postrádají obecnou závaznost.<sup>306</sup> Dále připomíná, že jejich vydávání je *„uskutečňováním oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených. Toto oprávnění a povinnost vyplývá z obecně závazných, normativních právních aktů, jež jsou prameny práva.“*<sup>307</sup> Před extenzí regulace vnitřními předpisy pak Boguszak varuje následovně: *„Regulování pomocí interních normativních směrnic dosahovalo nesmírné extenze a intenzity v totalitně socialistických systémech včetně bývalé ČSSR. Souviselo to s jednotou moci a vlastnictví, vyplývající ze socialistického, převážně státního vlastnictví jako základu ekonomiky i kultury. Státní podniky, ale v podstatě i družstva a společenské organizace byly ze zákona v ekonomických vztazích podřízené příslušným orgánům státní správy, nebo závislé na státních dotacích a zejména subvencích k účelům administrativně určeným. Veškeré hospodářství bylo direktivně řízeno převážně administrativními směrnici interní povahy. V oblasti plánování po meritorní (hmotněprávní) stránce jen pětileté státní plány měly formu zákona, obsahovaly však většinou abstraktní formulace ponechávající široké uvážení pro plánování a řízení právně závaznými směrnici interní povahy, počínající vládními usneseními.“*<sup>308</sup> Pro vnitřní předpisy pak platí, že jsou sice závazné, avšak ne obecně. Nikdy nesmí být v rozporu s právními předpisy.<sup>309</sup>

Z uvedených extraktů od teoretiků práva podle mého názoru vyplývá to, co jsem popsal již shora. Vnitřní předpisy (tedy i služební předpisy) nejsou prameny práva, neboť jim schází

<sup>304</sup> Srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 157.

<sup>305</sup> Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 91.

<sup>306</sup> Srov. BOGUSZAK, J. In: BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 40 a s. 79.

<sup>307</sup> Tamtéž, s. 79.

<sup>308</sup> Tamtéž, s. 79-80.

<sup>309</sup> Srov. tamtéž, s. 80.

obecná závaznost (a formální stránka<sup>310</sup>), avšak jsou závazné pro subjekty v rámci hierarchie veřejné správy, tedy v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Závaznost je jedna věc, otázka toho, co vše může být předmětem regulace služebních předpisů a zda mohou služební předpisy stanovovat povinnosti státním zaměstnancům, je věc druhá. Na tuto otázku dle mého názoru shora zmíněná právní teorie jednoznačnou odpověď nedává. Pojďme tedy hledat dále.

Jak jsem již shora zmínil, alfou a omegou celého posouzení je čl. 4 odst. 1 LZPS, který stanoví: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Z hlediska formálního je pro účely tohoto odstavce zákon vyžadován „pouze“ jako základ.<sup>311</sup> „*Formulace ‚na základě zákona‘ znamená, že zákon musí stanovit alespoň základ dané povinnosti, přičemž není vyloučeno, aby k jejímu upřesnění došlo v rámci jiné právní normy, tedy včetně podzákonného právního předpisu.*“<sup>312</sup>

To ostatně potvrzuje i Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, v němž uvádí, že „*závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.*“

Pokud jde o podzákonné prováděcí předpisy (např. vyhlášky a nařízení), mohou sice zakládat určité právní povinnosti, avšak vždy pouze tak, aby jimi byla konkretizována problematika, která je v základních rysech upravena již v samotném zákoně.<sup>313</sup> U vyhlášek je navíc potřeba výslovného zákonného zmocnění, kterým se jasně a určitě vymezi okruh otázek, které jsou zákonodárcem přenechávány k regulaci moci výkonné. Pro úplnost lze uvést, že obecně závazné vyhlášky obcí a krajů nejsou prováděcími předpisy, nýbrž předpisy

---

<sup>310</sup> Avšak ta schází i některým aktům, které Ústavní soud materiálně považuje za jiné právní předpisy, tedy za prameny práva. Srov. shora analyzovaný náleží Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že i usnesení vlády o krizových opatřeních, ačkoliv jim schází formální stránka, lze považovat za jiný právní předpis.

<sup>311</sup> Srov. WAGNEROVÁ, E. Komentář k čl. 4 LZPS. In: WAGNEROVÁ, E. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 124.

<sup>312</sup> HEJČ, D. Komentář k čl. 4 LZPS. In: HUSSEINI, F. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 187.

<sup>313</sup> Např. takto nedávno Nejvyšší správní soud vyložil zmíněný náleží Pl. ÚS 5/01, když v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č.j. 5 As 170/2018-21, uvedl: „*Pokud jde o samotnou povinnost, jejíž porušení je stěžovateli vytýkáno, dle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Jak bylo řečeno např.*

*v náleží Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, tato zásada znamená, že prováděcím právním předpisem sice mohou být jednotlivcům ukládány povinnosti, ovšem nikoliv povinnosti primární. Jinými slovy, tyto základní povinnosti musí být stanoveny alespoň rámcově zákonem, který potom podzákonný právní předpis pouze upřesňuje. Jedná-li se navíc, jako v daném případě, o právní předpis ministerstva nebo jiného správního úřadu odvvozený od čl. 79 odst. 3 Ústavy, k jehož vydání je třeba výslovného zákonného zmocnění, musí takové zmocnění dostatečně jasně a určitě definovat otázky, jež zákonodárce přenechává právní úpravě v podzákonném předpisu, a zároveň nesmí tento prostor vymežovat natolik široce, aby prováděcí předpis zasahoval do sféry vyhrazené zákonu, tedy především právě do úpravy primárních povinností.*“

originárnímí (viz shora), které nepotřebují konkretizovat problematiku upravenou zákonem a mohou v mezích ústavního zmocnění podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, tedy v mezích samostatné působnosti, stanovovat primární povinnosti.<sup>314</sup>

Povšimněme si, že vždy je řeč o vztahu zákona a podzákoných právních předpisů, nikoliv o vztahu zákona a interních normativních instrukcí. Je to logické, neboť vnitřní právní předpisy (interní normativní instrukce) nejsou pramenem práva, ani právními předpisy.

Ze samotné podstaty věci a charakteru služebních předpisů je podle mého názoru zřejmé, že ty nemohou stanovovat nové právní povinnosti vůbec, a existující právní povinnosti mohou jen konkretizovat, řečeno přesněji, interpretovat. To vyplývá z jejich nenormativního charakteru. Různá zákonná zmocnění typu „podrobnosti upraví vnitřní předpis“, nelze považovat za zmocnění ke stanovení povinností v rámci zákonné úpravy. Hranice mezi stanovováním nových povinností a pouhou interpretační konkretizací již existujících povinností je velice tenká a v některých případech se může těžko hledat. Jsem však přesvědčen, že zákonodárce nemůže svěřovat právotvornou působnost těm subjektům, se kterými nepočítá Ústava. Pokud by to možné bylo, mohlo by docházet k extenzivnímu uplatňování moci výkonné na poli tvorby práva.

To, že vnitřními (tedy i služebními) předpisy lze pouze konkretizovat úkoly a povinnosti státních zaměstnanců, vyplývá i z již shora citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/93. I v důvodové zprávě ke služebnímu zákonu z roku 2002 se jednoznačně uvádí: *„Služební předpis, s nímž návrh počítá, má být, co do právní povahy, interní normativní instrukcí. Státní službu se navrhuje koncipovat jako jednotnou a jednotně řízenou. Služební předpis nebude pramenem práva jako právní předpis. Bude však moci konkretizovat oprávnění a povinnosti vyplývající ze služebního zákona a dalších právních předpisů vztahujících se*

---

<sup>314</sup> I tento koncept někdy působí výkladové potíže. Není předmětem této práce se jím podrobně zabývat. V podrobnostech lze odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15, ve věci tzv. sedacích vyhlášek.

k výkonu státní služby, popřípadě k odměňování v této službě.<sup>315</sup> Výslovně názor o nemožnosti služebního předpisu zakládat nové právní povinnosti uvádí např. i Bělecký<sup>316</sup> a Mlsna<sup>317</sup>.

Dalo by se tak konstatovat, že zákonodárce byl při vymezení služební kázně nepřesný, neboť pracuje s pojmem povinnosti vyplývající se služebních předpisů, když přesnější by bylo „povinnosti konkretizované ve služebních předpisech“.<sup>318</sup> Zákonodárci zde však nepřesnost nemůžu vyčítat, neboť výkladem lze jasně dospět k tomu, že se uvedeným myslí povinnosti plynoucí z právních předpisů konkretizované v předpisech služebních, přičemž z pohledu jazykového by mnou navržené znění mohlo působit naopak zbytečně kostrbatě.

Při konkretizaci povinnosti služebním předpisem pak musí být splněny tyto 4 podmínky: 1) musí se skutečně jednat o pouhou konkretizaci již existující povinnosti, 2) taková konkretizace musí být v souladu s právem (*secundum et intra legem*)<sup>319, 320, 321</sup>,

---

<sup>315</sup> Důvodová zpráva ke služebnímu zákonu z roku 2002, dostupná na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=792&CT1=0>. Nutno však dodat, že důvodovou zprávu zpracovává předkládající ústřední orgán státní správy a zákonodárce tuto důvodovou zprávu neschvaluje, a ta pak postrádá charakter závaznosti (srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 122-123. Obecně k přípravným dokumentům předkladatelů návrhů zákonů srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, s. 267 a násl.). To však neznamená, že by důvodová zpráva postrádala jakýkoliv interpretační charakter, a to i v situaci, kdy se nevztahuje k samotnému interpretovanému ustanovení, ale k ustanovení, které z něj podstatně vychází.

<sup>316</sup> Srov. Komentář k § 11 ZSS. In: BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vydání. Praha: VOX, 2015, s. 45,

<sup>317</sup> Srov. MLSNA, P. Komentář k § 77. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 128.

<sup>318</sup> Byť u vnitřního předpisu vydávaného dle § 305 zákoníku práce se nejedná o realizační akt veřejné správy, byl zde zákonodárce mnohem přesnější (především druhá věta): „Zaměstnavatel může vnitřním předpisem stanovit práva v pracovněprávních vztazích, z nichž je oprávněn zaměstnanec, výhodněji, než stanoví tento zákon. Zakazuje se, aby vnitřní předpis ukládal zaměstnanci povinnosti nebo zkracoval jeho práva stanovená tímto zákonem. Odchýlí-li se zaměstnavatel od tohoto zákazu, nepřihlíží se k tomu.“ Speciální postavení má pak vnitřní předpis nazvaný pracovní řád (§ 306 zákoníku práce), který „rozvádí ustanovení tohoto zákona, popřípadě zvláštních právních předpisů podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele, pokud jde o povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance vyplývající z pracovněprávních vztahů.“ Z uvedeného je zřejmé, že vnitřní předpis může zákonem stanovené povinnosti pouze konkretizovat, nikoliv stanovovat nové (k tomu srov. i HURKA, P. Komentář k § 306 zákoníku práce. In: HURKA, P. et al. *Zákoník práce. Komentář*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 650.

<sup>319</sup> K tomu srov. HENDRYCH, D., KOPECKÝ, M. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 131: „Vnitřní předpisy musí být obsahově v souladu s právními předpisy a musí se pohybovat v jejich mezích.“

<sup>320</sup> Nutnost souladu s právními předpisy je stanovena i přímo v ustanovení § 12 odst. 1 ZSS. Z tohoto ustanovení navíc vyplývá i nutnost souladu služebního předpisu se služebními předpisy vydanými služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu.

<sup>321</sup> Srov. např. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č.j. 8 Ao 4/2011-22: „...soudy nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv in abstracto, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.“ K možnosti abstraktního přezkumu služebního předpisu však srov. ustanovení § 101e a § 101f SŘS. Jedná se v našem právním řádu o jistou anomálii. Ve vztahu ke kárnému řízení je především třeba upozornit na ustanovení § 101f odst. 3 SŘS: „Bylo-li na základě služebního předpisu, který byl zrušen, nebo bylo-li na základě části služebního předpisu, která byla

3) taková konkretizace se musí vztahovat k působnosti služebního předpisu, 4) služební předpis musí být vydán dle pravidel ZSS a státní zaměstnanec musí být se služebním předpisem řádně seznámen a musí k němu mít zajištěn přístup<sup>322</sup>. Rozbor bodů 1) a 2) je primárně uveden shora, nyní se zaměřím na třetí bod, a tedy na působnost služebního předpisu.

Jak již bylo naznačeno, osobní působnost služebního předpisu vůči státním zaměstnancům<sup>323</sup> vyplývá přímo již z principů vztahu nadřízenosti a podřízenosti uvnitř systému veřejné správy. Výjimku z tohoto pravidla tvoří služební předpisy vydávané náměstkem pro státní službu. Navzdory tomu, že mu nejsou přímo podřízeni všichni státní zaměstnanci, jím vydané služební předpisy jsou pro všechny takové státní zaměstnance závazné.<sup>324</sup> Další výjimku tvoří služební předpisy vydávané vedoucím služebního úřadu či státním tajemníkem, které jsou však závazné i pro státní zaměstnance vykonávající službu v podřízeném služebním úřadu (lze vydávat jen v případě, kdy je nezbytná jednotná úprava organizačních věcí služby). Závaznost u těchto služebních předpisů neplyne *stricto sensu* z hierarchie vztahu „služební orgán v. státní zaměstnanec“, ale přímo ze zákonného ustanovení § 11 odst. 5<sup>325</sup>, resp. z § 11 odst. 6 ZSS<sup>326</sup>. Je však nutno dodat, že takto byla situace vyjasněna až novelou provedenou zákonem č. 35/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě). Tato novela nabyla účinnosti dne 1. 3. 2019. Jak bylo na danou problematiku nahlíženo před touto změnou?

---

*zrušena, rozhodnuto o kárném opatření a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového služebního předpisu nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.“*

<sup>322</sup> To vyplývá z ustanovení § 11 odst. 3 *in fine* ZSS.

<sup>323</sup> A také vůči zaměstnancům v pracovním poměru vykonávajícím činnosti podle § 5 ZSS a vůči osobám ve služebním poměru podle jiného zákona zařazeným k výkonu služby ve služebním úřadu. Tyto kategorie subjektů však nejsou předmětem mé práce.

<sup>324</sup> K tomu srov. BĚLINA, M., KOPECKÝ, M. Komentář k § 11 ZSS. In: PICHRT, J., et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 47-48.

<sup>325</sup> „Náměstek pro státní službu může vydat služební předpis, který je závazný pro všechny státní zaměstnance, zaměstnance v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 a osoby ve služebním poměru podle jiného zákona zařazené k výkonu služby ve služebním úřadu. Ustanovení věty první se nepoužije v případě státního zaměstnance, který vykonává službu v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, Českém telekomunikačním úřadu, Energetickém regulačním úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Českém statistickém úřadu, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře nebo Státním úřadu pro jadernou bezpečnost. Ustanovení věty první se dále nepoužije v případě zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 v úřadu uvedeném ve větě druhé a v případě osoby ve služebním poměru podle jiného zákona zařazené k výkonu služby v úřadu uvedeném ve větě druhé.“

<sup>326</sup> „Vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník může vydat služební předpis, který je závazný i pro státního zaměstnance, který vykonává službu v podřízeném služebním úřadu, zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 v podřízeném služebním úřadu a osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby v podřízeném služebním úřadu, je-li pro podřízené služební úřady nezbytná jednotná úprava organizačních věcí služby.“

Pokud jde o služební předpisy náměstka pro státní službu, plynula podle mého názoru jejich závaznost pro všechny státní zaměstnance (až na tzv. regulátory) z ustanovení § 11 odst. 4 ZSS, které v době přijetí ZSS znělo: „*Služební předpisy vydává náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník nebo personální ředitel sekce pro státní službu. Služební předpis vydaný náměstkem pro státní službu se nevztahuje na Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Český statistický úřad, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a Státní úřad pro jadernou bezpečnost.*“ Z citované výluky ze závaznosti služebního předpisu vydaného náměstkem pro státní službu ve vztahu k tzv. regulátorům jednoznačně (za použití argumentu *a contrario*) vyplývalo, že právě až na tyto regulátory je takový služební předpis závazný pro všechny státní zaměstnance.

Složitější však byla situace u služebních předpisů vydaných jinými služebními orgány v nadřízených služebních úřadech pro státní zaměstnance zařazené k výkonu služby v podřízených služebních úřadech. K tomu se dne 16. 3. 2018 vyjádřil poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě, a to v závěru č. 20.<sup>327</sup> V něm dospěl k závěru, že takové služební předpisy nemohou bez dalšího zavazovat státní zaměstnance zařazené v podřízených služebních úřadech. Chyběl pro to jak zákonný podklad, tak to poradní sbor dovodil z toho, že služební orgán může vykonávat svou pravomoc jen vůči takovým zaměstnancům, ke kterým je v postavení služebního orgánu dle § 10 ZSS, tedy z chybějícího přímého vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Takové služební předpisy tak mohly být závazné pouze pro státní zaměstnance zařazené v tom úřadu, jehož vedoucí nebo státní tajemník předpis vydal<sup>328</sup>, a také vůči vedoucím podřízených státních úřadů, neboť ti se nacházeli ve vztahu podřízenosti<sup>329</sup>. Poradní sbor navíc uvedl: „*služební orgán v nadřízeném služebním úřadu může zavázat služební orgán v podřízeném služebním úřadu, aby vydal služební předpis, kterým by upravil určitým způsobem stanovenou problematiku.*“ Potud na poli tehdejší úpravy považují názor poradního sboru za zcela správný, logický a kvalitně odůvodněný.

Uvedené teze však poradní sbor podle mého názoru zcela nelogicky popřel, když dokonce přímo v tomto závěru uvedl, že „[n]a základě principu subordinace, tedy vztahů

---

<sup>327</sup> Srov. závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 16. března 2018. [online]. [cit. 2021-06-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/služba/clanek/poradni-sbornamestka-mv-pro-statni-službu.aspx>

<sup>328</sup> K tomu srov. § 10 odst. 1 písm. f) ZSS: „*Služebním orgánem je vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům.*“

<sup>329</sup> K tomu srov. § 10 odst. 1 písm. d) ZSS: „*Služebním orgánem je vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu.*“



*nadřízenosti a podřízenosti, lze vyvodit ve výjimečných případech, kdy je to nezbytně nutné, účelné a neodnímají-li se tím výlučné kompetence služebních orgánů v podřízených služebních úřadech, aby služební orgán v nadřízeném služebním úřadu upravil jednotně určitou problematiku svým služebním předpisem závazným i pro zaměstnance zařazené k výkonu státní služby v podřízených služebních úřadech. Závaznost takového předpisu pro zaměstnance zařazené k výkonu státní služby v podřízených služebních úřadech musí být v tomto předpisu výslovně uvedena.“* Na jedné straně tedy poradní sbor tvrdí, že možnost vydávat služební předpisy v nastíněné situaci nelze dovozovat ani ze zákona, a ani ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti, přičemž tak uvádí zcela jednoznačně, načež ihned obrací a dovozuje z tohoto pravidla ne příliš dobře odůvodněnou výjimku. Jedná se podle mého názoru o nesmyslný výklad, který spíše působí tak, že interpretátor musel k danému dospět, neboť takové služební předpisy již existovaly a dané situace regulovaly. V právu však, a to ani při tvorbě poradních stanovisek a potažmo vnitřních předpisů, nesmí platit zásada, že účel světí prostředky.<sup>330</sup> Oprávnění nadřízeného služebního orgánu vydávat služební předpisy závazné pro zaměstnance zařazené v podřízených služebních úřadech až do shora zmíněné novely prostě neexistovalo. Pokud by snad státní zaměstnanec zařazený v podřízeném služebním úřadu byl kárně stíhán za porušení povinnosti konkretizované v takovém služebním předpisu, nemohlo by být v souladu s právem rozhodnuto o jeho odpovědnosti, neboť pro konkretizaci povinnosti tímto způsobem neexistoval zákonný podklad.

Uvedené je však k dnešnímu dni pouze teoretickou úvahou. Jak jsem již uvedl, pravomoc vydávat služební předpisy ve vztahu k zaměstnancům podřízených služebních úřadů je již dnes jednoznačně upravena zákonem a neměla by působit větší výkladové potíže.

V tuto chvíli jsem tedy analyzoval, že služební předpisy mohou pouze konkretizovat již existující povinnosti státních zaměstnanců, zabýval jsem se osobní působností ve vztahu k tomu, kdo a vůči jakým zaměstnancům může služební předpisy vydávat. Zbývá mi tedy analyzovat ještě podrobněji působnost věcnou. Tedy zabývat se tím, jaké okruhy otázek mohou služební předpisy regulovat.

Jak jsem již shora uvedl, dle § 11 odst. 1 ZSS platí, že služební předpis stanoví organizační věci služby. Ve shodě s ostatními autory uvádím, že nemusí být zcela zřejmé, co se tím přesně myslí.<sup>331</sup> Kopecský pod tento pojem řadí především věci systemizace služebních

---

<sup>330</sup> Obdobně to zmiňuje např. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. I. ÚS 3511/14.

<sup>331</sup> Srov. BĚLINA, M., KOPECKÝ, M. Komentář k § 11 ZSS. In: PICHRT, J., et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 48. Dále srov. KOPECKÝ, M. K právní povaze služebních předpisů. In: PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 40.

míst, organizační struktury služebních úřadů, hodnocení státních zaměstnanců, jejich vzdělávání či další věci, které jsou v působnosti Ministerstva vnitra dle § 13 odst. 1 ZSS.<sup>332</sup> Domnívám se však, že použitím pojmu „organizační“ zákonodárce nechtěl naznačit, že by se muselo jednat pouze o věci technicko-organizačního rázu. Taková úprava by byla překážkou pro flexibilní regulování služebního poměru v rámci hierarchické struktury, neboť by vlastně z velké části vylučovala (až na výjimku etiky – viz níže) možnost stanovovat podrobnosti pro výkon povinností státních zaměstnanců.

Na některých místech ZSS dokonce zákonodárce upravuje konkrétní oblast, kterou může služební předpis konkretizovat. Jedná např. o ustanovení § 5 odst. 3<sup>333</sup>, § 14 odst. 5<sup>334</sup>, § 15 odst. 7<sup>335</sup>, § 25 odst. 4<sup>336</sup> a 5<sup>337</sup>, § 35 odst. 4<sup>338</sup>, § 77 odst. 1 písm. m)<sup>339</sup>, § 83 odst. 1<sup>340</sup>,

---

<sup>332</sup> Např. i pravidla pro tzv. *work-life balance*.

<sup>333</sup> „Pro služební místo mohou být služebním předpisem stanoveny nejvýše 3 obory služby, a jde-li o služební místo představeného, nejvýše 4 obory služby.“

<sup>334</sup> „Rozhodování o věcech, o nichž se podle tohoto zákona nevede řízení ve věcech služby, může vedoucí služebního úřadu přenést služebním předpisem na představené.“

<sup>335</sup> „Rozhodování o věcech, o nichž se podle tohoto zákona nevede řízení ve věcech služby, může státní tajemník přenést služebním předpisem na představené.“

<sup>336</sup> „Služební orgán stanoví podle systemizace služebním předpisem služební místa, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky.“

<sup>337</sup> „Služební orgán může služebním předpisem stanovit pro služební místo požadavek

a) úrovně znalosti cizího jazyka, odborného zaměření vzdělání nebo jiný odborný požadavek potřebný pro výkon služby,

b) způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím podle právního předpisu upravujícího ochranu utajovaných informací.“

<sup>338</sup> „Státní zaměstnanec, který úspěšně vykonal úřednickou zkoušku jako osoba podle odstavce 3, má nárok na úhradu nákladů na vykonání úřednické zkoušky pro obor služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen nebo jmenován, ve výši paušální částky stanovené služebním předpisem náměstka pro státní službu. Úhradu nákladů poskytuje služební úřad, ve kterém státní zaměstnanec vykonává službu, po uplynutí zkušební doby v nejbližším výplatním termínu určeném ve služebním úřadu pro výplatu platu.“

<sup>339</sup> „Státní zaměstnanec je povinen vykonávat službu ve výběrové komisi, zkušební komisi, při smírčím řízení, v kárné komisi a v dalších orgánech zřízených služebním orgánem podle služebního předpisu.“

<sup>340</sup> „Služební orgán může stanovit podle systemizace služebním předpisem služební místa představených, pro která lze stanovit nebo sjednat zákaz konkurence. Služební orgán může stanovit podle systemizace služebním předpisem služební místa státních zaměstnanců, na kterých se rozhoduje o zadávání veřejných zakázek nebo při výkonu práv a povinností zprostředkovatele při realizaci dotační politiky, pro která lze stanovit nebo sjednat zákaz konkurence.“

§ 84 odst. 3<sup>341</sup>, § 99 odst. 4<sup>342</sup>, § 112 *in fine*<sup>343</sup>, § 122 odst. 1<sup>344</sup>, § 123 odst. 3<sup>345</sup>, § 124 odst. 1<sup>346</sup>, § 148 odst. 2<sup>347</sup>, § 155 odst. 5<sup>348</sup> ZSS. Všechna uvedená ustanovení přitom služební orgány „zmocňují“ pouze k úpravě oněch technicko-organizačních záležitostí.<sup>349</sup> Ani z toho však nelze dovozovat, že služební předpisy mohou upravovat pouze tuto oblast.

Pokud bychom k této interpretaci přistoupili, jedinou oblastí mimo technicko-organizační záležitosti, kterou by služební předpisy mohly regulovat, by zůstala pravidla etiky státního zaměstnance. Tento předmět regulace je služebním předpisům svěřen ustanovením § 77 odst. 1 písm. t) ZSS. Konkretizace povinností státních zaměstnanců služebními předpisy by tak byla omezena pouze na věci související s technicko-organizačním rámcem služby (např. rozvržení služební doby) a s neurčitým pojmem etika. Jsem přesvědčen, že z celé systematiky ZSS plyne, že nastavení takto úzké věcné působnosti služebních předpisů nebylo záměrem zákonodárce. Pojem organizační věci služby je potřeba vykládat široce (tedy nikoliv pouze jako „technické“ záležitosti) a zahrnout pod něj i možnost konkretizovat povinnosti státních zaměstnanců. Zákonodárci lze v tomto ohledu vytknout jazykovou technokracii. Vhodnější by

---

<sup>341</sup> Z tohoto ustanovení vyplývá, že služebním předpisem se stanoví rozsah, v němž je představený oprávněn dávat podřízeným zaměstnancům služební příkazy. Konkrétně: „Příkazy k výkonu služby je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci ten, kdo je uveden v odstavci 1 anebo 2, nebo ten, o němž tak stanoví jiný zákon; představený je oprávněn státním zaměstnancům dávat tyto příkazy v rozsahu stanoveném služebním předpisem a náměstek člena vlády v rozsahu stanoveném příslušným členem vlády.“

<sup>342</sup> „Služební orgán stanoví služebním předpisem podrobnější pravidla pro rozvržení služební doby včetně začátku a konce služební doby a pružného rozvržení služební doby, a to i s ohledem na vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem služby.“

<sup>343</sup> „Kde je v části sedmé zákoníku práce svěřena pravomoc zaměstnavateli, vykonává tuto pravomoc služební orgán prostřednictvím služebního předpisu.“ Služebním předpisem se např. stanoví konkrétní rozpětí stravného.

<sup>344</sup> „Vytváření podmínek státním zaměstnancům k předcházení škodám, kontrola, zda státní zaměstnanci plní své služební úkoly tak, aby nedocházelo ke škodám, a kontrola věcí, které státní zaměstnanci vnášejí nebo odnášejí ze služebního působiště, se řídí zákoníkem práce. Pracovním řádem se pro tyto účely rozumí služební předpis.“

<sup>345</sup> Služební orgán stanoví služebním předpisem okruh činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených státnímu zaměstnanci k vyúčtování.“

<sup>346</sup> „Odpovědnost služebnímu úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci se řídí zákoníkem práce. Vnitřním předpisem se pro tyto účely rozumí služební předpis. Zabezpečení státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání se řídí zákoníkem práce.“

<sup>347</sup> „Služební orgán služebním předpisem stanoví výši zvláštního příplatku pro služební místa ve služebním úřadu.“

<sup>348</sup> „Pravidelné služební hodnocení se u všech státních zaměstnanců vykonávajících službu v téměř služebním úřadu provádí za období stanovené služebním orgánem ve služebním předpisu, které může být stanoveno v délce 1, 2 nebo 3 let a zahrnuje i období, za něž byla prováděna služební hodnocení podle odstavců 6 až 10. Pravidelné služební hodnocení se provede do 3 měsíců od uplynutí období, za něž je státní zaměstnanec hodnocen; termín provedení pravidelného služební hodnocení stanoví služební orgán ve služebním předpisu. Nezahrnuje-li u státního zaměstnance období, za něž se provádí pravidelné služební hodnocení, alespoň 60 odsloužených dnů, provede se pravidelné služební hodnocení bezprostředně po jejich uplynutí; v případě prvního služební hodnocení se postupuje podle odstavce 6.“

<sup>349</sup> Zde se neztotožňuji s názorem Kopeckého, že tyto oblasti nespádají pod organizační věci služby (srov. KOPECKÝ, M. K právní povaze služebních předpisů. In: PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 40). Až na pravidla etiky se dle mého jednoznačně jedná o organizačně-technické věci služby (rozvržení služební doby, okruh činností, pro které je třeba uzavřít dohodu o hmotné odpovědnosti atd.).

bylo např. ustanovení, že služebními předpisy se stanovují organizační věci služby a konkretizují práva a povinnosti státních zaměstnanců.

K obecnému závěru, že služební předpisy mohou konkretizovat práva a povinnosti státních zaměstnanců, ostatně dospěl i náměstek pro státní službu, když vydal služební předpis ze dne 1. 7. 2015, č. 3, kterým se stanoví podrobnosti vydávání služebních předpisů. V čl. 2 odst. 1 náměstek vymezuje věcnou působnost služebních předpisů následovně:

*„Služební předpisy jsou vydávány k provedení zákona o státní službě a v jeho mezích a upravují zejména*

- a) podrobnosti výkonu působnosti služebních orgánů včetně vydávání služebních předpisů a dalších interních aktů řízení,*
- b) bližší podmínky výkonu práv a povinností souvisejících se služebním poměrem státních zaměstnanců, s pracovním poměrem zaměstnanců vykonávajících činnosti podle § 5 zákona o státní službě a se služebním poměrem osob ve služebním poměru podle jiného zákona zařazených k výkonu služby ve služebním úřadu a*
- c) podrobnosti týkající se systemizace a organizace služebních úřadů.“*

Náměstek pro státní službu samozřejmě nemá pravomoc rozšiřovat působnost služebních předpisů, avšak zmíněný jím vydaný služební předpis je právě onou interpretační konkretizací toho, co již plyne ze zákona, tedy konkretizací toho, co všechno se myslí organizační věci služby.<sup>350</sup> Lze tak nyní shrnout, že služební předpisy mohou konkretizovat (důraz na konkretizovat) širokou oblast práv a povinností státních zaměstnanců. Podmínkou je, aby tato práva a povinnosti věcně souvisely se službou.

Tento názor vyslovil i poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě, a to konkrétně v závěru č. 13 ze dne 10. 3. 2017.<sup>351</sup> Ten však pouze vyšel z toho, že shora uvedeným služebním předpisem náměstek pro státní službu konkretizoval, co se myslí organizačními věcmi služby.<sup>352</sup> Poté poradní sbor uvedl, že služební předpisy jsou podkategorií

---

<sup>350</sup> Např. Hřebíková se však domnívá, že i tento výklad je poměrně úzký (srov. HŘEBÍKOVÁ, I. Komentář k § 11 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 37. S tímto názorem nesouhlasím, neboť právě ona oblast stanovení bližších podmínek výkonu práv a povinností souvisejících se služebním poměrem [uvedeno pod písm. b)] je širokou kategorií, která dává dostatečný prostor pro konkretizaci práv a povinností státních zaměstnanců, a tedy prostor pro realizaci toho, k čemu mj. služební předpisy slouží.

<sup>351</sup> Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 10. března 2017. [online]. [cit. 2021-06-29]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbornamestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

<sup>352</sup> Obecně lze závěrům tohoto poradního sboru vytknout přílišnou stručnost a až povrchní právní analýzu. Ve srovnání se závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání jsou tyto závěry opravdu až nedostatečné.

vnitřních předpisů obecně. Jedná se o takové vnitřní předpisy, které se vážou k organizačním věcem služby. S tím lze samozřejmě souhlasit. To, že ZSS upravuje vydávání služebních předpisů, v žádném případě neznamena, že orgány veřejné správy (zde služební úřady) přišly o možnost do jisté míry regulovat vlastní prostředí i jinými vnitřními předpisy. Otázkou však zůstává, jaké pole působnosti tyto (zbytkové) vnitřní předpisy vlastně mají. Obecně se nabízí, že vnitřní předpisy upravují „*postupy, které sice vyplývají z působnosti služebního úřadu, ale netýkají se služebního poměru.*“<sup>353</sup> Jako příklad se uvádí vnitřní předpis, který upravuje podrobnosti vedení přestupkového řízení na určitém úseku.<sup>354</sup>

Poté se poradní sbor zabýval otázkou, zda i porušení těchto jiných vnitřních předpisů zakládá porušení služební kázně, tedy případně i kárnou odpovědnost státního zaměstnance. Poradní sbor uzavřel, že tomu tak je a že se k tomu nabízí dva právně teoretické výklady: „*Podle prvního z nich jsou jiné interní akty řízení fakticky příkazy k výkonu služby dle § 84 zákona o státní službě, které jsou buď individuální (ad hoc), adresované jednomu zaměstnanci, nebo obecné (nařízení, pokyny, řády, opatření, směrnice), vztahující se na určitou skupinu zaměstnanců. Porušení řádného plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z příkazů (tj. i z interních aktů řízení) je porušením služební kázně.*“

„*Podle druhého výkladu, jenž v důsledku dospívá ke stejnému závěru, vnitřní předpisy upravují postupy nezbytné k dosažení cíle, tj. k řádnému splnění úkolu vyplývajícího z působnosti služebního úřadu. Je-li podle § 9 zákona o státní službě představený (nadřízený) oprávněn ukládat služební úkoly, je též oprávněn stanovit, jakým postupem bude ten který úkol splněn, a nic nebrání tomu, aby obecné postupy (povinnosti) uložil formou vnitřního předpisu. Z toho vyplývá, že porušení vnitřního předpisu lze kvalifikovat jako porušení zákonné povinnosti uvedené v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, tj. povinnosti plnit služební úkoly řádně. I porušením postupů stanovených vnitřními předpisy se tedy státní zaměstnanec dopouští porušení služební kázně.*“

Domnívám se, že obě varianty sice vedou ke správnému výsledku, ale současně obě varianty považuji z pohledu teorie správního práva za nepřesné. Pokud jde o chápání vnitřních předpisů jako určitých souhrnných příkazů k výkonu služby, lze k tomu uvést, že takový přístup je v rozporu s vymezením vnitřních (a tedy i služebních předpisů). Zatímco služební a další vnitřní předpisy se vyznačují tím, že konkretizují práva individuálně určených státních

---

<sup>353</sup> Srov. HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Ročník LIV, č. 4/2021, s. 206.

<sup>354</sup> Srov. HŘEBÍKOVÁ, I. Komentář k § 11 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 37

zaměstnanců obecnějším způsobem, služební pokyny by měly být spíše interními individuálními instrukcemi, resp. akty, které jsou adresovány individuálně určeným zaměstnancům za účelem splnění konkrétních úkolů.<sup>355</sup> Služebními předpisy mají být naopak regulovány (konkretizovány) opakující se situace. Pokud bychom bezvýjimečně přijali první variantu výkladu provedenou poradním sborem, ztratilo by rozlišování mezi interními normativními instrukcemi (služebními předpisy a dalšími vnitřními předpisy) a interními individuálními akty (příkazy k výkonu služby) jakékoliv opodstatnění. Domnívám se, že však i zákonodárce záměrně rozlišuje mezi obecnějším pojmem služební předpis a konkrétnějším pojmem služební pokyn (příkaz k výkonu služby). Např. Mates však také uvádí, že „[p]říkazem je vnitřní řídicí akt vydávaný představeným, v němž jsou stanoveny úkoly podřízeným zaměstnancům, přičemž může mít povahu individuální nebo obecnou, normativní.“<sup>356</sup> Podle mého názoru je však třeba daný akt realizace veřejné správy posuzovat dle jeho obsahu. Pokud, nehledě na název, daný akt v sobě zahrnuje např. i souhrn konkrétních služebních úkolů určených konkretizovaným zaměstnancům (není třeba konkretizovat jmény, postačí např. pro celé oddělení), jedná se ve výsledku pouze o jednotlivé příkazy k výkonu služby, které byly souhrnně zahrnuty do jednoho „dokumentu“. Nejedná se pak tedy o vnitřní předpisy *stricto sensu*, nýbrž o soubor příkazů k výkonu služby, které jsou pro státního zaměstnance závazné dle § 77 odst. 1 písm. v) ZSS. Z hlediska teorie správního práva je však třeba trvat na tom, že příkaz k výkonu služby je vždy svým obsahem konkrétnější, než služební předpis (ten sice konkretizuje práva a povinnosti státních zaměstnanců, avšak bez přímé návaznosti na konkrétní služební úkoly). Proto lze k první variantě uzavřít, že pokud bude vydán dokument nazvaný „vnitřní předpis“, přičemž tento dokument bude obsahovat konkrétní služební úkoly i pro více zaměstnanců, nejedná se o vnitřní předpis, nýbrž o souhrn příkazů k výkonu služby. Závěr poradního sboru tak vlastně považuji za věcně správný, pouze za terminologicky nepřesný.<sup>357</sup>

Druhá varianta pak pracuje s tím, že vnitřními předpisy se konkretizuje způsob plnění služebních úkolů. Na první pohled zajímavý a poměrně přesvědčivý názor. Při hlubším zamyšlení však dospívám k přesvědčení, že v takovém případě se jedná materiálně o služební předpisy. Konkretizaci způsobu plnění služebních úkolů (tedy obecnější, avšak stále konkretizovaná pravidla pro plnění služebních úkolů) lze totiž podle mého názoru podřadit pod

---

<sup>355</sup> Obdobně srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 281.

<sup>356</sup> Srov. MATES, P. Komentář k § 87 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 148,

<sup>357</sup> Avšak to lze pochopit, neboť (moje) trvání na terminologické přesnosti vede ve výsledku k menší srozumitelnosti.

pojmem organizační věci služby (jak je široce vymezen shora). Pokud tedy existuje takový vnitřní předpis, který upravuje pravidla pro plnění služebních úkolů, jedná se obsahově o služební předpis. Je však nutné pamatovat na to, že vydávání služebních předpisů je v ZSS regulováno (avšak samotný schvalovací proces je regulován velice obecně).

Podle mého názoru tak vlastně kategorie vnitřních předpisů jiných než služebních u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců nehraje roli. Služební kázní 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. Zákon tedy o vnitřních předpisech u služební kázně nehovoří. Označení vnitřních aktů řízení je přitom nerozhodné, vždy rozhoduje jejich obsah. Pokud tak státní zaměstnanec bude porušovat povinnosti jemu stanovené v dokumentu, který je sice nazván vnitřním předpisem (např. i vnitřním řádem apod.), avšak bude se materiálně jednat o souhrn příkazů k výkonu služby, neporušuje vnitřní předpis, nýbrž příkazy k výkonu službě. Takové porušení může konstituovat porušení služební kázně.

Pokud pak státní zaměstnanec poruší konkretizovaná pravidla pro řádné a včasné plnění služebních úkolů, která jsou stanovena v dokumentu nazvaném vnitřní předpis, neporušuje tak vnitřní předpis *stricto sensu* (takové porušení by *stricto sensu* nemohlo mít disciplinární dopad), nýbrž porušuje pravidla konkretizovaná ve služebním předpise v materiálním pojetí. Porušení služební kázně je pak třeba dovozovat právě z porušení pravidel konkretizovaných ve služebním předpise (bez ohledu na jeho název). Nehledě na název pak pro materiálně pojaté služební předpisy musí platit pravidla pro jejich vydávání a přezkum dle § 11 a § 12 ZSS.

Uvědomuji si, že moje kritika shora uvedených variant prezentovaných poradním sborem může být považována za technokratickou, ale jsem přesvědčen, že pokud chce zákonodárce jakkoliv odlišovat mezi vnitřními předpisy obecně a služebními předpisy a zároveň chce, aby za porušení povinností konkretizovaných ve vnitřních předpisech byl státní zaměstnanec kárně odpovědný, má toto v právním předpise vyjádřit buď precizněji, nebo naopak za použití neurčitých pojmů, aniž by konkretizoval pouze některé z nich. Tam, kde zákonodárce stanovuje povinnosti, musí tak činit srozumitelně. Když tak nečiní, je potřeba přistoupit ke komplikované interpretaci, kterou jsem předeštel shora.<sup>358</sup>

V rámci služební kázně je tak státní zaměstnanec vázán pouze služebními předpisy v materiálním pojetí, nikoliv předpisy vnitřními ve striktním pojetí. To tedy neznamená, že by

---

<sup>358</sup> Zde lze však zákonodárci vyčíst to, že komplikovaná interpretace nemá patřit do oblastí, kde zákonodárce připravuje půdu veřejné správě pro vrchnostenské působení. Nejasnosti mají jít vždy k tíži zákonodárce, jakkoliv mohou být považovány za formalistické.

dokument nazvaný vnitřní předpis, resp. pravidla v něm obsažená nemohla mít vliv na služební kázeň státního zaměstnance. Jen je vždy třeba posuzovat, zda lze takový dokument obsahově podřadit buď pod pojem služební předpis, či pod pojem příkaz k výkonu služby. Obecně se tedy vymezují proti převažujícímu názoru, že služební kázeň státního zaměstnance „vyvěrá“ i ze „zbytkových“ vnitřních předpisů *stricto sensu*. Neobratnost zákonodárce by neměla být napravována doktrinálním výkladem, který ve výsledku může být v neprospěch adresáta veřejnoprávní normy (státního zaměstnance). S ohledem na mnou shora prezentované materiální pojetí (buď služebního předpisu, nebo příkazu k výkonu služby) však můj názor nepovažuji za destruktivní (na výsledku věci vlastně nic nemění).

I přes uvedenou kritiku však mám pochyb o tom, že by správní soudy v případě přezkumu rozhodnutí o disciplinárním deliktu státního zaměstnance činily takto nuancovaný rozbor. Domnívám se totiž, že obecně by si správní soudy vystačily s jednoduchou premisou, že vnitřní předpisy (*largo sensu*) jsou v rámci organizace veřejné správy závazné, aniž by uvedené podrobovaly bližší analýze a zabývaly se kvalitou zákonodárcova nastavení skutkového podstaty disciplinárního deliktu státního zaměstnance.

Pokud jde o konkrétní služební předpisy, ve kterých mohou být konkretizovány povinnosti státních zaměstnanců, jsou nazývány různě, a to především dle oblasti kterou se zabývají. Jejich názvy jsou však z hlediska mé disertační práce nerozhodné. Rozhodné je vždy pouze to, které povinnosti státního zaměstnance jsou jimi konkretizovány (povinnosti související se službou).

Čtvrtou podmínkou závaznosti služebního předpisu, kterou jsem shora zmiňoval, je poté to, že služební předpis musí být vydán v souladu s pravidly ZSS a státní zaměstnanec s ním musí být řádně seznámen a musí mu k němu být zajištěn přístup. Pravidla pro vydávání a případný „přezkum“ služebních předpisů jsou obsažena v ustanoveních §§ 11 a 12 ZSS, přičemž v základech byla popsána již shora v této práci. S ohledem na předmět práce není potřeba se jimi blíže zabývat. Pokud jde o nutnost státního zaměstnance se služebním předpisem řádně seznámit a zajistit mu k němu přístup, jedná se o podmínku vzniku zavinění v případě, že je porušení služební kázně dovozováno z porušení povinností konkretizovaných ve služebním předpisu (k zavinění blíže dále). Uvedené souvisí s povinností služebního úřadu vést seznam platných služebních předpisů a aktualizovat jej (srov. ustanovení § 11 odst. 7 ZSS). Tyto podmínky služební úřady zajišťují nejčastěji prostřednictvím interních informačních systémů.<sup>359</sup>

---

<sup>359</sup> Podrobněji srov. HŘEBÍKOVÁ, I. Komentář k § 11 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 42.



### 6.2.2.3. Etika a služební předpis

Za nejpodstatnější služební předpis ve vztahu k povinnostem státních zaměstnanců podle mého ZSS považuje služební předpis stanovující pravidla etiky. Zákonodárce pravidlům etiky mezi služebními předpisy přiznal výsadní postavení, neboť je zmiňuje výslovně.

Objevují se i názory, že existuje povinnost vydat služební předpis upravující pravidla etiky.<sup>360</sup> To je dovozováno ze znění ustanovení § 77 odst. 1 písm. t) ZSS: „*Státní zaměstnanec je povinen dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem.*“ Souhlasím, že pokud zákonodárce výslovně počítá s tím, že státní zaměstnanec je povinen dodržovat pravidla etiky vydaná služebním předpisem, vyplývá z toho logicky povinnost takový služební předpis vydat. To však neznamena, že by každý z oprávněných subjektů musel vydat služební předpis upravující pravidla etiky (k možné pluralitě hned v následujícím odstavci), nýbrž se tím myslí pravděpodobně to, že musí existovat alespoň jeden služební předpis upravující pravidla etiky závazný pro všechny státní zaměstnance, pro které služební předpisy mohou být závazné (tedy až na tzv. regulátory). Takovým služebním předpisem je logicky ten, který je vydáván náměstkem ministra vnitra pro státní službu, neboť ten je závazný pro všechny státní zaměstnance (až na regulátory).

Zatímco služební zákon z roku 2002 počítal s tím, že pravidla etiky budou upravena jedním služebním předpisem vydaným generálním ředitelem státní služby<sup>361</sup> (byť právní úprava pravděpodobně nebránila tomu, aby i další služební orgány upravily pravidla etiky svými služebními předpisy), ZSS tak nečiní. Služební předpis upravující pravidla etiky tak podle mého názoru mohou vydat všechny služební orgány k tomu oprávněné, přičemž ty samozřejmě musí respektovat hierarchii mj. vyjádřenou v § 12 odst. 1 ZSS.<sup>362</sup> S tím ostatně počítá i služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, ze dne 14. 12. 2015, tedy z pohledu hierarchie služební předpis nejvyšší, který v čl. 13 stanoví: „*Vedoucí služebních úřadů a státní tajemníci mohou služebním předpisem stanovit pravidla etiky při výkonu služby státními zaměstnanci s přihlédnutím ke specifikům v jejich služebních úřadech.*“<sup>363</sup>

<sup>360</sup> Např. závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 10. března 2017. [online]. [cit. 2021-07-03]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbornamestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

<sup>361</sup> Srov. ustanovení § 61 odst. 1 písm. y) služebního zákona z roku 2002: „*Státní zaměstnanci jsou povinni dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem generálního ředitele v mezích tohoto zákona.*“

<sup>362</sup> „*Služební předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu.*“

<sup>363</sup> Jelikož v době vydání tohoto služebního předpisu nebyl v ZSS mezi subjekty oprávněnými vydávat služební předpisy uveden personální ředitel sekce pro státní službu, není logicky uveden ani v citovaném článku služebního předpisu. To však dle mého nemůže bránit tomu, aby i on mohl stanovovat pravidla etiky, neboť mu oprávnění

Uvedené lze ilustrovat např. služebním předpisem státního tajemníka v Ministerstvu spravedlnosti č. 2/2016, ze dne 11. 5. 2016<sup>364</sup>, který hned v čl. I. odst. 1 odkazuje na čl. 13 shora uvedeného služebního předpisu vydaného náměstkem ministra vnitra pro státní službu.

I služební předpis upravující pravidla etiky je stále pouze vnitřním předpisem *largo sensu* (služebním předpisem *stricto sensu*), a jako takový může povinnosti státních zaměstnanců pouze konkretizovat (rozvádět), a nikoliv tedy stanovovat povinnosti nové. To, že je služební předpis povoláván k regulaci etických pravidel, na uvedeném nic nemění. Jak jsem dříve uvedl, někdy je hranice mezi konkretizací existující povinnosti a stanovením povinnosti nové tenká. I ve služebním zákoně z roku 2002 bylo obsaženo ustanovení, že státní zaměstnanci „jsou povinni dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem generálního ředitele v mezích tohoto zákona.“<sup>365</sup> Zákonodárce zde mimo to, že vydávání pravidel etiky svěřil pouze generálnímu řediteli, explicitně zdůraznil, že pravidla etiky se musí pohybovat v mezích služebního zákona, a že tedy nemohou stanovovat povinnosti nové. To ostatně potvrdila i důvodová zpráva k tomuto zákonu, v níž se uvádí: „*Předpokládá se rovněž, že služebním předpisem generálního ředitele státní služby budou vydána pravidla etiky státního zaměstnance; tato pravidla se však budou moci pohybovat jen ve stanovených mezích služebního zákona. Služební předpis nebude moci stanovovat nové povinnosti státního zaměstnance, které neupravuje služební zákon, popřípadě jiné zákony.*“<sup>366</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že definice těžko definovatelného a popsitelného pojmu etika není až tak podstatná. Rozhodující z hlediska disciplinárního práva totiž vždy bude zda tzv. etické kodexy pouze konkretizují již existující povinnosti státních zaměstnanců. Pojďme se však pro jistou snahu o úplnost alespoň pokusit definici pojmu etika lehce přiblížit.

Např. Thompson etiku vnímá jako soubor norem, které přijala daná společnost či skupina.<sup>367</sup> Sobek naopak k etice přistupuje jako k teorii morálky, kdy morálku chápe jako společenskou normativní praxi.<sup>368</sup> Může se tak zdát, že vhodnější by bylo používat pojmu „pravidla morálky“. U státních zaměstnanců však pojem etika můžeme vykládat trochu úžeji

---

vydávat služební předpisy nyní vyplývá přímo ze ZSS [takový služební předpis bude závazný jen pro zaměstnance zařazené v sekci pro státní službu – srov. § 10 odst. 1 písm. e) ZSS].

<sup>364</sup> Dostupný zde:

<https://justice.cz/documents/12681/776228/Slu%C5%BEbn%C3%AD+p%C5%99edpis+st%C3%A1tn%C3%A4Dho+tajemn%C3%ADka+v+Ministerstvu+spravedlnosti.pdf/3497128e-7c1d-4650-8243-2897f7a24a44>.

<sup>365</sup> Ustanovení § 61 odst. 1 písm. y) služebního zákona z roku 2002.

<sup>366</sup> Důvodová zpráva ke služebnímu zákonu z roku 2002 dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=792&CT1=0>.

<sup>367</sup> Srov. THOMPSON, M. *Přehled etiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2004, přeložila: CÍSAŘOVÁ, P., s. 42. Etiku pak odlišuje od morálky, kterou považuje za všípenou zvenčí, především prostřednictvím náboženství a filozofických přesvědčení.

<sup>368</sup> SOBEK, T. *Nemorální právo*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010, s. 9.

bez nutnosti podrobné analýzy přístupu filozofů k tomuto pojmu. Jedná se totiž o etiku profesní. Jedná se tak o soubor norem (standardů) chování v rámci profese státního zaměstnance. Z hlediska právní interpretace vztahující se ke služebním předpisům upravující pravidla etiky se můžeme omezit na to, že pravidla etiky mají konkretizovat zákonné povinnosti státního zaměstnance tak, aby korespondovaly s normami chování, které jsou v demokratickém právním řádu výkonu při veřejné správě považovány za inherentní. Může se jednat např. o konkretizaci povinnosti jednat slušně či zdržet se jednání vedoucího ke střetu zájmů (i to jsou neurčité pojmy zařaditelné do kategorie služební „etika“). Povinnost státního zaměstnance chovat se slušně je totiž zakotvena přímo v § 77 odst. 1 písm. n) ZSS a povinnost zdržet se jednání vedoucího ke střetu zájmů pak v § 77 odst. 1 písm. i) ZSS. Etický kodex (služební předpis) pak může tyto povinnosti konkretizovat tak, že stanoví, co přesně je slušným chováním a co konkrétněji nemá zaměstnanec činit v rámci snahy o vyvarování se střetu zájmů. Byť se jedná o neurčité pojmy (resp. obecná zákonná pravidla), pravidla etiky nemohou rozsah těchto pojmů překročit tak, že by *de facto* poté stanovovala povinnosti nové, z právních předpisů nevyplývající. Jak jsem již naznačil shora, služební předpis tak vlastně onou konkretizací poskytne spíše určité interpretační vodítko.

Obecně se má za to, že morálku (etiku) nelze vynutit. U úředníků je tomu však na první pohled jinak, neboť pravidla etiky jsou u nich závazná. Opět se však vracíme pouze k tomu, že pravidla etiky mohou pouze konkretizovat již existující povinnosti. Lze však v takovém případě stále hovořit o etice? Podle mého ano. Zákonné povinnosti mají kopírovat to, co společnost považuje za etické. V hrubém výsledku však tak sice u pravidel etiky nejde o nic jiného než o rozvedení již existujících zákonných povinností, pojem etika však má u státních zaměstnanců spíše psychologický význam. Povinnost dodržovat pravidla etiky zní o něco sofistikovaněji, a i významněji než strohé „povinnost dodržovat povinnost stanovené zákonem, služebními předpisy a příkazy“. Z interpretačního pohledu (a ten je důležitý pro předmět mé disertační práce) však není rozdíl mezi služebním předpisem upravujícím pravidla etiky a např. služebním předpisem konkretizujícím pravidla pro, resp. i povinnosti, prohlubování si vzdělání státního zaměstnance. Oba služební předpisy pouze konkretizují již existující práva či povinnosti.

Uvedené se může jevit jako poměrně negativistické, avšak pouze vyjadřuje moje přesvědčení o tom, jak je třeba uvedenou problematiku vykládat ze striktně právně-formálního pohledu – povinnosti lze stanovovat pouze na základě zákona (právního předpisu). V žádném případě však nepopírám, jak významný psychologický efekt může mít zakotvení pojmu etika

a pravidla etiky přímo do zákona (a následně do etických kodexů<sup>369</sup>), a to jak na samotné státní zaměstnance, tak na adresáty veřejné správy, tedy potažmo na důvěru v řádný výkon veřejné správy. Zejména může uvedený aspekt „etiky“ působit právě na kvalitu personálu civilní služby.

O významu pojmu etika, přesněji spíše pravidla etiky či etické kodexy, v prostředí veřejné správy svědčí i mezinárodní přesah. Nutností stanovení etických pravidel pro chování úředníků se zabývá totiž hned několik mezinárodních dokumentů. Zmínit lze např. Doporučení OECD<sup>370</sup> pro členské státy o zdokonalení etického chování ve veřejné službě, včetně principů o řízení etiky ve veřejné službě.<sup>371</sup> Celkem toto doporučení obsahuje dvanáct principů. Jedním z nich je i to, že základ etických pravidel musí být obsažen již v zákonech, aby následně mohl být konkretizován různými etickými kodexy („*codes of conduct*“) a aby takový základ umožnil disciplinární trestání. Dále lze zmínit různá doporučení Výborů ministrů Rady Evropy. Výslovně prosazováním pravidel etiky se zabývá Směrnice Výboru ministrů Rady Evropy č. CM (2020) 27 o etice ve veřejném prostoru.<sup>372</sup> Tato směrnice doporučuje členským státům, aby vytvořily prostředí pro stanovování pravidel o etice ve veřejném prostoru týkající se i volených veřejných funkcionářů. Pokud jde o státní zaměstnance (*civil servants*), odkazuje tato směrnice na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 10 o kodexech chování veřejných úředníků<sup>373</sup>, jehož přílohou je vzorový etický kodex, resp. vzorový *code of conduct*. Tento vzorový dokument počítá s tím, že pravidla budou pro státní zaměstnance závazná, tedy i vynutitelná. Možnosti konkrétního nastavení vynutitelnosti se logicky, s ohledem na různorodost právních úprav členských států, nevěnuje.

Není třeba uvádět další příklady a pojmem etika se dále podrobněji zabývat. Z pohledu mé práce je totiž rozhodné se především zabývat závazností pravidel etiky, tedy možností disciplinárně trestat úředníky za porušení takových pravidel. Nejdůležitější je, jak jsem již

---

<sup>369</sup> I když je zřejmé, že sebelépe napsaný a komplexní etický kodex nemůže mít dopad ve společnosti (resp. v organizaci), kde pro respektování etiky neexistující společenské předpoklady (např. v rozkládajících se společnostech, resp. organizacích). Pratchett pak např. popisuje, že principy obsažené v etických kodexech mohou obsahovat i rysy inherentně neetické, a to proto, že takové etické kodexy jsou tvořeny institucionalizovaně jako pravidla chování (tzn. autoritativně). Srov. PRATCHETT, L. V podstatě neetická povaha etiky veřejné služby. In: CHAPMAN, A.R. (ed.). *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003, přeložila: VIDLÁKOVÁ, O., s. 134.

<sup>370</sup> Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

<sup>371</sup> Dostupné zde: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>.

<sup>372</sup> CM(2020)27 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on public ethics (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 2020, at the 1370th meeting of the Ministers' Deputies). Dostupná zde: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809a59e7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809a59e7).

<sup>373</sup> Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. Dostupné zde: <https://rm.coe.int/16805e2e52>.

několikrát uvedl, že služební předpisy mohou etická pravidla stanovovat vždy jen v rámci již existujících povinností. Pokud by tedy např. některý služební předpis obsahoval pravidlo, které by sice bylo možné považovat za upravující etické chování úředníka, avšak takové pravidlo by nevycházelo z již existující zákonné povinnosti, nebylo by možné úředníka disciplinárně trestat za porušení takového pravidla (konkrétní příklady dále). I takové pravidlo však může být považováno za chtěné v rámci prevence, resp. tzv. právně nezávazných pravidel (*non-legally binding instruments, soft-law*<sup>374</sup>).

#### **6.2.2.4. Příklady disciplinárně nevytíkatelných (nezákonných) pravidel ve služebních předpisech**

Jak jsem shora uvedl, služební předpisy mohou pouze konkretizovat již existující právní povinnosti. To platí i pro služební předpisy upravující pravidla etiky státního zaměstnance.

Přesto však orgány oprávněné vydávat služební předpisy často své pole působnosti překračují a upravují i ty záležitosti, k jejichž regulaci nejsou oprávněny. Můžeme se tak setkat i s takovou regulací, ve které lze spatřovat snahu o stanovení nových, zákonem doposud neupravených, povinností. To je však nepřijatelné. Lze jen spekulovat, zda za takovým jednáním stojí neznalost principů vnitřní normotvorby v kombinaci s chybějící sebereflexí některých veřejných „manažerů“, kteří mohou nabýt dojmu, že z titulu jejich funkce je jim umožněno ve vztahu k podřízeným regulovat cokoliv a jakýmkoliv způsobem.

Jak jsem již shora v této práci rozebral, zákonodárce neumožnil disciplinárně trestat státní zaměstnance za jejich chování v soukromém životě, které nemá žádnou spojitost s výkonem služby. ZSS totiž neobsahuje žádné ustanovení, které by např. státním zaměstnancům přikazovalo zachovávat důstojnost, která se k jejich profesi váže i v občanském životě bez návaznosti na výkon služby. Jakousi kvazivýjimku z tohoto pravidla tvoří skutková podstata zakotvená v ustanovení § 60 odst. 3 ZSS: „*Náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno, se ze služebního místa odvolá i v případě, pokud zvlášť závažným způsobem porušil služební kázeň nebo se dopustil zaviněného jednání, jímž narušil důstojnost své funkce nebo ohrozil důvěru v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci*

---

<sup>374</sup> K tomu srov. např. přednášku P. Nikiforose Diamanourse ze dne 5. 5. 2021, Bristol. Závěry dostupné zde: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/speech/en/10400>.

*náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno, se ze služebního místa dále odvolá v případě, že nevykonává službu po dobu delší než 6 měsíců. Návrh na odvolání náměstka pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu předkládá vládě ministr vnitra, návrh na odvolání státního tajemníka předkládá vládě příslušný ministr nebo vedoucí Úřadu vlády po projednání s náměstkem pro státní službu.*“ Byť se nejedná o disciplinární pravomoc, je z uvedeného ustanovení zřejmé, že náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno, jsou povinni zachovávat důstojnost jejich funkcí i mimo výkon služby, tedy bez návaznosti (věcné souvislosti) na výkon služby. To podle mého názoru vyplývá z toho, že zákonodárce u těchto osob rozlišuje mezi porušením služební kázně, tedy mezi porušením všech povinností, které se musí věcně vztahovat ke službě (jednání vztahující se ke službě), a dalším zaviněným jednáním, které naruší důstojnost funkce. U toho druhého již věcný vztah ke službě zákonodárce nevyžaduje. Lze zde tedy spatřovat záměr zákonodárce u těchto osob regulovat i chování, které věcně se službou nesouvisí. Tento požadavek zákonodárce je ospravedlnitelný tím, že osoby v uvedených funkcích jsou v žebříčku státní služby zařazeny vysoko, jsou veřejnosti více na očích, a je tak logické, že zákonodárce se obává toho, že jejich nedůstojné chování, byť by k němu došlo v soukromém životě bez návaznosti na službu, mohlo mít větší vliv na důvěru veřejnosti v řádný výkon státní služby, než jak je tomu u „řadových“ státních zaměstnanců.

Dále lze zmínit, že samotný služební slib zní takto: *„Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Své povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“*<sup>375</sup> Domnívám se, že i ze znění služební slibu je zřejmé, že veškerá omezení státního zaměstnance se vztahují pouze ke službě, a nikoliv k jeho občanskému životu. Ze znění slibu je totiž patrné, že vše v něm uvedené se vztahuje právě k výkonu služby (tedy i onen závazek chovat se tak, aby nebyla snižována důvěra ve státní službu, souvisí s výkonem služby, nikoliv s jakýmkoliv jednáním státního zaměstnance v občanském životě). Pokud by znění slibu obsahovalo spojení „...a i v občanském životě jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu“, bylo by možno uvažovat o tom, že se jedná o zákonnou povinnost státního zaměstnance. Městský soud v Praze totiž v kauze

---

<sup>375</sup> Srov. § 32 odst. 2 ZSS.

příslušníka bezpečnostního sboru judikoval, že „nelze odhlédnout od skutečnosti, že složení služebního slibu je podmínkou vzniku služebního poměru. Služební slib je proto možno považovat za jakousi zvláštní formu vyjádření základních služebních povinností policisty.“<sup>376</sup> Nutno však dodat, že služební slib příslušníku bezpečnostních sborů obsahuje klauzuli: „*Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru.*“ Tomu pak odpovídá i povinnost příslušníka „*chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru*“.<sup>377</sup> Taková zákonná ustanovení ve vztahu ke státním zaměstnancům však ZSS neobsahuje. Pokud zákonodárce chtěl snad státním zaměstnancům stanovit povinnost zachovávat důstojnost profese (vyvarovat se jednání, které by ohrozilo důvěru ve výkon státní služby) i v soukromém životě bez návaznosti na službu, musel by tak učinit zřetelněji.

Z uvedeného podle mě vyplývá, že neexistuje povinnost státního zaměstnance chovat se důstojně i v soukromém životě tam, kde jeho chování nelze spojovat s výkonem jeho služby.<sup>378</sup> Tím se koncept státní služby odlišuje např. od povinností soudců, neboť ti jsou povinni důstojnost soudcovské funkce zachovávat i v jejich soukromém životě bez ohledu na to, zda je jejich jednání blíže spojitelné s výkonem jejich funkce.<sup>379</sup> Stejně tak taková povinnost

---

<sup>376</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2015, č.j. 11 Ad 22/2014-49. Tento názor však nepovažují za zrovna přesvědčivý, neboť obsahy slibů jsou spíše proklamativního rázu. Povinnosti mají být ukládány zákonem jednoznačně a srozumitelně, ne být „schovány“ ve zněních slibů.

<sup>377</sup> Srov. § 45 odst. 1 písm. i) ZSPPBS.

<sup>378</sup> Naopak, takové jednání státního zaměstnance, ke kterému dojde sice v soukromém životě, avšak má spojitost se službou (např. nedůstojné vyřizování pracovních sporů se svým nadřízeným, kterého potká o víkendů na procházce), je podle mého názoru kárně postižitelné, neboť se jedná o porušení právní povinnosti vztahující se ke službě.

<sup>379</sup> Srov. § 80 odst. 1 zákona o sodech a soudcích, kde je na soukromý (občanský) život odkázáno explicitně: „*Soudce a přísedící je povinen vykonávat svědomitě svou funkci a při výkonu funkce a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů. Soudce je povinen podávat oznámení o osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech a závazcích podle zvláštního právního předpisu.*“ Např. v rozhodnutí ze dne 6. 6. 2016, č.j. 11 Kss 6/2015-53, kárný senát Nejvyššího správního soudu připomněl, že „[s]oudce je i ve svém občanském životě ústavním činitelem, reprezentujícím jednu z mocí ve státě, a vyloučení excesů v jeho chování tak musí podléhat veřejnoprávní regulaci (není rozhodné, zda se v případě, kdy soudce svými projevy ohrozí autoritu či nestrannost soudní moci, bude dotčený subjekt hájit v civilním řízení; leckdy to z povahy věci nebude ani možné).“ Jednalo se o případ soudce, který na webu [www.pravyprostor.cz](http://www.pravyprostor.cz) publikoval články obsahující příběhy, v nichž jsou hrubě neobjektivním a dehonestujícím způsobem vykresleni migranti, pracovníci neziskových organizací a občanskí aktivisté, a to za použití vulgarismů, sexuálních a násilných narážek. Snad již dnes legendárním příběhem je kauza Volopichová. Tato soudkyně se v roce 1990 účastnila soutěže „monokini“, kde se představila tzv. nahore bez, a to opakovaně (čtvrtfinále, semifinále a finále). Kárným senátem Krajského soudu v Plzni (rozhodnutí ze dne 7. 8. 1990, sp. zn. Spr 3132/90) jí za toto jednání byla uložena důtka. Traduje se, že jednání této soudkyně se zasloužilo o to, že zákonodárce se do zákona rozhodl výslovně zakotvit, že soudce nesmí narušit důstojnost soudcovského stavu, a to právě ani v soukromém životě (k tomu srov. HAUPTFLEISCHOVÁ, I. Chování a jednání soudce „mimo talár“ jako kárné provinění z pohledu samotných soudců. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 290-301; či ŠVESTKOVÁ, M. *Chování soudce a jeho postižitelnost v kárném řízení*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Katedra ústavního práva a politologie, s. 90. V předpisech, které zákonu o sodech a soudcích předcházely (zákony č. 142/1961 Sb. a č. 412/1991 Sb.), tato povinnost nebyla uvedena výslovně, avšak implicitně z nich plynula (to dokládá

existuje i u státních zástupců<sup>380</sup>, exekutorů<sup>381</sup>, příslušníků bezpečnostních sborů<sup>382</sup> a vojáků z povolání<sup>383</sup>. U uvedených profesí lze uvažovat o tom, že taková ingerence státní moci do jejich soukromí je legitimizována tím, že se jedná buď o tak významnou personální složku veřejné moci, která musí požívat důvěry veřejnosti v širším pojetí (soudci, státní zástupci, exekutoři), nebo že se jedná o takovou složku státní moci, která musí vykazovat zvýšenou loajalitu k samotnému státu, a zprostředkovaně je tak vyžadováno zachovávání důstojnosti jejich profese i v soukromí tohoto personálu (příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání).

Zatímco u uvedených profesí tak jednání, které sice nemá žádnou souvislost se službou (např. opilost a agrese o víkend, bez jakékoliv návaznosti na službu), může mít disciplinární dopady, u státních zaměstnanců tomu tak není. Jak jsem již několikrát zmínil, zákonodárce do ZSS nevčlenil žádné ustanovení, které by státnímu zaměstnanci ukládalo povinnost zachovávat důstojnost profese (či neohrožovat důvěru ve výkon státní správy) bez souvislosti se službou.<sup>384</sup>

ZSS sice obsahuje ustanovení § 77 odst. 1 písm. b), podle kterého je státní zaměstnanec povinen vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost. Jsem přesvědčen, že ono „při výkonu služby“ je potřeba vykládat sice široce tak, že se jedná o všechny situace, kde existuje jakákoliv věcná souvislost mezi jednáním státního zaměstnance a službou, avšak zároveň je třeba pamatovat na to, že to nelze rozšiřovat do čirého soukromí státního zaměstnance (musí existovat

---

i zmíněné kárné rozhodnutí právě ve věci Volopichová, kdy kárný senát zmiňuje, že soudce se musí řídit morálkou i ve svém soukromém životě).

<sup>380</sup> Srov. § 24 odst. 2 větu první zákona o státním zastupitelství: „*Státní zástupce je při výkonu své funkce, ve svém osobním životě i při výkonu svých politických práv povinen vystříhat se všeho, co by mohlo vzbuzovat důvodné pochybnosti o dodržování povinností uvedených v odstavci 1, ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce.*“ Z judikatury kárných senátů lze zmínit např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2011, č.j. 12 Ksz 1/2011-243, kterým bylo státní zástupkyni za opilost, obscénní a agresivní jednání atp. uloženo odvolání z funkce. V tomto rozhodnutí se také jednoznačně uvádí: „*Státní zástupce musí mít na paměti, že je nejen ve svém pracovním, ale i občanském životě pod stálou kontrolou veřejnosti, z čehož vyplývá povinnost vyvarovat se chování, které zpochybňuje vážnost a důstojnost funkce, jakož i důvěryhodnost.*“ Kárný senát přitom posuzoval právě i jednání v občanském životě (opilost a agrese mimo výkon funkce – bez souvislosti s funkcí).

<sup>381</sup> Srov. § 2 odst. 2 exekučního řádu: „*Exekutor je povinen vykonávat svědomitě své povolání a při jeho výkonu a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozit důvěru v nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon exekuční činnosti.*“

<sup>382</sup> Podle § 45 odst. 1 písm. i) ZSPPBS je příslušník povinen se chovat a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Jak uvádí Tomek, jednání příslušníka by mělo korespondovat s jednáním v souladu s dobrými mravy, které se ve společnosti vytvořily (srov. TOMEK, P. Komentář k § 45 ZSPPBS. In. TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019, s. 223.).

<sup>383</sup> Podle § 48 odst. 1 písm. f) ZVP: „*Voják je povinen dodržovat pravidla služební zdvořilosti a chovat se i mimo službu tak, aby neohrozil vážnost a důvěryhodnost ozbrojených sil, dodržovat při výkonu služby právní předpisy, mezinárodní právo válečné a humanitární, mezinárodní smlouvy a rozkazy nadřízených.*“

<sup>384</sup> Až na citované ustanovení § 60 odst. 3 ZSS.



souvislost mezi jednáním a službou). To však nic nemění na tom, že důstojnost a nestrannost jsou zcela jinými pojmy. Zatímco tak státní zaměstnanec může být disciplinárně odpovědný i za to, že se ve svém volném čase „bratříčkuje“ s účastníky správních řízení, na které může mít rozhodovací vliv, pokud zde existuje věcná souvislost právě mezi takovým jednáním a službou (srov. povinnost vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost), nemůže být disciplinárně odpovědný za to, že se o víkendu bude ve stavu opilosti chovat agresivně a nepřístojně v místní restauraci (pokud jeho jednání nebude souviset se službou).

Lze si položit otázku, zda uvedené je záměrným krokem zákonodárce, či zda se jedná o opomenutí. Ani služební zákon z roku 2002 neobsahoval ustanovení, které by povinnosti státního zaměstnance přesouvalo i do jeho samotného soukromého života. Sám jsem přesvědčen, že zákonodárce uvedené vynechal záměrně. Dovožuji to z toho, že povinnost zachovávat důstojnost své funkce (i v čirém soukromí, bez vztahu ke službě) explicitně uvedl v § 60 odst. 3 ZSS, který upravuje možnosti odvolání náměstka pro státní službu, státního tajemníka a personálního ředitele pro státní službu (pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu). Pokud by zákonodárce chtěl, aby tuto povinnost měli i ostatní státní zaměstnanci, uvedl by tak zajisté výslovně i u nich.

Uvedené si však neuvědomují někteří tvůrci služebních předpisů. Jmenovitě lze zmínit např. služební předpis státního tajemníka v Ministerstvu spravedlnosti č. 2/2016, ze dne 11. 5. 2016, kterým se stanoví specifická pravidla etiky při výkonu služby státního zaměstnance Ministerstva spravedlnosti.<sup>385</sup> Ten v čl. II (Reprezentace) odst. 2 uvádí: „*Státní zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohly snížit důvěru ve státní správu v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.*“ Zákonná povinnost státního zaměstnance chovat se určitým způsobem v soukromém životě bez souvislosti se službou neexistuje, proto není služebním předpisem co konkretizovat. Státní tajemník Ministerstva spravedlnosti při vydání této části služebního předpisu postupoval *ultra vires*. Citovaný článek je tak v rozporu s právním předpisem, konkrétně s ústavní zásadou vyjádřenou v čl. 4 odst. 1 LZPS. Byť uvedené se může jevit jako chtěné a noblesní, takový soud přísluší pouze zákonodárci, nikoliv vykonavatelům moci výkonné v postavení státního tajemníka.

---

385

Dostupný

zde:

<https://justice.cz/documents/12681/776228/Slu%C5%BEEbn%C3%AD+p%C5%99edpis+st%C3%A1tn%C3%A1Dho+tajemn%C3%ADka+v+Ministerstvu+spravedlnosti.pdf/3497128e-7c1d-4650-8243-2897f7a24a44>.

Jakkoliv uvedený závěr může znít striktně, je potřeba rozlišovat mezi tím, co někdo může považovat za žádoucí (že státní zaměstnanci se mají chovat důstojně i ve svém soukromí), a tím, co je něčí právní povinností. O to více ve veřejném právu, kdy proti sobě stojí subjekty (zde státní zaměstnanci a např. služební orgán), které nejsou v rovném postavení a jeden z nich vůči druhému autoritativně vykonává veřejnou moc (jde tedy o asymetrii moci). V takovém případě musí být povinnosti, resp. jejich základ, skutečně zakotveny přímo v zákoně. Pokud tomu tak není, takové povinnosti neexistují.

I onen hlavní služební předpis upravující pravidla etiky, tedy služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, ze dne 14. 12. 2015, obsahuje sporné ustanovení. Konkrétně se jedná o čl. 8 odst. 3 tohoto předpisu, který zní: *„Státní zaměstnanec se vyhýbá činností a jednáním, která se neshodují s řádným výkonem služby, nebo jej omezují, i když nevykonává službu. Dále se vyhýbá činností a jednáním, které by mohly snížit důvěru veřejnosti ve státní správu.“* Důležitost tohoto pravidla poté náměstek ministra vnitra zmiňuje přímo v odůvodnění tohoto služebního předpisu, když uvádí: *„Dále toto ustanovení obsahuje zákaz zneužívání postavení státního zaměstnance a usměrňuje i jednání a činnost státních zaměstnanců v době, kdy nevykonávají státní službu, a to s ohledem na vážnost jejich profese a nutnost zachovat důvěru veřejnosti ve státní správu.“* Je však toto pravidlo v souladu se zásadou, že služební předpisy mohou pouze konkretizovat již existující právní povinnosti?

Podle mého názoru je takové pravidlo s uvedenou zásadou v souladu pouze za předpokladu, že bude při jeho aplikaci interpretováno v souladu s existujícími zákonnými povinnostmi, a nebude tedy vykládáno extenzivně. Uvedené pravidlo je vlastně pouze proklamativním souhrnem téměř všech povinností státního zaměstnance (např. postupovat nestranně, zachovávat věrnost ČR atp.), které existují v právních předpisech. Jediné, co náměstek zdůrazňuje, je, že tyto povinnosti je potřeba dodržovat, i když státní zaměstnanec nevykonává službu. Z odůvodnění tohoto služebního předpisu se domnívám, že náměstek používá ono *„i když nevykonává službu“* jako synonymum pro *„i mimo služební dobu“*. Jak jsem již shora předestřel, je vždy však potřeba dbát na to, aby mezi jednáním státního zaměstnance a službou byla věcná souvislost. To, zda k takovému jednání dochází ve služební době, nebo mimo ni nehraje zásadní roli. Dovětek náměstka je tak vlastně nadbytečný (k podobnému závěru jsem dospěl u ustanovení § 77 odst. 2 ZSS – k tomu viz shora). Jak jsem již shora analyzoval, zákonodárce pak nerozšířil povinnosti státních zaměstnanců do jejich „skutečného soukromí“, tedy tam, kde jejich jednání nelze věcně spojovat se službou. Takto rozšířit pak povinnosti nemůže ani orgán oprávněný vydávat služební předpisy. Proto nelze uvedené ustanovení vykládat tak, že uvedená pravidla se na státního zaměstnance vztahují

i tam, kde jeho jednání nemůže mít jakoukoliv věcnou souvislost se službou (byť právě to se mohl náměstek uvedeným pokoušet naznačit).

Pokud by tedy snad kárná komise chtěla rozhodnout o kárné odpovědnosti státního zaměstnance za porušení citovaného čl. 8 odst. 3 tohoto služebního předpisu, nepostačila by subsumpce konkrétního jednání pouze pod tento článek. Disciplinární komise by dané jednání musela subsumovat pod porušení služební kázně plynoucí z porušení právních předpisů, které se věcně vztahuje k výkonu služby (příčemž tyto povinnosti pak mohou být konkretizovány i na jiných místech služebního předpisu).

Jak jsem již uvedl, samotné citované pravidlo je tak spíše proklamativní. To však neznamená, že by nevykazovalo jakékoliv známky důležitosti. Jednoznačně je tímto pravidlem naznačováno, že etické chování státního zaměstnance se očekává i ve chvíli, kdy sice nemusí striktně vykonávat službu, avšak jeho chování lze se službou spojit (např. o víkendu může vyhrožovat, že jako státní úředník někomu „zavaří“ apod.).<sup>386</sup> Nelze ho však vykládat tak, že etické chování státního zaměstnance je vynutitelné i tam, kde jeho jednání nemá žádnou souvislost se službou (byť je možné, že právě to se náměstek snažil naznačit).

Z uvedených příkladů služebních předpisů, resp. jejich částí, ještě vyvstává otázka, jak se má chovat zaměstnanec, má-li za to, že služební předpis, resp. jeho část, je v rozporu s právními předpisy. Poměrně jednoznačnou odpověď dává ustanovení § 85 ZSS, které se primárně vztahuje na situaci, kdy má státní zaměstnanec za to, že příkaz k výkonu služby je v rozporu s právním předpisem (nebo služebním předpisem), ale podle odstavce 4 se uvedená pravidla použijí přiměřeně i na situaci, kdy má státní zaměstnanec za to, že služební předpis je v rozporu s právním předpisem.

V takovém případě má státní zaměstnanec dokonce povinnost na rozpor upozornit bezprostředně nadřízeného představeného, vyššího představeného, vedoucího služebního úřadu, příslušného člena vlády nebo vedoucího Úřadu vlády. Pokud tak státní zaměstnanec prvně neučiní písemně a u služebního předpisu nedojde na základě jeho upozornění k nápravě, musí pak státní zaměstnanec na rozpor upozornit písemně. Nesplnění povinnosti upozornit na rozpor může být vlastně porušením služební kázně, neboť se jedná o neplnění právní povinnosti. To však samozřejmě jen za předpokladu, že státní zaměstnanec se odmítne služebním předpisem řídit, aniž by rozpor vytkl. Právní povinnost je zde totiž koncipována na onom subjektivním pocitu státního zaměstnance („*má-li za to*“) o rozporu služebního předpisu se

---

<sup>386</sup> Oproti tomu, když o víkendu někomu bude vyhrožovat, že „někomu jednu ubalí“, bude jeho jednání zajisté neetické. Nebude zde však existovat jakákoliv souvislost se službou, a proto nebude takové jednání disciplinárně postížitelné.

zákonem. Až ve chvíli, kdy by státní zaměstnanec v rámci obrany, proč neplnil povinnosti mu plynoucí ze služebního předpisu, užil argumenty, že služební předpis považuje za nezákonný, bylo by možné mu vytknout, že nesplnil jeho povinnost na tento rozpor upozornit, má-li za to, že existuje.

Jak mají postupovat služební orgány v případě, že dospějí k závěru, že služební předpis je v rozporu s právním předpisem, pak upravuje ustanovení § 12 ZSS<sup>387</sup>, popř. v návaznosti na ustanovení § 101e a § 101f SŘS<sup>388</sup>.

---

<sup>387</sup> „(1) Služební předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu.

(2) Je-li služební předpis v rozporu s právním předpisem a má-li příslušný služební úřad nadřízený služební úřad, vyzve služební orgán v nadřízeném služebním úřadu příslušný služební orgán ke zjednání nápravy a současně pozastaví účinnost takového služebního předpisu. Účinnost služebního předpisu je pozastavena dnem doručení rozhodnutí služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu o pozastavení účinnosti služebního předpisu příslušnému služebnímu orgánu. Služební orgán v nadřízeném služebním úřadu v rozhodnutí současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.

(3) Zjedná-li příslušný služební orgán nápravu ve stanovené lhůtě, služební orgán v nadřízeném služebním úřadu své rozhodnutí o pozastavení účinnosti služebního předpisu zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení příslušného služebního orgánu o zjednání nápravy, jehož přílohou je i opatření příslušného služebního orgánu, kterým byla zjednána náprava.

(4) Nejednají-li příslušný služební orgán nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, služební orgán v nadřízeném služebním úřadu takový služební předpis zruší a o rozhodnutí o zrušení služebního předpisu informuje příslušný služební orgán.

(5) Je-li služební předpis v rozporu s právním předpisem a služební orgán v nadřízeném služebním úřadu nepostupuje podle odstavců 2 až 4 nebo příslušný služební úřad nemá nadřízený služební úřad, vyzve náměstek pro státní službu příslušný služební orgán ke zjednání nápravy a současně pozastaví účinnost takového služebního předpisu. Účinnost služebního předpisu je pozastavena dnem doručení rozhodnutí náměstka pro státní službu o pozastavení účinnosti služebního předpisu příslušnému služebnímu orgánu. Náměstek pro státní službu v rozhodnutí současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.

(6) Zjedná-li příslušný služební orgán nápravu ve stanovené lhůtě, náměstek pro státní službu své rozhodnutí o pozastavení účinnosti služebního předpisu zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení příslušného služebního orgánu o zjednání nápravy, jehož přílohou je i opatření příslušného služebního orgánu, kterým byla zjednána náprava.

(7) Nejednají-li příslušný služební orgán nápravu ve stanovené lhůtě, podá náměstek pro státní službu do 30 dnů od jejího uplynutí návrh na zrušení služebního předpisu soudu. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí náměstka pro státní službu o pozastavení účinnosti služebního předpisu platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.“

Bližší k tomuto a neřešené problematice, jak odstranit rozpor mezi služebními předpisy „různé právní síly“ srov. KOPECKÝ, M., BĚLINA, M. Komentář k § 12 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 51-55.

<sup>388</sup> Ustanovení § 101e zní:

„(1) Návrh na zrušení služebního předpisu je oprávněn podat náměstek ministra vnitra pro státní službu do 30 dnů ode dne marného uplynutí lhůty pro zjednání nápravy podle zákona o státní službě.

(2) Návrh na zrušení služebního předpisu musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel služební předpis nebo jeho část za nezákonný. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části služebního předpisu nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.

(3) Ustanovení § 34, s výjimkou odstavce 2 věty první a odstavce 4, a § 76 se použijí přiměřeně.

(4) K řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu je příslušný Městský soud v Praze.“

Ustanovení § 101f zní:

„(1) Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

(2) Dojde-li soud k závěru, že služební předpis nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že služební předpis nebyl vydán zákonem stanoveným

### 6.2.3. Služební kázeň – povinnosti plynoucí z příkazů

Poslední složkou služební kázně je řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z příkazů. Zákonodárce napříč ZSS používá jak celého pojmu příkaz k výkonu služby, tak zkráceného příkaz. Činí tak, aniž by zavedl legislativní zkratku. Byť zákonodárci lze v tomto ohledu vytknout jistou nepečlivost, nedomnívám se, že by uvedené snad mohlo nabízet více výkladových variant. Dodržováním povinností plynoucích z příkazů se jednoznačně myslí dodržování povinností plynoucích z příkazů k výkonu služby.<sup>389</sup>

Úpravu příkazů k výkonu službu pak ZSS obsahuje v § 84. Poměrně podrobně se vymezuje především pravomoc ukládat služební úkoly (dávat příkazy k výkonu služby). Příkazy k výkonu služby může dávat příslušný člen vlády, náměstek člena vlády<sup>390</sup> v rozsahu stanoveném příslušným členem vlády, vedoucí Úřadu vlády, představený v rozsahu stanoveném ve služebním předpise a dále ten, o němž tak stanoví zvláštní zákon<sup>391</sup>. Druhý odstavec paragrafu 84 poté upravuje to, kdo může ukládat služební úkoly zaměstnancům zařazeným v Úřadu vlády.<sup>392</sup>

Z hlediska teorie správního práva je příkaz k výkonu služby, jak jsem již shora popsal, interním individuálním aktem, resp. interní individuální instrukcí. Od služebního předpisu se odlišuje tím, že má směřovat ke splnění konkrétního služebního úkolu a má být vymezen pro konkrétnější skupinu státních zaměstnanců.

Pokud tak státní zaměstnanec bude porušovat povinnosti jemu konkretizované v příkazech k výkonu služby, bude jeho disciplinární povinnost podložena především

---

*způsobem, služební předpis nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.*

*(3) Bylo-li na základě služebního předpisu, který byl zrušen, nebo bylo-li na základě části služebního předpisu, která byla zrušena, rozhodnuto o kárném opatření a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového služebního předpisu nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.*

*(4) Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením služebního předpisu nebo jeho části zůstávají nedotčena.“*

K tomu podrobněji srov. KÜHN, Z. Komentář k § 101e a § 101f. In: KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 910-916.

<sup>389</sup> Srov. i např. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 87 ZSS. In: PICHRT, J. et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 318.

<sup>390</sup> Na něj rozšířeno novelou – zákonem č. 35/2019 Sb.

<sup>391</sup> Např. podle § 52 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, se předseda Úřadu „považuje za služební orgán podle zákona o státní službě a je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu státní služby.“ Nutno podotknout, že v ostatním se na předsedu Úřadu ZSS nevztahuje a ten není státním zaměstnancem [srov. § 2 odst. 1 písm. h) ZSS]. Jde tedy vlastně o právní fikci služebního orgánu.

<sup>392</sup> „Člen vlády a náměstek člena vlády může státním zaměstnancům zařazeným v příslušném útvaru Úřadu vlády ukládat služební úkoly a jejich plnění řídit a kontrolovat, pokud jej vláda pověřila zabezpečováním úkolů, které jinak spadají do působnosti Úřadu vlády. Je-li takovým útvarem sekce, považuje se náměstek pro řízení sekce za náměstka tohoto člena vlády.“

porušením zákonného ustanovení § 77 odst. 1 písm. d) ZSS, tedy porušením povinnosti plnit služební úkoly osobně, řádně a včas. Zde tedy disciplinární pravomoc bude sloužit především k řešení problémů se zaměstnanci, kteří svou práci nevykonávají kvalitně.

Podle § 85 odst. 1 ZSS pak platí: „*Má-li státní zaměstnanec za to, že příkaz je v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem, je povinen na to upozornit bezprostředně nadřízeného představeného, vyššího představeného, vedoucího služebního úřadu, příslušného člena vlády nebo vedoucího Úřadu vlády dříve, než tento příkaz začne plnit. Nedojde-li k nápravě, je státní zaměstnanec povinen na tento rozpor písemně upozornit.*“

Již shora jsem pojednal o problematice upozorňování na „nezákonnost“ služebních předpisů. Obdobné závěry lze učinit ve vztahu k příkazům. Neupozornění na domnělou nezákonnost příkazu či jeho nesoulad se služebním předpisem<sup>393</sup> tak může mít teoreticky disciplinární dopad pro státního zaměstnance. Jakkoliv to může působit paradoxně, tak platí, že existuje zákonná povinnost státního zaměstnance na takový nesoulad, má-li o něm vědomost, upozornit. Když tak neučiní, porušuje povinnost jemu stanovenou právním předpisem, přičemž taková povinnost má jednoznačnou souvislost s jím vykonávanou službou.

Pojednání o povinnostech plynoucích (konkretizovaných) v příkazech k výkonu služby postačí ponechat v této stručnosti. Většina závěrů plynoucích z předchozí podkapitoly o povinnostech plynoucích (konkretizovaných) ve služebních předpisech je totiž aplikovatelná i na příkazy k výkonu služby.

#### **6.2.4. Okolnosti vylučující protiprávnost**

ZSS neupravuje okolnosti, které by vylučovaly protiprávnost jednání státního zaměstnance. Lze tedy říci, že když zákon tuto záležitost neupravuje, bude státní zaměstnanec disciplinárně odpovědný i za jednání v krajní nouzi? Asi tušíme, že kladná odpověď by byla v extrémním protipólu k obecnému vnímání toho, co je spravedlivé a co nikoliv. Mezi PřesZ a ZSS však neexistuje žádný vztah subsidiarity či delegace. Nabízí se tak již pouze analogie k PřesZ. Musíme však učinit podrobnější analýzu než pouze konstatovat, že okolnosti vylučující protiprávnost upravené v PřesZ se u disciplinárního trestání státního zaměstnanců uplatní analogicky.<sup>394</sup> Analogii lze totiž použít tam, kde je třeba vyplnit mezeru v zákoně.

---

<sup>393</sup> V hierarchii forem řízení na úseku státní služby jsou tak příkazy k výkonu služby na nejnižší příčce. Musejí být totiž v souladu se služebními předpisy.

<sup>394</sup> Takto jednoduše bychom k uvedenému mohli dospět, pokud by rozhodování o kárném provinění státních zaměstnanců bylo považováno za rozhodování o trestním obvinění dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Tak tomu však, jak jsem pojednal shora, není.

Uvedené (chybějící úpravu okolností vylučujících protiprávnost) lze pak podle mého názoru považovat za mezeru v zákoně. Nyní budu vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č.j. 6 As 75/2015-17, který se podrobně mezerami v zákoně a jejich vyplňováním zabývá a jehož koncept jsem jako asistent soudce prof. JUDr. Petra Průchy, CSc., tvořil.

V tomto rozsudku se uvádí: *„Problematikou mezer v zákoně se přehledně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008–116, v němž uvedl: ‚Nejvyšší správní soud se tedy zabýval situací, kterou psané právo nebere na zřetel. Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. Melzer, F., Metodologie nalézání práva, Brno: služba Knihovnička, 2008, s. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Kühn, Z., Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, Praha : Karolinum, 2002, s. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nechal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.‘ Je nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, ‚kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné.‘ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65). Obsahem mezery nepravé je pak ‚neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů.‘ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou, u níž je vyloučeno její vyplnění interpretací soudu, a nevědomou, u níž aktivita soudu vyloučena není (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 7/2008–116). Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2246/13, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu (vědomá mezera), pak obecný soud či Ústavní soud nemůže toto řešení změnit, ale může dojít jen ke zrušení právního předpisu. Shrnuto, mezerou v zákoně, způsobitou být řešenou cestou dotváření práva, se rozumí neúplnost zákona proti-plánová (z hlediska záměru zákonodárce). Jak poznamenal Ústavní soud ve zmíněném usnesení sp. zn. III. ÚS 2246/13, ‚to, zda šlo o vědomé či nevědomé*

*rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce’.*“

Jsem přesvědčen, že nebylo záměrem zákonodárce u disciplinárního trestání vyloučit aplikovatelnost okolností vylučujících protiprávnost. Opak by mohl vést k absurdním důsledkům (trestání tam, kde to nemůže být spravedlivé). Ostatně záměr vypustit aplikovatelnost těchto okolností nikterak nevyplývá ani ze zákona, ani z důvodové zprávy, ani z rozpravy při schvalování zákona. Spíše se domnívám, že uvedené zůstalo stranou pozornosti zákonodárce, a to i u dalších předpisů upravujících disciplinární trestání.<sup>395</sup> Lze odhadovat, že zákonodárce vychází z toho, že okolnosti vylučující protiprávnost se u disciplinárního trestání uplatní, aniž by tak musel stanovovat v zákoně. Jeho přesvědčení může plynout z rozšířeného omylu, že rozhodování o disciplinárních deliktech spadne pod trestněprávní větev čl. 6 odst. 1 EÚLP (a aplikace okolností vylučujících protiprávnost se tak dovodí z trestněprávních předpisů automaticky), nebo tak může činit z přesvědčení, že toto pravidlo se uplatní analogicky z PřesZ bez dalšího (tomu lze však vyčíst to, že takový názor je nutno podrobně analyzovat, a nikoliv pouze zjednodušeně spoléhat, že tomu tak skutečně je – viz moje kritika shora). Nevědomé mezery v zákonech jsou nežádoucím jevem, neboť vedou ke komplikovaným interpretacím a vystavují soudy riziku nařčení ze soudcovského aktivismu.

S ohledem na uvedené se domnívám, že se jedná o nepravou a nevědomou mezeru v zákoně. Takovou je tedy možno vyplnit pomocí analogie.<sup>396</sup> Rozlišujeme mezi analogií *legis* a analogií *iuris*.

Již v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 As 47/2011-105, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„analogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní*

---

<sup>395</sup> Úpravu okolností vylučujících protiprávnost neobsahuje ani ZSPPBS, ani ZVP.

<sup>396</sup> Mezeru v zákoně lze zaplnit podle charakteru buď pomocí teleologické redukce, nebo pomocí analogie (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č.j. 8 As 7/2008-116). Teleologická redukce spočívá v odepření aplikace daného ustanovení na případy, na které sice dopadá jeho dikce, avšak nikoli smysl a účel (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06). O to se však v nynějším případě nejedná, neboť žádné takové ustanovení neexistuje.



úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít (blíže k této otázce viz nálezn Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 1 As 25/2005–70). Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užit zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“ Analogie *iuris* pak ale nemusí spočívat pouze v aplikaci právních zásad příslušného právního odvětví, případně obecných právních zásad, nýbrž i v aplikaci takového ustanovení, které se vyskytuje na jiném místě právního řádu a je co do svojí povahy nejbližší řešené skutkové podstatě, avšak za respektování právě oněch zásad.<sup>397</sup> Takto obdobně uplatnil analogii *iuris* Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Afs 51/2004 - 57, v němž uvedl, že „[j]e-li úprava daňového ručitelství jako zvláštního veřejnoprávního institutu v daňových zákonech kusá, nezbyvá než si tam, kde daňové zákony mlčí a kde nelze užit analogii legis v rámci veřejného práva (...), vypomoci analogií *iuris* ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu ručení, který je upraven zejména v § 546 až § 550 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku...“. Analogii *iuris* je tak v některých případech možné uplatnit i napříč právními odvětvími, resp. dokonce i napříč právními celky (právo soukromé a právo veřejné).

Z uvedeného je zřejmé, že navzdory prvotním poučkám o nevhodnosti použití analogie *iuris* ve veřejném právu, může být tato použita a také se tak děje.<sup>398</sup> Jsem však přesvědčen o tom, že jakákoliv analogie, tedy i analogie *iuris*, může být použita jen ve prospěch adresáta normy, tj. ve prospěch ochrany jeho práv. Opačný přístup by byl v rozporu s principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

Jak jsem již zmínil, ZSS na žádném místě neobsahuje úpravu okolností vylučujících protiprávnost. Musíme tak přistoupit k analogii *iuris*. I ta má mít svou posloupnost a vždy je potřeba nahlédnout do právního odvětví (předpisu), které má k dané problematice nejbližší. Byť na právo přestupkové lze optikou EÚLP nahlížet jako na právo trestní, nemění to nic na tom, že se stále jedná o oblast správního trestání, do které spadá právě i trestání disciplinární, a v jistých ohledech se tak jedná o obory sobě blízké (avšak zároveň rozdílné právě tím, že jedno spadá pod oblast trestního práva *stricto sensu* a druhé nikoliv). Tato částečná příbuznost

---

<sup>397</sup> Obdobně srov. MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. Ročník XLVII, 2014, č. 1-2, s. 37.

<sup>398</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č.j. 9 As 69/2016-31: „Jakkoliv je použití analogie *iuris* ve veřejném právu značně nežádoucí, existují situace, kdy je této analogie třeba využít, ...“.

plyne především z doktríny – v tomto finálním kroku již doktrinální podobnost použit lze. Nejblíže předpisem tak v tomto ohledu bude právě PřesZ, který úpravu okolností vylučujících protiprávnost obsahuje v ustanoveních hlavy páté (§§ 24–28). Mezi okolnosti vylučující protiprávnost PřesZ řadí krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně. Z podstaty věci lze u kárného trestání státních zaměstnanců uvažovat z uvedených o krajní nouzi a nutné obraně. Metodický pokyn č. 3/2016 jako příklad krajní nouze uvádí situaci, „*kdy státní zaměstnanec nedodrží povinnost plně využívat služební dobu k výkonu služby [§ 77 odst. 1 písm. o) ZSS] – nedostaví se včas na místo výkonu služby – z důvodu, že pomáhal při odvrácení následku dopravní nehody (první pomoc).*“ Jako příklad nutné obrany pak uvádí situaci, „*kdy státní zaměstnanec nedodrží povinnost zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání [§ 77 odst. 1 písm. n) ZSS] tím, že zakročí proti osobě, která přestože je účastníkem tohoto úředního jednání, fyzicky napadne státního zaměstnance, popř. jiné státního zaměstnance nebo osoby přítomné při jednání.*“

Jako další okolnost vylučující protiprávnost, která však není v právních předpisech explicitně vyjádřena, se dovozuje i plnění právní povinnosti (popř. výkon subjektivního práva).<sup>399</sup> Má to logické opodstatnění. Jednoduše nelze nikoho trestat (v jakékoliv formě) za to, že buď plní jemu stanovenou povinnost, nebo vykonává jeho zaručené subjektivní právo. Explicitní vyjádření této okolnosti vylučující protiprávnost v právních předpisech by bylo nadbytečné.

U státních zaměstnanců se tak bude nejčastěji jednat o plnění povinnosti konkretizované příkazem k výkonu služby. ZSS, jak jsem již shora zmínil, poměrně přesně popisuje mechanismus, jakým má státní zaměstnanec řešit situaci, kdy se domnívá, že příkaz je v rozporu s právním předpisem nebo služebním příkazem. Státní zaměstnanec musí na rozpor upozornit. Pokud na základě tohoto upozornění nedojde k nápravě, musí tak státní zaměstnanec učinit písemně. Pokud i přesto ten, kdo příkaz vydal, trvá na jeho splnění, musí tento příkaz vydat písemně. Pak je státní zaměstnanec povinen ho splnit. Až při splnění těchto kroků splnění takového příkazu založí okolnost vylučující protiprávnost ve vztahu k disciplinárnímu postihu.

Jak však vyplývá z ustanovení § 85 odst. 3 ZSS<sup>400</sup>, jednání spočívající ve splnění takového příkazu nikdy nebude okolností vylučující protiprávnost ve vztahu k trestnému činu nebo, slovy zákona, správnímu deliktu. Zákonodárce sice v zmíněném ustanovení § 85 odst. 3 ZSS používá pojmu „správní delikt“, avšak z podstaty věci podle mého názoru vyplývá, že se může jednat pouze o přestupek, popř. teoreticky i o pořádkový správní delikt. Pokud by snad

<sup>399</sup> K tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 356-360.

<sup>400</sup> „*Státní zaměstnanec nesmí splnit příkaz, spáchal-li by jeho splněním trestný čin nebo správní delikt.*“

zákonodárce chtěl pod pojem „správní delikt“ v tomto kontextu zahrnout i správní disciplinární delikt (tedy i kárné provinění státního zaměstnance), nedávala by úprava upozornění na rozpor příkazu s právním či služebním předpisem smysl. Pokud by totiž státní zaměstnanec např. plnil příkaz, který je v rozporu s některou jeho povinností konkretizovanou ve služebním předpise, vždy by takovým plněním spáchal kárné provinění (porušil by povinnost konkretizovanou ve služebním předpise). To by vedlo k absurdním důsledkům a úprava regulující upozorňování na rozpor příkazu by byla zbytečná.<sup>401</sup>

### 6.3. Formální znaky kárného provinění státního zaměstnance

Formální znaky disciplinárního deliktu lze na základě doktrinární podobnosti s formálními znaky přestupku dělit na formální znaky obecné (věk a přičetnost<sup>402</sup>) a znaky typové, tj. znaky skutkové podstaty (subjekt, subjektivní stránka, objekt, objektivní stránka).<sup>403</sup>

#### 6.3.1. Formální znaky obecné

U obecných formálních znaků disciplinárního deliktu státního zaměstnance podrobnější posouzení částečně odpadá. Podle § 25 odst. 1 ZSS musí totiž žadatel o přijetí do služebního poměru dosáhnout věku 18 let. Věk tedy u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců nepůsobí aplikační potíže.

Pokud jde o přičetnost jako obecný formální znak, tak ten je u přestupků jednoznačně zakotven v § 19 PřesZ, který zní: *„Za přestupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat; odpovědnosti se však nezbujuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky; návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobivé nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.“* I pokud by zákon takové ustanovení neobsahoval, bylo by u přestupků nutné „prerekvizitu“ přičetnosti dovodit z aplikace trestně-právních principů v přestupkovém právu, které jsou aplikovány právě na

---

<sup>401</sup> To, že ze správních deliktů se uvedené ustanovení vztahuje pouze na přestupky (pořádkový správní delikt autoři nezmiňují), uvádí např. BRŮCKNEROVÁ, Z. Komentář k § 85 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě*. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 494-495. Opak, tedy to, že pojem správní delikt užitý v ustanovení § 85 odst. 3 ZSS v sobě zahrnuje i disciplinární delikty, prezentuje např. MLSNA, P. Komentář k § 85 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 145; a také pravděpodobně KOPECKÝ, M. Komentář k § 85 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě*. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 314. Tyto názory považuji za nesprávné.

<sup>402</sup> Právnícká osoba nemůže být státním zaměstnancem, proto odpadá znak „existence právnické osoby“.

<sup>403</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 97.

základě toho, že rozhodování o jednání, které naplňuje znaky přestupku, je rozhodováním o trestním obvinění dle čl. 6 odst. 1 EÚLP.

Jak je tomu však u disciplinárních deliktů? Již shora jsem pojednal o tom, že rozhodování o disciplinárním deliktu státního zaměstnance nelze považovat za rozhodování o trestním obvinění dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Ani ZSS neobsahuje speciální úpravu, která by pro nepřičetnost vylučovala odpovědnost státního zaměstnance, resp. která by přičetnost zakotvila jako prerekvizitu odpovědnosti.

Uvedené (chybějící pravidlo o přičetnosti) lze podle mého názoru, stejně jako u okolností vylučující protiprávnost (viz shora), považovat za mezeru v zákoně.<sup>404</sup> Jsem přesvědčen, že nebylo záměrem zákonodárce u disciplinárního trestání vyloučit pravidla ne/přičetnosti. Stejně jako u okolností vylučujících protiprávnost to nevyplývá ani ze zákona, ani z důvodové zprávy, ani z rozpravy při schvalování zákona.

Pokud by se snad nabízela interpretace, že zákonodárce pravidla o ne/přičetnosti opomenul záměrně (a nelze tedy vyplňovat mezeru v zákoně), neboť systém civilní služby se samozřejmě potřebuje zbavit (kárné opatření propuštění ze služebního poměru) nepřičetných zaměstnanců, nelze souhlasit. Pokud by se nejednalo o „jednorázovou“ nepřičetnost, ale naopak o nepřičetnost dlouhodobější, zapříčiněnou např. duševní poruchou, může takový stav vést až k omezení svéprávnosti, kdy služební poměr zanikne *ex lege* právní mocí rozsudku, kterým byl státní zaměstnanec omezen na svéprávnosti.<sup>405</sup> ZSS tak pro tuto situaci řešení obsahuje. Navíc by bylo nesmyslné, aby se s ukončením služebního vztahu nepřičetného zaměstnance čekalo až na okamžik, kdy spáchá kárné provinění.

Naopak to, že by státní zaměstnanec plně disciplinárně odpovídal za jednání ve stavu nepřičetnosti (do kterého se nepřivedl sám), by se mohlo jevit jako rozporné s obecnými principy spravedlnosti. Právní řád demokratického státu je sice založen na osobní odpovědnosti, ta však musí být korigována tam, kde subjekt není schopen rozpoznat následky svého jednání či své jednání ovládnout. To samozřejmě neznamená, že státní služba nemůže regulovat své řádné fungování a musí ve svých řadách „trpět“ nepřičetné státní zaměstnance. Řešení však

---

<sup>404</sup> Byť zákonodárce pravděpodobně vychází právě z toho, že pravidlo přičetnosti se uplatní u disciplinárních deliktů bez jakýchkoliv pochyb (může tak činit z nesprávného přesvědčení, které bylo a místo stále je rozšířené, že rozhodování o disciplinárních deliktech spadne pod trestněprávní větev čl. 6 odst. 1 EÚLP, nebo tak může činit z přesvědčení, že toto pravidlo se uplatní analogicky z PřesZ bez dalšího – tomu lze však vyčíst to, že takový názor je nutno podrobně analyzovat, a nikoliv pouze spoléhat, že tomu tak skutečně je – mezery v zákonech jsou nežádoucím jevem.

<sup>405</sup> Srov. § 74 odst. 1 písm. d) ZSS.

nabízí zmíněné ustanovení § 74 odst. 1 písm. d) ZSS (skončení služebního poměru právní mocí rozsudku, kterým se omezuje svéprávnost).<sup>406</sup>

S ohledem na uvedené se domnívám, že se jedná o nepravou a nevědomou mezeru v zákoně. Takovou je tedy možno vyplnit pomocí analogie. ZSS na žádném místě neobsahuje pravidlo o ne/příčetnosti, které by bylo možné aplikovat na případy disciplinárního trestání státních zaměstnanců. Musíme tak přistoupit k analogii *iuris*. Nejbližším předpisem tak v tomto ohledu bude opět PřesZ, který pravidla ne/příčetnosti obsahuje ve shora citovaném ustanovení § 19. Uvedené ustanovení bude dle mého názoru tak aplikovatelné analogicky bez dalších potíží.<sup>407</sup>

Pokud jde o obecné formální znaky, tedy věk a příčetnost, vyplývají z uvedeného dva dílčí výzkumné závěry. 1) Za kárné provinění je odpovědný státní zaměstnanec, který dosáhl věku 18 let, přičemž to je inherentní, neboť státním zaměstnancem se nikdo mladší tohoto věku stát nemůže. 2) Za kárné provinění není odpovědný státní zaměstnanec, který pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat; odpovědnosti se však nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky; návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobílé nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.

### 6.3.2. Formální znaky typové

U formálních znaků typových budu opět vycházet z rozlišení, které nám poskytuje doktrína k přestupkům. Jedná se o znaky, které jsou obsaženy ve skutkové podstatě přestupku, resp. disciplinárního deliktu. Konkrétně jde o čtyři skupiny znaků: objekt, objektivní stránka, subjekt (pachatel), subjektivní stránka.<sup>408</sup>

Nyní tedy analyzuji znaky skutkové podstaty kárného provinění státního zaměstnance.

---

<sup>406</sup> Zároveň by bylo naivní se domnívat, že u zaměstnanců, u kterých se projeví závažnější duševní porucha, která podstatným způsobem ovlivňuje jejich schopnost vykonávat službu, bude poslušnost takto učebnicová – 1. projevení se poruchy, 2. neschopnost vykonávat službu, 3. omezení na svéprávnosti, 4. zánik služebního poměru.

<sup>407</sup> *De facto* při interpretaci § 19 PřesZ na poli disciplinárního práva státních zaměstnanců postačí nahradit slova „Za přestupek není odpovědný ten ...“ slovy „Za kárné provinění není odpovědný státní zaměstnanec ...“.

<sup>408</sup> PRAŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 97.

### 6.3.2.1. Objekt

Objekt je zájem, k jehož ochraně skutková podstata směřuje.<sup>409</sup> U trestných činů (*stricto sensu*) se pak podle míry abstraktnosti rozlišuje objekt rodový (obecný), druhový (skupinový) a konkrétní (individuální).<sup>410</sup> Rodovým (obecným) objektem trestného činu rozumíme všechny právní hodnoty a zájmy chráněné trestním právem v jejich souhrnu. U druhového (skupinového) objektu jde o konkrétnější hodnoty, které jsou v trestním zákoníku vyjádřeny v názvech jednotlivých hlav. Konečně, konkrétním (individuálním) objektem rozumíme onu nejkonkrétnější právní hodnotu, k jejíž ochraně je jednotlivé ustanovení určeno.<sup>411</sup>

Uvedené členění je pak možné aplikovat i u přestupků. Obecným objektem se u přestupků rozumí řádný výkon veřejné správy, druhovým pak vždy konkrétnější skupina hodnot (např. majetek, občanské soužití, pořádek ve státní správa a územní samosprávě) a individuální je pak vyjádřen v konkrétní skutkové podstatě (např. čest, újma, noční klid atp.).

Jak jsem již shora pojednal, disciplinární delikty nelze považovat za trestné činy *largo sensu* (oproti přestupkům). Přesto však jejich základ vykazuje jisté teoretické a systematické (doktrinální) podobnosti se systémem přestupků. Proto se domnívám, že teoretickým náhledem lze uvedené dělení objektů přestupků (které vychází z dělení u trestných činů), využít i pro teoretické pojednání o třídění objektů disciplinárních deliktů státních zaměstnanců.<sup>412</sup> Ostatně i disciplinární právo, stejně jako všechny sankční mechanismy, směřuje k ochraně některého objektu (v opačném případě by existence celé této podoblasti správního trestání postrádala smysl). Pojďme tedy nyní analyzovat, zda lze objekt dělit do uvedených kategorií i u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců.

Obecně se uzavírá, že objektem disciplinárních deliktů je právě ona disciplína, tedy kázeň.<sup>413</sup> Tento objekt je zcela zřejmý z vyjádření skutkové podstaty kárného provinění, která za kárné provinění označuje zaviněné porušení služební kázně, tedy disciplíny. Pojem

---

<sup>409</sup> Např. Staša definuje objekt správního deliktu jako „*právem chráněný zájem, který je spácháním deliktu porušen nebo ohrožen.*“ (STAŠA, J. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání, Praha: C.H. Beck, s. 35).

<sup>410</sup> Srov. JELÍNEK, J. in: JELÍNEK, J. et al. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 8. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 176 a násl. K objektu trestných činů srov. např. SOTOLÁŘ, A. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: DRAŠTÍK, A. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 69-70.

<sup>411</sup> Srov. NOVOTNÝ, O. In: ŠÁMAL, P. et al. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 135-136.

<sup>412</sup> Ovšem opět zde připomínám, že při praktické aplikaci je nutno pamatovat na to, že u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců nelze aplikovat trestněprávní větev čl. 6 EÚLP. To však nic nemění na tom, že systém disciplinárního práva je v jistých ohledech podobný systému práva přestupkového, a proto lze teoretické poznatky u práva přestupkového využít i u práva disciplinárního (je třeba u toho mít na paměti pravidlo vyjádřené v první větě tohoto odstavce).

<sup>413</sup> Srov. např. STAŠA, J. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 201.

disciplína lze podle Matese a Mazance chápat ve dvojím pojetí: 1) jako podřízení se jednotlivce určitému pořádku, 2) jako stanovený řád činnosti organizovaného celku. Ve vztahu k odpovědnosti za disciplinární delikt jde pak o druhé pojetí.<sup>414</sup> Toto abstraktní pojetí u státních zaměstnanců pravděpodobně není třeba zkoumat do podrobností, neboť zákonodárce se rozhodl, byť obecně a za použití odkazů, pojem služební kázeň státního zaměstnance definovat přímo v ZSS.<sup>415</sup>

Pokud bychom tedy přistoupili k rozlišování objektů dle jejich abstraktnosti, domnívám se, že disciplínu musíme podřadit pod druhový objekt. Nad disciplínou totiž stojí ještě zcela obecný objekt chráněný disciplinárním právem státních zaměstnanců, a to řádný chod a výkon státní správy.<sup>416</sup> Jedná se o onen nejabstraktnější společenský zájem v uvedeném řetězci, který nelze podrobněji vymezit, resp. definovat. Právě prostřednictvím personální složky se vykonává státní správa (s nadsázkou: dokud nebudou všechny činnosti státní správy automatizované a osobní personál v celém rozsahu nahradí umělá inteligence), přičemž kvalitu výkonu státní správy je třeba zajišťovat i prostřednictvím disciplinárního práva.<sup>417</sup> V tomto ohledu se tedy rodový (obecný) objekt u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců mnoho neliší od rodového (obecného) objektu u přestupků (řádný výkon veřejné správy).

Samotná disciplína (služební kázeň) pak bude představovat o něco konkrétnější chráněný zájem, tedy objekt druhový.<sup>418</sup> Jedná se objekt vyjádřený sice v konkrétní skutkové podstatě („*Zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním*“); tato skutková podstata je však podstatou generální a odkazující (viz grafické znázornění níže), resp. do jisté míry až odkazující blanketně<sup>419</sup>, když pojem služební kázně ZSS následně definuje jako „*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*.“ I tento odkaz tedy následně odkazuje na další ustanovení. Až v těchto konkrétních povinnostech (ustanoveních)

---

<sup>414</sup> MATES, P., MAZANEC, M. Disciplinární správní delikty. *Právník*. Ročník 136, 1997, č. 7, s. 592-615.

<sup>415</sup> Srov. § 87 ZSS: „*Služební kázní 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*.“

<sup>416</sup> Srov. i např. MATES, P., ŠKODA, J. a VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*. 2016, č. 5, s. 105-111.

<sup>417</sup> Mimo disciplinárního práva lze kvalitu personální složky zajišťovat především kvalitním výběrem zaměstnanců, motivačními prostředky (konkurenční plat, *work-life balance* apod.) a především i vzděláváním.

<sup>418</sup> Oproti trestnímu právu a právu přestupkovému v disciplinárním právu existuje pouze jediný druhový objekt. Tím je právě disciplína.

<sup>419</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 190.

najdeme pak objekty individuální, tedy ty nejkonkrétnější (disciplinárním) právem chráněné zájmy.<sup>420, 421</sup>

Uvedené rozlišení je podle mého názoru, byť ne výslovně, naznačeno v některých doktrinárních pojednáních. Např. Prášková uvádí: „*Objektem disciplinárního deliktu je disciplína – právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce. Vedle vnitřního pořádku může být objektem deliktu též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.*“<sup>422</sup> Zde se pouze vymezují proti pojetí, že objekty jako profesní etika, důstojnost atp. stojí vedle objektu disciplína. Naopak se domnívám, že uvedené objekty spadnou pod pojem disciplína (pravidla chodu organizace potřebná k jejímu řádnému fungování), když disciplína je v tomto ohledu pojmem širším a objímajícím. U uvedených se tedy jedná o objekty konkrétní, zatímco disciplína je objektem druhovým.

Pokud bych tedy měl uvedené rozlišení naznačit na konkrétním příkladu, využiji k tomu tento smyšlený skutkový děj. Státní zaměstnanec bude představeným opakovaně přistižen, jak na pracovišti ve služební době spí. Uvedeným jednáním tento státní zaměstnanec poruší obecný objekt, kterým je řádný chod a fungování státní správy. Tento státní zaměstnanec totiž nebude vykonávat službu řádně, a tím zhorší funkčnost státní správy. Pokud jde o objekt druhový, tedy disciplínu, porušuje uvedeným jednáním státní zaměstnanec vnitřní řád (řád činnosti) daného služebního úřadu. Konkrétním objektem zde pak bude ten, který je vyjádřen v ustanovení § 77 odst. 1 písm. o) ZSS (povinnost plně využívat služební dobu k výkonu služby, tedy zájem na

---

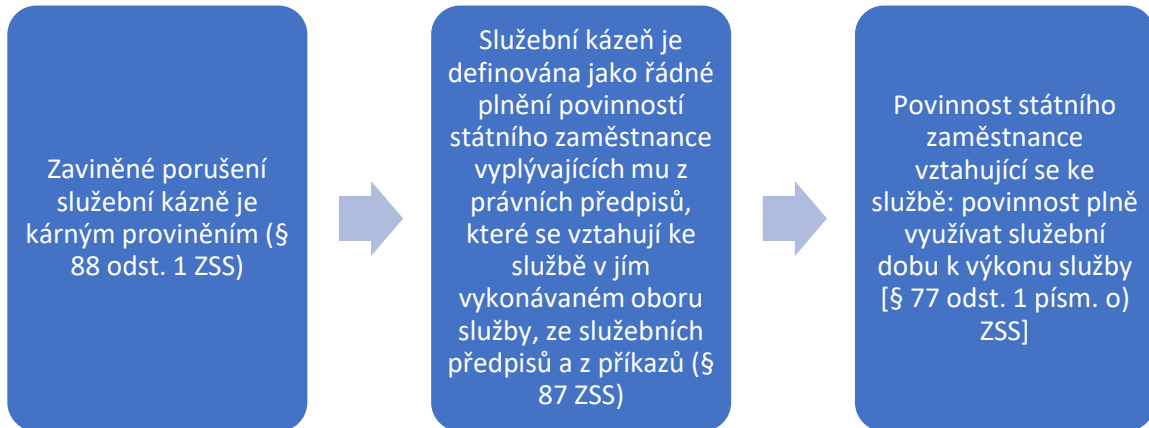
<sup>420</sup> Mates, Škoda a Vavera poukazují na malou míru určitosti skutkové podstaty kárného provinění státního zaměstnance (srov. MATES, P., ŠKODA, J. a VAVERA, F. *Disciplinární právo státních zaměstnanců. Trestněprávní revue*. 2016, č. 5, s. 105-111). Tuto malou míru určitosti však považují za logicky vyřešenou právě oním (blanketním) odkazem na povinnosti plynoucí z právních a služebních předpisů a ze služebních příkazů. Na obecnost již historicky upozorňoval Pošvár: „*existuje vlastně jen obecná skutková podstata disciplinárního deliktu, kterou je porušení služebních povinností v nejširším smyslu.*“ (POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Brno: Právník, 1946, s. 52).

<sup>421</sup> Jako obecné a odkazující jsou skutkové podstaty disciplinárních deliktů koncipovány i v jiných předpisech. Jako příklad lze uvést ustanovení § 50 odst. 1 ZSPPBS, které také pouze odkazuje na pojem služebních povinností. Až z jednotlivých služebních povinností lze komplexně složit celou skutkovou podstatu. Podrobněji k tomuto srov. TOMEK, P. *Komentář k § 50 ZSPPBS*. In: TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019, s. 236. Na důležitost určení komplexní skutkové podstaty v případech odkazujících skutkových podstat upozornil Nejvyšší správní soud např. ve vztahu k disciplinárním deliktům studentů vysokých škol, a to v rozsudku ze dne 5. 9. 2011, č.j. 8 As 41/2010–110: „*Podle § 64 zákona o vysokých školách je disciplinárním přestupkem zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejich součástí. Zákon o vysokých školách neobsahuje vlastní úpravu skutkových podstat disciplinárních přestupků. Odkazuje na ostatní právní předpisy nebo na úpravu ve vnitřních předpisech jednotlivých vysokých škol. Ponechává vysokým školám relativně široký prostor pro úvahu, jaké jednání budou za disciplinární přestupek považovat. Právě proto je však třeba klást důraz na formulaci skutkové podstaty disciplinárního přestupku. Ta je důležitá pro určení skutečností, které bude třeba v řízení prokazovat.*“

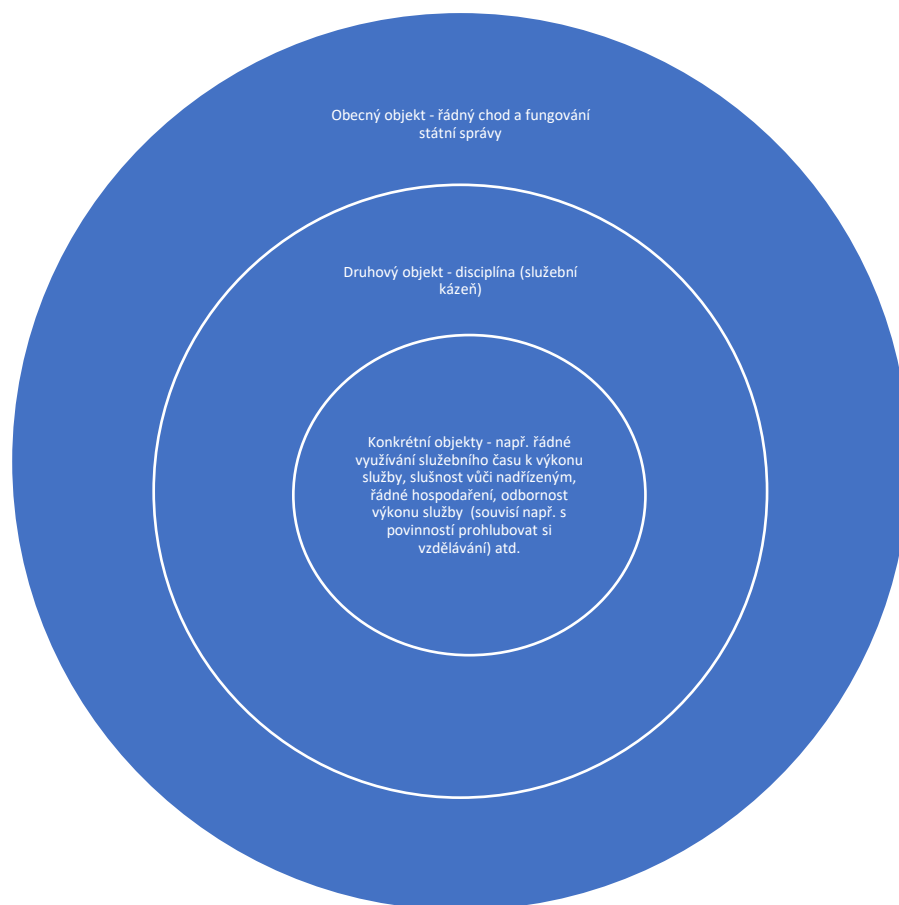
<sup>422</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 149.



řádném využití služební doby). Skutková podstata je zde vyjádřena právě následujícím složeným odkazem:



Graficky lze znázornit i vztah jednotlivých objektů dle stupně jejich abstraktnosti následujícím způsobem:



Uvedené pojednání je však do značné míry teoretické a podle mého názoru nebude mít pro disciplinární praxi dopad. Praxe si totiž vystačí s konstatováním, že objektem disciplinárního deliktu státního zaměstnance je služební kázeň, aniž by nadále musela rozlišovat, o jaký z objektů se dle stupně abstraktnosti jedná (k určení individuálního objektu dojde tím, že bude určena konkrétní právní povinnost, jejíž porušení zakládá porušení služební kázně). Navíc pojednání vychází z třídění, které je typické pro trestní právo (a právo přestupkové), které samozřejmě ve společnosti zaujímá významnějšího postavení, a proto je mu jak doktrínou, tak zákonodárcem a aplikační praxi věnováno většího prostoru. Proto si uvědomuji, že moje pojednání může ve snaze „napasovat“ objekty disciplinárních deliktů do předem určených kategorií dle stupňů jejich abstraktnosti, poněkud pokulhávat. Přesto však závěrem k této podkapitole vyjadřuji přesvědčení, že ve své podstatě se jedná o rozlišení, které je z nabízených variant tím nejlogičtějším.

### 6.3.2.2. Objektivní stránka kárného provinění

U objektivní stránky si opět vypomůžeme z teorie trestního a přestupkového práva.<sup>423</sup> Objektivní stránka pak „představuje způsob, jakým se trestný čin projevil v objektivní realitě z pohledu vnějšího pozorovatele“.<sup>424</sup> U trestných činů<sup>425</sup> i u přestupků<sup>426</sup> rozlišujeme obligatorní znaky objektivní stránky a znaky fakultativní.

Mezi obligatorní znaky objektivní stránky patří jak u trestných činů, tak u přestupků jednání, následek a příčinná souvislost. Mezi fakultativní znaky objektivní stránky trestných činů řadíme „čas, místo a způsob spáchání, jakož i předmět útoku a účinek.“<sup>427</sup> Domnívám se, že uvedené fakultativní znaky lze sledovat i u některých skutkových podstat přestupků.<sup>428</sup>

---

<sup>423</sup> Nadále čtenáře upozorňuji, že teorii trestního, popř. přestupkového práva, využívám pro jistou konceptuální (doktrinální) podobnost se systémem disciplinárního trestání a také proto, že teorie trestního a přestupkového práva je mnohem rozpracovanější než teorie práva disciplinárního. V praktické aplikaci se však disciplinární trestání od práva trestního (či přestupkového) liší. Některé instituty práva přestupkového či práva trestního lze v disciplinárním právu aplikovat (např. nutná analogie – okolnosti vylučující protiprávnost, nepřičetnost), některé však nikoliv – viz např. závěry o nemožnosti aplikovat trestněprávní větev čl. 6 EÚLP a vše z toho plynoucí.

<sup>424</sup> PROVAZNÍK, J. Komentář k § 13 trestního zákoník. ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 177.

<sup>425</sup> Srov. tamtéž, s. 177-190.

<sup>426</sup> Srov. VETEŠNÍK, P. Komentář k § 5 PřesZ. In: JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 49-51.

<sup>427</sup> Srov. PROVAZNÍK, J. Komentář k § 13 trestního zákoník. ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 177.

<sup>428</sup> U znaku času lze uvést přestupek porušení nočního klidu [srov. § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích], když uvedeného se pachatel může dopustit právě jen v době nočního klidu, tedy mezi dvacátou druhou a šestou hodinou (srov. ustanovení § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích). U znaku místa se tak může jednat o přestupek vzbuzení veřejného pohoršení [§ 5 odst. 1 písm. e) zákona o některých přestupcích],

Pojďme tedy nyní uvedenému rozlišení podrobit u skutkovou podstatu disciplinárního deliktu státního zaměstnance.

### 6.3.2.2.1. Jednání

Obligaturní znak jednání lze definovat jako projev vůle pachatele. Pokud chybí volní složka, nejde o jednání ve smyslu trestního práva, ale o chování.<sup>429</sup> Chování pak samo o sobě nenaplní objektivní stránku.<sup>430</sup> Jako příklad takového jednání se uvádí např. vedení ruky jiného násilím při padělání listiny. U přestupků, u kterých se uvedené uplatní stejně, může např. jít o situaci, kdy řidič dostane křeč do nohy a v důsledku toho překročí povolenou rychlost. Jednání může spočívat jak v činnosti (konání, komisivní), tak v opomenutí (nečinnosti, omisivní).

Uplatní se uvedené závěry i u disciplinárních deliktů? Ano. Jsem přesvědčen, že uvedené principy (odpovědnost za volní jednání) musí platit u všech veřejnoprávních deliktů. I disciplinární odpovědnost je postavena na zákonem nedefinovaném pojmu jednání<sup>431</sup>, který je implicitně obsažen v konceptu odpovědnosti za disciplinární delikt. Výklad tohoto pojmu je tedy ponechán judikatuře a doktríně, přičemž není pochyb o tom, že tento pojem je potřeba vykládat shodně napříč všemi právními odvětvími. Jen „volním“ jednáním se lze dopustit disciplinárního deliktu. Opačný závěr lze pak vyloučit za použití argumentu *reductio ad*

---

u kterého je dovozováno, že k jednání musí dojít veřejně a na místě veřejně přístupném (podrobněji srov. VETEŠNÍK, P. Komentář k § 5 zákona o některých přestupcích. In: JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 939). Uvedená skutková podstata navíc naplňuje i znak „způsob spáchání“ – k jednání musí dojít veřejně. Jako příklad předmětu útoku lze uvést např. úřední uzávěru či úřední značku u přestupku dle § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Změna na předmětu útoku je pak účinkem (nelze zaměňovat s následkem – porušení nebo ohrožení objektu přestupku – chráněného zájmu). Jedná se např. o vznik škody na cizím majetku dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích (předmětem útoku je zde cizí majetek, účinkem je pak jeho změna spočívající ve způsobení škody). Pro úplnost je vhodné doplnit, že pokud skutková podstata přestupku obsahuje fakultativní znak účinku, odvíjí se od toho počátek běhu promlčecí doby (srov. § 31 odst. 1 *in fine* PřesZ). Důvodová zpráva k PřesZ k tomu uvádí: „*Fakultativním znakem skutkové podstaty přestupku je v některých případech hmotný předmět útoku – konkrétní věc, na kterou pachatel bezprostředně útočí (např. kulturní památka, občanský průkaz, odcizená věc). Jeho porušení je účinkem přestupku. Účinek přestupku není jako znak skutkové podstaty částý, což je dáno povahou právních povinností, které jsou správním deliktem porušovány. Nicméně v případech, kdy je znakem skutkové podstaty, je vhodné vázat stanovení počátku běhu obecné promlčecí doby na dobu, kdy účinek přestupku nastal.*“ (dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>).

<sup>429</sup> Srov. KRATOCHVÍL, V. In: KRATOCHVÍL, V. et al. *Trestní právo hmotné: obecná část*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 251.

<sup>430</sup> Srov. ŠÁMAL, P. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, P. et al. *Trestní zákoník*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 157 a násl.

<sup>431</sup> Zákon sice za kárné provinění státního zaměstnance neoznačuje určité „jednání“ výslovně, ale tak tomu není ani u PřesZ a trestního zákoníku. Zákon definuje disciplinární delikt jako porušení služební kázně (k možnostem, jak zákonodárce může jazykově vyjádřit skutkové podstaty, srov. obdobně PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 304-306).

*absurdum*. Je nepředstavitelné, aby státní zaměstnanec byl disciplinárně odpovědný např. za to, že po výhrůzkou násilím učiněnou vůči němu sepíše urážlivý přípis a zašle ho svým nadřízeným. Stejně tak pokud pod fyzickým nátlakem někoho jiného státní zaměstnanec nesplní služební úkol (např. neodešle e-mail), nemůže být dovozována jeho disciplinární odpovědnost pro chybějící vůli jeho chování (nejde tedy o jednání).

#### **6.3.2.2.2. Následek**

Porušení nebo ohrožení objektu disciplinárního deliktu lze pak nazvat následkem.<sup>432</sup> Již v rozsudku ze dne 16. 2. 2004, č.j. 6 A 109/2000-73, Nejvyšší správní soud uvedl, „že je nezbytné rozlišovat mezi následkem a účinkem správního deliktu. Následkem správního deliktu je ohrožení nebo porušení zájmů, které jsou jeho objektem, tj. zájmů, k jejichž ochraně zákonná skutková podstata správního deliktu slouží. Účinkem je potom změna na hmotném předmětu útoku. Zatímco následek má každý správní delikt (byť není v zákoně výslovně vyjádřen), tak účinek má jenom takový správní delikt, u něhož je změna nebo alespoň možnost změny hmotného předmětu útoku součástí jeho skutkové podstaty.“

Existují pak dva typy následku, a to následek poruchový a následek ohrožovací. „Prvně jmenovaný následek v podstatě znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí, druhý pak představuje již přímý zásah tohoto objektu.“<sup>433</sup> U ohrožovacího deliktu tak postačí následek v podobě vyvolání nebezpečí ohrožení objektu, vznik tzv. skutečného následku k naplnění skutkové podstaty pak není potřeba.

Podle uvedeného tedy správní delikty dělíme na delikty poruchové a delikty ohrožovací.<sup>434</sup> Je disciplinární delikt státního zaměstnance deliktem poruchovým, či ohrožovacím?

Obecně se nabízí odpověď, že již ze znění ustanovení § 88 odst. 1 ZSS, které kárné provinění definuje jako zaviněné porušení služební kázně, je zřejmé, že se jedná o delikt poruchový. Nepostačilo by tedy pouze, pokud jednáním státního zaměstnance bude služební kázeň (zde jako objekt) ohrožena, nýbrž musí dojít přímo k jejímu porušení.

---

<sup>432</sup> Zde je důležité odlišovat od účinku (fakultativní znak objektivní stránky), který lze charakterizovat jako změnu předmětu útoku. Pojem následku je pojmem obecnějším a je znakem obligatorním (vyskytuje se tedy ve všech skutkových podstatách).

<sup>433</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č.j. 9 As 77/2008-50.

<sup>434</sup> K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č.j. 7 As 44/2014-79.

Tuto odpověď lze považovat za zásadu, ze které však existují výjimky. Může za to skutečnost, že skutková podstata kárného provinění státního zaměstnance je, jak jsem shora uvedl, skutkovou podstatou odkazující, až blanketní. K porušení služební kázně pak dochází ve chvíli, kdy státní zaměstnanec nebude řádně plnit povinnosti vyplývající „*mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů.*“ Až po analýze konkrétní státnímu zaměstnanci stanovené povinnosti jsme schopni jednoznačně definovat celé znění skutkové podstaty, a tak určit, jaký konkrétní (individuální) objekt chrání a zda počítá s následkem ohrožovacím, či poruchovým. Roli tedy hraje i to, jak konkrétně o objektu kárného provinění uvažujeme (k objektu viz kapitola shora).

Lze to uvést na následujícím příkladu. Podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) ZSS je státní zaměstnanec mj. povinen „*zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost.*“ Řádné neplnění této konkrétní povinnosti pak zakládá porušení služební kázně, a tedy i kárné provinění. Konkrétním (individuálním) objektem je zde důvěra v nestrannost při výkonu státní služby. Zákonodárce pracuje s pojmem „mohlo ohrozit“, namísto „ohrozí“. Skutečný následek ve vztahu ke konkrétnímu objektu tak nemusí nastat (postačí ohrožení), a proto lze uzavřít, že v tomto případě se jedná o disciplinární delikt ohrožovací (ohrožovací ve vztahu k individuálnímu objektu, poruchový ve vztahu k druhovému objektu).

Naopak ve valné většině ostatních povinností státních zaměstnanců zákonodárce nepracuje s „ohrožovací“ variantou, proto budeme muset dojít právě k obecnému (a formálnímu) závěru, že porušení právní povinnosti státního zaměstnance je bez dalšího porušením služební kázně, a je tak nutno uzavřít, že se bude jednat o delikty poruchové (porušením právní povinnosti automaticky dojde k porušení individuálního objektu). Jak jsem uvedl již shora, disciplinární odpovědnost je totiž primárně, až na výjimky vyjádřené v konkrétních právních povinnostech (skutkových podstatách; viz příklad shora), založena na obecném následku poruchovém.

Jsem si vědom, že rozdělení na delikty poruchové a ohrožující je především doménou práva přestupkového a trestního (*stricto sensu*), proto mnou provedená analýza disciplinárních deliktů státních zaměstnanců v tomto ohledu může trochu pokulhávat, resp. spíše nepřináší ono podstatné teoretické, ani praktické ovoce. Uvedené však podtrhuje to, že navzdory tomu, že disciplinární trestání lze podřadit do kategorie správního trestání (jde o subsystém správního trestání<sup>435</sup>), nesdílí např. s přestupkovým trestáním veškeré znaky a v některých podstatných

---

<sup>435</sup> Srov. FRUMAROVÁ, K. In: FRUMAROVÁ, K. et al. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 23-24.

náležitostech je tak zcela odlišné. Tímto lze podpořit závěr, že ne všechny principy a instituty přestupkového práva lze bez dalšího automaticky aplikovat v právu disciplinárním (jak se někdy, podle mého názoru tedy chybně, dovozuje).

### 6.3.2.2.3. Příčinná souvislost

Příčinná souvislost, někdy též příčinný vztah, reprezentuje vztah mezi jednáním a následkem. Jedná se tedy o prvek, který oba uvedené znaky spojuje. Příčina vede k následku.

Jak uvádí Prášková, „[e]xistence příčinného vztahu je podmínkou odpovědnosti za správní delikt, bez příčinného vztahu nelze pachateli přičítat vznik následku.“<sup>436</sup> Prášková dále zmiňuje a rozebírá jednotlivé koncepty kauzality. S ohledem na předmět mé disertační práce nepovažuji za nutné se těmito teoriím podrobněji věnovat. Postačí, pokud vyjdeme z ustálené trestněprávní teorie kauzality, která je užívána i v právu přestupkovém. Tím je konkrétně teorie podmínky. „Podle této teorie je mezi jednáním a následkem příčinný vztah, jestliže jednání je podmínkou následku v tom smyslu, že bez jednání by následku nebylo vůbec (kdyby pachatel poškozeného neškrtil, tento by nepřestal dýchat a nezemřel by) či by k němu došlo jinak.“<sup>437</sup>

Tato základní teorie je poté korigována koncepcemi, které tuto teorii omezují. Mezi tyto modifikátory patří: 1. teorie umělé izolace jevů, 2. teorie gradace, 3. teorie přerušení příčinné souvislosti a 4. zavinění ve vztahu k příčinné souvislosti.<sup>438</sup>

Příčinná souvislost mezi jednáním státního zaměstnance a následkem, který tímto jednáním způsobil, bude zpravidla evidentní a nebude předmětem výkladových (či důkazních) sporů.

Uvedené lze uvést na následujícím příkladu. Státní zaměstnanec vykonává službu, v níž většina služebních úkolů spočívá v práci s informačním systémem. Státní zaměstnanec však, i přes opakovaná školení a semináře, se systémem neumí pracovat tak, jak by měl. Zaměstnanec tak nestíhá plnit jemu ukládané služební úkoly řádně a včas, a tím porušuje povinnost jemu stanovenou v ustanovení § 77 odst. 1 písm. d) ZSS, tedy následně i služební kázeň. Následkem takového jednání je porušení individuálního objektu: zájem na včasném a řádném plnění úkolů

---

<sup>436</sup> PRAŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 260.

<sup>437</sup> PROVAZNÍK, J. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 179.

<sup>438</sup> Opět, není předmětem mé práce se podrobně věnovat těmto teoriím, resp. modifikacím. V podrobnostech lze odkázat na PROVAZNÍK, J. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 179 a násl. V tomto díle jsou srozumitelně a přehledně (za použití příkladů) jednotlivé modifikace popsány.

(tím dojde poté i k porušení druhového objektu: služební kázně). Příčinná souvislost je zde přitom evidentní, neboť neexistují žádné jiné skutečnosti, které by snad vztah mezi jednáním a následkem zpochybňovaly, resp. oslabovaly jeho intenzitu.

Představme si však nyní podobnou situaci, avšak s tou odlišností, že zaměstnanec je dostatečně kvalifikovaný v práci s uvedeným systémem, avšak u tohoto systému nastane týdenní výpadek. V důsledku toho nemůže státní zaměstnanec plnit služební úkoly řádně a včas. Zde však neexistuje žádná příčinná souvislost mezi jeho jednáním a následkem. To, že zaměstnanec neplní úkoly řádně a včas, totiž není zapříčiněno jeho jednáním, nýbrž tím, že zaměstnavatel nezajistil dostatečné podmínky pro plnění služebních úkolů. Za takové jednání nemůže být státní zaměstnanec disciplinárně odpovědný.

Jak jsem již shora uvedl, nedomnívám se však, že by hledání příčinné souvislosti u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců mělo působit aplikační či interpretační potíže.

#### **6.3.2.2.4. Fakultativní znaky objektivní stránky**

Již shora jsem uvedl, že mezi fakultativní znaky objektivní stránky trestného činu, a tedy i přestupku, řádíme čas, místo a způsob spáchání, jakož i předmět útoku a účinek. Uvedené znaky lze dohledat u skutkových podstat napříč systémem správního trestání, tedy i u disciplinárních deliktů.

Jelikož jde o fakultativní znaky, platí, že oproti obligatorním znakům nemusejí být ve skutkových podstatách obsaženy. Proto v této kapitole uvedu pouze některé příklady.

S fakultativním znakem času se setkáme u kárného provinění státního zaměstnance způsobeného porušením služební kázně spočívajícím v porušení povinnosti plně využívat služební dobu k výkonu služby [§ 77 odst. 1 písm. o) ZSS]. Takového disciplinárního deliktu se může státní zaměstnanec dopustit pouze ve služební době, tedy v určitém časovém úseku.

Pokud jde o fakultativní znak místa, lze zmínit povinnost státního zaměstnance uvedenou v ustanovení § 77 odst. 1 písm. q) ZSS: „*při výkonu služby z jiného místa vykonávat službu pouze na místě sjednaném v dohodě o výkonu služby z jiného místa a dodržovat podmínky sjednané v této dohodě*“. Jedná se tak vlastně o negativní vymezení znaku místa u skutkové podstaty, kdy zaměstnanec se může disciplinárního deliktu v uvedeném případě dopustit tím, že službu bude vykonávat na jiném místě, než které bylo jako místo pro výkon služby sjednáno v dohodě o výkonu služby z jiného místa.

Fakultativní znak způsobu spáchání se mi u žádné konkretizované skutkové podstaty (tedy u konkrétní povinnosti státního zaměstnance) dohledat nepodařilo. ZSS sice s pojmem

způsobu spáchání pracuje, když ukládá kárné komisi při ukládání konkrétního kárného opatření přihlídnout mj. ke způsobu spáchání.<sup>439</sup> V tomto ohledu se však nejedná o fakultativní znak objektivní stránky disciplinárního deliktu státního zaměstnance.

Pokud jde o předmět útoku, ten můžeme nalézt např. v ustanovení § 77 odst. 1 písm. n) ZSS, podle kterého je státní zaměstnanec povinen zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání. Předmětem útoku zde tedy může být právě představený, státní zaměstnanec či další zaměstnanec ve správním úřadu. Zde je důležité zdůraznit, že tito nejsou objektem disciplinárního deliktu. Tím nadále zůstává zájem na zachování slušnosti při jednání (individuální objekt), zájem na zachování disciplíny (druhový objekt) a zájem na řádném výkonu státní správy (obecný objekt).

Posledním zmíněným fakultativním znakem zůstává účinek. Jak jsem uvedl již shora, účinkem se rozumí změna na hmotném předmětu útoku. Tento nelze zaměňovat s následkem.<sup>440</sup> Obecně platí, že následek má širší dosah.<sup>441</sup> Jako příklad by se mohla nabízet skutková podstata založená na povinnosti státního zaměstnance střežit a ochraňovat majetek, který mu byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím.<sup>442</sup> Změna na tomto majetku by mohla být oním účinkem. Jedná se však skutečně o znak účinku zakomponovaný do skutkové podstaty? Podle mého názoru nikoliv. Naplnění tohoto znaku totiž není nutné ke vzniku disciplinární odpovědnosti. Skutková podstata je totiž založena na porušení primární povinnosti ochraňovat majetek; k samotnému poškození, ztrátě, zničení či zneužití nemusí dojít. K naplnění skutkové podstaty pak tedy zcela postačí, když státní zaměstnanec svěřený majetek dostatečně nechrání (např. opakovaně po odchodu z kanceláře dostatečně nezabezpečí vstupní dveře), aniž by nastala jakákoliv změna na majetku (tedy onen účinek). Pokud pak nastane i zmíněný účinek

---

<sup>439</sup> Srov. ustanovení § 89 odst. 3 ZSS: „Při určení druhu kárného opatření se přihlédne k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž bylo spácháno, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně a k tomu, zda mu již za kárné provinění bylo v minulosti uloženo kárné opatření. Kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění, zejména pokud státní zaměstnanec porušoval služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobil zvlášť závažný následek nebo jednal ze zavrženíhodných pohnutek.“

<sup>440</sup> Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 6. 2018, sp. zn. 5 Tdo 677/2018: „Ovšem na hmotném předmětu útoku se podle české nauky projevuje účinek (nikoli následek, kterým se rozumí zasažení právem chráněného statku – objektu trestného činu), jde především o takové změny na hmotném předmětu útoku, jako jsou ublížení na zdraví či smrt konkrétní osoby nebo škoda na věci.“ Ve vztahu ke správním deliktům lze pak zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č.j. 6 A 109/2000-73: „Účinkem je potom změna na hmotném předmětu útoku. Zatímco následek má každý správní delikt (byť není v zákoně výslovně vyjádřen), účinek nastává jenom u takového správního deliktu, u něhož je změna nebo alespoň možnost změny hmotného předmětu útoku součástí jeho skutkové podstaty.“

<sup>441</sup> Srov. SOTOLÁŘ, A. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: DRAŠTÍK, A. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 70.

<sup>442</sup> Srov. ustanovení § 77 odst. 1 písm. p) ZSS.



(např. poškození majetku), nemá tato skutečnost vliv na kvalifikaci jednání státního zaměstnance (skutková podstata již byla naplněna bez ohledu na tuto skutečnost). Může k tomu však být přihlédnuto při určování sankce v rámci posuzování závažnosti jednání státního zaměstnance.<sup>443</sup> Ani příklad znaku účinku se mi tak u disciplinárního práva státních zaměstnanců nepodařilo dohledat.

Domnívám se, že i služební předpisy či pokyny mohou stanovovat jednotlivé fakultativní znaky objektivní stránky disciplinárního deliktu. Jak jsem však shora uvedl, tyto akty mohou pouze konkretizovat již existující právní povinnosti, nikoliv zakládat nové. Je tak nutné vždy posuzovat, zda ona konkretizovaná povinnosti, na které vlastně dodržování služební kázně spočívá, je stále pouze povinností konkretizovanou, či povinností novou. Lze si tak např. představit služební předpis, který specifikuje konkrétní způsob, jakým má státní zaměstnanec zabezpečovat jemu svěřený majetek. Právě v této konkretizaci může pak dojít ke stanovení místa (např. kancelář), času (např. odchod z práce) apod. Tedy k jakémusi stanovení fakultativních znaků objektivní stránky disciplinárního deliktu. Obecná skutková podstata vyjádřená v právním předpisu však zůstává touto konkretizací poměrně nedotčena. Pokud nejsou tyto znaky stanoveny extenzivním způsobem, který by přesahoval povinnost vyplývající z ustanovení § 77 odst. 1 písm. p) ZSS, bude se jednat o povinnost konkretizovanou v souladu s právem.

Zde je opět nutno připomenout, že k porovnání používám poznatky z teorie správního trestání zaměřeného na přestupky (ta vychází z teorie práva trestního). Byť správní trestání vykazuje společné znaky pro všechny správní delikty, v některých záležitostech se logicky odlišuje (pokud by se neodlišovalo, nemusely by existovat subsystemy správního trestání). Je samozřejmě nepředstavitelné, aby skutková podstata trestného činu či přestupku byla konkretizována v interních aktech (*nullum crimen sine lege*), u disciplinárních deliktů to však již vyloučeno *a priori* není. Avšak jedním dechem dodávám, že mnou shora uvedené situace jsou značně teoretické. Základní skutková podstata kárného provinění státního zaměstnance je totiž stanovena vždy přímo v ZSS. Jde však o skutkovou podstatu odkazující, až blanketní. Tato podstata odkazuje na povinnosti stanovené zákonem, služebním předpisem či příkazem.

---

<sup>443</sup> Základním kritériem pro určení vhodného kárného opatření je právě závažnost, přičemž následující kritéria, která mají být užitá při posuzování závažnosti, zákonodárce stanoví pouze demonstrativně (ustanovení § 89 odst. 3 ZSS). K tomu srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 89 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 325. Byť tedy mezi těmito kritérii není kritérium účinku vyjmenováno, může být bráno v potaz. Ostatně i následek, který vyjmenovaný je, bude ve chvíli, kdy dojde k naplnění „účinku“ vážnější (chráněný zájem bude dotčen podstatnějším způsobem), než by tomu tak bylo, kdyby k naplnění „účinku“ nedošlo. Opět však zdůrazňuji, že naplnění účinku zde není nutnou součástí skutkové podstaty (účinek nemusí nastat).

U posledních dvou navíc může jít pouze o povinnosti, které těmito akty byly konkretizovány. Základ disciplinární odpovědnosti tak ve své podstatě bude vždy vycházet z porušení povinnosti stanovené právním předpisem, a v něm tak budou případně obsaženy všechny znaky objektivní stránky. Zbylé úvahy jsou již jen úvahy o konkretizaci takových povinností, přičemž samozřejmě nebude lze po kárných komisích požadovat, aby takto podrobně vždy posuzovaly každé kárné provinění. Ty by si naopak ve vztahu k principu řádného odůvodnění správního rozhodnutí měly vystačit s onou v zákonně vyjádřenou skutkovou podstatou odkazující na konkrétní povinnost, kterou státní zaměstnanec poruší.

### 6.3.2.3. Subjekt

Subjektem je pachatel disciplinárního deliktu. Odpovědnost za veřejnoprávní disciplinární delikty se vztahuje vždy na poměrně konkrétně vymezenou skupinu osob, které se nachází v určitém zvláštním právním vztahu k instituci (v širokém pojetí). Tyto osoby pak mohou být subjektem disciplinárního deliktu. Subjekt disciplinárních deliktů je tak reprezentován mnohem užší výsečí, než jak je tomu např. u subjektu přestupků. U disciplinárních deliktů se, až na jedinou výjimku<sup>444</sup>, jedná o fyzické osoby.

Subjektem disciplinárního deliktu (kárného provinění) dle ZSS může být pouze státní zaměstnanec. Zákonodárce však z odpovědnosti navíc vylučuje určitou skupinu státních zaměstnanců, tedy zužuje množinu subjektů kárného provinění. Konkrétně jde o náměstka pro státní službu a státního tajemníka (srov. § 88 odst. 2 ZSS).<sup>445</sup> Důvod pro takovou úpravu je podle mého názoru prozaický. Je jím větší politická kontrolovatelnost. I pro tyto osoby jsou sice mj. stanoveny podmínky odvolání z jejich služebního místa podobné disciplinární odpovědnosti<sup>446</sup>, avšak rozhodování o jejich odvolání je svěřeno tomu, kdo je jmenoval, tedy

---

<sup>444</sup> Tuto výjimku zmiňuje Kopecký. Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 310. Konkrétně jde o odpovědnost společnosti (právnícké osoby) patentových zástupců a zahraniční organizační formy podle zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích.

<sup>445</sup> Do 28. 2. 2019 byl přitom z množiny subjektů vyňat pouze náměstek pro státní službu. Státní tajemník do uvedeného ustanovení přibyl až na základě novely provedené zákonem č. 35/2019 Sb. Tato část byla do zákona vložena na základě pozměňovacího návrhu poslankyně a t.č. ministryně pro místní rozvoj Dostálové. Z jejího odůvodnění tohoto návrhu je jednoznačně zřejmá snaha dostat i státního tajemníka do „politického područí“, (odvolatelnost – odvolává ten, kdo jmenoval). Srov. její odůvodnění: „*S ohledem na vrcholné postavení státního tajemníka v systému státní služby, kdy státní tajemník je – stejně jako náměstek ministra vnitra pro státní službu – jmenován vládou, přičemž vykonává komplexní činnosti v souvislosti s personálním zajištěním chodu ministerstva a Úřadu vlády, se jeví jako vhodnější řešení, aby ani státní tajemník nepodléhal kárné odpovědnosti. Na druhou stranu je třeba zajistit, aby obdobně jako náměstek ministra vnitra pro státní službu mohl být odvolán tím, kdo ho na dané služební místo jmenoval, pokud se dopustí závažných jednání uvedených v § 60 odst. 3 zákona o státní službě.*“

<sup>446</sup> Srov. ustanovení § 60 odst. 3 ZSS: „*Náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro*

vládě, a nikoliv kárným komisím. Podstatné pak je, že na takové rozhodování vlády se nevztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby, ani ustanovení správního řádu o správním řízení.<sup>447</sup> Jelikož však odvolání zasahuje do veřejných subjektivních práv (veřejné subjektivní sféry) odvolané osoby, je rozhodnutí vlády o odvolání, ať už k němu dojde z jakýchkoliv důvodů, přezkoumatelné ve správním soudnictví, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.<sup>448</sup> Systém *checks and balances* mezi mocí výkonnou a soudní je tu, byť v omezené míře, zajištěn.

Subjektem disciplinárního deliktu pak logicky nemůžou být ani zaměstnanci ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu, a tzv. političtí náměstci (náměstci členů vlády). Obě tyto skupiny jsou totiž v pracovním poměru, nikoliv v poměru služebním.

Subjekt je pak zpravidla charakterizován věkem a přičetností.<sup>449</sup> K těmto aspektům u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců jsem se vyjádřil již shora.

#### 6.3.2.4. Subjektivní stránka

Subjektivní stránka disciplinárního deliktu je především představována zaviněním jako obligatorním znakem subjektivní stránky. To je definováno jako „*psychický vztah člověka (pachatele) k porušení nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu, které je vyvoláno způsobem zákonem stanoveným, nebo též stručněji jako vztah pachatele k určitým skutečnostem, jež zakládají trestný čin, resp. přestupek.*“<sup>450</sup>

---

*státní službu není obsazeno, se ze služebního místa odvolá i v případě, pokud zvlášť závažným způsobem porušil služební kázeň nebo se dopustil zaviněného jednání, jímž narušil důstojnost své funkce nebo ohrozil důvěru v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno, se ze služebního místa dále odvolá v případě, že nevykonává službu po dobu delší než 6 měsíců. Návrh na odvolání náměstka pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu předkládá vládě ministr vnitra, návrh na odvolání státního tajemníka předkládá vládě příslušný ministr nebo vedoucí Úřadu vlády po projednání s náměstkem pro státní službu.“*

<sup>447</sup> Srov. ustanovení § 159 odst. 2 písm. a) ZSS: „Ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení se nevztahují na rozhodování o jmenování na služební místo představeného a odvolání z tohoto služebního místa, pokud spadá do působnosti vlády.“

<sup>448</sup> K tomu srov. KOPECKÝ, M. a PICHRT, J. Komentář k 60 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, s. 234. To potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 10. 2019, č.j. 2 Ads 261/2018-54, v němž uvedl: „*Samostatně přezkoumatelným rozhodnutím je až následné odvolání ze služebního místa. V rámci jeho přezkumu je možný přezkum zákonnosti systemizace či změny organizační struktury.*“ Jen pro úplnost uvádím, že ve zmíněném rozsudku se Nejvyšší správní soud věnoval samostatně nepřezkoumatelnosti usnesení vlády o systemizaci služebních míst.

<sup>449</sup> PROVAZNÍK, J. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 190.

<sup>450</sup> MATES, P. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 96-97.

Nejvyšší soud pak ve vztahu k trestným činům k subjektivní stránce uvedl: „*Subjektivní stránka je takovým psychickým vztahem pachatele, který nelze přímo pozorovat, a na zavinění lze proto usuzovat ze všech okolností případu, za kterých ke spáchání trestného činu došlo. Může to být i určité chování pachatele, neboť i jednání je projevem vůle.*“<sup>451</sup> Zavinění je pak tvořenou složkou vědění a složkou vůle.<sup>452</sup>

U disciplinárního deliktu státního zaměstnance zákonodárce jednoznačně učinil zavinění součástí skutkové podstaty.<sup>453</sup> Staša a Kopecký k disciplinárním deliktům obecně uvádí, že správní disciplinární delikt fyzické osoby musí být zřejmě vždy založen na odpovědnosti za zavinění.<sup>454</sup> Byť nejsem zcela přesvědčen, že uvedené tvrzení by bylo možné použít i tam, kde zákonodárce zavinění přímo jako součást skutkové podstaty nestanoví, jako axiom<sup>455</sup>, vypadá to, že se k němu kloní i kárný senát Nejvyššího soudu ve věcech soudních exekutorů. Zde je nutno nejdříve připomenout, že kárné provinění exekutora není podle dnešní doktríny správním disciplinárním deliktem, neboť o odpovědnosti nerozhoduje správní orgán.<sup>456</sup> Stále se však jedná o delikt spadající do širší skupiny veřejných (veřejnoprávních) disciplinárních deliktů, které ve své podstatě (do jisté míry) vykazují podobné znaky, ať už se jedná o správní disciplinární delikt, či jiný veřejný disciplinární delikt. Zákonodárce v exekučním řádu při zakotvování kárné (disciplinární) odpovědnosti nevyužil možnosti zavinění explicitně zahrnout do skutkové podstaty kárného provinění. V rozhodnutí ze dne 9. 4. 2013, č.j. 15 Kse 8/2012-118, se kárný senát Nejvyššího správního soudu zabýval tím, zda i v takovém případě je disciplinární odpovědnost založena na zavinění. Kárný senát, vědom si toho, že zavinění není explicitně u kárného provinění exekutora v zákoně obsaženo, uzavřel, že „[z]ákonné vymezení kárného provinění soudního exekutora neupravuje explicitně otázku formy zavinění. Je tedy nutno vycházet z výše konstatovaného, tj. že zavinění je obligatorním znakem každého kárného provinění, ...“. Navíc dále z odůvodnění vyplývá, že uvedené se vztahuje na všechny disciplinární delikty obecně. Jak jsem již shora konstatoval, o správnosti tohoto názoru nejsem přesvědčen. Jak názor vyslovený kárným senátem, tak zastávaný doktrínou totiž postrádá bližší odůvodnění, když pouze konstatuje, že zavinění je vždy

<sup>451</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. 8 Tdo 394/2010.

<sup>452</sup> Srov. VETEŠNÍK, P. Komentář k § 15 PřesZ. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 111.

<sup>453</sup> Ustanovení § 88 odst. 1 ZSS: „Zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním.“

<sup>454</sup> Srov. STAŠA, J. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 201. Stejný názor pak zastává Kopecký. Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 310.

<sup>455</sup> Ostatně sám Staša (srov. předchozí poznámka) používá pojmu „zřejmě“.

<sup>456</sup> K tomu srov. např. STAŠA, J. In: MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 202. Či srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 151.

obligatorním znakem disciplinárního deliktu.<sup>457</sup> Z čeho je však toto dovozováno? Z podobnosti s přestupky? U nich však zákon zakotvuje zavinění explicitně (navíc podobnost je zde značně omezená). Z toho, že v jiných předpisech upravujících jak správní disciplinární delikty, tak veřejné disciplinární delikty ostatní bývá zavinění u deliktů výslovně zakotveno? Jednalo by se pak snad u exekučního řádu (a hypoteticky i u dalších předpisů) o nezáměrné opomenutí zákonodárce, které by bylo nutné vyplnit analogií *iuris*? Pravděpodobně ano, ale podrobnější rozbor není předmětem této práce. Uvedeným se není totiž potřeba blíže zabývat, a to proto, že ZSS vylučuje jakékoliv pochybnosti o tom, zda je zavinění k disciplinární odpovědnosti skutečně potřeba. Zákonodárce v ZSS zavinění jako obligatorní subjektivní stránku kárného provinění státního zástupce explicitně stanoví.

U zavinění, aniž by bylo nutné dále v zákoně specifikovat<sup>458</sup>, rozlišujeme jednotlivé formy zavinění na:

- úmysl přímý – chtěl porušit (ohrozit) chráněný zájem,
- úmysl nepřímý – věděl, že svým jednáním může porušit (ohrozit) chráněný zájem a pro případ, že se tak stane, byl s tím srozuměn,
- nedbalost vědomá – věděl, že může porušit (ohrozit) chráněný zájem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že se tak nestane,
- nedbalost nevědomá – nevěděl, že může porušit (ohrozit) chráněný zájem, ale vědět měl a mohl.

Pokud pak u zavinění není v právním předpise podrobněji rozvedeno, je třeba vycházet z toho, že k odpovědnosti postačí zavinění nedbalostní.<sup>459</sup> I toto, avšak zde pro to existuje již lepší argumentační základ<sup>460</sup>, u disciplinárních deliktů obecně vyplývá ze shora citovaného rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu: „*Obecně lze v kárném či jiném*

---

<sup>457</sup> Kárný senát dokonce sám uvádí, že z povahy věci je zde analogie k trestnímu zákoníku vyloučena. Pak bez bližšího odůvodnění dodává, že „[z]avinění je jakožto subjektivní stránka kárného provinění jedním z obligatorních znaků skutkové podstaty každého kárného provinění.“

<sup>458</sup> Jedná se *de facto* o doktrinární pojem, u něhož se veškeré výklady o tom, že existuje buď ve formě nedbalosti, nebo úmyslu, shodují. Zákonodárce v některých předpisech však toto výslovně konkretizuje. Z pohledu správních disciplinárních deliktů tak činí např. v ZSPPBS (srov. § 50 odst. 2 a 3), když konkrétně definuje nedbalost vědomou a nevědomou a úmysl přímý a nepřímý.

<sup>459</sup> Např. ZSPPBS definuje, co se rozumí úmyslem přímým a nepřímým a nedbalostí vědomou a nevědomou, avšak již nestanoví, že by k určité odpovědnosti bylo potřeba buď úmyslu, či stačila nedbalost. Proto je nutno uzavřít, že postačí nedbalost nevědomá (jako nejnižší forma zavinění). K tomuto závěru dospěl i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č.j. 15 A 61/2012-42.

<sup>460</sup> Pojem zavinění bez bližší specifikace totiž zahrnuje všechny jeho formy. Pokud zákonodárce chce stanovit odpovědnost jen za určitou formu zavinění, musí tak učinit výslovně (srov. např. § 13 odst. 2 trestní zákoníku: „*K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.*“).

*disciplinárním řízení zavinění definovat jako vnitřní vztah obviněné osoby k poruše nebo ohrožení objektu kárného provinění. Zavinění může být jak úmyslné, tak i nedbalostní. Zákonné vymezení kárného provinění soudního exekutora neupravuje explicitně otázku formy zavinění. Je tedy nutno vycházet z výše konstatovaného, tj. že zavinění je obligatorním znakem každého kárného provinění, vzhledem k tomu, že zákon nijak nespecifikuje jeho formu, přichází v úvahu jak zavinění úmyslné, tak i nedbalostní.*<sup>461</sup> Opět platí, že při vědomí odlišnosti správních disciplinárních deliktů a jiných veřejných disciplinárních deliktů se domnívám, že uvedené platí pro zastřešující kategorii veřejných disciplinárních deliktů obecně (tedy samozřejmě tam, kde bude najisto postaveno, že zavinění je třeba). Uvedené se tedy aplikuje i u kárných provinění státních zaměstnanců.

S ohledem na uvedené lze tak uzavřít, že u disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců postačí nejnižší forma zavinění, tedy nedbalost nevědomá.

Byť tedy k odpovědnosti za kárné provinění státního zaměstnance není třeba úmyslu, je zřejmé, že úmyslné jednání by mělo být postiženo přísnější sankcí, tedy přísnějším kárným opatřením. To vyplývá jak ze samotné podstaty, tak přímo z ustanovení § 89 odst. 3 ZSS, kdy zákonodárce ukládá kárným komisím, aby při určení druhu kárného opatření v rámci posuzování závažnosti přihlížely mj. k míře zavinění.

Tolik tedy k zavinění u kárných provinění státních zaměstnanců. Existují pak ještě fakultativní znaky subjektivní stránky. Mezi ně se u trestných činů (a přestupků) zpravidla řadí pohnutka, cíl a záměr. Pohnutka je představována vnitřní motivací pachatele (např. nenávisť, hamižnost). Cíl pak představuje to, čeho chce pachatel svým činem dosáhnout. Cíl zpravidla koresponduje s pohnutkou.<sup>462</sup> Záměr je pak otázkou spíše pokračování v trestném činu.<sup>463</sup>

U disciplinárních deliktů se uvedené znaky ve skutkových podstatách neobjevují, jsou však opět zařazeny mezi demonstrativní kritéria závažnosti, ke kterým musí kárné komise přihlížet při určení druhu kárného opatření. Pohnutka je v demonstrativní výčtu § 89 odst. 3 ZSS uvedena výslovně, cíl nikoliv. To však nic nemění na to, že i cíl jednání lze subsumovat pod kritérium závažnosti kárného jednání.

---

<sup>461</sup> Srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2013, č.j. 15 Kse 8/2012-118.

<sup>462</sup> Např. motivací (pohnutkou) pachatele je jeho hamižnost, cílem je získat obohacení (tedy uspokojit svůj motiv). Nemusí tomu tak být vždy. Uvést lze příklad nájemného vraha. Jeho motivem je ziskuchtivost (dostat zapláceno za nelegální úkol), cílem je však usmrcení konkrétního člověka.

<sup>463</sup> K celému tomuto odstavci srov. PROVAZNÍK, J. Komentář k § 13 trestního zákoníku. In: ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 191-192.

Pohnutka je poté zmíněna v demonstrativním výčtu zmíněného ustanovení ještě jednou, a to jako jedno ze subkritérií zvláštní závažnosti kárného provinění, za které lze státnímu zaměstnanci uložit kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru. Zákodárce zde výslovně zmiňuje jednání ze zavrženíhodných pohnutek.

Byť se tedy u pohnutky a cíle nebude jednat o znak skutkové podstaty, jejich význam je s ohledem na uvedené poměrně podstatný. Pohnutka a cíl budou hrát významnou roli při ukládání konkrétního kárného opatření.

Pokud je kárná odpovědnost státního zaměstnance dovozována z porušení povinností konkretizovaných ve služebním předpise či v příkaze k výkonu služby, je v řízení nutno prokázat, že s těmito byl státní zaměstnanec řádně seznámen<sup>464</sup>. Jen v takovém případě je možno uvozovat o zavinění.

#### 6.4. Materiální znak kárného provinění státního zaměstnance

Kromě formálních znaků lze u přestupků dohledat ještě znak materiální. Tím je společenská škodlivost činu.<sup>465</sup> Tento znak zákonodárce zakotvil přímo do ustanovení § 5 PřesZ, které definuje přestupek následovně: „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“ Jedná se tak o materiálně-formální pojetí.<sup>466</sup> Někdy je také materiální stránka přestupku nazývána materiálním korektivem.<sup>467, 468</sup> Tím se systém přestupkového práva odlišuje od systému práva trestního. Trestný čin je totiž založen na formálním pojetí, které je

---

<sup>464</sup> A u služebního předpisu navíc, že mu byl k němu zajištěn přístup. Srov. ustanovení § 11 odst. 3 *in fine* ZSS: „*Služební úřad je povinen zajistit, aby tyto osoby byly se služebními předpisy řádně seznámeny a měly k nim zajištěn přístup.*“

<sup>465</sup> K obecné, typové a konkrétní společenské škodlivosti u přestupků srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 98-100.

<sup>466</sup> K tomu z důvodové zprávy k PřesZ: „*Přestupek je vymezen na základě materiálně-formálního pojetí, přičemž ke vzniku odpovědnosti za přestupek bude muset dojít k naplnění všech jeho znaků současně – to znamená, že musí jít o protiprávní společensky škodlivý čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a zároveň vykazuje znaky stanovené zákonem, tedy obecné znaky přestupku i znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku, nejde-li o trestný čin.*“ Důvodová zpráva dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

<sup>467</sup> Srov. RIGEL, F. Komentář k § 5 PřesZ. In: BOHADLO, D. et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 47.

<sup>468</sup> Např. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2020, č.j. 3 As 80/2018-32, v němž se uvádí: „*Svou relevanci totiž může mít právě z pohledu naplnění materiální stránky přestupku, která je jistým zákonným korektivem, vyjadřujícím zásadu minima non curat praetor. Ve většině případů je materiální stránka (společenská nebezpečnost) per se dána již samotným naplněním formální stránky přestupku, neboť již legislativní vymezení pojmových znaků jednotlivých přestupků předpokládá, že jde o jednání společensky škodlivá, respektive v míře odpovídající povaze přestupků nebezpečná. Mohou však nastat výjimečné případy, kdy tomu tak nebude...“.*

korigováno buď procesně-právní oportunitou, nebo zásadou subsidiarity.<sup>469</sup> Teoreticky se tedy jedná o odlišné koncepty, kdy u odpovědnosti za přestupek musí dojít k naplnění jak formálního, tak materiálního kritéria, zatímco u trestného činu postačí naplnění formálních kritérií a materiální znak nastupuje až jako korektiv. V praktických dopadech (důsledcích) jsou si však uvedené koncepty poměrně podobné.<sup>470</sup>

Jednou z výzkumných otázek této disertační práce je to, zda lze dovozovat existenci materiálního znaku, tedy škodlivosti, i u disciplinárního deliktu.

Jak jsem již několikrát zdůraznil, disciplinární delikty státních zaměstnanců nejsou trestnými činy ve smyslu čl. 6 EÚLP. Proto nelze bez dalšího uzavřít, že ta pravidla, která platí pro trestné činy a případně přestupky, jež se pro tyto účely za trestné činy považují, platí i pro disciplinární delikty. Byť se svou povahou disciplinární delikty mohou částečně blížit přestupkům, tato podobnost podle mého názoru tkví spíše ve stejných doktrinárních základech těchto subsystemů správního trestání<sup>471</sup>. Z prosté systémové a doktrinární podobnosti o existenci materiálního znaku ještě usuzovat nelze, neboť je volbou zákonodárce, jaké pojetí „činu“ v onom konkrétním subsystému zvolí.

Uvedené nelze dovést ani za použití analogie *iuris*, jak jsem učinil např. u pravidla přičetnosti. To, že zákonodárce pojal disciplinární delikt státního zaměstnance ve formálním pojetí, je totiž jeho vědomým rozhodnutím. Neexistuje zde tak mezera v zákoně. Navíc takové rozhodnutí ani nezpůsobuje nějaké extrémní nespravedlnosti, které by bylo potřeba zaplňovat právě za použití analogie *iuris*. Disciplinární delikt totiž již ze své podstaty nemůže být tolik společensky škodlivý, jak je tomu např. u trestného činu či přestupku.

Jelikož skutková podstata kárného provinění státního zaměstnance neobsahuje materiální znak a ten nelze dovést ani postupy shora uvedenými, lze tak uzavřít, že materiální znak není součástí skutkové podstaty disciplinárního deliktu státního zaměstnance a disciplinární odpovědnost je tak založena na formálním pojetí. Nesprávně tak, podle mého,

---

<sup>469</sup> JELÍNEK, J. In: JELÍNEK, J. et al. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 8. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 136 a násl.

<sup>470</sup> U přestupků je totiž, jak vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 80/2018-32, naplnění materiální stránky dáno již samotným naplněním formální stránky, a jen ve výjimečných případech se dovodí absence materiální stránky.

<sup>471</sup> Srov. např. důvodovou zprávu k neohrabaně vymezenému ustanovení § 112 odst. 1 PřesZ, ve které předkladatel uvádí: „*Navíc se disciplinární delikty svou povahou nejvíce blíží přestupkům, a proto je jejich výslovné zmínění v tomto ustanovení vhodné z hlediska posílení právní jistoty.*“ Důvodová zpráva dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>). Opět zdůrazňuji, že podobnost tu je, avšak ne taková podobnost, která by opodstatňovala takový výklad, který by „chybějící“ instituty u disciplinárních deliktů automaticky nahradil instituty přestupkového práva (tak se může dít pouze v odůvodněných případech – srov. např. shora u přičetnosti, okolností vylučujících protiprávnost – tam, kde se jedná o skutečnou mezeru v zákoně, nikoliv o volbu zákonodárce).



náměstek ministra vnitra pro státní službu v metodickém pokynu č. 3/2016, v čl. 14 „Společenská škodlivost“ uvádí: „*Ke vzniku kárné odpovědnosti je třeba, aby jednání, které je kárným proviněním, naplňovalo nejen formální znaky (znaky skutkové podstaty), ale i znak materiální, tedy vykazovalo společenskou škodlivost, a to přesto, že tento znak není v ZSS uveden (tato skutečnost vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu).*“ V poznámce pod čarou pak náměstek odkazuje na následující judikaturu: rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-121, a ze dne 31. 10. 2008, č.j. 7 Afs 27/2008-46. Ani jeden z uvedených rozsudků se však nevěnuje podrobněji disciplinární odpovědnosti. Oba se zabývají kategorií, která před reformou přestupkového práva byla známa jako jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob.<sup>472</sup> U nich však samozřejmě byla splněna Engelova kritéria, a jednalo se tak o trestné činy (*largo sensu*), a proto bylo třeba uplatňovat i kritérium společenské škodlivosti stejně, jak je tomu u trestných činů (a přestupků). U disciplinárních deliktů státních zaměstnanců tomu tak však nebude. Proto tento názor považuji za nesprávný.

V poměrně aktuální judikatuře se však tento nesprávný (a nedostatečně odůvodněný) názor nedávno taktéž objevil.<sup>473</sup> Skutková podstata kárného provinění státního zaměstnance je však, jak jsem shora odůvodnil, založena čistě na formálním pojetí. Náměstek ve zmíněném pokynu sice podle mého názoru dále s pojmem škodlivost pracuje ve vztahu kárné opatření vs. výtky (k tomu hned dále) správně, avšak tento vztah a použití kritéria škodlivosti k vymezení hranic mezi těmito pojmy nelze zaměňovat s tím, že zákonodárce materiální stránku disciplinárního deliktu jako znak skutkové podstaty nestanovil, a její existenci nelze dovodit ani z podobnosti s přestupky či z jednoty právního řádu.<sup>474</sup> Tím, že náměstek však uvedené

---

<sup>472</sup> Rozsudek č.j. 7 Afs 27/2008-46 sice zmiňuje i disciplinární delikty, avšak to zcela okrajově, a navíc v nesprávném kontextu.

<sup>473</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 2. 2021, č.j. 57 Ad 8/2020-53, který podle mého názoru nesprávně tuto skutečnost dovozuje z judikatury, která se však disciplinárních deliktů vůbec netýká. Krajský soud zde nebere v potaz, že u přestupků je ona materiální stránka zakotvena přímo v zákoně, popř. dovozována z jejich trestněprávního charakteru (čl. 6 odst. 1 EÚLP). To však u kárných provinění státních zaměstnanců zcela schází. Stejně tak existenci materiální stránky kárného provinění státního zaměstnance dovodil i dříve Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 24. 11. 2020, č.j. 3 Ad 24/2017-62. V něm uvedl: „*Ačkoliv z předmětného právního předpisu, konkrétně z § 88 odst. 1 zákona o státní službě neplyne nutnost naplnění materiálního znaku kárného provinění, je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu naplnění i společenské škodlivosti jakožto materiálního znaku deliktu.*“ O jakou konkrétní judikaturu jde, však Městský soud neuvádí. Lze dovozovat, že měl na mysli shora zmíněné rozsudky č.j. 8 As 17/2007-121 a č.j. 7 Afs 27/2008-46. Jak jsem však již zmínil, z nich takový závěr ve vztahu k disciplinárním deliktům nevyplývá (navíc v druhém zmíněném rozsudku je vyjádřen nesprávný a překonaný názor, že trestním řízením ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP jsou i řízení o disciplinárních deliktech. Na uvedeném lze dokreslit, jakou řetězovou reakcí dalších názorů, které postrádají jakékoliv podrobnější odůvodnění, uvedená nesprávnost a přílišná judikatorní horlivost způsobila (a nadále způsobuje, srov. zmíněné rozsudky Krajského soudu v Plzni a Městského soudu v Praze).

<sup>474</sup> Takové nesprávné použití v metodickém pokynu však pravděpodobně založí správní praxi, neboť i nezákonná (zde spíše doktrinárně nesprávná) praxe může založit legitimní očekávání. Byť se uvedená praxe pohybuje mimo rámeček zákona, vytváří oprávněnou důvěru adresátů v to, že disciplinární delikt je založen i na materiálním pojetí

zahrnul do veřejně dostupného metodického pokynu, který je kárnými komisemi následován, pravděpodobně založil správní praxi, kterou je nyní třeba následovat, a to navzdory tomu, že se jedná o správní praxi, která je podle mého názoru v rozporu se zákonem (navíc nyní lze argumentovat i zmíněnými rozsudky správních soudů, které tento názor taktéž nesprávně zastávají). Opět však zdůrazňuji, že uvedené závěry považuji za (doktrinálně, i z hlediska zákona) nesprávné. Zároveň si však uvědomuji, že se jedná o názory převažující (avšak nedostatečně odůvodněné).<sup>475</sup>

Jak jsem již naznačil, kritérium škodlivosti, resp. její intenzity, má podle mého názoru u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců správně hrát jinou roli, než jakou je materiální stránka *stricto sensu*. Taková role tedy není jako součást skutkové podstaty (materiální znak *stricto sensu*), avšak domnívám se, že škodlivost je potřeba brát v potaz u rozlišování mezi jednáním postižitelným kárným opatřením a jednáním postižitelným pouze výtkou.

Podle ustanovení § 88 odst. 3 ZSS platí: „*Drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.*“

Uvedené ustanovení tak dle mého názoru obsahuje institut, který je velice podobný materiálnímu korektivu (tedy zásadě trestání jako *ultima ratio*). O skutečný materiální korektiv se však nejedná, neboť i drobné nedostatky ve službě mohou být čistě formálně kárným proviněním, a jako takové mohou být potrestány uložením kárného opatření. I drobný nedostatek ve službě musí totiž vyplývat z porušení služební kázně, tedy z porušení povinnosti stanovené státnímu zaměstnanci.<sup>476</sup> Jelikož je však disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců založena na formálním pojetí, je *de facto* každé takové zaviněné porušení kárným proviněním. Tento korektiv výtky zde tedy nesměřuje k samotné disciplinární odpovědnosti, ale spíše k tomu, jak bude na kárné provinění reagováno. Jedná se tak o jakýsi nepravý materiální korektiv nacházející se v rovině aplikační.

Zákonodárce podle mého názoru právě použitím pojmu drobný nedostatek naznačuje, že takové jednání, které sice lze kvalifikovat jako kárné provinění, avšak intenzita jeho dopadů

---

(srov. i dále citovaná rozhodnutí kárných senátů ve věcech státních zástupců a soudců – zjednodušeně, pokud o existenci materiálního kritéria v příbuzných oblastech nesprávně dovozují i soudy, nelze zde adresátovi upřít oprávněné očekávání). Podrobněji se správní praxi s ohledem na existenci zmíněného metodického pokynu věnuji v podkapitole 7.6.1. Volba vhodného kárného opatření.

<sup>475</sup> HŘEBÍKOVÁ, I. Komentář k § 88 ZSS In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 508-509.

<sup>476</sup> Srov. CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Ročník LIII, 2020, č. 4, s. 201-218.

(škodlivosti) je velice nízká, lze řešit výtkou. Připomínám však, že *stricto sensu* se i u drobných nedostatků stále bude jednat o kárné provinění (proto zde není namístě uvažovat o pravém materiálním korektivu). Zákon dává představenému nebo služebnímu orgánu k uvážení, zda takový postup u drobných nedostatků (nezávažných kárných provinění) zvolí – zda se záležitost vyřeší v kárném řízení, či zda pouze udělením výtky, která nespadá pod enumerativně vyjmenovaná kárná opatření. Tento (nepravý) korektiv je tak přesunut do aplikační roviny a lze ho do jisté míry připodobnit zásadě opportunity aplikované v trestním řízení.

U podobných institutů se pak můžeme setkat s pojmem subsidiarita kárné represe. Jedná se však podle mého názoru o nepřesný pojem, neboť navzdory tomu, že výtka není řazena mezi kárná opatření, stále se jedná o způsob kárné represe. Subsidiarita pak míří k nejvhodnějšímu zvolení kárného postihu, a není jí korigováno formální pojetí disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, nýbrž pouze volen nejvhodnější prostředek k postihu kárného provinění (ať už se jedná o „klasické“ porušení služební kázně, či o porušení zakládající drobný nedostatek ve službě). Zároveň si však uvědomuji, že kritika nepřesnosti tohoto pojmu může být až zbytečná, neboť vhodnějšího pojmu jsem sám nedohledal.<sup>477</sup>

Varianta subsidiarity v podobě „výtka vs. kárné opatření“ je pak kromě ZSS zakotvena i v jiných předpisech regulujících veřejné disciplinární právo. Např. je možnost volby vhodného postihu zakotvena v ustanovení § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. K tomu kárný senát Nejvyššího správního soudu uvedl: „*Dále podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství může vedoucí státní zástupce drobné nedostatky a poklesky státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení. V kárném řízení ve věcech státních zástupců se tedy aplikují principy subsidiarity kárného postihu a kárnou odpovědnost lze dovozovat pouze v závažných případech, v nichž nepostačuje uplatnění mechanismů řízení v soustavě státního zastupitelství. Porušení povinností při výkonu funkce státního zástupce proto naplňuje znaky skutkové podstaty kárného provinění podle § 28 zákona o státním zastupitelství, jen je-li zaviněné a dosahuje-li větší intenzity.*“<sup>478</sup> Podobný závěr činí kárný senát i ve vztahu k soudcům.<sup>479</sup>

---

<sup>477</sup> O skutečné subsidiaritě kárné represe lze hovořit např. u auditorů, kterým může být nejdříve dán prostor k nápravě zjištěných nedostatků. K tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, č.j. 5 A 54/2013-86: „*Soud konstatuje, že kárné řízení dle § 26 zákona o auditorech je možné zahájit vždy tehdy, když je naplněna generální skutková podstata § 25 odst. 1 téhož zákona. Žalobcem citované ustanovení upravuje postup v rámci kontroly kvality, pokud auditor v doporučené lhůtě neodstraní zjištěné nedostatky. Přirozeným důsledkem takové situace je zahájení kárného řízení. Ze znění § 24 odst. 10 zákona o auditorech je zjevná subsidiarita kárné represe, neboť je upřednostňována náprava nedostatků před uložením postihu.*“

<sup>478</sup> Rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2019, č.j. 12 Ksz 2/2018-165.

<sup>479</sup> Srov. např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2015, č.j. 13 Kss 6/2014-138.

Kárný senát zde sice hovoří o principu subsidiarity kárné represe, avšak tento princip dovozuje (správně) přímo ze zákonného znění.<sup>480</sup> Potud považuji odůvodnění za správné. Neztotožňuji se však s tím, že jen porušení větší intenzity naplňuje znaky skutkové podstaty kárného provinění. Ani u státních zástupců není škodlivost znakem skutkové podstaty. Škodlivost, resp. její intenzita, i zde vystupuje jako nepravý materiální (aplikační) korektiv, na jehož základě je třeba zvolit správný postih. U těch nejméně intenzivních porušení bude takovým postihem výtka, čistě formálně se však stále bude jednat o kárné provinění (které lze projednat v kárném řízení). V důsledku však jak moje pojetí, tak pojetí kárného senátu<sup>481</sup> vedou k podobným výsledkům, a není tak asi třeba až tak důkladně lpět na podrobném rozlišování, jak činím já.

Doktrinálně správný je však ve vztahu k ZSS podle mého názoru pouze následující závěr. Skutková podstata kárného provinění státního zaměstnance v sobě nezahrnuje materiální znak. Jako jakýsi nepravý materiální korektiv však může vystupovat ustanovení § 88 odst. 3 ZSS, tedy možnost udělení výtky za drobné nedostatky ve službě. I drobné nedostatky ve službě jsou však kárným proviněním. Jedná se však o takové kárné provinění, které není třeba projednat v kárném řízení (jeho projednání v kárném řízení však s ohledem na formální pojetí kárného provinění nic *de lege lata* nebrání). V tom lze spatřovat jistou subsidiaritu uplatňování postihů za kárné provinění vyvěrající z intenzity škodlivosti kárného jednání.<sup>482</sup> Jde o aplikační rovinu (tedy rovinu podobnou trestnímu řízení – zde avšak pouze ve vztahu výtka vs. kárná opatření). Je totiž na úvaze „trestajícího“, zda se rozhodne jít cestou výtky, či cestou podání podnětu kárné komisi. Shora uvedené názory (metodický pokyn, rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 57 Ad 8/2020-53 a rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 3 AD 24/2017-62) považuji za doktrinálně nesprávné, avšak uvědomuji si, že v dalších

---

<sup>480</sup> Princip subsidiarity kárné represe bez jeho zákonného vyjádření, tedy jako obecně uznávaný princip, podle mého názoru neexistuje.

<sup>481</sup> Tento názor kárný senát zastává dlouhodobě – srov. rozhodnutí ze dne 9. 3. 2015, č.j. 12 Ksz 13/2014-71; ze dne 13. 4. 2015, č.j. 12 Ksz 1/2014-107; ze dne 10. 11. 2015, č.j. 12 Ksz 2/2015-78; ze dne 14. 2. 2017, č.j. 12 Ksz 4/2016-142; ze dne 26. 9. 2017, č.j. 12 Ksz 2/2017-42; ze dne 6. 2. 2018, č.j. 12 Ksz 9/2017-120; ze dne 27. 2. 2018, č.j. 12 Ksz 10/2017-43; ze dne 20. 3. 2018, č.j. 12 Ksz 11/2017-57; ze dne 24. 4. 2018, č.j. 12 Ksz 13/2017-41; ze dne 9. 10. 2018, č.j. 12 Ksz 4/2018-69; a ze dne 19. 2. 2019, č.j. 12 Ksz 5/2018-49.

<sup>482</sup> U kárné odpovědnosti vojáků k tomuto (subsidiaritě uplatňování postihů) srov. ustanovení § 54 odst. 1 ZVP: „*Postačí-li k nápravě vojáka a k obnovení služební kázně vytknutí méně závažného jednání, které má znaky kázeňského přestupku, kázeňský trest se neuloží.*“ Podle mého názoru je pak zřejmé, že každé zaviněné porušení „vojenské kázně“ (zákon používá pojmu: jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy) naplní znaky kázeňského přestupku. Subsidiarita pak směřuje k vhodnému řešení tohoto přestupku, resp. ke zvolení vhodného opatření. Zde je však jistá odlišnost, neboť u vojáků je i o takovém jednání potřeba vést řízení, pouze se následně upustí od uložení kázeňského trestu. Nejde tak o výtku, jak ji zná ZSS, ale spíše o „postačí projednání“. K tomu srov. SKORUŠA, L. JÍLEK, L. Komentář k § 54 ZVP. In: SKORUŠA, L. et al. *Zákon o vojácích z povolání. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 133.

řízení budou pravděpodobně následovány. To však nemusí být na škodu, neboť tak jako tak se jedná o výklad ve prospěch adresáta veřejnoprávní normy (státního zaměstnance).

## 6.5. Kárná opatření

Podle ustanovení § 89 odst. 1 ZSS platí, že za kárné provinění lze zaměstnanci uložit kárné opatření. Zvolenou textací je naznačeno, že ne za každé kárné provinění je třeba ukládat kárné opatření. Naopak, pokud má kárná komise za to, že k nápravě státního zaměstnance postačí pouhé projednání kárného provinění, od uložení kárného opatření upustí (§ 89 odst. 6 ZSS).

V ustanovení § 89 odst. 2 ZSS pak zákonodárce vyjmenovává kárná opatření. Řadí se mezi ně: písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.<sup>483</sup>

Za kárné provinění pak státnímu zaměstnanci nelze uložit jinou sankci než tu, která je uvedena v ZSS, tedy některou ze shora vyjmenovaných. Takový závěr je často přisuzován trestněprávní zásadě *nulla poena sine lege*.<sup>484</sup> Uplatnění zásady *nullum crimen a nulla poena sine lege* v disciplinárním právu obecně dovodil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2019, č.j. 4 As 43/2019-45, a to u disciplinárního trestání autorizovaných inženýrů (aplikovatelné však obecně): „*Nicméně i ve správním trestání je zapotřebí dodržet zásadu nullum crimen, nulla poena sine lege a trvat na tom, že existenci disciplinárního deliktu může správní orgán konstatovat a za jeho spáchání postihnout určitý subjekt jen tehdy, jsou-li jednáním, jež bylo v rámci disciplinárního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které jsou uvedeny v konkrétní skutkové podstatě obsažené v zákoně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002–33, a ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 Ads 25/2009–87).*“

Byť s uvedenými názory v jejich jádru souhlasím, vytkl bych jim nepřesnost v tom, že zásadu *nullum crimen a nulla poena* uplatňují pouze na základě konstatace, že tato zásada se uplatní ve správním trestání obecně, aniž by dále tato úvaha byla rozvedena.<sup>485</sup>

Jak jsem již několikrát v této práci uvedl, rozhodování o disciplinárním deliktu není rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP. Shora uvedené zásady se pak logicky

---

<sup>483</sup> Předchůdce ZSS, tedy služební zákon z roku 2002, obsahoval zcela shodný výčet kárných opatření.

<sup>484</sup> Srov. např. MATES, P. Komentář k § 89 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 151.

<sup>485</sup> Byť na druhou stranu si uvědomuji, že judikatuře zajisté nelze vytýkat stručnost. O to více tam, kde působí poměrně přesvědčivě a ve prospěch veřejných subjektivních práv.

uplatňují u trestných činů, tedy i u přestupků. Vyplývá to jak z čl. 39 LZPS<sup>486</sup>, tak potažmo i z 7 odst. 1 EÚLP.<sup>487, 488</sup> Pojem trestný čin pak musí být vykládán dle již shora uvedených kritérií, a to nehledě na to, zda zkoumáme tento pojem použitý v LZPS, či v EÚLP. Domnívám se, že to je nutné dovodit z jednoty a předvídatelnosti právního řádu.

Uvedené zásady tak nelze bez dalšího aplikovat i v disciplinárním trestání. Není zde ono „*crimen*“. Uvedenou zásadu lze však dovodit z obecné zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.<sup>489</sup> Jelikož ukládání kárných opatření je výkonem státní moci, je při jejich ukládání kárná komise logicky omezena zákonným výčtem. Dále lze aplikovatelnost této zásady dovodit (a podle mého tak Nejvyšší správní soud také mlčky činí) z jednotnosti systému správního trestání. Jedná se tak o argumentaci doktrinární. Byť kárné provinění není trestným činem, jak je tomu u přestupku, existuje zde podobnost mezi přestupkovým a kárným trestáním. Není zde pak logická překážka (tento výklad nevede k neudržitelným závěrům<sup>490</sup>), která by bránila uplatňování této zásady i v disciplinárním právu, zde konkrétně v kárném právu státních zaměstnanců.

Stejně tak lze u ukládání kárných opatření dovodit aplikaci zásady zákazu retroaktivity a zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Byť opět platí, že se primárně jedná o trestněprávní zásady, které nejsou bez dalšího aplikovatelné v disciplinárním právu, lze jejich aplikovatelnost dovodit z jednoty systému správního trestání (tedy z obecných zásad správního trestání, když uvedené nevede k neudržitelným závěrům). Pokud se tedy tyto zásady uplatňují u přestupků, bude vhodné, aby se uplatňovaly i v dalším subsystému správního trestání, tedy i u disciplinárního trestání. Logická překážka, která by takovému doktrinárnímu dovození bránila, zde neexistuje. „Trestnost“ kárného provinění se tak posuzuje a kárné opatření ukládá podle právní úpravy účinné v době spáchání. To je podle mého názoru možné dovodit nejen z doktrinární podobnosti, ale přímo ze shora zmíněné zásady enumerativnosti veřejnoprávní

---

<sup>486</sup> „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“

<sup>487</sup> „Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.“

<sup>488</sup> Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. 09. 2009, *Scoppola proti Itálii*, stížnost č. 10249/03: „Článek 7 odst. 1 Úmluvy se neomezuje na zákaz retroaktivního používání trestního zákona v neprospěch obžalovaného. V obecnější rovině zakotvuje i zásadu legality trestných činů a trestů (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).“

<sup>489</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 LZPS: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

<sup>490</sup> Zde opět považují za vhodné upozornit, že s podobností si však nelze vystačit vždy. Např. u níže analyzované zásady *non bis in idem* by dovození její aplikace z podobnosti s přestupky (doktrinární dovození) vedlo k absurdním důsledkům – viz v kapitole 7.7. *Non bis in idem* v kárném řízení. U aplikace zásady *nullum crimen* a *nulla poena* však žádné absurdní důsledky nehrozí (navíc je vlastně aplikovatelná v obdobné podobě ze zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí).

pretenzí. Pokud by po spáchání kárného provinění došlo ke změně právní úpravy tak, že ta by se stala příznivější pro pachatele, měla by kárná komise použít této příznivější právní úpravy. To již z enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a ani z jiných zásad dovodit automaticky nelze, a proto jde opravdu o dovození „doktrinální“.

Nyní již k samotným kárným opatřením. Zákonodárce řadí opatření dle intenzity, s jakou může konkrétní opatření do právní sféry státního zaměstnance.

Nejméně závažným kárným opatřením je písemná důtka. Ta by měla být státnímu zaměstnanci ukládána za méně závažná kárná provinění. Písemná důtka je vykonána právní mocí rozhodnutí. Jelikož je však rozhodnutí o uložení kárného opatření zakládáno do spisu, „dopad“ důtky jejím uložení nekončí (může k ní být přihlédnuto ve služebním hodnocení).

Dalším kárným opatřením je pak snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců. Pokud kárná komise dospěje k tomu, že závažnost kárného provinění dosahuje intenzity, pro kterou je vhodné použít tohoto kárného opatření, musí pak zvažovat, jaké procentuální snížení a po jakou dobu je vhodné. Uvedených 15 % a 3 měsíce jsou totiž maxima.

Odvolení ze služebního místa představeného je pak kárným opatřením, které lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění (srov. § 89 odst. 3 ZSS). Právní mocí takového rozhodnutí pak tomuto zaměstnanci končí výkon služby na služebním místě představeného (srov. ustanovení § 60 odst. 4 ZSS). Služební orgán pak pouze rozhodne buď dle § 61 odst. 1 písm. b) ZSS o převedení takového zaměstnance na jiné služební místo, nebo dle § 62 odst. 1 ZSS rozhodne o jeho zařazení mimo výkon služby.<sup>491</sup>

Pouze za zvlášť závažné kárné provinění lze uložit i poslední kárné opatření, tedy propuštění ze služebního poměru. Služební poměr státnímu zaměstnanci končí právní mocí rozhodnutí, kterým bylo toto kárné opatření uloženo.

Jak jsem již shora pojednal, výtka uložená za drobné nedostatky ve službě není řazena mezi kárná opatření. Stále se však jedná o kárný postih, neboť i drobné nedostatky ve službě musí vyvěrat ze zaviněného porušení služební kázně. Rozdíl mezi kárným proviněním, které je nutné řešit v kárném řízení, a kárným proviněním, které lze považovat za drobné nedostatky a lze ho řešit výtkou, pak tkví v intenzitě porušení. Jak jsem shora pojednal, drobné nedostatky a výtka za ně ukládána tak *de facto* do kárného práva státních zaměstnanců implementují jakýsi nepravý materiální korektiv (k tomu srov. kapitolu Materiální znak kárného provinění státního zaměstnance).

---

<sup>491</sup> „Nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až h) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců.“

Procesem ukládání kárných opatření se zabývám níže v samostatné kapitole „Ukládání kárných opatření“ zařazené do procesněprávní části této práce.

Primárním efektem uloženého kárného opatření je ono postižení (represivní a preventivní charakter), které je jádrem kárného opatření. Uložení opatření může mít i však sekundární efekt. Tím je např. to, že členem kárné komise nemůže být ten, komu bylo pravomocně uloženo kárné opatření, pokud nebylo zahlazeno.<sup>492</sup> Další sekundární efekt spočívá v tom, že kárné komise při ukládání kárných opatření přihlíží k tomu, zda již za kárné provinění bylo státnímu zaměstnanci v minulosti uloženo kárné opatření. Kárná komise pak může přihlížet pouze k takovému kárnému opatření, které doposud nebylo zahlazeno<sup>493</sup>, a je tak stále součástí osobního spisu státního zaměstnance. K uloženým kárným opatřením je ostatně přihlíženo i při služebním hodnocení.<sup>494</sup>

ZSS pak tedy upravuje i zahlazování kárných opatření. Zahlazování kárných opatření je projevem toho, že kárná opatření sice plní primárně represivně-preventivní funkci, avšak tato funkce má jistou časovou omezenost. Pokud je tedy zaměstnanec podroben oné represivně-preventivní funkci, dává mu zákonodárce následně druhou šanci spočívající právě v možnosti zahlazení jeho opatření. Takový princip považuji za spravedlivý.<sup>495</sup> Na druhou stranu se domnívám, že je pouhým projevem zákonodárcova pojetí služebního poměru. I pokud by se zákonodárce rozhodl, že kárná opatření se nezahlazují a bude k nim přihlíženo po celou dobu trvání služebního poměru, nebyl by takový přístup protiústavní a nebylo by třeba uvedené zaplňovat analogií *iuris* (popř. vyplňovat nějakým principem společným pro správní trestání – takový neexistuje). O anomálii v právním řádu by se však jednalo.

Ve chvíli, kdy je pravomocně rozhodnuto o uložení kárného opatření, je takové rozhodnutí založeno do osobního spisu státního zaměstnance (srov. § 89 odst. 7 ZSS). Z osobního spisu se takové rozhodnutí vyřazuje až po zahlazení (srov. § 97 odst. 2 ZSS), přičemž to neplatí v případě propuštění ze služebního poměru<sup>496</sup>. Po vyřazení z osobního spisu

---

<sup>492</sup> Srov. ustanovení § 91 odst. 3 ZSS.

<sup>493</sup> U zahlazení kárného opatření se totiž na státního zaměstnance hledí, jako by nebyl za kárné provinění postižen (srov. § 97 ZSS).

<sup>494</sup> Přihlíží se k rozhodnutím o uložení kárného opatření za kárná provinění spáchaná v hodnoceném období. S ohledem na to, že období, za které se provádí služební hodnocení, může být až tříleté (srov. § 155 odst. 5 ZSS), i zde připadá v úvahu situace, kdy v tomto období dojde k zahlazení kárného opatření, a při hodnocení by tak k němu nemělo být přihlíženo.

<sup>495</sup> Právo na druhou šanci, sice v úplně jiném kontextu (poručnictví), výslovně zmínil např. Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 3. 2020, sp. zn. II. ÚS 4054/19. Jedná se podle mého o princip, který by v různé intenzitě měl prosvěcovat celý právní řád (samozřejmě ne neomezeně tak, že každý vždy dostane druhou šanci).

<sup>496</sup> Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru je tedy součástí osobního spisu trvale, resp. až do jeho skartování. K tomu srov. MATES, P. Komentář k § 97 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 159.



se taková rozhodnutí uchovávají odděleně (srov. § 153 odst. 4 ZSS). *A contrario* pak platí, že do osobního spisu se vůbec nezakládá rozhodnutí, kterým sice byl státní zaměstnanec shledán vinným ze spáchání kárného provinění, avšak podle § 89 odst. 6 ZSS bylo od uložení kárného opatření upuštěno.<sup>497</sup>

Podobně se do osobního spisu zakládá písemná výtka. Ta se po jednom roce z osobního spisu vyřadí (srov. § 88 odst. 3 ZSS). Zákon však neřeší, zda se po vyřazení z osobního spisu má písemná výtka uchovávat odděleně, či zda se taková výtka má zničit. S ohledem na mnou dříve vyslovený názor, že i výtka je ukládána za kárná provinění, avšak pouze za taková kárná provinění, která lze považovat za drobné nedostatky ve službě (nepravý materiální korektiv kárného provinění), a zde lze tedy vysledovat jistou podobnost s kárnými opatřeními (avšak zároveň je výtka natolik odlišná, že se o kárné opatření nejedná), lze podle mého postupovat obdobně dle § 153 odst. 4 ZSS a výtku uchovávat odděleně, a tedy ji po uplynutí jednoho roku neničit (neskartovat).

K zahlazení pak dochází přímo *ex lege* uplynutím času, tzn., že státní zaměstnanec nemusí o zahlazení žádat a jakýkoliv orgán o zahlazení rozhodovat. Samotné zahlazení se však navenek projeví až faktickým úkonem spočívajícím ve vyřazení rozhodnutí z osobního spisu, popř. tím, že v jakékoliv jiné situaci již nebude služební orgán k uloženému kárnému opatření přihlížet. Pokud by i přesto nebylo rozhodnutí z osobního spisu vyřazeno<sup>498</sup>, domnívám se, že se bude jednat o nezákonný zásah, proti němuž se státní zaměstnanec může bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. SŘS.<sup>499</sup>

Samotné doby pro zahlazení poté zákonodárce upravuje jednoduše a přehledně, a to v ustanovení § 97 odst. 1 ZSS. K zahlazení písemné důtky dojde po uplynutí jednoho roku ode dne právní moci rozhodnutí. U snížení platu činí doba 2 roky. U ostatních případů doba činí 3 roky.

---

<sup>497</sup> Na takové státního zaměstnance se již od samotného počátku hledí, jako by nebyl postižen. Přesněji řečeno, takový zaměstnanec postižen skutečně nebyl.

<sup>498</sup> O tom se zaměstnanec může dozvědět tak, že vykoná své právo nahlížet do osobního spisu (srov. § 153 odst. 3 ZSS).

<sup>499</sup> S ohledem na subsidiaritu jednotlivých žalobních typů dle SŘS se tzv. zásahová žaloba jeví jako nejhodnější. Nevyřazení ze spisu není rozhodnutím dle § 65 SŘS, ani nečinností správního orgánu (neboť nevede k nevydání rozhodnutí či osvědčení). Přesto se však domnívám, že již samotné nevyřazení výtky ze spisu může zasáhnout do veřejné subjektivní právní sféry státního zaměstnance, a není potřeba „čekat“, až např. v jiném řízení bude přihlédnuto k opatření, které již mělo být zahlazené, a tedy ze spisu vyřazeno. Proto se zásahová žaloba jeví jako vhodný prostředek.

## 6.6. Shrnutí hmotněprávní části – odpovědi na dílčí výzkumné otázky

Abych mohl komplexně pojednat o hmotněprávních aspektech kárného provinění státních zaměstnanců, využil jsem částečné doktrinální podobnosti mezi přestupky a disciplinárními delikty, a vypůjčil jsem si tak znaky přestupků, jak je vymezila judikatura, i pro mé posouzení znaků kárného provinění státních zaměstnanců. To vše při zdůrazňování jednotlivých významných odlišností a při zdůraznění toho, že někde si s pouhou doktrinální podobností jednoduše nevystačíme.

V rámci zkoumání znaku protiprávnosti jsem odpověděl na několik dílčích výzkumných otázek. Kárné provinění operuje s pojmem služební kázeň. Služební kázní se pak rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru službu, ze služebních předpisů a z příkazů.

Pokud jde o povinnosti státnímu zaměstnanci plynoucí z právních předpisů, zdůraznil jsem, že právní předpis není právem definovaný pojem a nelze ho ztotožňovat s pojmem zákony a podzákoné právní předpisy. Jedná se o pojem širší, který v sobě může zahrnovat i takové prameny práva, které sice formálně za právní předpisy označit nelze, avšak obsahově a funkčně se o právní předpisy jedná. Byť to nevyplývá z použití pojmu právní předpisy, dovedl jsem, že státní zaměstnanec je v rámci služební kázně povinen dodržovat i závazné mezinárodní smlouvy a právo EU. Největší kvantum povinností státního zaměstnance však obsahuje přímo ZSS. Nelze však vyloučit, že jednotlivé povinnosti státního zaměstnance budou i do budoucna stanovovány jinými právními předpisy, resp. prameny práva. Vše uvedené je relevantní pouze ve vztahu k povinnostem, které se vztahují k zaměstnancem vykonávané službě. Poukázal jsem tedy na to, že veškeré povinnosti je zaměstnanec povinen dodržovat pouze ve vztahu ke službě, nikoliv v životě soukromém tam, kde jeho jednání nemá žádný vztah ke službě. Jedná se o vztah věcný, kdy nehraje roli, zda zaměstnanec jedná ve služební době či např. o víkend, když čas tráví se svou rodinou. Pokud však mezi jeho jednáním a službou (resp. mezi povinností a službou) existuje jakákoliv věcná souvislost, může být státní zaměstnanec za takové jednání kárně odpovědný. Tam, kde tato souvislost neexistuje, odpovědný být nemůže, neboť zákonodárce nepřistoupil k modelu, že státní zaměstnanec je povinen zachovávat důstojnost profese i ve svém soukromém životě.

Při posuzování povinností plynoucích ze služebních předpisů jsem zdůraznil, že jelikož se jedná o interní normativní akty, nemohou v žádném případě stanovovat povinnosti nové, nýbrž pouze mohou již existující povinnosti konkretizovat. Pokud jde o další vnitřní předpisy, dospěl jsem k závěru, že i ty jsou v rámci služební kázně pro státního zaměstnance závazné.

Navzdory jejich formálnímu označení se bude totiž, pokud budeme dovozovat povinnost dodržovat je v rámci služební kázně, materiálně jednat buď o služební předpis, nebo o soubor příkazů k výkonu služby. Tam, kde však vnitřní předpis obsahově nespadne pod uvedené kategorie, nebude možné dovozovat porušení služební kázně, pokud státní zaměstnanec poruší pravidla uvedená v tomto dokumentu.

Zvláštní pozornost jsem věnoval služebním předpisům upravujícím pravidla etiky. Navzdory výslovnému zmínění pravidel etiky v ZSS, tyto služební předpisy nepoživají žádného speciálního postavení, a ani jimi nelze stanovovat nové povinnosti, nýbrž pouze konkretizovat povinnosti již existující. Uvedené zákonné ustanovení však pravděpodobně působí na tvůrce služebních předpisů tak, že v tomto služebním předpisu mohou jít nad rámec zákona. Není tomu tak. Pokud tak učiní, taková pravidla jsou nevynutitelná.

Pokud je o služební příkazy a povinnosti z nich plynoucí v rámci služební kázně, tak i pro ně platí, že ty mohou pouze existující povinnosti konkretizovat, nikoliv stanovovat nové. Na rozdíl od služebních předpisů se z pohledu teorie práva jedná o interní individuální akty. Většina služebních příkazů směřuje ke konkretizaci povinnosti státního zaměstnance plnit služební úkoly osobně, řádně a včas.

Dovodil jsem, že absence úpravy okolností vylučujících protiprávnost v ZSS je nepravou a nevědomou mezerou v zákoně, kterou je potřeba vyplnit analogií *iuris* za použití úpravy v PřesZ. I v disciplinárním právu státních zaměstnanců se tak aplikují okolnosti vylučující protiprávnost. Konkrétně v úvahu přichází krajní nouze a nutná obrana. I bez analogie lze dovodit, že další okolností vylučující protiprávnost ve vztahu k disciplinárnímu postihu je plnění příkazu (jen v případě, že na rozpor příkazu s právním či služebním předpisem státní zaměstnanec v souladu s podmínkami ZSS upozorní).

U formálních obecných znaků kárného provinění jsem analyzoval především znak přičetnosti. Druhý formální obecný znak – věk – totiž nezpůsobuje výkladové potíže. Státním zaměstnancem se totiž může stát pouze fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let. Pokud jde o znak přičetnosti jako předpoklad odpovědnosti za kárné provinění, zdůraznil jsem, že ta oproti PřesZ v ZSS zakotvena nikterak není. Stejně jako u okolností vylučujících protiprávnost jde o nepravou a nevědomou mezeru, kterou je potřeba vyplnit za pomoci analogie *iuris*. Nejblížeším institutem vhodným pro využití v rámci analogie *iuris* je právě ono pravidlo o ne/přičetnosti v ZSS. Právě to se bude tedy aplikovat i u kárných provinění státních zaměstnanců.

Dále jsem analyzoval formální znaky typové – objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku.

I u kárných proviněních lze objekt dělit dle stupně abstrakce, a to na objekt obecný, druhový a konkrétní. Jedná se však o dělení výsostně teoretické, neboť v praxi se bude vždy bez bližšího rozlišení vycházet z toho, že objektem kárného proviněni státních zaměstnanců je ona disciplína/služební kázeň.

U zkoumání objektivní stránky jsem se zaměřil především na znak následku, když jsem dospěl k závěru, že teoretickým náhledem je kárné proviněni státního zaměstnancem zásadně deliktem poruchovým (ve vztahu k druhovému objektu – služební kázeň je třeba porušit), když však skládaná skutková podstata kárných proviněni vede k tomu, že ve vztahu k individuálnímu objektu (např. důvěra v nestrannost při výkonu služby) může být kárné proviněni v jednotlivých případech i deliktem ohrožovacím. Na uvedeném jsem spíše ilustroval, že navzdory tomu, že disciplinární delikty a přestupky patří do stejné doktrinní rodiny správního trestání, v některých záležitostech jde o dva systémy poměrně odlišné. I z toho lze dovodit, že ne veškeré principy přestupkového práva lze bez dalšího aplikovat na disciplinární právo státních zaměstnanců.

Pokud jde o subjekt, zde jsem žádnou výzkumnou otázku nestanovoval, a to s ohledem na to, že subjektem kárného proviněni může být vždy jen státní zaměstnanec.

U subjektivní stránky jsem se především zaměřil na roli stupně zaviněni. Dospěl jsem k závěru, že u odpovědnosti za kárné proviněni státního zaměstnance postačí nejnižší forma zaviněni, teda nevědomá nedbalost. Jednotlivé formy zaviněni pak hrají roli při výběru vhodného kárného opatření. Pokud jde o fakultativní znaky subjektivní stránky (pohnutka, cíl a záměr), tak ty se u kárných proviněni státních zaměstnanců nevyskytují jako součást skutkové podstaty. Jsou však zařazeny mezi demonstrativní kritéria závažnosti, ke kterým musí kárné komise přihlížet při určení vhodného kárného opatření.

V kapitole nazvané „Materiální znak kárného proviněni státního zaměstnance“, jsem odpověděl na výzkumnou otázku: „Existuje materiální složka kárného proviněni? Ať již v podobě materiálního pojetí kárného proviněni, či v podobě materiálního korektivu.“ Dospěl jsem k závěru, že skutková podstata kárného proviněni státního zaměstnancem v sobě materiální znaky nezahrnuje. Jako jakýsi nepravý materiální korektiv však může vystupovat možnost ukládání výtky za drobné nedostatky ve službě, přičemž i ty jsou však *de facto* kárným proviněním. Jedná se tak o jistý aplikační korektiv, když je na úvaze představeného či služebního orgánu, zda situaci vyřeší pouze udělením výtky. Pokud však i drobný nedostatek ve službě naplňující formální znaky kárného proviněni bude projednán v kárném řízení, nebude se jednat o porušení pravidel pro kárné trestání.

V poslední kapitole jsem se pak věnoval kárným opatření a jejich zahlazování. Dospěl jsem k závěru, že zásada *nulla poena sine lege* se uplatní i v disciplinárním právu státních zaměstnanců, a to jak na základě principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, tak na základě doktrinální podobnosti s přestupky (jde o zásadu, kterou je možné uplatnit napříč správním trestáním, neboť to nevede k absurdním důsledkům). Zahlazování kárných opatření je pak projevem časové omezenosti represivně-preventivní funkce kárných opatření.

## 7. Kárné provinění státního zaměstnance – procesněprávní část (kárné řízení)

Tato část mé disertační práce se věnuje procesněprávním aspektům disciplinárního práva státních zaměstnanců, tedy kárnému řízení a všemu s tím souvisejícímu. Tato část bude členěna do jednotlivých kapitol, přičemž se zaměřím především na instituty, které jsou ve vztahu k běžnému správnímu řízení instituty speciálními.

### 7.1. Použití správního řádu v kárném řízení

Již shora jsem se vyjádřil, že úprava služebního poměru státních zaměstnanců je jednoznačně úpravou veřejnoprávní. Byť můžeme pochybovat o nutnosti volit veřejnoprávní metodu regulace služebních poměrů<sup>500</sup>, nemůžeme podle mého názoru při současném nastavení zákona o státní službě pochybovat o tom, že služební poměr státních zaměstnanců je vztahem veřejnoprávním.

Tomu odpovídá i povaha kárného řízení. Kárné řízení je totiž speciálním řízením správním. Zákonodárce v ZSS nejdříve kárné řízení (rozhodování o kárné odpovědnosti) označuje za řízení ve věcech služby [§ 159 odst. 1 písm. f)], přičemž následně stanoví, že „[n]estano-ví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu.“ Zákonodárce pak nikde nevyklučuje použití správního řádu na rozhodování o kárné odpovědnosti.

I kdyby se zákonodárce rozhodl v tomto ohledu mlčet, na situaci by to nic nezměnilo. Správní řád by se na kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců i tak aplikoval subsidiárně. Takové použití plyne z úvodních ustanovení správního řádu, když ten v ustanovení § 1 odst. 1 stanoví: „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen ‚správní orgán‘).*“ A hned v následujícím odstavci pak: „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestano-ví-li zvláštní zákon jiný postup.*“

K tomu jednoznačně Kopecký uvádí: „*I když služební orgán není správním úřadem, jak chápe tento pojem čl. 79 odst. 1 Ústavy, tím, že jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru,*

---

<sup>500</sup> Sám jsem však přesvědčen, že se jedná o vhodnější metodu právní regulace, než jak by tomu bylo u metody soukromoprávní regulace. Dovožuji to především z úpravy disciplinární odpovědnosti, kdy státní zaměstnanec je procesně „chráněn“ nejen dvoustupňovým správním řízením, nýbrž i zárukou přezkumu ve správním soudnictví, které podle mého názoru poskytuje kvalitnější ochranu subjektivním právům, než činí justice soukromoprávní. Dále se jedná o pokračování v historické a kulturní tradici (především služební pragmatika), kdy veřejnoprávní poměr lépe odpovídá loajálnímu vztahu státního zaměstnance a státu (k tomu shora).

vykonává působnost v oblasti veřejné správy, a spadá tedy pod pojem správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.<sup>501</sup> Ve věcech kárné odpovědnosti pak nerozhoduje služební orgán, nýbrž přímo kárná komise. Ani ta není správním úřadem<sup>502</sup>, avšak jistě je správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky vymezené v ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu, a to orgánem kolegiálním (k tomu dále).

I když jsem uvedl, že i mlčení zákonodárce by založilo subsidiaritu správního řádu ve vztahu k ZSS ve věcech kárné odpovědnosti, souhlasím s Turkovou, že je žádoucí, aby zákonodárce subsidiární použití správního řádu do speciálního právního předpisu zakotvil explicitně.<sup>503</sup> Když tak zákonodárce u ZSS učinil, předešel tak potenciálním interpretačním potížím.

Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že jako základ pro kárné řízení poslouží správní řád. Tam, kde ZSS procesněprávní instituty upravuje odlišně od správního řádu, použije se tato úprava ZSS.

## 7.2. Subjekty kárného řízení

Subjekty správního řízení tvoří jeden ze základních prvků samotného správního řízení. Lze je chápat jako „nositele procesních práv a povinností, kteří mají vliv na průběh a výsledek správního řízení.“<sup>504</sup> Mezi subjekty správního řízení se řadí správní orgány, účastníci správního řízení, dotčené orgány a osoby zúčastněné na správním řízení.<sup>505</sup> Jelikož kárné řízení je pouze speciálním typem správního řízení, platí uvedené rozlišení subjektů i v kárném řízení.

---

<sup>501</sup> KOPECKÝ, M. Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby. *Jurisprudence*. Ročník XXIV, 2015, č. 5, s. 3-10.

<sup>502</sup> Správní úřad bývá vnímán jako orgán nositele veřejné správy povoláný k výkonu veřejné správy. Bývá pak vnímán ve 3 pojetích: 1) organizačním (institucionálním), 2) funkčním (zde se podle mého názoru nejvíce přibližuje pojmu správní orgán), 3) v pojetí pomocného útvaru, 4) jako souhrn kompetencí spojených s výkonem určitého místa ve veřejné správě (spíše historicky). K tomu srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 70-71.

<sup>503</sup> Srov. TURKOVÁ, I. Kárná odpovědnost ve světle zákona o státní službě. In: PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 171.

<sup>504</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 343.

<sup>505</sup> Srov. ŠKUREK, M. In: FRUMAROVÁ, K. et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 49 a násl. Dále srov. JURNÍKOVÁ, J., KADEČKA, S. In: SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 76 a násl. Dále srov. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, s. 57 a násl. Srov. také VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 260 a násl.

### 7.2.1. Kárné komise jako správní orgány

Jak jsem již shora uvedl, kárné komise jsou správními orgány ve smyslu správního řádu<sup>506</sup>. Kárné komise rozhodují o kárné odpovědnosti státních zaměstnanců. Tím je tedy věcná příslušnost kárných komisí jednoznačně stanovena. Konkrétně kárnou pravomoc vykonávají kárné komise prvního a druhého stupně (ustanovení § 91 odst. 1 ZSS). Kárné komise druhého stupně jsou odvolacími orgány ve věcech kárné odpovědnosti [§ 168 odst. 1 písm. a) ZSS].

Kárné komise prvního stupně se zřizují ve služebním úřadu<sup>507</sup>, jestliže v něm službu vykonává alespoň 25 státních zaměstnanců. Jedná se přitom o podmínku existence minimálně 25 systemizovaných služebních míst (nemusí být všechna obsazena).<sup>508</sup> Nelze-li ve služebním úřadu zřídit kárnou komisi prvního stupně, je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu. Nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená v Ministerstvu vnitra.<sup>509</sup> Tímto ustanovením je tedy vlastně vymezena místní příslušnost konkrétní kárné komise prvního stupně. Odlišně je pak příslušnost (nebo spíše pravomoc) vymezena u rozhodování o kárné odpovědnosti vedoucího služebního úřadu, kdy kárnou pravomoc vůči němu vykonává kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu a nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, vykonává kárnou pravomoc kárná komise prvního stupně zřízená v Ministerstvu vnitra. Je to logické předcházení „systémové“ podjatosti, neboť byť členové kárné komise nejsou při rozhodování vázáni příkazy svých představených, je zřejmé, že rozhodovat o kárné odpovědnosti nadřízeného vedoucího služebního úřadu bez pochybností o nedostatečné nezávislosti jednoduše nelze. Je otázkou, zda pochyby o nepodjatosti nelze dovozovat obecně vždy, když členem kárné komise bude státní zaměstnanec v okamžiku, kdy se bude rozhodovat o odpovědnosti jeho představeného (nejen vedoucího služebního úřadu). Jelikož představených však může být velké množství, zákonodárce uvedenou výjimku z pravomoci stanovil pouze pro

---

<sup>506</sup> Kopecký uvádí, že vymezení správního orgánu ve správním řádu lze považovat dostatečně široké, aby v tomto pojetí byl za správní orgán považován jakýkoliv vykonavatel vrchnostenské správy, který může na základě zákona autoritativně zasahovat do právních poměrů osob (srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 343). K samotnému pojmu vykonavatel veřejné správy srov. tamtéž s. 68 a násl.

<sup>507</sup> Pro účely ZSS je služebním úřadem správní úřad (§ 4 odst. 1 ZSS) – viz taktéž shora. Správním úřadem se pak pro účely ZSS rozumí ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy. Zde se jedná tedy spíše o formalizované institucionální pojetí pojmu správní, resp. služební úřad (ne každý správní úřad může být správním úřadem ve smyslu ZSS – musí být speciálně označen). Za služební úřad může dále zákonodárce označit jiný státní orgán či právnickou osobu (srov. § 4 odst. 2 ZSS) – činí tak např. u různých státních fondů.

<sup>508</sup> Srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 92 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 332. A také srov. MORAVEC, K. Komentář k § 92 ZSS In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 523.

<sup>509</sup> Srov. ustanovení § 92 odst. 1 ZSS.



vedoucí služebního úřadu. U představených bude třeba kritéria podjatosti posuzovat vždy individuálně. K institutu podjatosti se však podrobněji vyjádřím dále.

Kárná komise druhého stupně se zřizuje v Ministerstvu vnitra, a má tedy celostátní působnost.<sup>510</sup>

Složení kárných komisí zákonodárce popisuje poměrně precizně v jednotlivých odstavcích ustanovení § 91. Kárná komise má přesně stanovený počet členů, a to 3. Členové musí být jmenováni z řad státních zaměstnanců. Byť to není uvedeno výslovně, musí se jednat o státní zaměstnance vykonávající službu v daném služebním úřadu, ve kterém se kárná komise zřizuje. Členy kárné komise totiž jmenuje služební orgán a ten má pravomoc takto vystupovat pouze vůči jemu podřízeným státním zaměstnancům, tedy zaměstnancům v konkrétním služebním úřadu.<sup>511</sup> Existuje však i zcela opačný názor, podle kterého lze členem kárné komise jmenovat státního zaměstnance zařazeného i v jiném služebním úřadu, to však pouze se souhlasem služebního orgánu tohoto státního zaměstnance (dle ustanovení § 162 odst. 3 ZSS).<sup>512</sup> Uvedené má reagovat na to, že u menších služebních úřadů by prvně jmenovaný názor (pravidlo) bylo „velice svazující“. S tímto názorem se neztotožňuji, neboť uvedené řešení zákonodárce nezamýšlel. Naopak u malých služebních úřadů (do 25 státních zaměstnanců, popř. i u těch větších, kde službu nevykonává osoba splňující ustanovení § 9 odst. 2 věty druhé ZSS – magisterské vzdělání v oboru právo) zákonodárce uznal, že ty nejsou schopny zřizovat kárné komise, když k rozhodování o kárných proviněních v těchto případech povolal kárné komise zřízené u nadřízených služebních úřadů, popř. kárnou komisi prvního stupně zřízenou v Ministerstvu vnitra (srov. § 92 odst. 1 ZSS). Tím uvedenou problematiku vyřešil a prvně uvedený názor (pravidlo) tak není „svazující“, jak tvrdí zastánci názoru druhého.

---

<sup>510</sup> Srov. BLÁHOVÁ, P. In: VLČKOVÁ, E., KAŠPAROVÁ, I. a BLÁHOVÁ, P. *Zákon o státní službě*. Olomouc: ANAG, 2015, s. 153.

<sup>511</sup> Srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 91 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 330.

<sup>512</sup> MORAVEC, K. Komentář k § 91 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 517.

Alespoň jeden z členů kárné komise musí mít magisterské vzdělání v oboru právo.<sup>513</sup> Zákodárce upravuje požadavky na kárnou a trestní bezúhonnost člena kárné komise.<sup>514</sup>

Kárná komise je kolegiálním orgánem ve smyslu ustanovení § 134 správního řádu, tedy správním orgánem, který rozhoduje ve sboru. Až na specifika uvedená v ZSS (např. usnášeníschopnost za přítomnosti všech členů) se tedy rozhodování řídí ustanovení § 134 správního řádu.

Podle ustanovení § 91 odst. 6 ZSS platí: „*Jednotlivými úkony v kárném řízení, s výjimkou vydání rozhodnutí, mohou být pověřeni státní zaměstnanci zařazení ve služebním úřadu, kteří nejsou členy komise.*“ Zákon nespécifikuje, kdo takové pověření provádí. Kopecký a Pichrt se domnívají, že státní zaměstnance, kteří mohou plnit úkoly v kárném řízení, obecně určí služební orgán, avšak provedením konkrétních úkonů je pak pověřit již kárná komise.<sup>515</sup> Jedná se podle mého o nejlogičtější výklad, neboť pouze služební orgán může „zařadit“ konkrétního zaměstnance do „kárné agendy“ tak, aby pro daného zaměstnance bylo takové zařazení závazné. Takový zaměstnanec pak, vědom si toho, že je pro takovou agendu zařazen (byť třeba částečně), plní konkrétní úkoly, kterými ho pověřit kárná komise. K tomu Bláhová uvádí, že se „[p]očítá se tedy zřizováním sekretariátů takových kárných komisí, které vedou spisovou službu, vyhotovují jednotlivé písemnosti apod.“<sup>516</sup> Obdobně na možnost zřizování sekretariátů upozorňuje i Moravec.<sup>517</sup> Opačný výklad, podle kterého by kárná komise mohla pověřit provedením konkrétních úkonů kteréhokoliv zaměstnance ve služebním úřadu, by vedl k absurdním důsledkům. Kárná komise by mohla zcela narušovat chod služebního úřadu tím,

---

<sup>513</sup> Tím zákonodárce na kárnou komisi, resp. alespoň na jednoho člena, klade podobné (však ne stejné) požadavky, jako jsou kladeny na osoby, které jsou oprávněny rozhodovat o přestupcích. Podle § 111 odst. 1 PřesZ platí: „*Úřední osoba oprávněná na základě vnitřního předpisu správního orgánu nebo pověření vedoucím správního orgánu k provádění úkonů správního orgánu v řízení (dále jen „oprávněná úřední osoba“)* musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Nemá-li oprávněná úřední osoba vzdělání podle věty první, musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra; zajištěním zkoušky může Ministerstvo vnitra pověřit jím zřízenou státní příspěvkovou organizaci.“ Byť tedy rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance není oproti rozhodování o přestupku rozhodováním o trestním obvinění, je zřejmé, že zákonodárce považuje oblast disciplinárního trestání státních zaměstnanců za důležitou a hodnou zvýšených nároků na profesionalitu rozhodování.

<sup>514</sup> Ustanovení § 91 odst. 3 ZSS: „*Členem kárné komise nemůže být státní zaměstnanec, kterému bylo pravomocně uloženo kárné opatření, pokud nebylo zahlazeno, nebo který byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, který nezakládá ztrátu bezúhonnosti podle tohoto zákona, pokud odsouzení nebylo zahlazeno nebo se na státního zaměstnance nehledí, jako by nebyl odsouzen.*“

<sup>515</sup> Srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 91 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 331.

<sup>516</sup> BLÁHOVÁ, P. In: VLČKOVÁ, E., KAŠPAROVÁ, I. a BLÁHOVÁ, P. *Zákon o státní službě*. Olomouc: ANAG, 2015, s. 153.

<sup>517</sup> MORAVEC, K. Komentář k § 91 ZSS In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 521-522.

že by pověřovala státní zaměstnance, aniž ti by toto mohli očekávat, či by na to byli připraveni a školeni. Takový výklad tedy považují za nesprávný.

Podle § 134 odst. 5 správního řádu poté platí, že kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu. Z této dikce vyplývá, že existuje povinnost přijetí takového řádu. Zároveň však platí, jak uvádí např. Vedral, že jeho nepřijetí neznamena nezákonnost úkonů činěných kolegiálním orgánem.<sup>518</sup> Z dikce tohoto ustanovení taktéž vyplývá, že je to právě kolegiální orgán, kdo jednací řád přijímá.<sup>519</sup> Jelikož ZSS neobsahuje v tomto ohledu žádné ustanovení, které by bylo možné považovat za *lex specialis*<sup>520</sup>, bude tomu tak i u jednacích řádů kárné komise. Tento názor zastává i náměstek ministra vnitra pro státní službu, když v čl. 30 odst. 5 metodického pokynu č. 3/2016 uvádí: „*Služebním předpisem služebního orgánu se nestanoví podrobnosti o samotném jednání kárné komise v kárném řízení, neboť to je dle § 134 odst. 5 SR předmětem jednacího řádu kárné komise, který si přijímá sama kárná komise.*“<sup>521</sup> V poznámce pod čarou pak zcela správně uvádí, že „*[p]ravomoc služebního orgánu stanovit jednací řád kárné komise by musela být uvedena v zákoně.*“

## 7.2.2. Účastníci kárného řízení

Stejně jako platí, že kárného provinění se může dopustit jen státní zaměstnanec, platí, že účastníkem kárného řízení může být taktéž pouze státní zaměstnanec. To vyplývá z taxativního<sup>522</sup> vymezení účastníků řízení ve věcech služby uvedeného v ustanovení § 161 ZSS.<sup>523</sup> Jedná se tak o vymezení účastníků, které je vztahu k § 27 správního řádu *lex specialis*.<sup>524</sup>

<sup>518</sup> Srov. komentář k § 134 správního řádu. In: VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1021.

<sup>519</sup> Srov. komentář k § 134. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 718.

<sup>520</sup> Za takové podle mého názoru nelze i s ohledem na systematiku ZSS a s ohledem na to, že kárné řízení je poměrně samostatným institutem, považovat obecná ustanovení o možnosti vydávání služebních předpisů, tedy možnost, že organizační řád by byl vydán v podobě služebního předpisu (byť by k tomu ono „*organizační věci služby*“ mohlo nesprávně svádět). Uvedené by odporovalo i principu, že výkon kárné pravomoci má být na služební hierarchii nezávislý (to lze dovodit z ustanovení § 91 odst. 5 *in fine* ZSS).

<sup>521</sup> Opačný názor (jednací řád se vydává služebním předpisem), avšak podle mého nesprávný a neodůvodněný, zastává Bělecký (srov. komentář k § 91 ZSS. In: BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vydání. Praha: VOX, 2015, s. 186-187).

<sup>522</sup> Srov. např. MATES, P. Komentář k § 161 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 242.

<sup>523</sup> K některým problematickým aspektům tohoto úzkého vymezení v ostatních než kárných řízeních ve věcech služby srov. KOPECKÝ, M. Komentář k § 161 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 634-635.

<sup>524</sup> Nejedná se o vymezení účastníků dle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu. Je totiž nutné rozlišovat situaci, kdy zvláštní zákon vymezí okruh účastníků komplexně a taxativně, a správní řád se tak v tomto ohledu vůbec nepoužije, a situaci, kdy kromě toho, že platí vymezení účastníků dle správního řádu, zvláštní zákon přizná

Je teoreticky možné uvažovat i o situaci, kdy se nějaká osoba bude domáhat postavení účastníka, aniž by byla oním kárně stíhaným zaměstnancem. K účastenství dle ZSS Mates obecně uvádí, že do doby, než bude rozhodnuto usnesením, je potřeba „domáhající se“ osobu za účastníka považovat.<sup>525</sup> Podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu totiž platí, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Takové řešení si lze představit např. v oněch problematických aspektech účastenství dle ZSS, kterými může být řízení o nárocích pozůstalého po státním zaměstnanci.<sup>526</sup> Zde opravdu mohou vznikat v ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu zmíněné pochybnosti. Takové pochybnosti však nemohou vznikat v kárném řízení, kdy účastníkem bude vždy a pouze konkrétní stíhaný státní zaměstnanec. V takovém případě tedy není potřeba rozhodovat usnesením o tom, že „dožadující se“ není účastníkem řízení, jak tvrdí Mates a jak s tím počítá ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu (není splněna dispozice této normy). Ba naopak pouze postačí proti této „dožadující se“ osobě učinit sdělení podle části čtvrté správního řádu, ve kterém kárná komise vyjádří, že tato osoba není účastníkem.<sup>527</sup> Na takovou osobu nebude hleděno jako na účastníka ani po dobu, než jí bude sděleno, že účastníkem není, jak by tomu bylo v případě, že by o jejím účastenství byly pochybnosti.<sup>528</sup>

---

postavení účastníka řízení i další osobě, tedy takové osobě, která by pouze na základě správního řádu účastníkem řízení nebyla (srov. komentář k § 27 správního řádu. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 6. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2019, s. 185). Např. Bělecký však zastává názor, že vymezení účastníků řízení dle ZSS je právě vymezení ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu (srov. komentář k 161 ZSS. In: BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.* Druhé vydání. Praha: VOX, 2015, s. 292). Tento názor nepovažuji za správný, neboť státní zaměstnanec by byl např. v kárném řízení vždy účastníkem ve smyslu § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu (rozhodnutím je zakládáno, měněno či rušeno jeho právo či povinnost) a vymezení v ZSS by tak v pojetí Běleckého nedávalo smysl. Přesto však komplexní a taxativní vymezení účastníků dle § 161 ZSS vykazuje jisté nedostatky, které lze v určitých řízeních ve věcech služby (není to však potřeba u kárných řízeních) překlenout výkladem – k tomu srov. odkaz v předcházející poznámce pod čarou.

<sup>525</sup> Srov. např. MATES, P. Komentář k § 161 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 242.

<sup>526</sup> Není předmětem této práce. K tomu srov. KOPECKÝ, M. Komentář k § 161 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 634-635.

<sup>527</sup> „Podle § 28 odst. 1 bude za účastníka řízení považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem řízení, dokud se neprokáže opak, ovšem pouze za předpokladu, že o tom, zda je či není účastníkem řízení, existují pochybnosti. Při existenci těchto pochybností vydá správní orgán o tom, zda osoba tvrdící, že je účastníkem řízení, tímto účastníkem je či není, usnesení. Pokud ovšem o tom, že taková osoba účastníkem řízení není, žádné pochybnosti nejsou, správní orgán nemusí vydávat usnesení, ale postačí učinit vůči této osobě sdělení podle části čtvrté správního řádu, v němž bude uvedeno, že osoba není považována za účastníka řízení a z jakých důvodů. Proti tomuto sdělení není možné podat odvolání.“ Srov. komentář k § 28 správního řádu. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 6. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2019, s. 189.

<sup>528</sup> K tomu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č.j. 3 A 49/2014-46: „Zatímco stará právní úprava v § 14 odst. 1 část věty za středníkem správního řádu z roku 1967 zakládala účastenství do doby, než se prokáže opak, pouhým tvrzením (účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak); nová právní úprava v § 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004 umožňuje založit účastenství do doby, než se prokáže opak, tvrzením osoby jen v případě pochybností.“

Pokud státnímu zaměstnanci v průběhu kárného řízení služební poměr skončí nebo státní zaměstnanec zemře, nelze kárné řízení dále vést.<sup>529</sup> Takové řízení pak kárná komise zastaví dle ustanovení § 96 odst. 4 písm. f) ZSS.

Jakožto účastník správního řízení je státní zaměstnanec nadán procesní způsobilostí<sup>530</sup>, jejíž rozsah se odvíjí od jeho svéprávnosti. Jelikož služební poměr státního zaměstnance zaniká právní mocí rozsudku, kterým byl omezen na svéprávnosti<sup>531</sup>, a tudíž s takovým zaměstnancem nelze vést dále kárné řízení, neměla by procesní způsobilost státního zaměstnance způsobovat potíže. Státní zaměstnanec, se kterým je vedeno kárné řízení, tak vždy musí mít plnou procesní způsobilost ve smyslu § 29 odst. 1 správního řádu.

Jelikož ZSS neobsahuje žádnou speciální úpravu zastoupení účastníků kárného řízení, uplatní se obecná pravidla správního řádu. Nejčastěji se tak setkáme se zastoupením státního zaměstnance na základě plné moci, tedy zmocněncem. U státních zaměstnanců nepřipadá v úvahu zastupování zákonným zástupcem. Navzdory tomu, že státní zaměstnanec, se kterým bude řádně vedeno kárné řízení, bude mít vždy plnou procesní způsobilost, i zde může připadat v úvahu zastoupení opatrovníkem, a to konkrétně opatrovníkem ustanoveným správním orgánem, tedy kárnou komisí. Jedná se však o situaci, která nastane výjimečně (či zda vůbec). Lze si např. představit, že opatrovník bude jmenován tomu státnímu zaměstnanci, kterému se prokazatelně nedaří doručovat.<sup>532</sup> Takovému účastníkovi nebude možné doručovat veřejnou vyhláškou, neboť se jedná o řízení, v němž mu má být uložena povinnost (srov. ustanovení § 33 odst. 3 správního řádu).

Procesní práva státního zaměstnance jako účastníka kárného řízení nejsou v ZSS nikterak specifikována, proto se opět řídí především správním řádem. Tato práva se pokusil alespoň demonstrativně shrnout náměstek ministra vnitra pro státní službu v metodickém

---

<sup>529</sup> Srov. MATES, P., ŠKODA, J. a VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*. 2016, č. 5, s. 105-111.

<sup>530</sup> Způsobilost činit úkony v řízení samostatně.

<sup>531</sup> Srov. ustanovení § 74 odst. 1 písm. d) ZSS. Přičemž toto ustanovení je koncipováno tak, že se neposuzuje, v jaké míře byl státní zaměstnanec na svéprávnosti omezen (k zániku služebního poměru postačí jakékoliv pravomocné omezení na svéprávnosti). Plná svéprávnost je totiž předpokladem přijetí do služebního poměru [srov. ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) ZSS].

<sup>532</sup> Srov. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Nutno však podotknout, že „[d]o kategorie osob, jímž se prokazatelně nedaří doručovat“ [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu z roku 2004], nespádají osoby neznámého pobytu ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení. Tato kategorie osob směřuje spíše na případy, kdy je adresátovi opakovaně doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivnější průběh správního řízení.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č.j. 2 As 23/2011-118.

pokynu č. 3/2016. Ten v čl. 44 odst. 2 uvádí, že státní zaměstnanec má jako účastník kárného řízení zejména právo:

- a) „navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí – § 36 odst. 1 SŘ (právo navrhnout výslech svědků podporující jeho obhajobu, tedy i dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch, za stejných podmínek jako svědků proti sobě),
- b) vyjádřit v řízení své stanovisko – § 36 odst. 2 SŘ,
- c) na přiměřený čas k přípravě obhajoby,
- d) na informace o řízení – § 36 odst. 2 SŘ,
- e) aby mu byla před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí – § 36 odst. 3 SŘ
- f) nahlížet do spisu a činit si z něj výpisy (právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části – nejde o právo na zasílání kopie spisu účastníkovi řízení) – § 38 SŘ,
- g) zvolit si zmocněnce, a to písemnou plnou mocí nebo plnou mocí udělenou ústně do protokolu – § 33 SŘ
- h) aby jeho věc byla projednána v zásadě v jeho přítomnosti (více viz článek 47 tohoto metodického pokynu)
- i) nebyt nucen aktivně spolupracovat k objasnění kárného provinění.“

Domnívám se, že i ta práva, u nichž náměstek neuvádí odkazy na konkrétní ustanovení správního řádu, ze správního řádu vyplývají. Rozhodování o disciplinárním deliktu není rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP, a proto by bylo složité existenci těchto práv dovozovat, pokud by nebyla vyjádřena přímo v právním předpisu (až na výjimky, kdy se uvedené zásady nevztahují k trestněprávní větvi čl. 6 EÚLP, avšak jedná se již přímo o obecné zásady právní).

I právo na projednání v zásadě v přítomnosti státního zaměstnance [shora pod písmenem h)] náměstek dovozuje přímo ze správního řádu.<sup>533</sup> Zde lze s náměstkem souhlasit, že kárné řízení je sankčního charakteru (avšak ne trestního ve smyslu EÚLP), a proto lze

---

<sup>533</sup> Čl. 47 odst. 1 metodického pokynu č. 3/2016: „Ze ZSS nevyplývá, že by k projednání kárného provinění v prvním stupni muselo být vždy nařízeno ústní jednání podle § 49 správního řádu za přítomnosti obviněného státního zaměstnance. S ohledem na povahu kárného řízení jakožto řízení sankčního by však kárná komise měla ústní jednání k projednání kárného provinění za účasti řádně předvolaného obviněného státního zaměstnance v zásadě vždy nařídit, a to vzhledem k tomu, že je to nezbytně účelu kárného řízení a uplatnění práv účastníka řízení ve smyslu § 49 odst. 1 SŘ. Uvedeným postupem je sledována nejen možnost řádného uplatnění práv účastníka řízení, ale i garantována jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či nevinu státního zaměstnance jako součásti práva na spravedlivý proces.“

v zásadě uvažovat o tom, že nařízení ústního jednání bude ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu nezbytné pro splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka (státního zaměstnance). I toto právo má tak v zásadě své vyjádření přímo ve správním řádu. Důležité je ovšem ono zmíněné „v zásadě“. Ústní jednání totiž nebude nařizováno vždy. Náměstek sám uvádí, že ústní jednání nebude potřeba nařizovat např. v případech, kdy bude již ze všech shromážděných podkladů zřejmé, že byly zjištěny všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch státního zaměstnance.

Posledně (avšak uvedený výčet logicky není taxativní) se zmiňuje právo nebýt nucen aktivně spolupracovat k objasnění kárného provinění. Právo účastníka řízení nevypovídat, nehledě na charakter správního řízení, vyplývá přímo *a contrario* z ustanovení § 55 odst. 1 správního řádu, který zní: „*Každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet.*“ Z toho lze jednoduše dovodit, že účastník řízení není povinen v řízení vypovídat. Zásada zákazu nucení k sebeobviňování je však širší a zahrnuje více záruk než pouhé právo nevypovídat ve své věci. U přestupků je tato zásada dovozována právě z jejich trestněprávního charakteru ve smyslu EÚLP.<sup>534</sup> U disciplinárních deliktů tak, jak jsem již několikrát zmínil, dovozovat nemůžeme. Zásada zákazu sebeobviňování však není zásadou, která se uplatňuje pouze v řízeních trestních (a přestupkových), ale jedná se o obecnou zásadu právní, která se uplatňuje napříč celým právním řádem, zde tedy i u disciplinárních deliktů. Podle ESLP se totiž jedná o mezinárodně uznávaný standard, který tvoří součást práva na spravedlivý proces.<sup>535</sup> I když nelze uplatnění zásady zákazu nucení k sebeobviňování dovozovat u disciplinárních deliktů z trestněprávních záruk EÚLP, lze ji tedy dovodit přímo ze správního řádu v kombinaci s tím, že se jedná o obecně uplatnitelnou zásadu právní, aplikovatelnou napříč právním systémem, nehledě na typ řízení, ve kterém vůči adresátovi vystupuje orgán veřejné moci.

---

<sup>534</sup> Např. i vyloučení povinnosti na podporu svých tvrzení označovat důkazy. K tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č.j. 5 As 126/2011-68: „*Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu z roku 2004 se v řízení o přestupku neuplatní.*“

<sup>535</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. 12. 2000, *Heaney a McGuinness proti Irsku*, stížnost č. 34720/97. Tento rozsudek se sice věnuje primárně jednání, které spadlo pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP, avšak uvedený závěr vyslovuje obecně pro všechna řízení, kde je potřeba chránit subjekty proti potenciální zlovůli veřejných autorit.

### 7.2.3. Dotčené orgány a osoby zúčastněné na řízení

Poslední okruhy subjektů řízení tvoří dotčené orgány a osoby na řízení zúčastněné. Dotčené orgány definuje přímo správní řád, a to v prvních dvou odstavcích ustanovení § 136. Dotčenými orgány jsou:

- orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a
- správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1 správního řádu) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu, a
- územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

S žádným takovým orgánem se v kárném řízení se státními zaměstnanci nesetkáme. Proto nelze uvažovat o tom, že by dotčené orgány byly subjekty kárného řízení.

Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, není důvod pochybovat o tom, že jejich účast je v kárném řízení se státními zaměstnanci typická. Nejčastěji se bude jednat o svědky (např. kolegy), dále např. o osoby s ediční povinností<sup>536</sup>, v úvahu připadají i tlumočníci (spíše pro případné svědky) a znalci.

Zastavme se u svědků a jejich povinnosti vypovídat. Podle ustanovení § 55 odst. 1 správního řádu platí, že „[k]aždý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet.“ Z této povinnosti existující výjimky. První dvě se týkají utajovaných informací a informací, na něž se vztahuje státem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti.<sup>537</sup> O utajovaných informacích lze svědka vyslechnout pouze, pokud byl příslušným orgánem zbaven povinnosti zachovávat předmětné informace v tajnosti. Osoby vázané mlčenlivostí lze vyslýchat pouze v případě, že svědek bude příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn povinnosti mlčenlivosti.<sup>538</sup> Uvedené výjimky zpravidla nezpůsobují výkladové či aplikační potíže.

---

<sup>536</sup> Srov. např. ustanovení § 53 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán může usnesením uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil. Usnesení se oznamuje pouze osobě, které je povinnost ukládána.“

<sup>537</sup> Uvedené výjimky vyplývají z ustanovení § 55 odst. 2 a 3 správního řádu.

<sup>538</sup> Zproštění mlčenlivosti ve služebních věcech upravuje ustanovení § 77 odst. 4 ZSS: „Povinnosti zachovávat mlčenlivost o služebních věcech může státního zaměstnance zprostit služební orgán; vedoucího služebního úřadu může této povinnosti zprostit vedoucí nadřízeného služebního úřadu. Nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, může vedoucího služebního úřadu zprostit povinnosti zachovávat mlčenlivost náměstek pro státní službu.“ Náměstka pro státní službu poté mlčenlivosti zprošťuje vláda, popř. ministr vnitra na základě pověření vlády (srov. ustanovení § 77 odst. 5 ZSS). Tato ustanovení platí pouze pro mlčenlivost týkající se služebních věcí. Mlčenlivost na jednotlivých úsecích vykonávané služby pak zpravidla upravují složkové zákony.



Třetí výjimka z povinnosti vypovídat je pak založena na možnosti svědka odepřít výpověď, pokud by jí způsobil sobě nebo osobě blízké<sup>539</sup> nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.<sup>540</sup> Toto pravidlo je rozvedením obecného právního principu zákazu sebeobviňování (srov. shora).<sup>541</sup> I bez vyjádření v právním předpise by se uvedená výjimka jednoznačně vztahovala na nebezpečí stíhání pro trestný čin, za který se v tomto kontextu považují i přestupky. U disciplinárních deliktů by tomu tak však automaticky nebylo (ty nejsou trestnými činy ve smyslu judikatury ESLP). Proto se jeví jako zcela vhodné, že zákonodárce uvedené pravidlo výslovně rozšířil i na správní delikty obecně, a vyloučil tak další pochybnosti.<sup>542</sup> Legální definice správního deliktu sice chybí, ale lze vycházet z toho, v době přijetí zákonodárce nechtěl pojmem správní delikty označit pouze přestupky, jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob, tak jak existovaly před reformou přestupkového práva. Pokud by tak učinit chtěl, nevolil by obecného pojmu „správní delikty“. Pod pojem správní delikty v tomto kontextu je tak třeba zahrnout i disciplinární delikty<sup>543</sup>, tedy i kárná provinění státních zaměstnanců. Pokud by tak kárná komise chtěla vyslechnout osobu kárně stíhanému zaměstnanci blízkou, může taková osoba odmítnout vypovídat, pokud by mohla způsobit kárné stíhání (ve fázi probíhajícího řízení spíš již „usvědčení“) tomuto blízkému zaměstnanci.

---

<sup>539</sup> Osobu blízkou pak definuje ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.“

<sup>540</sup> Srov. ustanovení § 55 odst. 4 správního řádu.

<sup>541</sup> K důležitosti zásady zákazu sebeobviňování obecně srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 149/97: „I když, jak podle ustálené praxe obecných soudů, tak i podle nauky, je v řízení před soudy dokazování výpovědi svědka založeno na obecné svědecké povinnosti, jejíž splnění lze i postupem v zákoně upraveným (lhotejně, zda jde o řízení trestní či občanskoprávní) vynucovat, nelze opomenout, že právo svědka odepřít výpověď (za podmínek stanovených zákonem) je důsledkem ústavní ochrany proti sebeobviňování (čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), která má hluboký historický základ, a již je přirozené v právním státě dát přednost před účelem toho kterého řízení (§ 1 odst. 1, 2 tr. ř., § 1 o. s. ř.), a to i tehdy, jestliže by v tom kterém případě mohla vést k důkazní nouzi. Jde o zcela subjektivní ústavně zaručené právo svědka, který v uvažovaných případech, po poučení poskytnutém mu orgánem veřejné moci, sám váží a rozhoduje, zda svého práva odepřít výpověď využije či nikoli, a to téměř výlučně podle okolností (důvodů), jak sám je cítí a vnímá; v tomto smyslu nemůže a nesmí být potenciálně ohrožený svědek ve svém rozhodování omezován či dokonce ke složení svědecké výpovědi nucen.“

<sup>542</sup> I bez takového vyjádření se navzdory tomu, že disciplinární delikty nelze považovat za trestné činy ve smyslu EÚLP, domnívám, že by se takové pravidlo dovodilo ze skutečnosti, že zásada zákazu sebeobviňování je zásadou obecnou, která je pro právní stát tak významná, že nehraje roli, zda se sebeobviňování týká trestného činu (a přestupku) či jakéhokoliv jiného veřejnoprávního deliktu. Obecně má tato zásada zabránit zlovlí veřejné moci v jakékoliv podobě. Zároveň platí, že sebeobviňování je zde potřeba vykládat *largo sensu*, tedy nejen ve vztahu ke své osobě, ale i k osobám blízkým (byť tam se striktně jazykově nejedná o „sebeobviňování“).

<sup>543</sup> K tomu srov. komentář k § 55 správního řádu. In: VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 544. Zahrnout lze i pořádkové delikty, avšak u nich podle Vedrala nelze mluvit o stíhání (srov. tamtéž).

### 7.3. Podjatost

Institutu podjatosti v kárném řízení ve věcech státních zaměstnanců se věnuji v samostatné podkapitole, neboť se domnívám, že se s ohledem na systém zřizování kárných komisí se může jednat o poměrně častý jev.

Nejdříve k samotné podjatosti. Ta je ve správních řízeních definována v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu: „*Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen ‚úřední osoba‘), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*“ Citované ustanovení slouží k zajištění zásady nestrannosti ve správním řízení.<sup>544</sup>

Přehledně a srozumitelně institut podjatosti shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2013, č.j. 5 As 43/2011-185: „*primárním účelem institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci je zajištění nestrannosti správního orgánu. Tento požadavek vyplývá ze zásady rovnosti účastníků správního řízení a nestranného postupu správního orgánu vůči všem dotčeným osobám (§ 7). Objeví-li se pochybnosti o nepodjatosti osob podílejících se bezprostředně na výkonu pravomoci správního orgánu, jsou takové úřední osoby z projednávání a rozhodování věci vyloučeny. Do doby, než je rozhodnuto o vyloučení dotčené úřední osoby a jsou provedeny potřebné úkony, může tato osoba provádět pouze takové úkony v řízení, které nesnesou odkladu (§ 14 odst. 3 in fine; pozn. aut.: nyní odst. 4). Důvodem vyloučení je v první řadě skutečnost, že úřední osoba má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Podjatost je přitom stavem, který nastává ze zákona za okolností stanovených v § 14 odst. 1. Usnesení o vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci, ať již je vydáno na základě námítky podjatosti (§ 14 odst. 2; pozn. aut.: nyní odst. 3), nebo na základě podnětu vyloučené úřední osoby (§ 14 odst. 3; pozn. aut.: nyní odst. 4) má tedy deklaratorní povahu. K vyloučení úřední osoby dochází již v okamžiku, kdy nastanou skutečnosti stanovené v § 14 odst. 1, nikoliv až vydáním usnesení o jejím vyloučení. Vyloučení se může týkat každé osoby, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu (§ 14 odst. 1). Jedná se především o osoby, které jsou oprávněny provádět úkony podle*

---

<sup>544</sup> Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09: „*Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů.*“

vnitřních předpisů správního orgánu nebo na základě pověření vedoucího správního orgánu (§ 15 odst. 2). Úkony těchto osob se zpravidla přímo týkají projednávání a rozhodování věci (například provádění dokazování, příprava a vydání rozhodnutí apod.). Ze znění § 14 odst. 1 ovšem vyplývá, že vyloučeny mohou být i jakékoliv další osoby, které se ve správním řízení bezprostředně podílejí na úkonech, které představují výkon pravomoci správního orgánu. Takovým úkonem je i rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě, popřípadě úředním osobám, neboť i tento úkon představuje výkon pravomoci správního orgánu. Proto i pro osobu podílející se na rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě platí, že je vyloučena, pokud jsou u ní dány pochybnosti o nepodjatosti. A platí, že do doby, než je rozhodnuto o jejím vyloučení, nebo o tom, že není vyloučena, může tato osoba provádět pouze takové úkony, které nesnesou odkladu (§ 14 odst. 3; pozn. aut. nyní odst. 4). Právní úprava obsažená v § 14 odst. 1 až 4 se tedy vztahuje na všechny případy vyloučení úředních osob, které se podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Výjimka platí pouze pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, na něž se ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci nepoužijí... A contrario tak lze dovodit, že v případě všech ostatních úředních osob se § 14 odst. 1 až 4 použijí.<sup>545</sup>

Důležité je také zdůraznit, že institut podjatosti není založen na existenci (a prokázání) takové podjatosti, nýbrž postačí, pokud zde existuje důvodný předpoklad zakládající pochybnost o nepodjatosti úřední osoby. Tento mechanismus precizně popsal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu např. v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č.j. 1 As 89/2010-119: „Pochybnost o nepodjatosti je proto založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl ‚zkřivit‘ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. I nízká míra pravděpodobnosti takového nebezpečí tedy může vést k závěru o vyloučení určité úřední osoby z úkonů v řízení.“

Jelikož je kárné řízení založeno na tom, že o kárné odpovědnosti státních zaměstnanců rozhodují výlučně státní zaměstnanci (členové kárné komise), kteří jsou zásadně k výkonu služby zařazeni ve stejném služebním úřadu, domnívám se, že pochybnosti o nepodjatosti mohou vznikat častěji. Mezi kolegy lze totiž vzájemný poměr, ať již se jedná o poměr kladný, či negativní, předpokládat. Tento poměr pak může být oním „z reality vycházejícím důvodem k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl ‚zkřivit‘ postoj člena kárné komise k jemu svěřené pravomoci.“

---

<sup>545</sup> Stejně citováno i zde: POTĚŠIL, L. Komentář k § 14 správního řádu. In: POTĚŠIL, L. et al. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 91-92.

Jak jsem již shora napsal, kárná komise prvního stupně se zřizuje v každém služebním úřadu, pokud službu v něm vykonává alespoň 25 státních zaměstnanců. U „menších“ služebních úřadů, kde se kárná komise nezřizuje, je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená u nadřízeného služebního úřadu, a pokud nadřízený služební úřad neexistuje, tak pak je příslušná kárná komise prvního stupně zřízená v Ministerstvu vnitra. Byť to samozřejmě nelze ověřit z důvodové zprávy<sup>546</sup>, domnívám se, že primárním smyslem toho, aby kárné komise nebyly zřizovány v „menších“ služebních úřadech nebylo předcházet riziku podjatosti, nýbrž že hlavní důvod byl spíše organizační. Je totiž stěžejně představitelné, že by služební úřad např. o 20 státních zaměstnancích zajišťoval řádný chod kárné agendy. Má to však právě i onen sekundární kladný důsledek, že o kárných proviněních státních zaměstnanců vykonávajících službu v „menších“ služebních úřadech nerozhodují jejich blízcí kolegové. U malých úřadů lze totiž předpokládat bližší a intenzivnější poměry mezi státními zaměstnanci.

Riziko časté podjatosti bude pak menší i u těch největších služebních úřadů, jakými jsou např. ministerstva. Ty jsou totiž vnitřně členěna do sekcí, odborů a oddělení a je pravděpodobné, že úzké vazby mezi jednotlivými zaměstnanci se sice vytvářet mohou, avšak ne v takovém rozsahu (napříč sekcemi, odděleními a odbory), jako tomu bude u „menších“ úřadů.

Největší riziko časté podjatosti bude vznikat u těch úřadů, které sice zřizují kárné komise, avšak svým rozsahem se jedná o služební úřady, kde státní službu vykonávají nižší desítky státních zaměstnanců. Zde se totiž, navzdory vnitřnímu členění, z důvodu existence užšího kolektivu mohou vytvářet i užší vazby, podobně jako je tomu u těch „nejmenších“ služebních úřadů. Může se tak stát (to se však může stát i dle předchozího odstavce – u velkých služebních úřadů), že o kárném proviněni bude rozhodovat kárná komise složená ze státních zaměstnanců, kteří mají úzký kolegiální poměr ke kárně obviněnému. Opět je nutné připomenout, že postačí důvodný předpoklad zakládající pochybnost o nepodjatosti úřední osoby. Naplnění těchto podmínek se pak *de facto* posuzuje optikou třetí osoby. Podle mého názoru za takový důvodný předpoklad může postačit to, že kárné obviněný a člen komise spolu již po dlouhou dobu sdílí jednu kancelář atp.<sup>547</sup>

---

<sup>546</sup> Ta neexistuje a odůvodnění komplexního pozměňovacího poslaneckého návrhu v tomto ohledu mlčí. Stejně tak nic k tomuto tématu neříká důvodová zpráva k návrhu služebního zákona z roku 2002, která obsahovala téměř shodné vymezení zřizování kárných komisí.

<sup>547</sup> Byť ani tato skutečnost nemusí zaručit, že mezi zaměstnanci je skutečně jakýkoliv vztah, bude zde existovat z reality vycházející domněnka, že zde může existovat nežádoucí vztah (většina lidí sedící v jedné kanceláři si nějaký vztah mezi sebou vytvoří), který postoj člena kárné komise ke svěřené pravomoci „pokříví“.

V případě, že tedy vyvstanou důvodné předpoklady zakládající pochybnost o nepodjatosti člena kárné komise, je potřeba postupovat v souladu s pravidly pro vyloučení úřední osoby z rozhodování. Jelikož ZSS žádná speciální pravidla v tomto ohledu neupravuje, postupuje se dle správního řádu. Ten obsahuje speciální úpravu u rozhodování o námitce podjatosti směřující proti členovi kolegiálního orgánu, tedy i kárné komise. Podle ustanovení § 134 odst. 4 správního řádu platí: „*O námitce podle § 14 odst. 3 rozhoduje usnesením kolegiální orgán jako celek, hlasovat však nemůže ten jeho člen, proti němuž námitka směřuje. Není-li kolegiální orgán způsobilý se usnést, postupuje se obdobně podle § 14 odst. 5 věty třetí.*“

Uvedené ustanovení sice hovoří pouze o rozhodování o podjatosti v případě existence námítky, avšak uvedený mechanismus rozhodování se bude aplikovat i na situace, kdy se samotný člen kolegiálního orgánu (kárné komise) dozví o okolnostech nasvědčujících tomu, že je vyloučen. V takovém případě by měl dle striktního jazykového výkladu uvědomit svého představeného (srov. § 14 odst. 4 správního řádu). Takový krok by však u kolegiálních orgánů nedával smysl, a proto je dovozováno, že člen kolegiálního orgánu takové okolnosti sdělí předsedovi kolegiálního orgánu. V případě, že se vyloučení týká předsedy, sdělí tento tyto okolnosti dalším členům kolegiálního orgánu.<sup>548</sup> Odlišný postup pro rozhodování o podjatosti na základě námítky a na základě „vlastního podnětu“ by nedával smysl.

Pokud je tedy např. rozhodováno o možné podjatosti jednoho člena kárné komise, rozhodují o tom dva zbylí členové o komise.<sup>549</sup> S ohledem na to, že kárné komise jsou pouze trojčlenné, může při rozhodování o podjatosti nastat ve více případech zdánlivá patová situace. I na tu však správní řád pamatuje, a to v poslední větě shora citovaného ustanovení § 134 odst. 4 správního řádu. Pak je tedy třeba postupovat obdobně podle ustanovení § 14 odst. 5 věty třetí správního řádu. Celé ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu zní: „***Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán***“

---

<sup>548</sup> Srov. komentář k § 134 správního řádu. In: VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. A rozš. Vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1018.

<sup>549</sup> Mohl by se vyskytnout i názor, že s ohledem na pravidlo, že kárná komise je usnášeníschopná za přítomnosti všech svých členů a že se žádný člen nemůže zdržet hlasování, nelze uplatnit pravidlo § 134 odst. 4 správního řádu, a kárná komise tak nemůže o podjatosti nikdy rozhodovat. To by však vedlo k tomu, že o námitce podjatosti by v prvním stupni rozhodovala kárná komise druhého stupně, přičemž ta by musela rozhodnout i o odvolání proti tomuto rozhodnutí. Jak uvádí Moravec, takový „*paušální přesun pravomoci při rozhodování o námitce podjatosti o instanci výše ale zřejmě nebyl úmyslem zákonodárce.*“ Srov. MORAVEC, K. *Komentář k § 91 ZSS*. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 520.

*a spolu s tím mu předá spis* (zvýrazněno autorem). *Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.*“

Zmíněné „*není-li kolegiální orgán způsobilý se usnést*“ podle mého názoru míří právě též na situace, kdy kárná komise nebude s to o podjatosti rozhodnout z důvodu nemožnosti zajištění většiny (tedy dvou) hlasů. Situace, kdy k tomu může dojít, poměrně komplexně popisuje náměstek ministra vnitra pro státní službu v čl. 36 odst. 4 metodického pokynu č. 3/2016: „*Uvedeným způsobem bude nutné postupovat, pokud v případě rozhodování kárné komise o námitce podjatosti svého člena dojde k rovnosti hlasů zbývajících dvou členů kárné komise nebo v případě, že bude námitka vznesena vůči několika členům kárné komise najednou a jeden z nich bude následně vyloučen*<sup>550</sup>. *Obdobně bude třeba v zásadě postupovat z důvodu neschopnosti se o námitce podjatosti usnést i tehdy, kdy námitky podjatosti budou vzneseny proti dvěma nebo všem členům kárné komise, a pokud námitky budou mít i shodný obsahový základ, neboť může nastat pochybnost o nepodjatosti dalších členů kárné komise již při samotném rozhodování o námitce podjatosti prvního z členů kárné komise vzhledem k tomu, že se obdobný důvod námitky týká i dalšího člena nebo i obou dalších členů kárné komise; členové kárné komise rozhodující o námitce podjatosti jiného člena, ačkoli vůči nim byla též vznesena námitka podjatosti ze stejného důvodu, musí důsledně zvážit, zda okolnosti nenasvědčují tomu, že ve věci rozhodování o námitce podjatosti jsou z rozhodování vyloučení*<sup>551</sup>.“

V uvedených případech tedy kárná komise v souladu (obdobně) s ustanovením § 134 odst. 4 ve spojení s § 14 odst. 5 věty třetí správního řádu uvědomí nadřízený správní orgán a zároveň mu předá spis. Tímto nadřízeným správním orgánem je dle ustanovení § 168 odst. 1 písm. a) ZSS kárná komise druhého stupně zřízená v Ministerstvu vnitra. Správní řád však v takovém případě výslovně neupravuje, jak by kárná komise druhého stupně v takovém případě měla postupovat. Lze však dovodit, že zákonodárce nechtěl, aby nadřízený správní orgán postupoval podle § 131 odst. 4 správního řádu a věc přikazoval jinému věcně příslušnému orgánu k rozhodnutí o podjatosti.<sup>552</sup> Pak tedy nezbývá než dovodit, že o podjatosti rozhodne přímo kárná komise druhého stupně. To ve vztahu k rozhodování kolegiálních orgánů ostatně

---

<sup>550</sup> „*Vyloučený člen kárné komise by již nemohl o další námitce hlasovat a současně by nemohl hlasovat další člen kárné komise, vůči němuž byla námitka rovněž vznesena – to by v praxi znamenalo, že by zbýval již pouze jeden člen kárné komise, který by o námitce byl schopen hlasovat, což je z logiky věci vyloučeno.*“

<sup>551</sup> „*Bude na kárné komisi druhého stupně, aby na základě případně podaného odvolání důsledně hodnotila, zda k objektivnímu zhodnocení vznesených námitek skutečně došlo a zda při rozhodování o námitce podjatosti o ní nerozhodoval člen kárné komise, který měl být z rozhodování o této námitce vyloučen.*“

<sup>552</sup> Zákonodárce ostatně výslovně odkazuje pouze na ustanovení § 14 odst. 5 věty třetí správní řád. Uvedený postup je však aplikován až na základě věty čtvrté.

potvrzuje i judikatura, konkrétně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č.j. 50 A 11/2017-290: „*Nepochybně není důvodu věc (tj. námitky proti návrhu opatření obecné povahy) přikázat k vyřízení jinému věcně příslušnému orgánu, neboť nelze předjímat, zda jsou členové kolegiálního správního orgánu, proti nimž námitka podjatosti směřuje, z projednání věci skutečně vyloučeni. Je namístě, aby nadřízený správní orgán sám o námitce podjatosti rozhodl (jde tedy o předložení spisu za účelem rozhodnutí o námitce podjatosti nadřízeným orgánem).*“

Nyní je potřeba analyzovat, jak bude postupováno v případě, že člen kárné komise bude vyloučen právě pro podjatost. I na to pamatuje správní řád, a to v ustanovení § 14 odst. 5, které zde ještě jednou pro přehlednost cituji: „*Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.*“

Členem kárné komise může být však pouze státní zaměstnanec, který byl jako člen kárné komise řádně jmenován služebním orgánem. Proto logicky nelze postupovat tak, že služební orgán pouze určí jakéhokoliv státního zaměstnance namísto vyloučeného člena. Lze si představit dvě modelové situace. První z nich je následující. Služební orgán prozíravě jmenuje více než 3 členy kárné komise, tedy rovnou jmenuje tzv. náhradníky. Pak je úloha služebního orgánu poměrně jednoduchá, když postačí, aby určil, který z těchto náhradníků zaujme místo člena kárné komise pro daný případ, ve kterém byl jiný (stálý) člen kárné komise vyloučen z projednávání. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Druhou modelovou situací je situace, kdy žádní náhradníci jmenování nebyli. V takovém případě je třeba, aby byla kárná komise řádně doplněna o další členy. Služební orgán tak musí řádně (do)jmenovat další členy kárné komise, popř. není vyloučeno, aby *ad hoc* jmenoval celou „novou“ kárnou komisi.<sup>553</sup> Pokud ani jeden z postupů proveditelný nebude (např. nebude splněn požadavek na to, aby alespoň jeden z členů měl magisterské vzdělání v oboru právo), nezbyde než analogicky postupovat dle pravidla obsaženého v ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ZSS, a rozhodování tak svěřit kárné komisi zřízené u nadřízeného služebního úřadu (popř. podle věty třetí kárné komisi prvního stupně zřízené u Ministerstva vnitra).

Situaci, kdy o vyloučení člena kárné komise rozhoduje kárná komise druhého stupně (viz shora) a kdy je pak třeba nahradit vyloučeného člena kárné komise, shodně popisuje

---

<sup>553</sup> Zřizování *ad hoc* kárných komisí označil za souladné s pravidly ZSS Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 5. 2019, č.j. 10 A 102/2018-65.

náměstek ministra vnitra pro státní službu v metodickém pokynu č. 3/2016, konkrétně v čl. 36 odst. 5: „*Pokud o vyloučení člena kárné komise rozhodla kárná komise druhého stupně, bude postupovat podle § 14 odst. 4 věty čtvrté SR (pozn. autora: dnes § 14 odst. 5) a analogicky podle § 131 odst. 4 SR*<sup>554</sup>. *Kárná komise druhého stupně pověří k projednání a rozhodnutí věci původní kárnou komisí, ale ve složení s náhradním členem kárné komise, pokud byl pro případ vyloučení jiného člena kárné komise jmenován nebo pověří jinou kárnou komisí v tomtéž služebním úřadu, je-li zřízena (nepověří k projednání a rozhodnutí věci jakoukoli jinou kárnou komisí v jiném služebním úřadu). Pokud takto nelze postupovat, uvědomí kárná komise druhého stupně příslušný služební orgán, aby jmenoval namísto vyloučeného člena kárné komise jiného člena, popř. bude postupovat tak, že analogicky podle § 92 odst. 1 věty druhé a třetí ZSS pověří k projednání kárnou komisí v nadřízeném služebním úřadu, popř. kárnou komisí zřízenou v Ministerstvu vnitra, pokud služební úřad, v němž působí kárná komise, jejíž člen je vyloučen, nemá nadřízený služební úřad.*“<sup>555</sup>

Uvedené závěry ukazují na to, že i když je správní řád předpisem obecným a má tak poskytovat obecný návod, jak řešit různé v úvahu připadající situace, ne všechny situace může skutečně pokrýt. Není to však chyba správního řádu, avšak spíše chyba nedokonalosti speciálních předpisů, zde tedy ZSS, konkrétně pravidel o příslušnosti k rozhodování o kárných proviněních. Shora uvedený výklad totiž z právních předpisů vůbec nevyplývá. Jedná se o výklad poměrně kreativní, avšak podle mého názoru o výklad nejschůdnější. Ostatní v úvahu připadající výklady by vedly do slepých uliček. Nedokonalost<sup>556</sup> procesních předpisů by neměla bránit co nejrychlejšímu věcnému projednání merita věci.

Důležité je také zmínit, že byť podjatost vede k vyloučení z rozhodování ve věci, není důvodem pro odvolání člena kárné komise. Důvody pro odvolání totiž upravuje ustanovení

---

<sup>554</sup> „*Nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen ‚kolegiální orgán‘), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.*“

<sup>555</sup> Nedomnívám se však, že lze libovolně volit mezi (do)jmenováním člena kárné komise a svěřením rozhodování kárné komisí zřízené u nadřízeného služebního úřadu (či kárné komisí prvního stupně zřízené v Ministerstvu vnitra). Svěření rozhodování kárné komisí v jiném služebním úřadě je, jak jsem shora uvedl, až poslední možnost, kdy všechny předcházející postupy nejsou možné. Jde tedy o *ultima ratio*.

<sup>556</sup> Samozřejmě záleží na intenzitě nedokonalosti procesního práva. Zde uvedená nedokonalost znamená to, že při přesném následování litery zákona by v určitých situacích vyloučení člena kárné komise mohlo bránit celkovému projednání věci. Naopak výklad náměstka ministra vnitra pro státní službu umožňuje, že věc bude nakonec rozhodována nepodjatými osobami. Práva adresátů veřejné správy (kárně stíhaných státních zaměstnanců) by tak naznačeným způsobem neměla být dotčena tak, že by snad tento postup zakládal nezákonnost procesu, a pak tedy i nezákonnost vydaného rozhodnutí.



§ 91 odst. 4 ZSS taxativním způsobem.<sup>557</sup> Samotná podjatost v konkrétní věci mezi nimi není. Je důležité nezaměňovat vyloučení z rozhodování v konkrétní věci s odvoláním člena kárné komise.<sup>558</sup>

Z uvedeného vyplývá, že systematika zřizování kárných komisí může nakonec s ohledem na ve správním řízení obecně často využívanou námitku podjatosti způsobovat potíže a oddalovat vydání meritorního rozhodnutí. Proto by se jako *de lege ferenda* mohlo jevit zřízení kárné komise (kárných komisí) s celostátní působností (při zachování dvojstupňovosti) jako vhodné. Taková kárná komise by mohla být složena pouze ze členů, kteří by veškerý služební čas věnovali kárné agendě, a byli tak náležitě specializováni. Nedomnívám se, že „blízkost“ kárných komisí k samotným kárně stíhaným zaměstnancům, tak jak fungují nyní (u konkrétních služebních úřadů), přináší velké výhody. Hyperbolicky lze uvedené nastavení přirovnat k situacím, kdy by soudci konkrétního trestního soudu měli rozhodovat o trestní věci svého kolegy. V takovém případě však dochází k vyloučení všech soudců daného soudu a k tzv. delegaci nutné.<sup>559</sup> Jedná se však o hyperbolu velkou, neboť přímo systém kárné odpovědnosti státních zaměstnanců počítá právě s tím, že o kárné odpovědnosti svých kolegů budou rozhodovat taktéž jejich kolegové a tento systém ještě sám o sobě neohrožuje důvěru veřejnosti ve správný výkon státní správy (podjatost se bude posuzovat individuálně u jednotlivých členů). U soudců by však taková systémová podjatost byla veřejností vnímána negativně ve výrazně větším měřítku, a to i s ohledem na to, že taková trestní řízení se soudci bývají značně medializovaná (a jde o trestní odpovědnost, nikoliv „pouze“ o odpovědnost disciplinární). Přesto však i uvedené pokulhávající přirovnání ukazuje podle mého názoru na to, že pro systém kárné odpovědnosti se nabízí vhodnější řízení s centralizovanými kárnými komisemi se specializovanými zaměstnanci zaměřenými výlučně na kárnou agendu.

---

<sup>557</sup> „Služební orgán člena kárné komise odvolá, vznikla-li překážka členství v kárné komisi podle odstavce 3. Služební orgán může odvolat člena kárné komise, pokud o to člen kárné komise požádá z vážných pracovních, osobních, rodinných nebo zdravotních důvodů.“ Odkazovaný odstavec 3 pak uvádí: „Členem kárné komise nemůže být státní zaměstnanec, kterému bylo pravomocně uloženo kárné opatření, pokud nebylo zahlazeno, nebo který byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, který nezakládá ztrátu bezúhonnosti podle tohoto zákona, pokud odsouzení nebylo zahlazeno nebo se na státního zaměstnance nehledí, jako by nebyl odsouzen.“

<sup>558</sup> Tak podle mého názoru chybně činí Mates v komentáři k ustanovení § 91 ZSS (MATES, P. Komentář k § 91 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 154).

<sup>559</sup> Např. srov. veřejně známou kauzu soudce Sováka. Nejvyšší soud usnesením ze dne 7. 9. 2021, sp. zn. 7 Td 45/2021, rozhodl ve smyslu ustanovení § 25 trestního řádu o odnětí kauzy Vrchnímu soudu v Praze, kde Sovák jako soudce působil, a přikázal kauzu k projednání Vrchnímu soudu v Olomouci. Dále pak srov. právní větu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2018, sp. zn. 7 Td 27/2018, která zní jednoznačně: „Pokud je obviněný soudcem soudu, kterému věc jinak místně přísluší, není vhodné, aby tento soud věc projednával a rozhodl. Tento závěr nemůže zpochybnit úvaha o profesionalitě a z ní plynoucí nestrannosti soudců, kteří by věc projednávali, ale je nutno přihlídnout i tomu, jak by skutečnost, že soudci rozhodují o trestní věci svého kolegy, byla přijímána navenek.“

## 7.4. Zahájení kárného řízení

Zahájení kárného řízení upravuje ZSS v ustanovení § 94 následovně:

*„(1) Kárné řízení zahajuje z moci úřední kárná komise na základě podnětu služebního orgánu, a to i služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu, nebo náměstka pro státní službu anebo představeného, a to i vyššího představeného. Jde-li o kárné provinění vedoucího služebního úřadu, zahajuje se řízení na základě podnětu služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu, a nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, na základě podnětu náměstka pro státní službu. (2) Podnět k zahájení kárného řízení z moci úřední, jde-li o kárné provinění státního tajemníka nebo náměstka pro řízení sekce, může podat i příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády.“*

Kárné řízení tak vždy může být zahájeno pouze z moci úřední. Řízení je pak zahájeno v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 správního řádu dnem, „*kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*“<sup>560</sup>

Navzdory tomu, že rozhodování o kárném obvinění státního zaměstnance není rozhodováním o trestním obvinění dle čl. 6 EÚLP, musí ono oznámení o zahájení řízení vymezovat předmět řízení poměrně precizně. Platí, že účastníkovi řízení musí být vždy známo, o čem konkrétně je rozhodováno, a to bez ohledu na to, o jaké konkrétní řízení zahajované z moci úřední se jedná. Navíc, stále se u disciplinárních deliktů jedná o sankční řízení (byť ne trestněprávního charakteru), u kterého může být zásah do právní sféry adresáta poměrně významný. Dále se obecně k sankčním řízením uvádí, že „*[v] případech sankčních řízení má vymezení skutku, o kterém bude v řízení jednáno, poměrně velký význam, a to zejména s ohledem na vznik překážek řízení podle § 48.*“<sup>561</sup> Jedná se o instituty litispendence a *non bis in idem* (k tomu dále). Jde tedy především o poměrně přesné skutkové vymezení „stíhaného“ jednání (či opomenutí). To lze v průběhu řízení při zachování totožnosti skutku dále specifikovat. Právní kvalifikace rozhodná není. Ta se může v průběhu řízení měnit.

---

<sup>560</sup> Konkrétně tedy v kárném řízení se doručuje oznámení (popř. ústním prohlášením – v praxi se nevyužívá) kárně obviněnému.

<sup>561</sup> Srov. komentář k § 46 správního řádu. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 291.

Institut zahájení kárného řízení provází jedno velké specifikum. Tím je to, že kárné řízení může být zahájeno pouze na základě podnětu služebního orgánu.<sup>562</sup> Který služební orgán je oprávněn takový podnět učinit, je specifikováno ve shora citovaném ustanovení § 94 ZSS.

Domnívám se, že ze samotného jazykového znění ustanovení § 94 ZSS vyplývá, že podnět je nutnou podmínkou zahájení řízení.<sup>563</sup> Jelikož však jazykový výklad bývá zpravidla pouhým prvotním přiblížením<sup>564</sup>, přistoupím raději i k výkladu teleologickému. Účelem kárného řízení je střežit disciplínu, nad jejímž dodržováním bdí služební orgán. Je to tedy právě služební orgán, kdo musí na jednotlivá porušení disciplíny upozorňovat a tato porušení hlídat. Ostatně § 95 ZSS stanovuje obsahové náležitosti podnětu, z nichž poté kárná komise čerpá základní informace. Komise totiž jednoduše nemá aparát k tomu, aby sama primárně odhalovala jednotlivá porušení služební kázně (po obdržení podnětu však může využít např. institutu vysvětlení). I z toho lze usuzovat, že řízení lze zahájit pouze na základě podnětu. Jelikož se jedná o podnět, jeho podavatel nebude mít postavení účastníka, jak je tomu např. u navrhovatele ve věcech kárných provinění soudců.<sup>565</sup>

Podnět musí obsahovat náležitosti podle § 95 ZSS: údaje potřebné k identifikaci státního zaměstnance, označení služebního úřadu, v němž státní zaměstnanec vykonává službu, popis skutku, kterým měla být porušena služební kázeň a označení důkazů.

Pokud by bylo kárné řízení zahájeno a vedeno bez podnětu příslušného služebního orgánu, jednalo by se o nezhojitelnou procesní vadu, pro niž by byly veškeré následné úkony kárné komise (popř. úkony pověřeného státního zaměstnance) nezákonné.

---

<sup>562</sup> Služební zákon z roku 2002 pak pracoval s „návrhový“ systémem, když obsahoval ustanovení § 77 odst. 1: „Kárné řízení se zahajuje na návrh příslušného služebního orgánu. Jde-li o kárné provinění vedoucího služebního úřadu, je navrhovatelem služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, je navrhovatelem generální ředitel. Jde-li o kárné provinění vedoucího služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem, nebo personálního ředitele, je navrhovatelem generální ředitel.“ Odstavec třetí uvedeného paragrafu poté dokonce zněl: „Podaný návrh na zahájení kárného řízení nelze vzít zpět; to neplatí v případech podle odstavce 2.“ Podle druhého odstavce mohl státní zaměstnanec dokonce podat návrh proti sobě samému. Jednalo se tak o jakési hybridní řízení, ve kterém kárné komise, byť stále správními orgány, byly vlastně kvazisoudními tribunály. Zákon pak explicitně řešil, že navzdory podanému návrhu, řízení bylo zahájeno až dnem, kdy rozhodující orgán učinil vůči státnímu zaměstnanci první úkon (srov. ustanovení § 206 odst. 4 služebního zákona z roku 2002: „Řízení je zahájeno dnem, kdy je podání účastníka řízení doručeno rozhodujícímu orgánu. Zahajuje-li se řízení na návrh navrhovatele nebo oprávněného představeného, je řízení zahájeno dnem, kdy rozhodující orgán učinil vůči účastníku řízení první úkon.“).

<sup>563</sup> Tento názor jsem prezentoval tak, jak je dále rozveden, v CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, č. 4/2015, s. 400-406.

<sup>564</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. I. ÚS 1595/10.

<sup>565</sup> Srov. § 9 odst. 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů: „Účastníky řízení jsou navrhovatel a soudce, předseda soudu, místopředseda soudu, předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, státní zástupce nebo soudní exekutor, proti němuž návrh směřuje (dále jen ‚kárně obviněný‘).“

Je vhodné připomenout, že i přes uvedené se stále jedná o řízení z moci úřední, jak ostatně sám zákonodárce specifikuje.

Jako nejasné se však může zdát, zda na základě podaného podnětu je vždy třeba kárné řízení zahájit, či zda je na uvážení konkrétní kárné komise, zda kárné řízení zahájí, či nikoliv. Z pouhého jazykového výkladu podle mého nelze učinit jednoznačný závěr. Na uvedeném se neshoduje ani literatura. Např. Kopecký a Pichrt uvádí, že „[a]č to zákon nestanoví (neřeší), lze vyložit, že kárná komise je povinna z úřední moci zahájit kárné řízení, obdrží-li podnět k zahájení kárného řízení s náležitostmi dle § 95.“<sup>566</sup> Opačný názor pak zastává Mates, když uvádí: „Podnět je obligatorním předpokladem k zahájení řízení. Zákonodárce tu nepochybně vyšel z toho, že služební úřad disponuje potřebnými informacemi, na jejichž základě lze jednání státního zaměstnance vůbec kvalifikovat. Na druhé straně neplatí, že by jeho podáním muselo být řízení zahájeno, tím méně, že je zahájeno.“<sup>567</sup> Podnět podle Matese slouží (a proto musí obsahovat náležitosti dle § 95 ZSS) především k tomu, aby si kárná komise učinila úsudek o tom, zda je namíste řízení zahajovat.<sup>568</sup> Podobný názor pak zastává i Erényi<sup>569</sup> a Moravec<sup>570</sup>.

Přikláním se k posledně uvedenému názorovému proudu. Tento názor jsem prezentoval již dříve: „To, že služební orgán upozorňuje na jednotlivá porušení služební kázně, ještě však, dle mého názoru neznamena, že kárná komise musí na základě jeho podnětu kárné řízení zahájit. Jedná se totiž o řízení zahajované z moci úřední, pro které je typické, že je na úvaze rozhodujícího orgánu, zdali řízení zahájí, či ne. Navíc se domnívám, že tento výklad by měl přispívat k určité nezávislosti komise na osobě služebního orgánu.“<sup>571</sup> Komise je především orgánem, který má spravedlivě rozhodovat o subjektivních právech kárně obviněných, nikoliv sloužit služebnímu orgánu jako ‚trestající instituce‘. Pokud komise dospěje k návrhu, že podnět je neopodstatněný už na základě předběžného posouzení, nemusí, dle mého přesvědčení, řízení vůbec zahajovat.“<sup>572</sup>

---

<sup>566</sup> KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 94 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 334.

<sup>567</sup> MATES, P. Komentář k § 94 ZSS. In: VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 156.

<sup>568</sup> MATES, P. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*. 2015, č. 4, s. 87-90.

<sup>569</sup> „Kárná komise nejprve podnět předběžně prošetří, a shledá-li jej důvodným, zahájí kárné řízení.“ Srov. ERÉNYI, T. In: ERÉNYI, T., KANTOROVÁ D. a VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. Brno: BizBooks, 2017, s. 133-134.

<sup>570</sup> MORAVEC, K. Komentář k § 94 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 526-527.

<sup>571</sup> „Jistá nezávislost členů komise je naznačena i v ustanovení § 91 odst. 5 in fine ZSS: „Člen kárné komise se při svém rozhodování v kárném řízení neřídí příkazy představených a činnost v kárné komisi mu nesmí být na újmu.“

<sup>572</sup> CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, č. 4/2015, s. 400-406.

Tomuto názoru nakonec odpovídá i kárná praxe, resp. by odpovídat měla. Uvedený názor totiž ve své metodickém pokynu ke kárnému řízení zastává i náměstek ministra vnitra pro státní službu.<sup>573</sup> A nelze opomenout, že tento názor vlastně potvrdil i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 5. 2019, č.j. 10 A 102/2018-65: „Soud podotýká, že kárné řízení podle zákona o státní službě je dle § 94 odst. 1 a 2 a § 160 zákona o státní službě řízením zahajovaným z moci úřední, tj. řízením podle § 46 správního řádu a není tedy zahajováno doručením kvalifikovaného podnětu k tomu oprávněné osoby. Žalovaná tedy nebyla, jak správně upozorňuje, povinna na základě podnětu ministra zdravotnictví kárné řízení zahájit.“

Pokud bychom dovozovali, že na základě podnětu je třeba vždy zahájit kárné řízení, přiblížil by se kárný proces ve věcech státních zaměstnanců spíše kárným řízením ve věcech soudců, exekutorů a státních zástupců. Tam však rozhoduje soud a kárný navrhovatel v řízení skutečně vystupuje jako procesní strana (jeho postavení lze připodobnit k veřejné žalobě). V tom je však kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců, které je stále správním řízením, zcela jiné a na uvedený koncept nepřipravené. I proto se domnívám, že názor, že kárné řízení je potřeba vždy na základě podnětu zahájit, je nesprávný.

Lze tak shrnout, že bez podnětu služebního orgánu nelze kárné řízení zahájit, avšak na druhou stranu ne každý podnět povede k zahájení kárného řízení. Byť to neplyne přímo z litery zákona, kárná komise by i v případě, kdy služební orgán výslovně nepožádá, aby byl vyrozuměn o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo, měla i tak služební orgán vyrozumět. Vyplývá to z principu postavení služebního orgánu jako „strážce“ disciplíny.

Důležité je také zmínit pravidlo obsažené v § 90 ZSS. Pokud kárná komise nezahájí řízení do 1 roku od spáchání kárného provinění, kárná odpovědnost státního zaměstnance zaniká. Spáchání je pak třeba vykládat jako dokonání kárného provinění. Roli zde tak může hrát pokračování v kárném provinění či jeho trvání.<sup>574</sup> Byť často upozorňuji na odlišnosti mezi disciplinárním právem a právem trestním, popř. přestupkovým, není zde důvod, aby se

---

<sup>573</sup> Srov. čl. 38 odst. 3 metodického pokynu č. 3/2016: „Pokud je kárné komisi podán podnět k zahájení kárného řízení podle § 94 a 95 ZSS, není kárná komise vždy povinna kárné řízení zahájit, ale před zahájením kárného řízení je oprávněna s ohledem na obsah podnětu k zahájení kárného řízení zvážit důvodnost a účelnost zahájení kárného řízení s ohledem na podmínky pro vedení kárného řízení (např. zda nedošlo k zániku kárné odpovědnosti), na popis skutku, kterým měla být porušena služební kázeň (např. s ohledem na jeho časové určení, z něhož jednoznačně vyplývá, že skutek byl spáchán v době, kdy státní zaměstnanec nebyl ve služebním poměru), a s ohledem na označené důkazy, které mají spáchání kárného provinění prokazovat. Za tímto účelem může případně využít institutu vysvětlení podle § 137 SŘ nebo institutu zajištění důkazu podle § 138 SŘ, jakožto procesní prostředky uvedené v části třetí hlavy III SŘ (Zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení).“ K dalším možnostem kárné komise v rámci postupu před zahájením řízení (např. žádosti k součinnosti adresované jiným správním orgánům) srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2019, č.j. 10 A 102/2018-65.

<sup>574</sup> Srov. HŘEBÍKOVÁ, I. a MORAVEC, K. Komentář k § 90 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 515.

pokračování či trvání neposuzovalo podobně jako u trestných činů, resp. přestupků. Ono spáchání je totiž vlastně neurčitým (teoretickým) pojmem, jehož výklad upřesňuje právní teorie (a poté judikatura, která teorii přebírá).

Samotný průběh kárného řízení se pak v podstatných náležitostech neliší od klasického správního řízení. Bylo by nadbytečné zde takový průběh opakovat. K tomu slouží především publikace zaměřené na obecné správní právo procesní. Příkladem lze např. jen uvést, že platí pravidlo, že kárná komise v kárném řízení zjišťuje všechny rozhodné skutečnosti ve prospěch i neprospěch kárně obviněného. Jedná se totiž o řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost.<sup>575</sup>

## 7.5. Způsob rozhodnutí

Již zahájené kárné řízení je, jako každé jiné správní řízení, vždy třeba ukončit rozhodnutím. V případě, že bude kárnou komisí řádně prokázáno, že státní zaměstnanec spáchal skutek, který je kárným proviněním, bude rozhodnuto o jeho vině (státní zaměstnanec se dopustil kárného provinění) a o tom, jaké kárné opatření mu bude uloženo, popř. zda dle § 89 odst. 6 ZSS upustí od uložení kárného opatření. V tomto případě je výstupem tohoto procesu správní rozhodnutí *stricto sensu*. Při vydávání takového rozhodnutí se kárná komise musí zaměřit především na dostatečné a přezkoumatelné odůvodnění.<sup>576</sup>

V ostatních případech kárná komise řízení zastaví. Důvody pro zastavení kárného řízení zákonodárce upravuje v ustanovení § 96 odst. 4 ZSS. Konkrétně kárná komise zastaví řízení, pokud zjistí, že:

- a) „skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není kárným proviněním,

---

<sup>575</sup> Srov. ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu: „Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“

<sup>576</sup> Kárná komise, jakožto správní orgán, však nemusí reagovat na každou námitku (tvrzení) předestřené účastníkem. Postačí, když proti námitkám (tvrzením) staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná. Podrobněji např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č.j. 7 As 362/2018-23: „Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012–45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016–64). Přehlednout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: ‚Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.‘ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014–43).“

- 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.*“

Důvody uvedené pod písmeny a) až c) jsou meritorního charakteru, byť je u nich vydáváno usnesení, které je ve správním řízení typické spíše pro rozhodnutí procesního charakteru.<sup>577</sup> Zbylé důvody jsou spíše formálně-procesního charakteru.<sup>578</sup>

Uvedenému rozlišení odpovídá i ustanovení § 96 odst. 5 ZSS, podle kterého se usnesení uvedená pod písmeny a) až c) státnímu zaměstnanci oznamují; v ostatních případech se usnesení pouze poznamená do spisu (účastník se pak o něm dle ustanovení § 76 odst. 3 správního řádu vhodným způsobem vyrozumí). Zatímco proti oznamovanému usnesení je možné podat odvolání (srov. § 76 odst. 5 správního řádu), usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, nabývá právní moci tímto poznamenáním (srov. § 76 odst. 3 správního řádu).

Pouze usnesení vydaná podle důvodů uvedených pod písm. a) až c) založí překážku věci rozhodnuté. Tato překážka se bude týkat pouze dalšího kárného řízení pro týž skutek, nikoliv dalších řízení dle jiných procesních předpisů (a jiných oblastí), jak je někdy mylně uváděno (k tomu srov. kapitolu 7.7. *Non bis in idem* v kárném řízení).

Usnesení o zastavení řízení z jiných důvodů překážku věci rozhodnuté nezakládají, avšak další kárné řízení bývá zpravidla pojmově vyloučeno.<sup>579</sup>

Pokud jde o doručování rozhodnutí, řídí se i to pravidly správního řádu. S ohledem na to, že kárná komise (a pověřený zaměstnanec) často působí ve stejné budově jako kárně stíhaný zaměstnanec, jeví se jako nejvhodnější způsob doručení tzv. „vručení“, tedy doručení na místě.<sup>580</sup>

<sup>577</sup> Obdobně je tomu však i u přestupků, kdy o zastavení řízení z meritorních důvodů je rozhodováno usnesením. Srov. ustanovení § 86 odst. 1 PřesZ.

<sup>578</sup> Srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 96 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 337.

<sup>579</sup> Např. pokud kárná komise zastaví kárné řízení z toho důvodu, že odpovědnost za kárné provinění zanikla [ustanovení § 96 odst. 4 písm. d) ZSS], nezaloží takové usnesení sice překážku věci rozhodnuté *per se*, avšak je nepředstavitelné, aby totožný skutek byl nadále v kárném řízení kdykoliv projednán.

<sup>580</sup> Na první pohled by se sice mohlo jevit, že v hierarchii způsobů doručování písemností nic nestojí před doručováním do datové schránky, avšak z ustanovení § 17 odst. 1 věta druhá zákona č. 300/2008 Sb.,

Další související otázky se poté řídí správním řádem a nedomnívám se, že zde ve vztahu ke zkoumanému tématu existují výkladové potíže, které by bylo třeba analyzovat.

## 7.6. Ukládání kárných opatření

Již shora ve hmotněprávní části této práce jsem se zabýval kárnými opatřeními a jejich zahlazováním. V této kapitole se zaměřím na procesněprávní aspekt kárných opatření, tedy především na analýzu procesu jejich ukládání.

### 7.6.1. Volba vhodného kárného opatření

Jak jsem již shora pojednal, zákonodárce řadí kárná opatření dle intenzity, s jakou může konkrétní opatření do právní sféry státního zaměstnance. Nejméně závažným kárným opatřením je písemná důtka. Dalším kárným opatřením je pak snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců. Odvolání ze služebního místa představeného je pak kárným opatřením, které lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění (srov. § 89 odst. 3 ZSS). Pouze za zvlášť závažné kárné provinění lze uložit i poslední kárné opatření, tedy propuštění ze služebního poměru.

Uložení konkrétního kárného opatření je projevem správního uvážení kárné komise. Správní uvážení však logicky nemůže být neomezené a zákonodárce dává kárné komisi příkaz, aby při volbě vhodného kárného opatření přihlížela k závažnosti kárného provinění.<sup>581</sup> Zákonodárce poté demonstrativně vyjmenovává jednotlivá kritéria podřaditelná pod pojem „závažnost“. Jak závažnost, tak některé další pojmy, které zákonodárce pod závažnost podřazuje, jsou pojmy neurčitými a je potřeba je srozumitelně vyložit v každém projednávaném případě. Volba vhodného kárného opatření je tak procesem, který v sobě zahrnuje jak správní uvážení, tak interpretaci neurčitých pojmů.<sup>582</sup> Onen neurčitý právní pojem (závažnost), resp. neurčité právní pojmy, jsou zde neoddelitelnou součástí správní úvahy, zda<sup>583</sup> a popř. jaké kárné

---

o elektronických úkonech a autorizované konverzi, vyplývá, že do datové schránky se doručuje, pokud se nedoručovalo na místě (popř. veřejnou vyhláškou). K tomu srov. komentář k 20 správního řádu. In: JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 6. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 143.

<sup>581</sup> Srov. ustanovení § 89 odst. 3 ZSS: „Při určení druhu kárného opatření se přihlížede k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž bylo spácháno, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně a k tomu, zda mu již za kárné provinění bylo v minulosti uloženo kárné opatření. Kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění, zejména pokud státní zaměstnanec porušoval služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobil zvlášť závažný následek nebo jednal ze zavrženíhodných pohnutek.“

<sup>582</sup> Oba dva pojmy jsou často předmětem akademického zkoumání. Zmínit lze např. tuto monografii: MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 120 s.

<sup>583</sup> Tedy i posouzení toho, zda zde nejsou důvody pro upuštění od uložení kárného opatření.



opatření státnímu zaměstnanci uložit.<sup>584</sup> Dostatečné zjištění skutkového stavu je následně alfou a omegou, zda konkrétní skutkové okolnosti podřadit pod onen neurčitý právní pojem.<sup>585</sup>

Posloupnost výkladu neurčitých právních pojmů a následné aplikace správního uvážení lze ilustrovat na možnosti uložit kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného a kárné opatření propuštění jen za zvlášť závažné kárné provinění. Ono „zvlášť závažné“ je totiž neurčitým právním pojmem. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní orgán (zde kárná komise) musí nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a až nakonec usoudit, zda je tento skutkový stav podřaditelný pod neurčitý právní pojem.<sup>586</sup> U kárných provinění státních zaměstnanců se kárná komise nachází ve složitější situaci. Jelikož ZSS je stále poměrně novým právním předpisem a judikatura v oblasti disciplinárního trestání je dosud poměrně kusá, kárná komise si při výkladu pojmu musí vystačit buď s vlastním vymezením (za použití odborných znalostí členů kárné komise, doktrinárních děl apod.), popř. může nahlédnout do judikatury z jiných disciplinárních oblastí, popř. i z jiných oblastí správního trestání.

Dále je vhodné podotknout, že judikatura uvádí, že je třeba rozlišit mezi neurčitými pojmy, „jejichž výklad působí jak správním orgánům, tak soudům nemalé obtíže (viz např. bohatá soudní judikatura k neurčitému právnímu pojmu veřejný zájem), od případů týkajících se neurčitých právních pojmů relativně snadno srozumitelných, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření.“<sup>587</sup> Zatímco v prvním případě musí odůvodnění správního orgánu obsahovat podrobný výklad onoho neurčitého pojmu, u kategorie druhé takový výklad může absentovat a postačí, pokud správní orgán určitou skutkovou podstatu pod takový pojem podřadí.

---

<sup>584</sup> Tím se zde uvedená kombinace odlišuje od případů, kdy správní orgán nejdříve musí vyložit neurčitý právní pojem (např. důvody hodné zvláštního zřetele), a pokud dospěje, že je naplněna skutková podstata založená na tomto neurčitém pojmu, tak až poté aplikuje správní uvážení (např. „z důvodu hodného zvláštního zřetele lze udělit humanitární azyl“). K uvedenému srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2004, č.j. 5 Azs 170/2004-72.

<sup>585</sup> Řádné zjištění skutkového stavu je samozřejmě potřeba učinit již ve fázi, kdy kárná komise posuzuje, zda určité jednání státního zaměstnance je kárným proviněním (ostatně i některé povinnosti státního zaměstnance jsou budovány na neurčitých právních pojmech).

<sup>586</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, č.j. 1 As 10/2003-58: „Základem pro úsudek o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu ‚porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem‘. Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty porušující v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvlášť závažného porušení.“

<sup>587</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 13/2007-56.

Domnívám se, že ona zvláštní závažnost (a obecně ani závažnost) není tak snadno srozumitelným pojmem, že by kárné komise nemusely tento pojem interpretovat, resp. jeho interpretaci podrobněji zaznamenávat v odůvodnění rozhodnutí.<sup>588</sup>

Kárná komise tak stojí před nelehkým úkolem spočívajícím v tom, aby v odůvodnění v rozumném rozsahu vyložila pojem zvlášť závažného kárného provinění. V tomto ohledu se jako značný nedostatek jeví to, že zákonodárce upustil od záměru zřídit anonymizovanou sbírku kárných rozhodnutí, kterou podle původního návrhu, jímž měl být novelizován služební zákon z roku 2002, mělo vést Generální ředitelství státní služby. Důvodová zpráva k této (nikdy neúčinné) novele předložené skupinou poslanců uváděla: „*Upravuje se nové oprávnění generálního ředitelství vést anonymizovanou sbírku kárných opatření. Důvodem je systémové zajištění jak jednotného udělování kárných opatření v obdobných případech, tak informační preventivní působení vůči státním zaměstnancům, a v neposlední řadě transparentnosti státní služby vůči občanské veřejnosti.*“<sup>589</sup> Dalším pozitivem takové sbírky by pak bylo právě usnadnění pozice kárných komisí při vykládání neurčitých pojmů.

Poté, co kárná komise interpretuje onen neurčitý pojem zvlášť závažného kárného provinění, přistoupí k posouzení, zda určité jednání státního zaměstnance, které s přihlédnutím k zásadě materiální pravdy bylo dostatečně objasněno, lze pod tento pojem podřadit. Pokud kárná komise dospěje k odůvodněnému závěru, že tak učinit lze, nastoupí nyní prostor pro správní uvážení. Zákonodárce totiž nestanovuje povinnost kárné komisi za zvlášť závažné kárné provinění vždy uložit odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru. Zákonodárce pracuje s pojmem „lze“. Teoreticky tak existuje možnost, že ani za zvlášť závažné porušení služební kázně nebude uloženo jedno ze dvou zmíněných kárných opatření (či kárné opatření vůbec). Prakticky si však takovou situaci lze představit jen stěží. Kárná komise totiž musí při svém rozhodování rozhodovat i v souladu s veřejným zájmem. Zajisté není ve veřejném zájmu, aby státní službu ve funkci představeného, popř. státní službu obecně, vykonávaly osoby, které se dopustily zvlášť závažného kárného provinění.<sup>590</sup> Správní uvážení tedy bude spíše vždy směřovat k tomu, které z oněch dvou kárných opatření

---

<sup>588</sup> Zde lze analogicky odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č.j. 1 As 51/2012-242: „*Pojem závažného porušení povinností v kontextu zákona o státním zastupitelství dosud nebyl dostatečně vyložen judikaturou ani doktrínou, neexistuje ustálená správní praxe a rozhodně jej nelze bez obtíží vyložit z pouhého jazykového vyjádření. Ne každé porušení povinností je závažným porušením, které může vést k odvolání z funkce. Vymezit rozdíl mezi závažným porušením a ‚běžným‘ porušením a postihnout obecnou dimenzi tohoto pojmu je právě úkolem správního orgánu.*“

<sup>589</sup> Důvodová zpráva k novele služebního zákona z roku 2002 – sněmovní tisk 71 (2013-2017). Dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>.

<sup>590</sup> V opačném případě by musela kárná komise odůvodnit, jaký konkrétní protichůdný zájem (či veřejné subjektivní právo) a proč převáží nad veřejným zájmem na tom, aby státní službu nevykonávaly osoby, které se dopouští zvlášť závažného kárného provinění.

v konkrétním případě zvolit (pokud půjde o kárné provinění představeného). Soudní přezkum správního uvážení je pak do jisté míry omezený, když ten se zaměřuje na to, „*zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení, a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem*“, *aniž by však soud nahradil správní orgán v jeho odborné kompetenci.*<sup>591</sup> Koncept soudního přezkumu správního uvážení se vyvíjel, měnil a nadále se vyvíjet a měnit bude. Není však předmětem této práce se tomuto tématu podrobně věnovat.<sup>592</sup> Důležité je však zmínit, že veřejná správa (a tedy i kárné komise) si prostor pro správní uvážení sama omezuje, a to v důsledku zavádění správní praxe. Zavedená správní praxe zakládá adresátu veřejné správy legitimní očekávání.<sup>593</sup> Správní praxi lze zavést samotným rozhodováním v konkrétních případech<sup>594</sup>, avšak také vydáváním vnitřních předpisů či metodik, které jsou veřejnosti k dispozici.

Poměrně komplexně judikaturu ke správní praxi shrnul druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 4. 10. 2018, č.j. 2 As 94/2018–54:

*„[23] K principu ustálené správní praxe pak lze poukázat např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009–52). V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007–251, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřipustnou libovůlí.“ Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006–132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „princip vázanosti*

<sup>591</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 155/2015–35.

<sup>592</sup> K tomu srov. např. KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Disertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2020, 167 s.

<sup>593</sup> Vyjádřen např. přímo v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

<sup>594</sup> Zde z hlediska informativnosti do popředí opět vystupuje nevýhoda toho, že neexistuje povinnost vést evidenci (sbírku) kárných rozhodnutí.

*správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření 'ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní". Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, je tedy správní praxe zakládající legitimní očekávání ,ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Současně rozšířený senát připomenul, že za ustálenou správní praxí lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.*

[24] Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010–63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že ,pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy'. Povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů se Nejvyšší správní soud ,zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech. V rozsudku ze dne 29. května 2014, č. j. 4 Azs 92/2014–21, Nejvyšší správní soud shrnul, že ,ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná

se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla. ‘ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 2015, č. j. 9 Afs 310/2014–36, ‚interní normativní akty (interní normativní směrnice) pro správce daně představují pokyn nadřízeného orgánu. Ve vztazích služební nadřízenosti a podřízenosti obecně platí povinnost řídit se pokyny nadřízeného orgánu, avšak jen jestliže dané pokyny neodporují zákonu. ... Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, lze se od ní odchýlit v případech zvláštních, atypických‘. V rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005–55, Nejvyšší správní soud konstatoval, že ‚jestliže se takováto (správní) praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. ... Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický. Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. ‘

Doplnit lze ještě závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2019, č.j. 9 As 97/2017–49, týkající se toho, jak naložit s nezákonnou správní praxí: ‚[47] Nejvyšší správní soud již mnohokrát judikoval (srov. např. rozsudek ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 66/2013–35, či rozsudek ze dne 13. 9. 2017, č. j. 2 Afs 345/2016–34), že i nezákonná správní praxe může vyvolat legitimní očekávání. Je vždy nutné zkoumat, zda správní praxe provádí upřesnění výkladu zákona v intencích jeho hajitelných výkladových alternativ (a tedy může signalizovat správní praxi v mezích zákona), anebo vybočila mimo tento rámec. Pokud by se snad pohybovala mimo uvedený rámec, bylo by na místě zkoumat, do jaké míry mohla vytvořit oprávněnou důvěru svých potenciálních adresátů (srov. k tomu mantinely vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006–159, č. 2059/2010 Sb. NSS, zejm. jeho body 39-42 a 51). ‘

Za původ takové správní praxe by bylo možné v disciplinárním právu státních zaměstnanců považovat již několikrát zmíněný metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016. Správní orgány mají zásadně povinnost se metodickými pokyny v rámci hierarchie řídit.<sup>595</sup> Pokud jde o zmíněný metodický pokyn, lze však konstatovat,

---

<sup>595</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č.j. 2 Afs 53/201-63. Ve chvíli, kdy jsou tyto pokyny veřejnosti dostupné, mají adresáti jistotu (spíše mají mít), jak bude v jejich věci postupováno.

že ten prostor pro správní úvahu (a případně výklad neurčitých právních pojmů) ve věcech ukládání konkrétních kárných opatření nikterak extenzivně nezužuje. Naznačuje však, že např. kárné opatření písemné důtky lze uložit za převážně nedbalostní jednání. Jedná se však spíše o jeden z možných postupů, tedy jakýsi návod, ze kterého však nelze usuzovat, že písemnou důtku nelze uložit i za úmyslné jednání (kritérium závažnosti je širší než intenzita zavinění). Tak je tomu i v ostatních případech, o kterých metodický pokyn ve vztahu ke kárným opatřením pojednává (srov. časté používání pojmu „např.“). Metodický pokyn pak v tomto ohledu podle mého názoru nemůže založit správní praxi. S ohledem na to, že ukládání kárných opatření je založeno především na neurčitých pojmech, které je potřeba aplikovat vždy na konkrétní skutkové okolnosti, a na správním uvážení, bylo by zavedení správní praxe v tomto ohledu metodickým pokynem velice složité. Ten by musel být pak značně podrobný, až kasuistický. Jako vhodnější pro kontrolu zavedené správní praxe se opravdu jeví zavedení sbírky anonymizovaných kárných rozhodnutí. Nedomnívám se, že by v tomto ohledu bylo třeba čekat na novelizaci, když uvedenou sbírku by bylo možné implementovat již na základě technicko-organizačního opatření, v tomto případě tedy služebního předpisu, náměstka pro státní službu.<sup>596</sup>

## 7.6.2. Absorpční zásada

U kárného trestání státních zaměstnanců se uplatní absorpční zásada. Tu zákonodárce vyjadřuje v ustanovení § 89 odst. 4 ZSS: *„Za více kárných provinění státního zaměstnance projednaných ve společném řízení se uloží kárné opatření podle nejzávažnějšího kárného provinění.“* Podle ustanovení § 96 odst. 1 ZSS platí: *„Jestliže se státní zaměstnanec dopustil více kárných provinění, projednávají se ve společném řízení.“* Konání společného řízení o více kárných proviněních je přitom obligatorní.<sup>597</sup>

Jedná se o strohou úpravu, která způsobuje některé výkladové potíže. Podrobně tuto problematiku v komentáři popisují Pichrt a Kopecký.<sup>598</sup> S jejich výkladem se ztotožňuji. Ti uvádí, že stručnou zákonodárcovou formulaci, která časově nesrovnává spáchání jednotlivých kárných provinění a vedení kárného řízení, *„lze snad vyložit tak, že se má konat společné řízení ohledně takových skutků, v nichž je spatřováno kárné provinění, které byly spáchány před*

---

<sup>596</sup> Jelikož rozhodnutí by byla anonymizována, ochrana soukromí státních zaměstnanců by zde nemohla převážit nad veřejným zájmem na kontrole státní služby veřejností (transparentnost) a nad zájmem zajistit jednotné rozhodování ve věcech kárné odpovědnosti.

<sup>597</sup> Srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 96 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 336.

<sup>598</sup> Srov. tamtéž.

*vydáním rozhodnutí kárné komise prvního stupně, bude-li ohledně nich zahájeno kárné řízení.*“ Názor, že onou hranicí je okamžik vydání rozhodnutí, zastává i Moravec.<sup>599</sup> Kdy je rozhodnutí vydáno pak upravuje ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu.<sup>600</sup>

Pokud přesto po vydání rozhodnutí, kterým je státnímu zaměstnanci uloženo kárné opatření, dojde k zahájení řízení o jiném kárném provinění, jež měl státní zaměstnanec spáchat ještě před vydáním existujícího rozhodnutí o uložení kárného opatření, měla by kárná komise pouze rozhodnout o případné vině a upustit od uložení kárného opatření.<sup>601</sup> Dovozuje se, že opačný postup (uložení dalšího opatření) by byl v rozporu s absorpční zásadou vyjádřenou v ZSS.

Nežádoucí situace však nastává ve chvíli, kdy oním prvním rozhodnutím je uložena např. jen písemná důtka a další jednání státního zaměstnance vykazuje znaky zvlášť závažného kárného provinění. Zákon neupravuje možnost ukládání souhrnného trestu. Bylo by proti smyslu zákona, aby tresty byly kumulovány, zároveň však zákonodárce pravděpodobně nezamýšlel, aby státní zaměstnanec v takovém případě (vícečinný souběh) „vyvážl“ např. s poměrně nevýznamnou sankcí písemné důtky (v okamžiku, kdy by mu jinak bylo v dalším řízení uloženo např. kárné opatření propuštění ze služebního poměru). Nejvhodnější by byla samozřejmě novelizace inspirovaná řešením ukládání souhrnného trestu nebo ještě jednodušeji řešením uvedeným v PřesZ, kdy správní orgán musí v případě, kdy o některém z přestupků nebylo rozhodnuto ve společném řízení, k tomuto při ukládání trestu v běžícím řízení „pouze“ přihlídnout<sup>602</sup>. Za stávající právní úpravy by bylo možné, avšak poměrně složité, uvedenou situaci napravit prostřednictvím přezkumného řízení dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Prvotní rozhodnutí by bylo v přezkumném řízení zrušeno, neboť v něm bylo porušeno pravidlo o spojení řízení. V řízení by následně bylo pokračováno a poté by byla obě řízení spojena v řízení společné.

---

<sup>599</sup> MORAVEC, K. Komentář k § 96 ZSS. In: HŘEBÍKOVÁ, I., et. al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 530-531.

<sup>600</sup> „Vydáním rozhodnutí se rozumí

- a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: ‚Vypraveno dne: ‘;
- b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1),
- c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25,
- d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo
- e) odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu podle § 19 odst. 3; na písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: ‚Vypraveno dne: ‘.“

<sup>601</sup> Srov. i čl. 25 odst. 6 metodického pokynu č. 3/2016 (odkazuje však na judikaturu týkající se přestupkového jednání, aniž by blíže odůvodnil, proč tato by se měla aplikovat u disciplinárních deliktů – vychází z oné mnou kritizované teze, že prostá doktrinální podobnost k „přebírání“ institutů bez dalšího postačí).

<sup>602</sup> Stále však může uložit sankci i v tomto řízení, a to i sankci závažnou.

## 7.7. *Non bis in idem* v kárném řízení<sup>603</sup>

Otázce aplikace zásady *non bis in idem* jsem vyhradil zvláštní kapitolu především s ohledem na důležitost této zásady a na skutečnost, že se domnívám, že jak v doktríně, tak v judikatuře se vyskytují nesprávné názory na její aplikaci v případech veřejných disciplinárních deliktů, tedy i v případech kárných provinění státních zaměstnanců.

Jak jsem již shora v této práci uvedl (Kapitola 5. Kárné provinění státního zaměstnance a EÚLP), čas od času se v právnické obci a judikatuře můžeme setkat s názorem, že pokud je rozhodnuto o veřejném disciplinárním deliktu, nelze obviněného již pro stejné jednání stíhat v rovině práva trestního či přestupkového. Tyto názory vychází z předpokladu, že rozhodování o veřejných disciplinárních deliktech je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP, v němž je potřeba respektovat zásadu *non bis in idem*. Tento názor však považuji na poli českého disciplinárního práva za mylný. Jak jsem již také uvedl shora, veřejné disciplinární delikty zásadně nejsou svou povahou institutem spadajícím pod trestněprávní větev čl. 6 EÚLP. Proto zásadu *non bis in idem* ve vztahu k následnému trestnímu či přestupkovému stíhání nelze u veřejných disciplinárních deliktů aplikovat. Nelze ji tedy takto aplikovat ani u kárných provinění státních zaměstnanců.

Podle čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP platí: „*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“ Podobný princip je stanoven i v čl. 40 odst. 5 LZPS.<sup>604</sup>

Pro určení toho, zda lze zásadu *non bis in idem* aplikovat, je nejdříve nutné určit, zda se v dané věci jedná o trestní řízení ve smyslu shora citovaného článku Protokolu č. 7. Pokud ne, citované pravidlo neaplikujeme. Pojem trestní řízení použitý v citovaném článku je pojmem autonomním. Vnitrostátní označení určitého typu řízení tak bývá zpravidla nerozhodné.<sup>605</sup> Zároveň je třeba pojem trestní řízení vykládat dle stejných pravidel výkladu pojmu „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 EÚLP. Jednotlivé články EÚLP a její Protokoly je totiž nutné vykládat jako jeden celek.<sup>606</sup> Uvedené, včetně relevantní judikatury, zmiňuji již shora v této

---

<sup>603</sup> Zde uvedené závěry jsem prezentoval v článku: CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady *non bis in idem* se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, s. 324-329. Tato kapitola z těchto závěrů vychází.

<sup>604</sup> „*Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.*“

<sup>605</sup> Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03.

<sup>606</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2001, *Ferrazzini proti Itálii*, stížnost č. 44759/98.



práci (pátá kapitola), když dospívám k závěru, že rozhodování o kárných proviněních státních zaměstnanců není rozhodováním o trestním obvinění dle trestněprávní větve čl. 6 EÚLP.

V případě, kdy bychom uzavřeli, že určité řízení je řízením trestním, vyvstává otázka, jak a kdy vlastně zásadu *non bis in idem* aplikovat. Judikatura ESLP se v této oblasti vyvíjela a dá se říci, že nedávno i napravovala, resp. zmírňovala, poměrně těžké následky, které jedno její významné rozhodnutí přineslo (srov. dále). Opět opakuji, že jsem přesvědčen (a shora v této práci jsem odůvodnil), že rozhodování o kárném proviněni státního zaměstnance (ani další obdobná disciplinární řízení) není trestním řízením, tedy řízením, v němž je rozhodováno o trestním obviněni ve smyslu čl. 6 EÚLP, a zásada *non bis in idem* ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP tak vůbec není ve hře. Proto shrnu judikaturu ESLP k problematice samotné zásady *non bis in idem* pouze stručným způsobem.<sup>607</sup>

Právě oním zmíněným rozhodnutím, které přineslo těžko udržitelné závěry do oblasti chápání zásady *non bis in idem*, byl rozsudek *Zolotukhin proti Rusku*.<sup>608</sup> V něm ESLP rozhodl, že zásadu *non bis in idem* je potřeba chápat jako „*idem factum*“. Tedy tak, že otázka stejného činu (skutku, jednání) se má hodnotit pouze podle skutkových okolností – totožný či v podstatných rysech totožný čin. Odlišnost v jednotlivých řízeních právem chráněných hodnot tak nebylo možné brát v potaz. Pokud tedy bylo o určitém jednání (ve faktickém pojetí) pravomocně rozhodnuto např. jako o přestupku, nebylo dle ESLP možné toto jednání stíhat v trestním řízení (*stricto sensu*), a to navzdory tomu, že každé řízení může sloužit k ochraně zcela jiných, specifických zájmů. Jelikož přestupky tak, jak jsou vymezeny v českém právním řádu, jsou chápány jako trestní obviněni<sup>609</sup>, vznikaly obavy o dalším fungování celého systému správního (přestupkového) trestání.

Pro zajímavost lze uvést, že Nejvyšší správní soud se rozhodl toto pojetí ESLP nerespektovat, když při vědomí dopadů rozsudku *Zolotukhin* do systému správního trestání v České republice uzavřel, že „... že článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou formálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost

---

<sup>607</sup> Podrobnější vývoj judikatury ESLP v této oblasti popisuje srozumitelně KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 77-84.

<sup>608</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03.

<sup>609</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-121.

v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.“<sup>610</sup> Přiklonil se tedy k pojetí skutku *de iure* (navzdory pojetí ESLP *de facto*).

Pravděpodobně i ESLP si však uvědomil neudržitelnost striktního a bezvýjimečného pojetí zásady *non bis in idem* jako *idem in factum* bez zohlednění právem chráněných zájmů v různých řízeních. Proto své závěry vyslovené ve věci *Zolotukhin* postupně doplňoval, resp. zmírňoval.<sup>611</sup> Až v rozsudku *A a B proti Norsku* ESLP o chápání zásady *non bis in idem* pojednal znovu uceleným způsobem.<sup>612</sup> Sám ESLP přiznal, že závěry vyslovené v rozsudku *Zolotukhin* neposkytly odpověď na situaci, kde se ve skutečnosti nejedná o dvě „duplikovaná“ řízení, ale spíše o řízení kombinovaná a integrovaná tak, že představují koherentní celek.<sup>613</sup> ESLP uzavřel, že pokud jsou o jednom činu (v chápání *de facto*) vedena dvě řízení, která jsou však dostatečně úzce věcně a časově spojitá, není naplněna podmínka *bis* (dvakrát). Nejedná se tedy vlastně o dvě řízení. Podmínky věcné spojitosti vymezil ESLP poměrně přísně a je otázkou, jaká řízení tyto podmínky naplní. Kühn trefně uvádí, „*jakkoliv rozdílné právem chráněné hodnoty nemají význam pro určení totožnosti skutku (idem), podrží si význam pro akceptovatelnost dvojího řízení o totéž skutku (bis). ESLP tak vlastně přesunul problém aplikace zákazu ne bis in idem ze skutku (idem) do opakovaného řízení (bis)...*“<sup>614</sup> Zároveň však Kühn vyslovuje pochybnosti o předvídatelnosti tohoto postoje ESLP.

K tomu lze uzavřít, že posouzení toho, zda rozhodnutí o určitém skutku zakládá překážku věci rozhodnuté ve smyslu zásady *non bis in idem* dle EÚLP, je poměrně náročné (je potřeba zvažovat časovou a věcnou souvislost předmětných řízení). Na tomto stručném shrnutí lze ilustrovat, co vše by muselo být zvažováno v souvislosti s řízením o veřejném disciplinárním deliktu, pokud by ten byl považován za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP, a jaké důsledky by takový závěr mohl mít v případě, že by bylo usouzeno, že disciplinární řízení nemá dostatečnou časovou a věcnou spojitost s trestním či přestupkovým řízením vedeným pro stejný skutek.

Jelikož však rozhodování o veřejných disciplinárních deliktech, tedy i o kárných provinění státních zaměstnanců, v České republice není rozhodováním o trestním obvinění (trestní řízení), zásada *non bis in idem*, jak ji definuje čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, se

---

<sup>610</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č.j. 6 As 106/2014-25.

<sup>611</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 27. 1. 2015, *Rinas proti Finsku*, stížnost č. 17039/13.

<sup>612</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a 29758/11.

<sup>613</sup> Srov. tamtéž, odst. 111

<sup>614</sup> KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 83.

v této oblasti (alespoň jedním směrem – k tomu dále) vůbec neuplatní. Pokud je tak rozhodnuto o kárném provinění státního zaměstnance, nebrání to projednání stejného skutku (*in facto*) v řízení přestupkovém, či trestním.

Je však potřeba zdůraznit, že jistou variací této zásady zákonodárce zakotvil přímo do ZSS, konkrétně do ustanovení § 89 odst. 5: „*Kárné opatření nelze uložit, byl-li státní zaměstnanec za týž skutek pravomocně potrestán soudem nebo jiným správním orgánem.*“<sup>615</sup> V takovém případě kárná komise řízení o kárném provinění zastaví [§ 96 odst. 4 písm. d) ZSS]. Zde lze uvažovat o tom, že se jedná o koncept skutku *in facto* bez ohledu na právem chráněné zájmy. Pokud se totiž skutek v pojetí *de iure* vnímá tak, že v sobě zahrnuje i onen specificky chráněný zájem, nebylo by citované ustanovení nikdy aplikovatelné, neboť by nikdy nenastala shoda skutků (přestupkovým i trestním právem je chráněn jiný zájem než disciplína). V případě pojetí *de iure* by ustanovení tak bylo nadbytečné, neboť i bez jeho existence by taktéž nikdy k uplatnění zásady *non bis in idem* docházet nemělo – nejedná se o trestní obvinění. Pokud ho však zákonodárce přijal, musíme uvažovat, že tak učinil proto, aby mělo nějaké účinky. Proto se domnívám, že je potřeba ho chápat v pojetí *in factum*,<sup>616</sup> a to navíc ve striktním pojetí bez možnosti využití testu časové a věcné souvislosti jednotlivých řízení. Citované ustanovení totiž nedává moc prostoru pro výklad, který by to umožnil.

Toto ustanovení pak tedy ale považuji za zcela nekoncepční, až nesmyslné. Jeho aplikace může vést k absurdním situacím. Státní zaměstnanec může např. naplnit skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití tím, že při výkonu služby nafackuje svému kolegovi. Pokud bude za tento skutek (*in factum*) dříve potrestán správním orgánem (za přestupek), nebude ho moc již kárná komise trestat za kárné provinění, byť by to bylo žádoucí, neboť disciplinární řízení hájí zcela jiný zájem (služební kázeň), než přestupkové řízení ve věcech občanského soužití.

Tato překážka je však založena zákonem a je třeba ji respektovat. Aplikována je však pouze jedním směrem (překážka věci rozhodnuté se projeví pouze v disciplinárním trestání). V žádném případě není překážka založena ve věcech, kde je nejdříve rozhodnuto o kárném

---

<sup>615</sup> Obdobně je toto pravidlo obsaženo i v § 186 odst. 11 ZSPPBS: „*Kázeňský trest nelze uložit příslušníkovi, který již byl za týž skutek pravomocně odsouzen.*“ A podobnou úpravu obsahuje i ustanovení § 56 ZVP: „*Kázeňský trest nelze uložit nebo vykonat, byl-li kázeňský trest prominut anebo vztahuje-li se na přestupek amnestie nebo byl-li voják za týž skutek již pravomocně odsouzen soudem; byl-li kázeňský trest uložen dříve, zruší se s účinností ode dne uložení.*“ Byť citovaná ustanovení mluví pouze o odsouzení, dovozuje se, že se uvedené vztahuje i rozhodnutí o přestupku (srov. KULHÁNEK, J. Komentář k ustanovení § 186 ZSPPBS. In: CHROBÁK, J. et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 409 a s. 412; srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 311).

<sup>616</sup> Stejně ho, podle mého názoru, chápou i KOPECKÝ, M. a PICHRT, J. Komentář k § 89 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 327.

provinění a až následně je vedeno trestní nebo přestupkové řízení.<sup>617</sup> V takovém případě zde totiž překážka pro další vedení řízení a následné potrestání není zakotvena ani zákonem<sup>618</sup>, a ani EÚLP, když disciplinární řízení ani nelze považovat za řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP.

Jak jsem zmínil, nesprávné názory na pojetí disciplinárních deliktů a aplikaci zásady *non bis in idem* se neobjeví pouze v doktríně, ale taktéž v judikatuře. Jak tyto doktrinární, tak judikatorní závěry jsem kritice podrobil taktéž již shora (pátá kapitola).

Navzdory tomu, že se stále čas od času objevují chybné názory o tom, že kárná řízení ve věcech státních zaměstnanců a řízení o dalších veřejných disciplinárních deliktech lze považovat za řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP<sup>619</sup>, a tedy plně aplikovat zásadu *non bis in idem* ve smyslu EÚLP, domnívám se, že judikatura ESLP je ustálena a dává jasná vodítka, jak se vypořádávat s námitkami v tomto směru. Nezbývá než doufat, že i české soudy se již nyní budou vyhýbat dřívějším výkladovým excesům a judikaturu ESLP budou aplikovat správně.

Závěr o neaplikovatelnosti zásady *non bis in idem* v uvedených případech je podle mého názoru žádoucí a aplikovatelnost této zásady nelze dovozovat ani z doktrinární podobnosti všech správních deliktů v objímající kategorii „správní trestání“. V opačném případě (dovození aplikovatelnosti) by totiž bylo nutné zvažovat, nakolik disciplinární řízení ve vztahu k trestnímu a přestupkovému řízení ob stojí jako „jeden celek“ ve smyslu rozsudku ESLP *A a B proti Norsku*. Pokud by mezi disciplinárním a trestním či přestupkovým řízením nebyla dostatečně úzká věcná a časová spojitost, nemohl by být státní zaměstnanec v případě, že již byl za dané jednání disciplinárně trestán, následně potrestán na poli trestního či přestupkového práva, ať již bylo jeho jednání jakkoliv závažné. To bych považoval za absurdní důsledek. Právě tento absurdní důsledek představuje onu logickou překážku bránící uplatnění zásady *non bis in idem*

---

<sup>617</sup> Tamtéž.

<sup>618</sup> Pro úplnost je však třeba uvést, že jak v přestupkovém, tak v trestním řízení je možné k rozhodnutí o disciplinárním deliktu a případným uloženým opatřením přihlídnout. Jak řízení o přestupku, tak řízení trestní lze zastavit, pokud o skutku (opět logicky *in factum*) již bylo rozhodnuto disciplinárně a takové rozhodnutí (a opatření) lze považovat za dostačující – k tomu srov. § 86 odst. 1 písm. L) PřesZ a § 172 odst. 2 písm. b) a § 159a odst. 3 trestního řádu. Ze zmíněných ustanovení však nevyplývá, že by jakékoliv rozhodnutí o disciplinárním deliktu zakládalo překážku věci rozhodnuté k dalšímu stíhání (trestnímu či přestupkovému). Jedná se o možnost zastavení, tedy rozhodnutí fakultativní. Ve vztahu přestupků a disciplinárních deliktů to podle mého nevyplývá ani z ustanovení § 77 odst. 2 PřesZ, neboť uvedené ustanovení se dle mého názoru k disciplinárním deliktům nevztahuje. Pokud by se snad vztahovat mělo (srov. ale odst. 1, který mluví pouze o přestupkovém a trestním řízení *stricto sensu*), bylo by ustanovení § 86 odst. 1 písm. l) PřesZ zcela nadbytečné a nelogické. Ve vztahu disciplinárního (obecně) a trestního řízení blíže u pozn. č. 210.

<sup>619</sup> Z novějších srov. např. JEMELKA, L. Komentář k § 77 PřesZ. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 601.

na základě pouhé doktrinální podobnosti disciplinárních deliktů s přestupky (jak např. můžeme učinit u zásad retroaktivity ve prospěch – její uplatnění nevede u disciplinárních deliktů k absurdním důsledkům).

Pozastavit se lze nad tím, že přímo v ZSS je zakotvena zásada *non bis in idem* (*in factum*) ve směru trestního či přestupkového řízení vůči následujícímu disciplinární řízení. Jak jsem již shora vyslovil, pokud je pravomocně rozhodnuto o skutku státního zaměstnance v přestupkovém či trestním řízení<sup>620</sup>, nelze o tomtéž skutku rozhodovat již v disciplinárním řízení. Toto pravidlo sice platí pouze tímto jedním směrem, přesto ho však považuji za zcela nekoncepční a nedomyšlené.<sup>621</sup> *De lege ferenda* by bylo vhodné, aby bylo toto ustanovení (a jemu podobná v ostatních předpisech) zrušeno.

## 7.8. Odvolací kárné řízení

Proti rozhodnutím a usnesením, která se státnímu zaměstnanci oznamují, je přípustné odvolání. Samotné odvolací řízení se pak, až na pár výjimek, které níže rozeberu, řídí správním řádem.

Odvolání proti rozhodnutím ve věcech kárné odpovědnosti má, oproti odvoláním v ostatních věcech státní služby, odkladný účinek (srov. ustanovení § 168 odst. 2 ZSS).

Jediným odvolacím orgánem, který o podaném odvolání může rozhodovat, je pak kárná komise druhého stupně [srov. ustanovení § 168 odst. 1 písm. a) ZSS], která se zřizuje v Ministerstvu vnitra (srov. ustanovení § 93 ZSS).

Zásada zákazu *reformatio in peius*<sup>622</sup> je pak v ZSS vyjádřena výslovně v ustanovení § 168 odst. 4.

Další odlišnosti plynou ze skutečnosti, že státní zaměstnanec je jediným účastníkem kárného řízení. Kárná komise prvního stupně tak odvolání státního zaměstnance neposílá nikomu jinému k vyjádření.<sup>623</sup> Stejně tak kárná komise prvního stupně, pokud shledá, že zde

---

<sup>620</sup> Avšak pravomocným trestním rozsudkem může, ale nemusí (srov. kritéria bezúhonnosti v ustanovení § 25 odst. 3 ZSS), státní zaměstnanec ztratit bezúhonnost. Skončení služebního poměru *ex lege* z důvodu ztráty bezúhonnosti pak upravují ustanovení § 74 odst. 1 písm. a), b), c) ZSS.

<sup>621</sup> Podobná kritika např. zde: JANDEROVÁ, J. 2016. Vybrané aspekty disciplinární odpovědnosti ve státní službě. In: STEJSKAL, J., KŘUPKA, J. (eds.) *Sborník příspěvků z 11. mezinárodní vědecké konference "Veřejná správa 2016"*. Pardubice: Univerzita Pardubice, s. 37-45.

<sup>622</sup> Tzv. oprava k horšímu.

<sup>623</sup> Srov. ustanovení § 86 odst. 2 věta první správního řádu: „*Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřil.*“

jsou podmínky pro autoremeduru, nemusí zvažovat, zda tím nezpůsobí újmu jiným účastníkům.<sup>624</sup>

I kárná komise druhé stupně je kolegiálním orgánem a na její rozhodování se vztahují pravidla, o kterých jsem pojednal již shora v této práci.

V ostatním se odvolací kárné řízení zcela řídí pravidly správního řádu, a proto není třeba dále se tomuto v mé práci věnovat.

## 7.9. Shrnutí procesněprávní části – odpovědi na dílčí výzkumné otázky

První výzkumná otázka týkající se procesněprávní části mé disertační práce byla poměrně jednoduchá: „Jak se v kárném řízení aplikuje správní řád“? K tomu i jednoduchá odpověď. Správní řád se v kárném řízení použije subsidiárně. Stanoví tak přímo ZSS. I kdyby tak ZSS nestanovil, aplikoval by se správní řád subsidiárně na základě pravidla obsaženého v jeho § 1 odst. 1.

Poté jsem se zaměřil na výzkumnou otázku zabývající se specifiky rozhodování kárných komisí. Dovedil jsem, že členem kárné komise může být pouze zaměstnanec zařazený do služebního úřadu, ve kterém je komise zřizována. Nemůže tedy docházet k „vypůjčování“ zaměstnanců mezi služebními úřady. Většina specifik rozhodování kárných komisí pak vyvěrá ze skutečnosti, že se jedná o rozhodování kolegiálního orgánu. K tomu se váže především rozhodování o podjatosti (k tomu však až v další výzkumné otázce). Dovedil jsem, že pokud jde o zaměstnance nezařazené do kárné komise, které však kárná komise pověřuje provedením jednotlivých úkonů, musí být pro výkon této části služby takto zařazení služebním orgánem. Služební orgán tedy státního zaměstnance pro tento výkon zařadí, kárná komise pak pověřuje jednotlivými úkony. Dále jsem dospěl k závěru, že kárné komise jsou povinny vydat jednacím řád a následně podle něj jednat. Nepřijetí takového jednacím řádu však automaticky neznamená nezákonnost kárnou komisí prováděných úkonů.

Pokud jde o účastníky kárného řízení (státní zaměstnance), zaměřil jsem se především na jejich procesní práva. Většina práv vyplývá přímo ze správního řádu (právo vyjádřit své stanovisko ve věci, navrhopat důkazy, zvolit si zmocněnce a mnohá další). Některá však ve správním řádu explicitně obsažena nejsou a ani je nelze dovozovat z čl. 6 EÚLP (nejedná se o trestní obvinění). Jde např. o zásadu zákazu sebeobviňování (v širokém pojetí, nikoliv jen

---

<sup>624</sup> Srov. ustanovení § 87 správního řádu: „*Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.*“

právo nevypovídat, které vyplývá z ustanovení § 55 odst. 1 správního řádu *a contrario*). I když tedy nelze aplikaci této zásady dovést přímo z trestněprávní části čl. 6 EÚLP, neboť ta se zde neaplikuje, uzavřel jsem, že se jedná o obecnou zásadu právní, která se uplatňuje napříč celým právním řádem, tedy i u kárných provinění státních zaměstnanců. Podle ESLP se navíc jedná o obecný mezinárodní standard.

Větší pozornost jsem poté věnoval podjatosti v kárném řízení. Prezentoval jsem názor, že jelikož je systém kárné odpovědnosti postaven na tom, že o kárné odpovědnosti státních zaměstnanců rozhodují jejich kolegové (zpravidla zařazení do stejného služebního úřadu), jedná se o jev poměrně častý. Mezi kolegy totiž vznikají vazby, které mohou zakládat onu pochybnost o nepodjatosti. Takové riziko bude nejčastější u středně velkých služebních úřadů. O podjatosti jednoho člena kárné komise rozhodují zbylí dva členové. Až v případě, kdy takto nebude možné postupovat (bude zde rovnost hlasů, popř. se podjatost týká i dalšího člena), bude o podjatosti rozhodovat kárná komise zřízená v nadřízeném služebním úřadu. Ta přímo o této otázce rozhodne (nepřikazuje věc jinému věcně příslušnému orgánu). V případě, kde bude rozhodnuto o podjatosti a zároveň bude možné kárnou komisi doplnit (buď již jmenovanými náhradníky, popř. jmenováním nových členů), nebudou vznikat větší problémy. V případě, že to však možné nebude, bude muset o kárném provinění státního zaměstnance následně analogicky dle ustanovení § 92 odst. 1 ZSS rozhodovat kárná komise v nadřízeném služebním úřadu, popř. kárná komise zřízená v Ministerstvu vnitra (pokud nadřízený služební úřad neexistuje). S ohledem na uvedenou, poměrně složitou systematiku, která v některých případech může meritorní rozhodnutí znatelně oddálit, jsem *de lege ferenda* uvažoval, že vhodnější by bylo zřízení centrálních kárných komisí obsazených státními zaměstnanci specializujícími se výlučně na kárnou agendu. Nedomnívám se, že ona „blízkost“ kárných komisí adresátům jejich rozhodování, na jejímž základě je systém koncipován nyní, přináší velké výhody. Centralizovanější rozhodování by navíc mohlo lépe ustálit kárnou praxi.

Dále jsem se věnoval anomálii v podobě zahajování kárného řízení na základě podnětu služebního orgánu. Výkladovými metodami jsem dospěl k závěru, že bez podnětu nelze řízení zahájit, avšak ne každý podnět musí vést k zahájení kárného řízení. Stále se jedná o řízení z moci úřední, pro které je typické, že je na úvaze rozhodujícího orgánu, zda řízení zahájí, či nikoliv. Navíc, uvedené přispívá k určité nezávislosti kárné komise, která především rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech a neslouží služebnímu orgánu jako pouhý prostředek k trestání. U kárného řízení se státními zaměstnanci tak neexistuje pozice kárného návrhatele (veřejné žaloby), jak je tomu např. u kárných řízení se soudci, státními zástupci či exekutory.

Pokud jde o proces ukládání kárných opatření, stojí kárné komise před poměrně složitým úkolem. Výběr vhodného kárného opatření v sobě totiž kombinuje jak výklad neurčitých právních pojmů, tak správní uvážení. Nejprve musí kárné komise vyložit neurčitý právní pojem, zde tedy závažnost (a jednotlivá subkritéria), následně jej poměřit se zjištěným skutkovým stavem a uzavřít, zda tento skutkový stav je subsumovatelný pod onen (již vyložený) neurčitý právní pojem. Až poté nastoupí prostor pro správní uvážení. V tomto ohledu jsem zákonodárci vytknul to, že upustil od záměru zřídit sbírku kárných rozhodnutí. Domnívám se však, že ta by však mohla být v anonymizované podobě zřízena i bez zásahu zákonodárce (služební předpis vydaný náměstkem pro státní službu, kterým by se taková sbírka zřídila). Taková sbírka by poté mohla ustálit kárnou praxi a obecně kárným komisím usnadnit jejich rozhodování a státním zaměstnancům specifikovat jejich legitimní očekávání.

Nezamýšlené důsledky přineslo i zakotvení absorpční zásady do ustanovení § 89 odst. 4 ZSS. Pokud se o více činech státních zaměstnance koná ve smyslu ustanovení § 96 odst. 1 ZSS společné řízení, nevznikají zde problémy. Kárné opatření se ukládá podle nejzávažnějšího kárného provinění. Pokud však po vydání rozhodnutí, kterým je státnímu zaměstnanci uloženo kárné opatření, dojde k zahájení řízení o jiném kárném provinění, které zaměstnanec spáchal před vydáním existujícího rozhodnutí, nastává poměrně nejasná situace. Dovozuje se však, že by kárná komise v takovém případě měla jen rozhodnout o vině a od uložení kárného opatření upustit. To však přináší nechtěné důsledky spočívající v tom, že pokud je prvním rozhodnutím uložena např. jen důtka a následně je takto rozhodováno o dalším kárném provinění, dokonce např. i o zvláště závažném, nemůže kárná komise za toto provinění uložit kárné opatření. Uvedenou situaci by však bylo vhodné řešit novelizací ZSS, která by se buď inspirovala souhrnným trestáním uvedeným v trestním řádu, popř. by zvolila cestu PřesZ, kdy by kárná komise, která rozhoduje o souběžném kárném provinění ve chvíli, kdy se nepodařilo obě provinění projednat ve společném řízení, k již uloženému kárnému opatření pouze přihlédla (nadále by mohla uložit další kárné opatření).

Na závěr procesněprávní části mé práci jsem odpověděl na otázku, jak se v kárném řízení se státními zaměstnanci uplatňuje zásada *non bis in idem*. Vyvrátil jsem názory, že by snad pravomocné kárné rozhodnutí zakládalo překážku věci rozhodnuté k následnému přestupkovému či dokonce trestněprávnímu potrestání. Existenci takové zásady totiž u disciplinárních deliktů nelze dovozovat z trestněprávní části čl. 6 EÚLP, neboť disciplinární delikt není trestním obviněním. Dovožovat ji nelze ani z doktrinální podobnosti, neboť pro to zde existuje logická překážka spočívající v absurditě důsledků, ke kterým by uvedené vedlo (potenciální nemožnost následně trestat i za ty nejzávažnější trestné činy). Zákonodárce však



zásadu *non bis in idem*, avšak mířící druhým směrem, zakotvil přímo do ZSS, když v ustanovení § 89 odst. 5 uvedl: „*Kárné opatření nelze uložit, byl-li státní zaměstnanec za týž skutek pravomocně potrestán soudem nebo jiným správním orgánem.*“ Jedná se o pojetí *idem factum*. Takové pravidlo jsem označil za zcela nekoncepční a nedovedu si představit opodstatnění jeho existence. Proto bych navrhoval ho zcela vypustit.

## 8. Soudní přezkum

V této kapitole se budu věnovat možnostem soudního přezkumu aktů vydaných v oblasti disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců. Obecnou formulaci volím záměrně. Nejdříve se totiž budu věnovat možnostem soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v kárném řízení. Zde se jedná o poměrně jasnou záležitost. Podstatnější část této kapitoly však věnuji možnostem soudního přezkumu výtky ukládané dle ustanovení § 88 odst. 3 ZSS.

### 8.1. Soudní přezkum rozhodnutí o kárném provinění

Nebude pochyb o tom, že rozhodnutí, kterým byl státní zaměstnanec uznán vinným ze spáchání kárného provinění a bylo mu uloženo kárné opatření, je soudně přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě dle ustanovení § 65 SŘS, tedy takové rozhodnutí lze napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Před podáním žaloby je samozřejmě nutné vyčerpat všechny řádné opravné prostředky, zde tedy odvolání. Žaloba poté směřuje proti rozhodnutí druhostupňové kárné komise. Žalovaným pak bude kárná komise druhého stupně zřízená v Ministerstvu vnitra.<sup>625</sup>

Uvedená rozhodnutí jsou totiž vydávána orgánem moci výkonné, rozhoduje se jimi o právech a povinnostech adresáta, rozhodování se děje v oblasti veřejné správy a rozhodnutí mohou být dotčena veřejná subjektivní práva, resp. tato rozhodnutí mohou zasáhnout do právní sféry žalobce. Materiální znaky ustanovení § 65 odst. 1 SŘS jsou tak naplněny.<sup>626</sup> Jelikož jsou výsledná rozhodnutí v kárném řízení vydávána ve formalizované podobě, jsou naplněny i formální definiční znaky pojmu rozhodnutí.<sup>627</sup>

Uvedené lze potvrdit i za použití argumentu *a minori ad maius* na podkladě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 05. 2020, č.j. 10 Ad 18/2019–39. V něm soud přezkoumával rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí, kterým byla podle ustanovení § 48 odst. 1 věty třetí ZSS zproštěna výkonu služby. Zproštěna výkonu služby tedy byla na návrh kárné komise, neboť proti ní bylo zahájeno kárné řízení pro důvodné podezření ze spáchání zvláště závažného kárného provinění, a podle názoru kárné komise by její ponechání ve výkonu služby ohrožovalo řádný výkon služby nebo opatřování podkladů pro rozhodnutí v kárném řízení. Pokud je tedy i takové rozhodnutí, jakkoli se jedná o rozhodnutí

---

<sup>625</sup> Srov. ustanovení § 69 SŘS: „Žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.“

<sup>626</sup> K materiálním kritériím srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41, kterým se budu podrobněji zabývat hned dále u posuzování přezkoumatelnosti výtky.

<sup>627</sup> K formálním znakům podrobněji viz dále.

s dočasnými a předběžnými právními účinky, zcela správně soudně přezkoumatelné, je nutné dovodit, že soudně přezkoumatelná jsou i meritorní rozhodnutí vydaná v kárném řízení, u nichž je dopad do právní sféry adresáta intenzivnější.

Zmíněné uvádím nad rámec nutného, o možnosti soudního přezkumu v uvedené oblasti totiž skutečně neexistují pochyby. To ostatně potvrzuje např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 2. 2021, č.j. 57 Ad 8/2020–53, v němž se soud zabýval kárným proviněním státní zaměstnankyně, za které ji bylo uloženo opatření snížení platu, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2020, č.j. 3 Ad 24/2017–62, v němž bylo jádrem sporu kárné provinění státního zaměstnance spočívající v porušení povinnosti plnit služební úkoly osobně, řádně a včas. V uvedených rozsudcích se soudy otázce možnosti přezkumu podrobně nevěnovaly a rovnou přistoupily k posuzování žalobních bodů. I z toho vyplývá jednoznačnost odpovědi na to, zda jsou meritorní rozhodnutí vydávaná v kárném řízení se státními zaměstnanci přezkoumatelná ve správním soudnictví.

Soudně přezkoumatelné bude i takové rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o kárné odpovědnosti státního zaměstnance, avšak od uložení opatření bylo upuštěno dle ustanovení § 89 odst. 6 ZSS. I takové rozhodnutí zasahuje do právní sféry státního zaměstnance, byť s menší citelností než rozhodnutí, kterým je zároveň některé z kárných opatření uloženo. Podle mého názoru se však jedná o intenzitu, která postačí k tomu, aby byla založena pravomoc správních soudů.

## **8.2. Soudní přezkum výtky<sup>628</sup>**

To, zda je výtka ukládaná dle ustanovení § 88 odst. 3 ZSS soudně přezkoumatelná, nebylo ještě donedávna postaveno najisto. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, č.j. 4 Ads 265/2020–49, však bylo jednoznačně konstatováno, že písemná výtka přezkoumatelná je. Ústní výtce se čtvrtý senát nevěnoval, neboť ta nebyla předmětem přezkumu.

Zmíněný rozsudek vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016–41, v němž rozšířený senát rozhodl prvním výrokem, že „[v]ýtka podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, je rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Soudní ochrana proti výtce musí být proto poskytnuta formou žaloby proti tomuto rozhodnutí

---

<sup>628</sup> Tato podkapitola vychází z článku, který jsem dříve publikoval. Srov. CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Ročník LIII, 2020, č. 4, s. 201-218.

podle § 65 a násl. soudního řádu správního.“ Druhým výrokem poté Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[n]a ukládání výtky podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.“ Rozšířený senát navíc zmínil, že charakter výtky je nutné vykládat shodně pro všechny právnické profese, jimž může být výtka uložena. Tím měl na mysli státní zástupce, soudce, notáře i soudní exekutory.<sup>629</sup> Při přezkoumávání výtky uložené podle ZSS pak čtvrtý senát uvedl, že není žádný důvod nevztahovat uvedené závěry rozšířeného senátu i na výtku ukládanou dle ZSS.

Pokud jde o písemnou výtku, odpověď je tak velice jednoduchá. I čtvrtý senát byl v odůvodnění stručný, když odkázal na zmíněné usnesení rozšířeného senátu. To mu však nelze vyčítat, neboť od rozsudků se stručnost a přesvědčivost očekává. Domnívám se však, že posouzení obsažené v disertační práci si zaslouží být podrobnější, a to i s ohledem na to, že ještě nedávno se samotný Nejvyšší správní soud nemohl shodnout na tom, v jakém režimu se výtky (ukládáné právnickým profesím) mají přezkoumávat. Proto následuje moje podrobnější analýza, při níž se zaměřím jak na možnost přezkumu písemné výtky, tak výtky ústní – ta ostatně soudy posuzována nebyla. Vycházet přitom budu i z podrobnější analýzy shora zmíněného usnesení rozšířeného senátu.

Rozšířený senát byl aktivován usnesením devátého senátu. Devátý senát se totiž zamýšlel odchýlit od právního názoru vyjádřeného v rozsudku čtvrtého senátu ze dne 27. 11. 2015, č.j. 4 As 173/2015–33. V tomto rozsudku čtvrtý senát dospěl k závěru, že výtky ukládané právnickým profesím<sup>630</sup> jsou přezkoumatelné žalobou proti rozhodnutí dle § 65 SŘS. Devátý senát byl však názoru, že takové výtky by měly být přezkoumatelné žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 SŘS. Rozšířený senát se přiklonil k názoru čtvrtého senátu, tedy k názoru o přezkoumatelnosti výtek v rámci žaloby proti rozhodnutí dle § 65 SŘS.

Rozšířený senát svou argumentaci založil především na materiálním pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS. Připomněl však, že k tomu, aby byl akt veřejné správy přezkoumatelný konkrétně jako rozhodnutí (ve smyslu § 65 SŘS), musí splnit i formální požadavky. Za ty v souladu s komentářovou literaturou označil tyto: „i) *předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění*; ii) *skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu*;

---

<sup>629</sup> Někdy jsou tyto profese společně s profesí advokáta označovány jako kvalifikované právnické profese – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č.j. 6 As 102/2018-39.

<sup>630</sup> Ačkoliv v uvedeném rozsudku čtvrtý senát posuzoval primárně výtku udělenou soudnímu exekutorovi, jeho závěry se vztahují i na výtky ukládané podle příslušných právních předpisů notářům, soudcům a státním zástupcům.

iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení ...“.<sup>631</sup>

K materiálnímu pojetí výtky u právnických profesí rozšířený senát uvedl, že výtku ukládá dohledový orgán, který tak zajišťuje výkon veřejné správy na daném úseku. Výtka je přitom způsobilá zasáhnout do sféry dotčené osoby, a to např. tak, že vyvolá pochybností o profesních či osobnostních kvalitách dané osoby, omezí ji v kariérním postupu, bude k ní přihlíženo jako k přitěžující okolnosti v dalším kárném řízení, a nelze ani vyloučit její zneužití k šikaně či dehonestaci. Výtka tak splňuje materiální požadavky na přezkoumatelnost ve smyslu § 65 SŘS.

U posouzení toho, zda výtka splní i formální definiční znaky soudně přezkoumatelného rozhodnutí, rozšířený senát vycházel především z praxe dohledových orgánů (orgánů ukládajících výtku), která je bohatě reflektována v rozhodnutích kárných senátů Nejvyššího správního soudu.<sup>632</sup> Právní úprava totiž ukládání výtky reguluje velice stroze, náležitá formalizace tohoto procesu je prováděna až praxí. „*Výtka je buď písemná, nebo ústní. O ústní výtce musí existovat písemný záznam o jejím udělení; v obou případech musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění (ad i); výtka je vydávána (udělována, ukládána) v rámci určitého formalizovaného postupu, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu – státní zástupce, soudce, notář nebo soudní exekutor zejména musí dostat prostor k vyjádření (ad ii); výtka je samostatně zadokumentována a rozhodnutí (záznam) o jejím udělení jsou založena do osobního, případně jiného spisu (ad iii); k tomu též přiměřeně srov. § 23 odst. 1 zákona o kárném řízení; rozhodnutí o udělení výtce je dotčené osobě oznamováno ústně v její přítomnosti nebo doručení písemného vyhotovení (ad iv)...*“.<sup>633</sup> Rozšířený senát tak uzavřel, že i formální podmínky jsou splněny, a proto jsou zmíněné výtky přezkoumatelné na základě žaloby proti rozhodnutí.

Tolik ve zkratce k posouzení přezkoumatelnosti výtky ukládané právnickým profesím. Nyní pojďme tyto závěry aplikovat na případ výtky ukládané dle ZSS.

Základním atributům výtky jsem se věnoval již shora v této práci. Nyní tedy pouze rekapituluji. Institut výtky je v ZSS zařazen do části čtvrté věnující se kárné odpovědnosti.

---

<sup>631</sup> Srov. bod [78] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016–41, či ŠURÁNEK, P. Komentář k § 65 SŘS. In: JEMELKA, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 499.

<sup>632</sup> Nutno na tomto místě podotknout, že Nejvyšší správní soud formalizovanou praxi reflektovanou v rozhodnutích kárných senátů vztáhl automaticky (aniž by tak však nevyřkl výslovně) i na notáře, navzdory tomu, že kárné senáty Nejvyššího správního soudu v kárných věcech notářů nerozhodují.

<sup>633</sup> Srov. bod [79] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016-41.

Konkrétně ustanovení § 88 odst. 3 ZSS zní: „*Drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.*“ Znění tohoto ustanovení je podobné znění jednotlivých ustanovení zákonů upravujících ukládání výtky právníkům profesím.<sup>634</sup>

Byť citovaná skutková podstata nepracuje s pojmem služební kázeň, lze analogicky uvažovat o tom, že drobnými nedostatky ve službě zákonodárce myslel nedostatky ve služební kázni, tedy nedostatky v řádném 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.<sup>635</sup> Ostatně, institut výtky je systematicky zařazen k ustanovením o kárném provinění, která operují s pojmem služební kázeň definovaným v § 87 ZSS. I drobné nedostatky ve službě mají být podle mého názoru formálně považovány za kárné provinění, které může být, namísto uložení kárných opatření, řešeno uložení výtky.<sup>636</sup> Výtka však není jedním

---

<sup>634</sup> Ustanovení § 88a zákona o soudech a soudcích: „*Drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídit tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující.*“ Ustanovení § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství: „*Drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení.*“ Ustanovení § 7a exekučního řádu: „*(1) Drobné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta (dále jen ‚kandidát‘) nebo exekutorského koncipienta (dále jen ‚koncipient‘) nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne. (2) Neprokáže-li se, že exekutor provedl veškerá opatření, která lze po něm spravedlivě požadovat při řízení exekutorského úřadu podle § 13 odst. 1, vytkne ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi i drobné nedostatky v činnosti nebo drobné poklesky v chování kandidáta nebo koncipienta, kteří jsou jeho zaměstnanci.*“ Ustanovení § 47 notářského řádu: „*Drobné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v chování orgán vykonávající dohled notáři vytkne.*“ ZVP, ani ZSPPBS možnost udělování výtek neobsahují.

<sup>635</sup> K tomu srov. ustanovení § 87 a § 88 ZSS.

<sup>636</sup> Obdobně srov. KOPECKÝ, M., PICHRT, J. Komentář k § 88 ZSS. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 321. Pro úplnost však uvádím, že ze závěru těchto autorů neplyne přímo to, co jsem již shora uvedl já, tedy že i drobné nedostatky ve službě (za které bude udělena výtka) musí být formálně vzato kárným proviněním (zaviněným porušením služební kázně).

z kárných opatření. Výtku může uložit jak představený, tak služební orgán.<sup>637</sup> Možnost udělení výtky obsahoval i služební zákon z roku 2002.<sup>638</sup>

Výtku lze uložit ústně či písemně. Mám za to, že pouze písemná výtka je výtka *stricto sensu* tak, jak o ní uvažoval rozšířený senát ve zmíněném usnesení č.j. 9 As 79/2016–41, a naopak, že výtka ústní (tedy výtka bez písemné reflexe) je pouze jedním z mnoha měkčích manažerských prostředků řízení a nápravy. Tento názor rozvedu dále.

Sám rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rámci rekapitulace právních úprav regulujících institut výtky u právnických profesí, uvedl, že „[p]ro úplnost je vhodné poukázat rovněž na skutečnost, že podobnou právní úpravu výtky obsahuje i § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle něhož „drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.“<sup>639</sup> To, že se k možnosti přezkoumatelnosti výtek udělovaných právníckým profesím, tak bylo možné odhadovat již před existencí zmíněného rozsudku č.j. 4 Ads 265/2020–49. Ostatně to v tomto případě podle mého odpovídá principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu.<sup>640</sup>

I Kopecký ještě před existencí usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016–41 dospěl k závěru, že právní názor čtvrtého senátu (shora zmíněný rozsudek č.j. 4 As 173/2015–33) k možnosti přezkoumatelnosti výtky udělené exekutorovi ve smyslu

---

<sup>637</sup> Představeným je podle § 9 odst. 1 ZSS státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Za představeného se za podmínek stanovených tímto zákonem považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby; představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání. Kdo je služebním orgánem, pak upravuje ustanovení § 10 ZSS. Může jím být vláda nebo ministr vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu, vláda nebo pověřený člen vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem, náměstek pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu, personální ředitel sekce pro státní službu vůči státním zaměstnancům zařazeným v sekci pro státní službu, vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům.

<sup>638</sup> Srov. znění § 72 odst. 4 tohoto zrušeného předpisu: „Drobné nedostatky ve službě může nadřízený představený, popřípadě služební orgán, vyřídit tím, že je státnímu zaměstnanci vytkne.“

<sup>639</sup> Srov. bod [26] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016-41.

<sup>640</sup> K tomuto principu Ústavní soud i Nejvyšší správní soud konstantně judikují, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“ (srov. právní větu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č.j. 2 Afs 81/2004-54, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, který tuto větu přebírá).

§ 65 SŘS, bude možné vztáhnout i na výtku ukládanou nejen ostatním právníckým profesím, ale i na výtku ukládanou podle ZSS.<sup>641</sup>

Jak jsem již v úvodu této kapitoly přislíbil, byť odpověď na otázku, zda písemná výtka dle ZSS je soudně přezkoumatelná, již známe, moje analýza problematiky bude podrobnější (s i ohledem na to, že je třeba analýze podrobit i institut výtky ústní). Proto je nutné se zaměřit na to, jak výtky ukládané dle ZSS naplní, či nenaplní znaky materiálně-formálního pojetí rozhodnutí, které nyní Nejvyšší správní soud uplatňuje.<sup>642</sup>

### 8.2.1. Výtka z pohledu materiálního

Nejdříve je tedy nutné se zabývat materiálním pojetím služební výtky, tedy tím, zda výtka naplní materiální znaky ustanovení § 65 SŘS.

Ve zmíněném usnesení rozšířený senát shrnul, že „[z]ákladní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právníckých osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002–42, č. 906/2006 Sb. NSS).“ Druhé a čtvrté kritérium (rozhodování o právech a povinnostech a dotčení právní sféry) jsou přitom běžně zaměnitelné<sup>643</sup>, a to navzdory tomu, že je judikatura správních soudů někdy posuzuje, dle mého názoru nepřehledně, každé zvlášť.

K první a třetí podmínce (rozhodování orgánu moci výkonné v oblasti veřejné správy) lze uvést následující. Mohou se sice vést polemiky o vhodnosti nastavení vztahu mezi

---

<sup>641</sup> Srov. KOPECKÝ, M. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*. Ročník XXV, 2016, č. 3, s. 11-19.

<sup>642</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017–43, ve věci přezkoumatelnosti souhlasů vydávaných stavebním úřadem.

<sup>643</sup> K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č.j. 9 As 59/2019-47: „Podle Nejvyššího správního soudu jsou rozporné závěry městského soudu, dle nichž napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o právech a povinnostech fyzických či právníckých osob, avšak zároveň nemělo být zasazeno do práv stěžovatelky. Napadeným rozhodnutím, resp. prvostupňovým rozhodnutím nebylo rozhodováno o služebním příjmu nikoho jiného než stěžovatelky, a není tedy zřejmé, jak sice mohlo být rozhodováno o právech a povinnostech fyzické osoby, avšak zároveň nemohlo být zasazeno do práv stěžovatelky. Lze si představit situaci, kdy předmětné rozhodnutí vůbec nemůže zasahovat do práv (či se dotýkat právní sféry) fyzické či právnícké osoby, nebo situaci, kdy sice o rozhodnutí zasahující do práv a povinností fyzické či právnícké osoby jde, avšak nedotýká se osoby, která se proti němu žalobou brání.“



služebníky státu a státem jako vztahu soukromoprávního, či jako vztahu veřejnoprávního (k tomu jsem se vyjadřoval již shora v této práci)<sup>644</sup>, ale správními soudy je od účinnosti ZSS obecně přijímáno, že poměr mezi státním zaměstnancem a státem, jako jeho zaměstnavatelem, je vztahem veřejnoprávním.<sup>645</sup> Vycházet lze obdobně i z judikatury zabývající se služebními vztahy policistů či vojáků. Pro služební poměr státního zaměstnance je charakteristické, že o právech a povinnostech státního zaměstnance je rozhodováno vrchnostensky, a to v oblasti veřejné správy. Například jak vznik<sup>646</sup>, tak i zpravidla zánik<sup>647</sup> služebního poměru je tedy projevem činnosti autoritativní vrchnostenské správy. Stejně tak i udělení výtky bude projevem veřejnosprávní činnosti. Prostřednictvím institutu výtky veřejná správa zajišťuje kázeň státních zaměstnanců, kterou je třeba vynucovat právě s ohledem na to, že tyto zaměstnanci poté svou činností personálně a materiálně zajišťují ochranu veřejných zájmů, ke které jsou orgány státní správy povolávány.<sup>648</sup> Ukládání výtky je výkonem veřejné správy i s ohledem na zbytkovou definici – jedná se totiž o vrchnostenské působení nepodřaditelné pod pojmy zákonodárství či soudnictví.<sup>649</sup>

Jak jsem tedy analyzoval již dříve v této práci, u služebních poměrů obecně tak převážila veřejnoprávní teze, která zařazuje regulované služební vztahy do oblasti veřejné správy. To dokládá i judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.<sup>650</sup> Nejvyšší soud však, jak u něj podle mého názoru bývá ve složitějších doktrinálních věcech s přesahem do práva veřejného typické, naopak k tomuto prezentuje judikaturu vnitřně rozpornou, až zmatečnou.<sup>651</sup>

---

<sup>644</sup> Srov. podkapitulu 3.5.2 Požadavek na existenci samostatné právní úpravy?

<sup>645</sup> Takový závěr vyplývá např. i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č.j. 8 Ads 301/2018-45: „*Věci služebního poměru státních zaměstnanců spadají do oblasti veřejné správy.*“

<sup>646</sup> Srov. ustanovení § 31 odst. 1 ZSS, podle kterého služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. To, že takové rozhodnutí je rozhodnutím správním, lze dovozovat přímo ze znění ustanovení § 30 zákona o státní službě, které i odkazuje na obecné náležitosti rozhodnutí podle správního řádu.

<sup>647</sup> V některých případech služební poměr zaniká přímo *ex lege*, tedy bez vrchnostenského aktu veřejné správy (srov. ustanovení § 74 ZSS a dále případ smrti, prohlášení za mrtvého a uplynutí doby určité). Dokonce i na žádost zaměstnance služební poměr skončí až na základě rozhodnutí (srov. ustanovení § 73 ZSS). I to dokresluje veřejnoprávní charakter služebního poměru státních zaměstnanců.

<sup>648</sup> Obdobně srov. např. STRÁNSKÝ, J. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 65. Nutno ale poznamenat, že autor dále v tomto díle kritizuje některé argumenty pro veřejnoprávní tezi služebního poměru.

<sup>649</sup> K negativnímu materiálnímu vymezení veřejné správy srov. např. HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 3.

<sup>650</sup> Srov. nález ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13: „... *služební poměr policisty vznikající a v posuzovaném případě i zanikající rozhodnutím jako mocenským aktem příslušného služebního funkcionáře, je svojí povahou veřejnoprávním a výrazně se tak odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2003, č. j. 29 Ca 430/2001–39 [Sb. NSS 588/2005]).*“

<sup>651</sup> K tomu srov. usnesení ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016, a rozsudek ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012. Nejvyšší soud *de facto* na jedné straně uvádí, že služební poměr (policisty) je typicky vztahem veřejnoprávním. Pro účely zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, však podle mého názoru nepřesvědčivě a zmatečně rozlišuje mezi řízením ve věcech služebních poměrů, které za veřejnosprávní považuje, a samotným hmotněprávním

Judikaturu Nejvyššího soudu dle mého nelze nadále brát v potaz. Rozhodující pro „veřejnoprávní“ výklad u služebního vztahu státních zaměstnanců je podle Nejvyššího správního soudu povaha „zaměstnavatele“ jako nositele veřejné moci, potřeba začlenění státního zaměstnance do organismu veřejné moci, účast zaměstnance na výkonu veřejné moci a tvorbě vůle státu a k tomu všemu přístupující kodexová úprava tohoto vztahu, která dříve absentovala a která teprve zakotvila možnost veřejnoprávního rozhodování ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců.<sup>652</sup>

A právě přístup správních soudů je pro posouzení rozhodující. Jelikož je tedy služební poměr státních zaměstnanců poměrem veřejno(s)právním, je i výtka vydávána orgánem moci výkonné v oblasti veřejné správy. První a třetí podmínka přezkoumatelnosti jsou tak splněny. Je však výtkou rozhodováno o veřejných subjektivních právech a povinnostech adresáta, resp. přesněji – může být výtkou zasaženo do jeho právní sféry (druhá a čtvrtá podmínka)?

Vývojem judikatury docházelo ke stírání rozdílů mezi pojmy veřejná subjektivní práva a povinnosti a rozhodování způsobilé zasáhnout do právní sféry. To přehledně shrnuje komentářová literatura k § 65 SŘS. Např. Potěšil uvádí, že „... judikatura dovodila, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale ‚pouze‘ s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tyto trendy ostatně navazující judikatura plně potvrzuje. Důvodem je poskytnutí co největší míry ochrany adresátům veřejné správy.“<sup>653</sup> Šuránek poté obdobně uvádí: „Pokud jde o materiální vymezení ‚rozhodnutí‘, legální definice v § 65 odst. 1 za ně považuje úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Definice blíže nerozlišuje, zda jde o úkon upravující práva, resp. povinnosti hmotné či procesní povahy. Právní praxe původně vycházela z toho, že jsou myšlena pouze (veřejnoprávní) subjektivní práva a povinnosti založené hmotným právem. Judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však tuto legální definici v podstatě vymazala, neboť se v praxi nezabývá tím, zda a jaká práva nebo povinnosti žalobce úkon správního

---

služebním vztahem, který již za výlučně veřejnoprávní nepovažuje. Uvedený názor lze kritizovat již pro jeho vnitřní rozpornost, která je ve zmíněných rozhodnutích evidentní, a pro rozpor s přesvědčivěji působící judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Podrobněji k tomuto KEISLER, I. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru a řízení o něm z pohledu zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Ročník 2018, číslo 12, s. 38–43.

<sup>652</sup> Srov. bod [63] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č.j. 8 Ads 301/2018-45.

<sup>653</sup> POTĚŠIL, L. Komentář k § 65 SŘS. In: POTĚŠIL, L. et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 554.

orgánu upravil. Své posouzení omezuje na zjištění, zda je zkoumaný úkon způsobilý zasáhnout právní sféru žalobce.“<sup>654</sup>

Pro důkladné posouzení možnosti dotčení právní sféry je podle mého nyní zapotřebí se pokusit rozlišovat mezi výtkou písemnou a ústní. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016–41 lze dovodit, že i o ústní výtce musí existovat písemný záznam, má-li se jednat o výtku *stricto sensu*. Tento závěr lze vztáhnout i na výtku ukládanou státním zaměstnancům. V takovém případě se však domnívám, že již nelze hovořit o výtce ústní, nýbrž se tímto záznamem takový úkon stává výtkou písemnou. Nejvyšší správní soud ve zmíněném usnesení připustil, že hranice mezi ústní výtkou a neformálním pohovorem, je někdy nejasná a může vést ke sporům.<sup>655</sup> Domnívám se však, že z dalšího odůvodnění onoho usnesení plyne, že jakákoliv jiná než písemná výtka (taková, o které existuje písemný záznam) je pouze jedním z neurčitých manažerských prostředků řízení a nápravy, který může mít podobu např. pohovoru, domluvy, krátkého upozornění. Ústní výtka tak není *de facto* považována za výtku *stricto sensu*. Rozhodující pro posouzení možnosti přezkumu ústní výtky (resp. obecně postupu představeného či služebního orgánu) bude vždy její celkový charakter (viz dále).

Jelikož pouze písemná výtka je zakládána do spisu a obecně je její reálná existence lépe ověřitelná, bude se intenzita dopadu do právní sféry u písemné a ústní výtky značně lišit. Institutu ústní výtky (tak, jak jsem ji popsal shora) se Nejvyšší správní soud doposud nevěnoval.

Nejprve k výtce písemné. Písemná výtka není tak závažným prostředkem jako ostatní kárná opatření, avšak i přesto má potenciál zasáhnout do právní sféry státního zaměstnance. Ostatně z hlediska materiálních dopadů bude velice složité rozlišit mezi písemnou důtkou, kterou zákonodárce mezi kárná opatření řadí<sup>656</sup>, a o jejíž přezkoumatelnosti není pochyb, a písemně udělenou výtkou, kterou zákonodárce mezi kárná opatření neřadí. Byť je to samozřejmě jev nežádoucí, ukládání výtek může být zneužíváno i k bossingu či dehonestaci.<sup>657</sup> Především však může uložení písemné výtky omezit kariérní růst státního zaměstnance. Písemná výtka je totiž po dobu 1 roku uložena v osobním spisu zaměstnance, a může se k ní tak přihlížet jak při služebním hodnocení, tak v případném kárném řízení. Dopad

---

<sup>654</sup> ŠURÁNEK, P. Komentář k § 65 SŘS. In: JEMELKA, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 502.

<sup>655</sup> Srov. bod [44] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016–41.

<sup>656</sup> Srov. ustanovení § 89 odst. 2 ZSS: „Kárným opatřením je a) písemná důtka, b) snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, c) odvolání ze služebního místa představeného, nebo d) propuštění ze služebního poměru.“

<sup>657</sup> K dehonestaci ovšem v menším měřítku než u právnických profesí, neboť udělování výtek státním zaměstnancům zpravidla, oproti udělování výtek právníkům profesím, nebývá medializováno. Avšak medializováno nebývá ani udělování výtek notářům, o kterých však Nejvyšší správní soud usuzoval stejně jako o výtkách ostatních právnických profesí.

do právní sféry zaměstnance je tak podle mého ve světle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 79/2016–41 u písemné výtky přítomný. Materiální znaky rozhodnutí dle § 65 SŘS tak u písemné výtky dle zákona o státní službě budou naplněny.

Otázkou tedy zůstává, zda jsou materiální znaky splněny i u výtky udělené v ústní podobě. Pokud se o výtce nevyhotovuje záznam (a není tedy výtkou písemnou, tím pádem výtkou *stricto sensu* – viz shora), nezakládá se do osobního spisu zaměstnance a nepřihlíží se k ní při služebním hodnocení či v dalším kárném řízení. Udělení výtky nebývá medializováno, a proto samo o sobě zpravidla nevyvolá ve třetích osobách pochybnosti o profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách státního zaměstnance. U takových výtek je tedy intenzita zásahu poměrně nízká, na hranici citelnosti. Zásadně se domnívám, že ústní výtka nenaplní kritérium citelného zásahu do právní sféry státního zaměstnance. Nelze však vyloučit situace, kdy ústní výtky představeného nebo služebního orgánu budou např. vedeny soustavně šikanujícím způsobem s úmyslem zaměstnanci bezdůvodně ztěžovat služební podmínky. Navzdory tomu, že tedy nebude takovýto postup formálně reflektován v písemné podobě, lze uvažovat, že u takto soustavného či intenzivního postupu již nelze zásah do právní sféry jednoznačně vyloučit.

K tomu je však třeba uvést, že „*Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že ,postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh ,propustit do řízení ve věci‘, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004–59, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005–86, č. 1764/2009 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007–197).<sup>658</sup> Ve zmíněném usnesení ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005–86, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu judikoval, že „*aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu - bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“ I v případě žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správní soudy judikují, že prostor pro odmítnutí návrhu (pokud zde nejsou jiné překážky přípustnosti – např. včasnost či subsidiarita) je pouze tam, kde je již ze

---

<sup>658</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č.j. 1 Afs 192/2014–25.

žaloby jednoznačně zřejmé, že vytýkané jednání nemohlo mít citelný dopad do právní sféry žalobce.<sup>659</sup>

Z těchto závěrů lze dovozovat, že v pochybnostech je třeba o úkonu, resp. postupu, uvažovat tak, že mohl mít potenciál zasáhnout do právní sféry, a tudíž má být ve správním soudnictví přezkoumatelný. Jakým způsobem – zda žalobou proti rozhodnutí, nebo zásahovou žalobou – pak určují formální kritéria, o kterých z důvodu přehlednosti a ucelenosti analýzy pojednávám až níže. Byť jsem tedy shora naznačil, že u valné většiny ústních výtek bude již ze žalobních tvrzení jisté, že ústní výtka nemohla citelně zasáhnout do právní sféry (např. jednorázové vytknutí nesplnění služebního úkolu, jeden neformální vytýkácí pohovor apod.), nelze v ojedinělých případech vyloučit situace opačné. Bude však vždy záležet na konkrétních okolnostech a žalobních tvrzeních státního zaměstnance. Lze si představit např. právě zmíněné tvrzení soustavného a nezákonného udělování ústních výtek s cílem zaměstnanci znepříjemnit služební podmínky a dehonestovat ho. Zároveň nutno zdůraznit, že nelze s jistotou usuzovat, jak by (ne)existenci zásahu do právní sféry v případě ústních výtek posuzoval Nejvyšší správní soud, neboť ten pojem zásah do právní sféry používá „*nepravidelně a v podstatě nahodile*.“<sup>660</sup>

Kategoricky však nelze dopad do právní sféry u ústní výtky (pro jeho různorodost) vyloučit. Posuzovat ho bude vždy nutné případ od případu. Rozhodující pro případnou pravomoc správních soudů k přezkumu ústních výtek a podobných manažerských prostředků (spíše celkových postupů) bude vždy jejich skutečný obsah a jejich dopad, tedy způsoblost citelně zasáhnout do právní sféry státního zaměstnance, nikoliv jejich označení, resp. ústní uvedení. K tomu samozřejmě musí přistoupit předpoklad, že takový postup bude stále subsumovatelný pod „výkon veřejné správy“ (první a třetí podmínka přezkoumatelnosti)<sup>661</sup>,

---

<sup>659</sup> K tomu srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015–160: „*Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu (že popsané jednání nemůže být zásahem – doplněno autorem) lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. (...) Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další ‚procesní‘ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.*“ Uvedený rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak k tomuto zrušení Ústavní soud přistoupil z důvodů, které na výše poukazovaný právní závěr neměly vliv. Tento názor proto ob stojí i po vydání zrušujícího nálezu (s tímto názorem ostatně nadále judikatura pracuje – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č.j. 4 Afs 337/2019–34).

<sup>660</sup> KÜHN, Z. Komentář k § 2 SŘS. In: KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 9.

<sup>661</sup> Lze si totiž představit situaci, kdy se šikana činěná představeným již nebude vztahovat k veřejnosprávnímu rámci služebního vztahu (nebude se dotýkat pouze služebních povinností, resp. vytýkání drobných nedostatků ve službě), ale přesáhne do vztahů stojících vně služebního poměru. Pak se pravděpodobně nebude jednat o postup přezkoumatelný ve větvi správního soudnictví, nýbrž státní zaměstnanec bude muset vyhledat ochranu soukromoprávní (např. žaloba na ochranu osobnosti), či v závažnějších případech trestněprávní.

resp. že bude veřejné správě přičitatelný.<sup>662</sup> Kategoricky tedy pravomoc správních soudů u ústních výtek vyloučit nelze, ale je možné odhadovat, že ve většině případů zde pravomoc dána nebude.

Na tomto místě znovu připomínám, že zatím se věnuji pouze materiálnímu pojetí výtky, resp. založení pravomoci soudů ve správním soudnictví. Posouzení formálních definičních znaků, které bude rozhodné pro určení správného typu žaloby, bude následovat.

### 8.2.2. Formální definiční znaky výtky

Jak jsem již uvedl shora, pro určení, že výtka je přezkoumatelná ve smyslu § 65 SŘS, je nutné, aby výtka splnila i základní formální definiční znaky rozhodnutí.

Již dříve Nejvyšší správní soud uvedl, že „[a]čkoliv judikatura Nejvyššího správního soudu vymezuje rozhodnutí v materiálním smyslu poměrně široce, nelze u soudu přezkoumávat jakýkoliv akt, který učiní orgán veřejné správy vůči jeho adresátu.“<sup>663</sup> Nejvyšší správní soud dříve zastával velice široké materiální pojetí pojmu rozhodnutí. Toto široké pojetí však bylo postupem času korigováno a Nejvyšší správní soud, byť především stále zdůrazňuje význam materiálního pojetí rozhodnutí, přistoupil při posuzování možností přezkumu aktu veřejné správy jako rozhodnutí i k formálním definičním znakům, přesněji řečeno k minimálním formálním standardům.<sup>664</sup>

Zkoumat formální definiční znaky je rozhodující především pro odlišení toho, zda určitý akt veřejné správy je přezkoumatelný jako rozhodnutí, nebo jako zásah.<sup>665</sup> „Formální definiční

<sup>662</sup> K přičitatelnosti srov. KÜHN, Z. Komentář k § 85 SŘS. In: KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 723.

<sup>663</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č.j. 10 Ads 316/2016–50.

<sup>664</sup> Přehledně korekci extenzivně širokého materiálního pojetí rozhodnutí shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č.j. 6 As 102/2018–39, následovně: „... v minulosti zastávaly správní soudy velmi široké materiální pojetí rozhodnutí, které je formulováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005–107, č. 923/2006 Sb. NSS. Podle něj je rozhodnutím v materiálním smyslu jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto pojetí však bylo postupem času korigováno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008–98, č. 2206/2011 Sb. NSS, k povaze provedení, či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, který posoudil jako jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu, rozšířený senát uvedl, že „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením, či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...)“. Shodné závěry přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž ve věci posouzení povahy souhlasů vydávaných dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jako úkonů činěných podle části čtvrté správního řádu...“. Nutno však dodat, že poměrně nedávno se obrátila i judikatura k souhlasům vydávaným podle stavebního zákona, které jsou nyní přezkoumatelné ve smyslu § 65 SŘS (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017–43). V judikatuře totiž byly časem snižovány i nároky na formální stránku rozhodnutí.

<sup>665</sup> Srov. ŠURÁNEK, P. Komentář k § 65 SŘS. In: JEMELKA, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 498.

znaky (správního) rozhodnutí definice rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).<sup>666</sup> K tomu, aby byl akt veřejné správy přezkoumatelný ve smyslu § 65 SŘS, musí podle komentářové literatury splňovat tyto formální podmínky: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení.<sup>667</sup> Tyto komentářové závěry poté přejímala i judikatura Nejvyššího správního soudu, a to např. právě ve věci výtky udělené státnímu zástupci<sup>668</sup> či ve věci státních maturit.<sup>669</sup>

Uvedené podmínky však nemohou být vykládány striktně, k naplnění postačí splnění minimálního standardu. Při opačném výkladu, kdy by bylo třeba trvat na bezvýjimečném plném naplnění všech uvedených podmínek, by poté mohlo naopak materiální pojetí rozhodnutí zcela postrádat smyslu. Navíc z vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu lze dovozovat ještě citelnější snižování onoho minimálního standardu.<sup>670</sup>

Splňuje písemná výtka uložená státnímu zaměstnanci formální definiční kritéria rozhodnutí? Při posuzování toho, zda jsou tato kritéria splněna u výtek udělovaných právníkům profesím, Nejvyšší správní soud vycházel především z praxe dohledových orgánů. Tato praxe je Nejvyššímu správnímu soudu známá z četných rozhodnutí jeho kárného senátu. Taková praxe však již není tak jednoduše dostupná u ukládání výtek státním zaměstnancům.<sup>671</sup>

---

<sup>666</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008–98.

<sup>667</sup> Srov. ŠURÁNEK, P. Komentář k § 65 SŘS. In: JEMELKA, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 498. s. 499.

<sup>668</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016–41.

<sup>669</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č.j. 6 As 102/2018–39.

<sup>670</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017–43: „Zároveň je třeba uznat, že po vydání usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna další judikatura rozšířeného senátu na úkony považované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je možné přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, již nekladla tak vysoké formální požadavky. Rozšířený senát tento judikatorní vývoj naposledy rekapituloval v usnesení z 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016–41, č. 3779/2018 Sb. NSS, ve věci „Výtka státnímu zástupci.“*

<sup>671</sup> Stejně však nebyla dostupná pro notářskou profesi, avšak Nejvyšší správní soud praxi kárných senátů nepřímě vztáhl i na notáře.

U státních zaměstnanců může totiž výtku udělit jak služební orgán, tak představený, přičemž těch je velké množství.

Jistý projev ustálené a jednotné praxe však, jak jsem již shora uvedl, mohou představovat pravidla pro udělování výtek obsažená v metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016. Tento metodický pokyn ukládání výtek věnuje celý článek 16. Metodický pokyn v čl. 16 odst. 5 zmiňuje: „*Uložení výtky podle § 88 odst. 3 ZSS se neřídí částí druhou a třetí SŘ, nicméně při jejím ukládání je třeba dbát na dodržování základních zásad správního řízení (§ 2 až 8 SŘ). Při ukládání písemné výtky je třeba postupovat podle části čtvrté SŘ. Z uvedeného důvodu by i výtka jakožto nejmírnější stupeň kárného postihu měla být založena na relevantních podkladech, kterými bude případně možné prokázat oprávněnost uložené výtky. Písemná výtka by na základě těchto podkladů měla být i odůvodněna – nejedná se o odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 SŘ, ale z písemné výtky by pro adresáta výtky měly srozumitelně vyplývat důvody jejího uložení včetně vymezení skutku (včetně jeho časového určení), který je předmětem výtky.*“

Je tak zřejmé, že v praxi je ukládání písemné výtky, byť jen s minimálním standardem, formalizovaným postupem, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů. Bude opět potřeba rozlišovat mezi výtkou písemnou a ústní. Písemná výtka logicky splňuje onu formalizovanou podobu (existuje o ní „záznam“ – je vydána písemně), je založena do osobního spisu a o uložení musí být zaměstnanec logicky zpraven. Formální definiční znaky rozhodnutí jsou tak dle mého u písemné výtky splněny.

I pokud by však existovaly pochybnosti o tom, nakolik uvedený metodický pokyn zakládá jednotnou praxi, lze o naplnění formálních definičních znaků uvažovat ve světle novější judikatury Nejvyššího správního soudu. Ve věci přezkoumatelnosti stavebních souhlasů dle § 65 SŘS.<sup>672</sup> totiž dokonce Nejvyšší správní soud uvedl: „*K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit.*“ Lze tak uvažovat, že oproti dřívějším formálním požadavkům (viz shora) Nejvyšší správní soud poměrně nedávno ještě podstatněji snížil jejich standard, a to na (i) písemnost, (ii) zákonem danou kompetenci správního orgánu k vydání aktu při (iii) zákonem splněných podmínkách (postup při vydávání). Písemná výtka udělená služebním orgánem či představeným za drobné

---

<sup>672</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017–43.



nedostatky ve službě daná kritéria splňuje. A pokud by, i přes uvedené, pochybnosti přetrvávaly (i když zde již pro to skutečně není prostor), bude argumentace ve prospěch toho, že písemná výtka naplní formální kritéria, odpovídat přístupu Nejvyššího správního soudu, podle kterého platí, že „v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu.“<sup>673</sup>

Písemná výtka je tak v materiálně-formálním pojetí rozhodnutím přezkoumatelným podle § 65 SŘS.<sup>674</sup> K tomu tedy *de facto* dospěl i čtvrtý senát ve shora zmíněném rozsudku č.j. 4 Ads 265/2020–49, aniž by však prováděl (což mu s ohledem na stručnost a přesvědčivost jeho odůvodnění nelze vytýkat) takto podrobnou analýzu.

Jak je to však s výtka ústní? Tímto konkrétně se doposud Nejvyšší správní soud nezabýval. Ústní výtka nenaplní formální definiční znaky rozhodnutí primárně proto, že není vydávána písemně a není o ní pořizována dokumentace (ve chvíli, kdy je pořizena dokumentace, stává se z neformálního napomenutí výtka písemná, a již o ní nelze uvažovat jako o výtce ústní). Vydávání výtky není výsledkem formalizovaného postupu, a to ani v tom nejmenším standardu. Postupy při ústním ukládání se budou totiž vždy lišit. I shora zmíněný metodický pokyn ustaluje praxi ukládání písemných výtek, nikoliv výtek ústních. Formalizovat ukládání výtek ústních je totiž s ohledem na jejich nutnou flexibilitu (např. ústní domluva) téměř nemožné. Ústní výtka tak nebude přezkoumatelná ve smyslu § 65 SŘS.

Otázkou pak je, zda u ústních výtek připadá v úvahu tzv. zásahová žaloba dle § 82 SŘS. Zde podle mého názoru bude vše záležet na tom, zda a jak intenzivně je daným aktem zasahováno do právní sféry žalobce. Již shora jsem naznačil, že se domnívám, že Nejvyšší správní soud by se k možnosti přezkumu ústních výtek postavil převážně negativně. Ve většině případů bude totiž již na první pohled jednoznačně zřejmé, že postup žalovaného spočívající v ústním udělení výtky do právní sféry žalobce nemohl zasáhnout citelným způsobem (bude zde chybět ona materiální složka). Jinými slovy, žalované jednání již z povahy

---

<sup>673</sup> Tamtéž s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015–48.

<sup>674</sup> Byť to není jakkoliv rozhodné, samotný metodický pokyn č. 3/2016 v čl. 16 odst. 3 in fine tento závěr předpokládal: „S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nelze rovněž vyloučit, aby výtka byla předmětem soudního přezkumu na základě žaloby podle § 65 SŘS.“

věci nebude moci být nezákonným zásahem, a bude zde tak chybět podmínka řízení.<sup>675</sup> Domnívám se však, že na druhou stranu nelze vyloučit situaci, kdy na základě žalobních tvrzení již nebude možné jednoznačně konstatovat, že akt není způsobilý v oblasti veřejné správy zasáhnout do právní sféry adresáta. Zde již bude takový postup (udělení ústní výtky a tomu podobné) pravděpodobně přezkoumatelný, a to právě v režimu tzv. zásahové žaloby dle § 82 SŘS. Tuto situaci si lze však představit spíše výjimečně, a to např. v případě soustavného šikanózního udělování výtek, nikoliv v případě jednorázového udělení výtky. Podmínkou projednatelnosti, jak jsem uvedl již shora, bude samozřejmě i to, aby onen soustavný šikanózní postup byl stále přičitatelný veřejné správě vykonávané představeným či služebním orgánem.

Lze však připomenout, že uvedené je otázkou aktivní žalobní legitimace k podání zásahové žaloby, potažmo projednatelnosti žaloby. Aktivní žalobní legitimace, tedy projednatelnost žaloby, nikterak nepředesílá šance na meritorní úspěch. Státní zaměstnanec se přitom i v případě, že by správní soud posoudil jeho žalobu jako projednatelnou, zpravidla ocitne ve složité důkazní situaci. Je to právě žalobce, kdo u zásahové žaloby obecně nese důkazní břemeno.<sup>676</sup> Lze přitom předpokládat, že nebude disponovat velkým množstvím důkazních prostředků (lze si představit svědecké výpovědi, utajené soukromé nahrávky za účelem ochrany svých práv). V případě, že by tedy žalobní návrh odůvodňoval jeho projednatelnost (resp. by z něj nebyla *a priori* zřejmá neprojednatelnost), prokázat důvodnost žaloby a meritorně uspět tak bude ve valné většině případů velice složité.

Uvedená úvaha o přezkoumatelnosti ústních výtek je možná poněkud akademická, neboť si lze zatím stěží představit, že se správní soudy s takovýmto návrhem potkají.<sup>677</sup> I kdyby se správní soudy s takovým návrhem potkaly, nebudou podle mého názoru moci učinit kategorický závěr o přípustnosti, či nepřípustnosti zásahové žaloby v případě ústních výtek. S ohledem na neformálnost a různorodost ústních výtek (a podobných postupů) budou totiž

---

<sup>675</sup> K pojmovému vyloučení „aktu/činnosti“ srov. shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015–160. Ten byl sice, jak již bylo uvedeno, zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak stalo se tak z jiných důvodů, než že by snad správní soudy nemohly dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítat žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, které nebudou obsahovat plausibilní tvrzení o nezákonném zásahu. K tomu blíže srov. KÜHN, Z. Komentář k ustanovení § 85 SŘS. In: KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 723-724.

<sup>676</sup> Pouze v případech podrobení špatnému zacházení ze strany státu v rozporu s čl. 3 EÚLP (mučení, nelidské či ponižující zacházení) v případě, že žalobce vznese hájitelné tvrzení o zásahu, k částečnému obrácení důkazního břemene (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. II.ÚS 1398/17). To se však logicky nebude vztahovat na udělování výtek.

<sup>677</sup> V případě soustavného mobbingu či bossingu lze odhadovat, že častěji se bude obrana ubírat směrem žaloby na ochranu osobnosti dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, popř. tam, kde pro to budou splněny podmínky, tak směrem žaloby na ochranu proti diskriminaci dle zákona č. 189/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

muset přípustnost posuzovat vždy případ od případu, a to právě s přihlédnutím ke konkrétnímu charakteru a intenzitě postupu představeného či služebnímu orgánu. Bude pak na žalobci, aby soud již v žalobním návrhu přesvědčil o intenzitě zásahu do jeho právní sféry, tedy aby soud přesvědčil tom, že zde nejsou jednoznačné podmínky pro odmítnutí žaloby.

### 8.2.3. Shrnutí k přezkoumatelnosti výtek

K této kapitole lze tak uzavřít, že o přezkoumatelnosti písemných výtek nejsou pochybnosti. Ty jsou přezkoumatelné dle ustanovení § 65 SŘS. Byť udělování výtek státním zaměstnancům nebývá medializováno jako ukládání výtek právními profesím<sup>678</sup>, zásah do právní sféry adresáta písemné výtky není zanedbatelný (především z důvodu založení výtky do spisu a s tím souvisejících důsledků). Formální definiční znaky výtky jsou taktéž naplněny. Tento závěr svědčí o principu jednotnosti právního řádu. Stejně přezkoumatelné jsou totiž i písemné výtky udělované soudcům, státním zástupcům, notářům a exekutorům. Výhodou toho, že písemná výtka je přezkoumatelná dle § 65 SŘS, není pouze možnost adresáta chránit svá veřejná subjektivní práva u správních soudů, ale možnost podání tzv. žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem nebo veřejným ochráncem práv podle § 66 odst. 2 a 3 SŘS. Správní soudy navzdory tomu, že disciplinární delikty nebývají ESLP považovány za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP, uložení písemné výtky právními profesím, a tedy pravděpodobně i státním zaměstnancům, považují ve vztahu k dalšímu kárnému stíhání za založení překážky *ne bis in idem*<sup>679</sup>. Žalobou na ochranu veřejného zájmu je tak možné odstranit riziko, že kterýkoliv služební orgán či představený může účelově zabránit kárnému stíhání uložení písemné výtky i za jednání, které dosahuje intenzity, pro niž by bylo vhodné uložit některé z tvrdších kárných opatření.

Naopak udělování ústních výtek zajisté nebude přezkoumatelné dle § 65 SŘS. Byť k (ne)přezkoumatelnosti v rámci žaloby dle § 82 SŘS. nelze učinit kategorický závěr, lze odhadovat, že ve většině v úvahu přicházejících případů nebudou ústní výtky přezkoumatelné ani v rámci zásahové žaloby. Nelze však vyloučit výjimečné situace, kdy jednání služebnímu orgánu nebo představeného bude v žalobě vymezeno tak, že soudy nebudou moci ihned na

---

<sup>678</sup> Nedávno např. zde: DIMUN, P. Případ Postoloprty: Soudkyně dostala od Benešové výtku, s jejím udělením nesouhlasí. Česká justice (online). 28. 11. 2019 (cit. 3. 2. 2022). Dostupné zde: <https://www.ceska-justice.cz/2019/11/pripad-postoloprty-soudkyne-dostala-od-benesove-vytku-jejim-udelenim-nesouhlasi/>.

<sup>679</sup> Srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2009, č.j. 12 Ksz 1/2008–97, v němž kárný senát shledal, že „[u]ložení výtky (§ 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) za tentýž skutek, který je obsažen v návrhu na zahájení kárného řízení, představuje překážku podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (*ne bis in idem*) a je důvodem pro zastavení kárného řízení.“

základě těchto tvrzení učinit závěr o nemožnosti onoho jednání citelně zasáhnout do právní sféry. Lze si tak v ojedinělých případech představit přezkoumatelnost ústní výtky (resp. spíše soustavného a šikanózního udělování) v rámci žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu. Soudy by však logicky musely v otázce přípustnosti nejprve dovodit, že uvedené jednání služebního orgánu nebo představeného je stále podřaditelné pod jejich veřejnosprávní činnost v rámci služebního vztahu.

Široký přístup správních soudů k ochraně veřejných subjektivních práv (resp. právní sféry) je obecně vítaný, ale kladu si otázku, zda záměrem správního soudnictví bylo skutečně povolávat soudy k přezkumu všech aktů veřejné správy, které sice do právní sféry fyzické či právnické osoby zasahují, avšak může to být pouze s lehkou, byť zaznamenanou, intenzitou.<sup>680</sup> Na druhou stranu, právě širokým přezkumem (nejen rozhodnutí, které mají za důsledek ukončení služebního poměru, ale i právě výtek) může být účinně zabráněno pokusům o politizaci veřejné správy (např. postupům, kdy by byl zaměstnanec prostřednictvím šikanózních výtek nucen k ukončení služebního poměru apod.).

### **8.3. Odpovědi na dílčí výzkumné otázky**

Ve vztahu k této kapitole jsem v úvodu vymezil dvě výzkumné otázky, a to (i) zda jsou rozhodnutí vydaná v kárném řízení soudně přezkoumatelná a (ii) zda je soudně přezkoumatelná i výtka udělená za drobné nedostatky ve službě.

Odpověď na první otázku je jednoznačná. Rozhodnutí vydaná v kárném řízení se státními zaměstnanci jsou soudně přezkoumatelná dle ustanovení § 65 SŘS. Jedná se totiž o formalizovaná rozhodnutí způsobilá zasáhnout do veřejné právní sféry adresáta.

Stejná odpověď platí pro písemné výtky ukládané za drobné nedostatky ve službě. I písemná výtka splňuje jak formální, tak materiální znaky rozhodnutí, které je přezkoumatelné dle ustanovení § 65 SŘS.

Jednoznačnou odpověď o přezkoumatelnosti ústních výtek však učinit nelze. Ta totiž závisí na více proměnných. Je však jisté, že ústní výtka nemůže být přezkoumatelná dle ustanovení § 65 SŘS. K tomu jí schází ona formálnost. V úvahu však připadá přezkoumatelnost v rámci tzv. zásahové žaloby. Teoreticky půjde o ojedinělé případy spíše soustavného udělování výtek, kdy správní soud nebude moci ihned učinit závěr o nemožnosti ústní výtky zasáhnout do právní sféry státního zaměstnance, a bude tak muset přistoupit k samotnému

---

<sup>680</sup> K obávanému zahlcení správního soudnictví nepodstatnými věcmi, které by zcela chod správních soudů paralyzovalo, doposud nedošlo.

přezkumu zásahu spočívajícího v (soustavném) udělování výtek. Jedná se však o otázku přípustnosti žaloby, nikoliv jejího úspěchu.

## 9. Závěr

České právní prostředí, i pod tlakem Evropské unie, již dlouho volalo po stabilní, profesionální a apolitické státní službě. Taková služba logicky potřebuje základní právní rámec. Toho se jí dostalo v podobě ZSS, a to až po netradičním a nevhodném legislativním procesu odstartovaném poslaneckým návrhem, který byl, aby toho nebylo málo, následně „přebit“ komplexním pozměňovacím návrhem.<sup>681</sup>

Po více než dvou dekadách tak byl konečně naplněn ústavní příkaz implicitně obsažený v čl. 79 odst. 2 Ústavy, tedy příkaz k regulaci civilní služby v samostatném právním předpise. Byť se vedly polemiky o tom, zda pro civilní službu je vhodnější režim veřejnoprávní, či soukromoprávní<sup>682</sup>, zákonodárce se jednoznačně vrátil k tradičnímu pojetí a civilní službu upravil za využití metody veřejnoprávní regulace. Tomu tedy i odpovídá nastavení mnou zkoumaného institutu disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců, když se jednoznačně jedná o odpovědnost veřejnoprávní.

Veřejnoprávní úprava disciplinárního systému státních zaměstnanců má na našem území poměrně hluboké historické kořeny, které byly však přetrženy komunistickým režimem, který odmítl rozeznávat mezi zaměstnanci soukromé a veřejné sféry. Základ pro disciplinární odpovědnost nastavila již služební pragmatika, která byla na našem území *de facto* (v pozměněné podobě) účinná od roku 1914 až do roku 1950. Význam tohoto právního předpisu dokresluje i to, že důvodová zpráva k původnímu služebnímu zákonu z roku 2002, který však nikdy nenabyl účinnosti, na služební pragmatiku na několika místech odkazuje.

Kárná odpovědnost státního zaměstnance s sebou přináší kvantum výkladových nejasností. Právě na ty jsem se v této práci zaměřil, když jsem se pokusil analyzovat disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců vcelku, avšak se zaměřením na jednotlivé podrobnosti. U jednotlivých institutů, u kterých mohou vznikat výkladové potíže, jsem se neomezil na pouhé konstatování, že je považuji za problematické, ale pokusil jsem se dopracovat ke správné výkladové variantě. Stranou jsem neponechal ani polemiku s některými doktrinárními či judikatorními závěry, které považuji za nesprávné. Vše uvedené se pak promítalo do odpovědí na mnou vytyčené výzkumné otázky. Odpovědi na konkrétní výzkumné otázky jsem uvedl vždy ve shrnutí pod jednotlivými kapitolami. Proto zde nebudu ony konkrétní odpovědi dopodrobna rekapitulovat, ale pokusím se v této závěrečné části shrnout

---

<sup>681</sup> Ústavnosti legislativního procesu se věnoval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 06. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, když ten v procesu nalezl formální vady, které však v celkovém důsledku neměly vliv na ústavnost ZSS.

<sup>682</sup> Názory, že soukromoprávní režim je vhodnější, byly ryze menšinové.

pouze to nejpodstatnější a zároveň se zaměřím na celkové zhodnocení právní úpravy kárné odpovědnosti státních zaměstnanců.

Pokud pomínu historickou a definiční část mé práce, prvně jsem se věnoval tomu, zda rozhodování o kárné odpovědnosti státního zaměstnance je rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP. Předřazení této kapitoly jsem považoval za důležité především proto, že odpověď na tuto otázku ovlivňuje závěry mé práce na mnoha dalších místech. Jiné uspořádání by mi tak nedávalo smysl. Navzdory některým nesprávným doktrinálním a ojediněle i judikatorním názorům jsem dospěl k jednoznačnému závěru. Rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance není rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP, a nelze proto dovozovat jakékoliv trestněprávní benefity z EÚLP do oblasti disciplinárního trestání. Pokud jsou takové trestněprávní benefity dovozovány, musí to být na základě jiných interpretačních metod (např. doktrinální podobnost, avšak ani ta nesmí vést k absurdním závěrům). Pokud jde o civilněprávní větev čl. 6 EÚLP, lze rozhodování o disciplinárních deliktech státních zaměstnanců podřadit pod rozhodování o občanských právech a závazcích tak, jak s tím počítá čl. 6 EÚLP. Primárním benefitem tohoto podřazení je však záruka soudního přezkumu, který u disciplinárních deliktů státních zaměstnanců zaručen je. Proto toto podřazení nemá pro můj výzkum dalšího významu.

Následně jsem práci rozdělil na hmotněprávní a procesněprávní část. V hmotněprávní části jsem analyzoval kárné provinění státního zaměstnance podle pojmových znaků. To mi umožnilo analyzovat tuto problematiku komplexně. U stanovení pojmových znaků jsem si však musel vypomoci pojmovými znaky tak, jak figurují u přestupků, a to i navzdory tomu, že na více místech v práci zdůrazňuji, že mezi přestupky a disciplinárními delikty *de lege lata* existuje poměrně významná hranice. Zároveň však zdůrazňuji, že obě kategorie vychází z poměrně podobného doktrinálního základu, a proto je možné různá doktrinální dělení používat u obou (s důrazem na jednotlivé odlišnosti).

Stavebním hmotněprávním kamenem kárné odpovědnosti je pojem služební kázeň. Služební kázeň pak vyplývá z právních předpisů, služebních předpisů a příkazů k výkonu služby. Velké výkladové potíže zákonodárce přinesl tím, že namísto klasického pojetí vnitřních předpisů v zákoně zavedl specifický vnitřní předpis – předpis služební – jako samostatnou kategorii. Hned první výkladový problém vzniká ohledně, zda lze služební kázeň dovozovat i z dalších vnitřních předpisů. Poměrně složitě jsem v této práci dospěl, že pokud jde o vnitřní předpisy, které sice nebudou jako služební předpis výslovně označeny, avšak budou konkretizovat práva a povinnosti státních zaměstnanců, tak se vždy materiálně bude jednat buď přímo o služební předpis, nebo o souhrn příkazů k výkonu služby. Těmto nejasnostem by

zákonodárce předešel, pokud by podle mého názoru zbytečně nezavedl novou kategorii – služební předpisy.

Další významný interpretační problém vyplývá z toho, že zákonodárce poté služebním předpisům vyhradil regulaci „organizačních“ věcí služby. Odlišně od některých autorů se domnívám, že uvedeným termínem (organizační) nechtěl zákonodárce stanovit, že služební předpisy mohou regulovat pouze organizačně-technické záležitosti služby. Takový závěr by totiž vedl k absurdním důsledkům a část služební kázně odvozená z povinností plynoucích ze služebních předpisů by byla (až na etiku) zcela nadbytečná. Zákonodárci lze v tomto ohledu vytknout jistou nerozmyslenost celého konceptu institutu služebních předpisů. Jako vhodnější se mi jeví, pokud by zákonodárce (i) nepoužíval termínu služební předpis a zůstal u pojmu vnitřní předpisy (ii) a aby jednoznačně uvedl, že vnitřními předpisy se stanovují organizační věci služby a konkretizují práva a povinnosti státních zaměstnanců.

Nerozmyslenost zákonodárce dokresluje i to, že na oba uvedené interpretační problémy musel poměrně složitě odpovídat jak náměstek pro státní službu (přímo ve služebním předpise, ve kterém upřesňoval, co lze považovat za organizační věci služby), tak jeho poradní sbor (závěr věnující se tomu, zda i porušení „jiných“ vnitřních předpisů zakládá porušení služební kázně). Je přitom zcela nežádoucí, když takto zásadní otázky musí být vyjasňovány až doktrínou, popř. praxí.

Zákonodárce pak zvláštní místo mezi služebními předpisy vyhradil služebnímu předpisu upravující etiku. Učinil tak, podle mého názoru, především z proklamativních důvodů. I služební předpis upravující etiku je totiž pouze stále jen vnitřním předpisem, a jako takový zajisté nemůže stanovovat povinnosti nové, nýbrž může pouze existující povinnosti konkretizovat. Zdá se však, že některé subjekty oprávněné vydávat služební předpisy na uvedená pravidla zapomněly, když do služebních předpisů zahrnující etiku zahrnuly zcela nové, právními předpisy nezakotvené povinnosti státních zaměstnanců (vztahující se především do soukromého života státních zaměstnanců, bez jakékoliv návaznosti na výkon služby). To však nelze vytýkat zákonodárci, který chtěl pouze naznačit, že dodržování etiky je významným aspektem výkonu služby. Uvedená pochybení jdou na vrub tvůrců služebních předpisů.

Pokud jde o formální typové znaky provinění státního zaměstnance, je potřeba si uvědomit, že skutková podstata kárného provinění je skutkovou podstatou odkazující, až kaskádovitou. Od toho se odvíjelo mé pojednání. Dospěl jsem k závěru, že i objekt kárného provinění lze podle jeho abstrakce dělit na objekt obecný, druhový a konkrétní. Zároveň jsem však zdůraznil, že zmíněné rozlišování je výsostně teoretickou otázkou, která nebude mít do



praxe příliš velký dopad, neboť ti, co ZSS aplikují, si vystačí s tvrzením, že objektem kárného provinění státního zaměstnance je disciplína, resp. služební kázeň.

Podrobněji jsem se věnoval názorům, že i kárné provinění státního zaměstnance zahrnuje materiální znak, tedy onu škodlivost. S těmito názory jsem se neztotožnil a pokusil jsem se je vyvrátit. Kárné provinění v sobě materiální znaky jednoznačně nezahrnuje. Opačné názory jsou neodůvodněné a lze se jen domnívat, že vychází buď z podobnosti s přestupky, popř. že snad dovozují, že by subsidiarita kárné represe existovala jako jakýsi obecný princip. Tak tomu však není. Žádný takový princip neexistuje a podobnost s přestupky je, jak jsem zmínil, doktrinální. Přičemž ona doktrinální podobnost zde nepostačí pro to, abychom nad rámec zákona dovedli znak, který zákonodárce do ZSS nezařadil. Jako jistý nepravý materiální korektiv však může posloužit možnost řešit drobné nedostatky ve službě výtkou.

Jak jsem uvedl, některé nedostatky (např. speciální kategorie: služební předpisy) jsou důsledkem nepřesné práce zákonodárce. Ty se dají, jak jsem shora naznačil, odstranit i poměrně stručnými novelami. Je však otázkou, zda to lze považovat za ekonomické ve chvíli, kdy se již tyto nepřesnosti „napravují“ jak doktrinálními pojednáními, tak samotnou praxí (např. i závěry poradního sboru apod.). Některé výkladové problémy však nezpůsobil zákonodárce, avšak právě nedůsledná praxe či doktrína (např. onen nesprávný závěr o tom, že existuje materiální znak kárného provinění, popř. dnes již upozaděné závěry o tom, že kárné provinění požívá ochrany trestněprávní větve čl. 6 EÚLP). Ty samozřejmě legislativní činností odstranit nelze. Lze je však vyvracet tak, jak činím já, popř. vyvracet přímo v judikatuře.

Snad více dílčích výkladových a systémových problémů přináší ona procesněprávní část kárného provinění státního zaměstnance, tedy pravidla pro řízení o kárném provinění. Některé vyvěrají přímo ze systému kárné odpovědnosti (např. riziko časté podjatosti). Některé jsou pak zapříčiněny zákonodárcovou nedůsledností při úpravě jednotlivých institutů. Zákonodárce pravděpodobně spoléhal na to, že postačí upravit pouze základní atributy daného institutu, přičemž zbytek logicky reguluje správní řád. Tomu by běžně nebylo co vytknout, avšak zde se zákonodárce na více místech vydal cestou, že v ZSS konkrétní institut upravil polovičatě, když řešení utnul „v půlce“ a nezabýval se všemi důsledky, které s sebou jeho řešení nese.

Pokud jde o ony systémové nedostatky, upozornil jsem na riziko časté podjatosti členů kárné komise. Čím blíže totiž kárný orgán bude jeho adresátům, tím spíše bude narážet na to, že jeho členové mohou mít vztah k adresátům, tedy ke kárně obviněným. U velkých služebních úřadů se toto riziko rozměňuje, popř. má podjatost jednoduché řešení v náhradnictví. U úřadů středně velkých je však riziko všudypřítomné (a již nebude možné ho vždy tak jednoduše řešit náhradnictvím). Proto se domnívám, že pro systém kárné odpovědnosti by bylo vhodnější

systemové řešení s centralizovanými kárnými komisemi, v nichž by zasedali zaměstnanci, jejichž jedinou náplní by bylo řešit kárnou odpovědnost. To by ostatně mělo nejen snížit riziko podjatosti, nýbrž přinést i jednotnost rozhodování (zdůrazněnou publikováním sbírky kárných rozhodnutí), a tedy i zkvalitnění rozhodování. Ona „blízkost“ kárných komisí jednotlivým kárně obviněným tak, jak kárné komise fungují nyní, podle mě nemá žádných výhod.

Pokud jde o nejasnost některých institutů, lze zmínit např. speciální pravidlo pro zahajování kárného řízení. To se totiž sice zahajuje z moci úřední, avšak pouze na základě podnětu služebního orgánu. Ani na výkladu tohoto ustanovení se literatura neshoduje. Převažující a podle mého správný je názor, že podnět je sice nutnou prerekvizitou pro zahájení řízení, avšak ne každý podnět musí vyústit v zahájení správního řízení. Právě u takto netypických institutů se dostává napovrch nedostatek spočívající v absentující důvodové zprávě k ZSS, která by, byť nezávazně, mohla výkladovým problémům předejít.

Úpravu procesních práv státních zaměstnanců v kárném řízení zákonodárce ponechal na správním řádu, když v ZSS nejsou procesní práva nikterak specifikována. To zákonodárci nelze vytýkat, neboť správní řád je v tomto ohledu předpisem komplexním. Další procesní práva účastníků mohou pak být dovozována z obecných právních principů, popř. z doktrinální podobnosti s přestupky, nikoliv však z trestněprávních záruk čl. 6 EÚLP, neboť zde není trestní obvinění ve hře.

Největší pozornost, co se týká procesní části, pak zákonodárce věnoval ukládání kárných opatření. Volba vhodného kárného opatření je pak procesem, který v sobě zahrnuje jak správní uvážení, tak interpretaci neurčitých pojmů. Při určení druhu kárného opatření se totiž přihlíží k závažnosti kárného provinění. Pro kárnou komisi se přitom jedná o poměrně nelehký úkol, kterému by zajisté mohla napomoci existence sbírky kárných rozhodnutí.

Největší výkladový a aplikační problém však při ukládání opatření může způsobit zákonodárcovo polovičaté řešení absorpční zásady. Zákonodárce sice absorpční zásadu zakotvil tak, že stanovil, že za více kárných provinění projednávaných ve společném řízení se uloží kárné opatření podle nejzávažnějšího kárného opatření, avšak již nikterak nedává odpověď na to, jak postupovat v případě, kdy společné řízení konáno nebylo (např. spáchání kárného provinění vyjde najevo až po vydání rozhodnutí o jiném kárném provinění). Dovozuje se, že v onom následujícím řízení je pak nutno upustit od uložení kárného opatření, neboť jiný postup by byl v rozporu se smyslem absorpční zásady. To však s sebou přináší ten problém, že pokud je zaměstnanec dříve potrestán nevýznamným kárným opatřením a následně je projednáváno zvláště závažné kárné opatření, nemůže kárná komise sáhnout k odpovídajícímu opatření např. v podobě propuštění ze služebního poměru. Uvedl jsem, že řešení se nabízí

v podobě přezkumného řízení. Jedná se však o řešení zbytečně složité, administrativně náročné a zdoluhavé. Jako vhodnější se v tomto případě jeví novelizace ZSS, která by do zákona buď přinesla institut souhrnného trestu, popř. by pouze stanovila, že pokud je projednáváno kárné provinění, které mělo být projednáno ve společném řízení, kárná komise ke kárnému opatření uloženému v onom prvním řízení pouze přihlédne (to však nevyloučí možnost trestat závažnější kárná provinění).

Za největší zákonodárcův přešlap pak považuji zakotvení zásady *non bis in idem* do ZSS, a to v podobě, že pokud je pravomocně rozhodnuto o skutku státního zaměstnance v přestupkovém či trestním řízení, nelze o tomtéž skutku rozhodovat již v kárném řízení. Navrhl jsem, aby ustanovení § 89 odst. 5 ZSS, které toto pravidlo zakotvuje, bylo zrušeno. Aplikace uvedeného totiž vede k absurdním důsledkům, kdy státní zaměstnanec může svým jednáním zasáhnout jak zájmy chráněné přestupkovým právem, tak zájmy chráněné ZSS (služební kázeň) – např. v rámci služebního sporu nafackuje kolegovi. Pokud bude o přestupku rozhodnuto rychleji než o kárném provinění, nemá kárná komise jakoukoliv možnost státního zaměstnance potrestat.

Zásada *non bis in idem* je však v ZSS zakotvena pouze jedním směrem, a to tím shora uvedeným. Pokud naopak bude kárná komise rychlejší a rozhodne pravomocně o skutku (*in factum*) státního zaměstnance v kárném řízení, nic nebrání jeho potrestání buď v řízení o přestupku, nebo v řízení trestním. Rozhodování o kárném provinění není rozhodováním o trestním obvinění dle čl. 6 EÚLP, a aplikaci zásady *non bis in idem* zde nelze dovozovat, pokud není zákonem výslovně stanovena. A to, naštěstí, není. Je třeba si uvědomit, že navzdory značné doktrinální podobnosti s právem přestupkovým, je disciplinární právo státních zaměstnanců stále poměrně odlišnou kategorií. Dovození aplikace zásady *non bis in idem* by vedlo k absurdním důsledkům (nemožnost následně trestat i závažné činy např. v trestním řízení). Pro toto doktrinální dovození tak zde existuje logická překážka.

Poslední kapitolu mé práce jsem pak věnoval soudnímu přezkumu. Zatímco o možnosti přezkumu rozhodnutí o kárném provinění správními soudy nebylo nikdy pochyb, u přezkumu služebních výtek to již tak snadné nebylo. Až na poli, které vytvořil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve vztahu k výtkám ukládaným státním zástupcům, se dalo jednoznačně dovodit (a Nejvyšší správní soud tak poté učinil), že podle ustanovení § 65 SŘS budou přezkoumatelné i písemné služební výtky dle ZSS. I ty splňují materiální a minimální formální standardy přezkoumatelného rozhodnutí. Nejasná však zůstává situace u výtek ústních. Možnostmi jejich soudního přezkumu se judikatura a doktrína doposud nezabývala. Jsem toho názoru, že pokud lze o přezkoumatelnosti vůbec uvažovat, musíme se pohybovat

na poli žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Ústní výtka totiž nesplní onen minimální formální standard pro přezkum dle ustanovení § 65 SŘS. Vyslovil jsem přesvědčení, že ústní výtky v zásadě nebudou ve správním soudnictví přezkoumatelné ani v rámci zásahové žaloby. Kategoricky to však vyloučit nelze. Pokud bude v žalobě jednání představeného nebo služebního orgánu ukládajícího výtky vymezeno např. jako soustavně šikanózní (stále podřaditelné pod veřejnosprávní činnost), nebude moci správní soud *apriori* vyloučit možnost takového jednání citelně zasáhnout do právní sféry žalobce. Takový postup by již pak soudně přezkoumatelný být měl.

Závěrem lze shrnout, že úpravu disciplinárního práva státních zaměstnanců obsaženou v ZSS nelze vcelku odsoudit jako nepovedenou. Ba naopak, navzdory nevhodnému legislativnímu procesu byl výsledkem poměrně komplexní a přehledný právní předpis. Jednotlivé nedostatky však samozřejmě disciplinární právo státních zaměstnanců vykazuje. Těm jsem se v této práci věnoval. Většinu z nich lze překlenout detailními a poměrně složitými výkladovými metodami, některé z nich jsou však zralé na přímou novelizaci. Na mušce mé analytické kritiky by však nezůstal pouze zákonodárce. I judikatura a doktrína napáchaly v disciplinárním právu státních zaměstnanců jisté škody. Zmínit lze např. dříve často přebíraný názor, že rozhodování o disciplinárním deliktu je rozhodováním o trestním obvinění dle čl. 6 EÚLP. Tento názor pak nesprávně prostupoval jednotlivými instituty disciplinárního práva, u kterých to však nikdy nebylo zamýšleno.

V souvislosti s uvedeným si uvědomuji si, že na některých místech mé práce jsem se vymezil proti většinovým doktrinárním (a i judikatorním) názorům. Moje vymezení vyvěralo především z následujícího. Uvědomuji si, že některé instituty jsou univerzální pro všechny subsystemy správního trestání, tedy aplikují se i u trestání disciplinárního. O některých to však říci nelze. Je potřeba vždy pečlivě zvažovat, které uplatňovat lze, a to např. na základě vyplňování mezer v zákoně či na základě doktrinární podobnosti, a které již nikoliv, neboť navzdory doktrinární podobnosti by jejich uplatňování vedlo k absurdním závěrům (např. zmíněná univerzálně uplatňovaná zásada *non bis in idem*), popř. ze ZSS je zřejmé, že zákonodárce s aplikací toho konkrétního institutu nepočítal (např. neexistence materiálního znaku kárného provinění). Je totiž potřeba si uvědomit dvě věci. Disciplinární právo státních zaměstnanců je sice subsystem správního práva trestního, avšak na druhou stranu se jedná o oblast regulace služebních vztahů uvnitř vlastních řad, tedy i systém obsahující prvky práva „pracovního“. S ohledem na onu smíšenou povahu disciplinárního práva státních zaměstnanců je tak potřeba být pečlivý při přebírání jednotlivých závěrů z práva přestupkového, neboť to je, oproti právu disciplinárnímu, *largo sensu* právem trestním. V žádném případě tak nelze

všechny instituty přestupkového práva do disciplinárního práva přebírat paušálně, bez bližšího odůvodnění. Právě tímto směrem jsem vedl mou kritiku.

O disciplinárním právu státních zaměstnanců jsem se pokusil pojednat komplexně, ve vzájemných souvislostech, se zaměřením na jednotlivé instituty. Doufám, že se mi to podařilo a že moje práce poslouží k odborné diskuzi (ať již z ní budou další autoři čerpat, nebo mé názory kritizovat a vyvracet). Zároveň bych byl rád, pokud by moje práce rozhýbala diskuzi o možných, mnou naznačených, novelách ZSS týkajících se disciplinárního práva státních zaměstnanců, a to tak, aby tato oblast byla co nejvíce prosta nejasných institutů, které buď mohou bránit efektivnímu kárnému řízení, nebo naopak mohou dávat prostor ke svévolnému uplatňování kárné odpovědnosti (těch druhých však ve chvíli, kdy efektivně funguje správní soudnictví, mnoho není).

# Seznam použitých zkratek

Zkratka	Celý název
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>EÚLP</b>	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována pod sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.
<b>exekuční řád</b>	Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů
<b>LZPS</b>	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
<b>metodický pokyn</b>	Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení.
<b>notářský řád</b>	Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
<b>PřesZ</b>	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
<b>služební pragmatika</b>	Zákon č. 15 Zákoníku říšského pro království a země v radě říšské zastoupené, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)
<b>služební zákon z roku 2002</b>	Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
<b>správní řád</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>trestní řád</b>	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
<b>trestní zákoník</b>	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
<b>zákon o advokacii</b>	Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
<b>zákon o soudech a soudcích</b>	Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů
<b>zákon o státním zastupitelství</b>	Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
<b>zákoník práce</b>	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
<b>ZSPPBS</b>	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
<b>ZSS</b>	Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
<b>ZVP</b>	Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

# Seznam použitých zdrojů

## Seznam použité literatury

AALBERTS, T. E. The Politics of International Law and the Perils and Promises of Interdisciplinarity. *Leiden Journal of International Law*. Sv. 26, č. 2013/3, str. 503–508. ISSN 1478-9698.

BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.

BĚLECKÝ, M. *Služební poměr státních zaměstnanců: zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), s poznámkami k aktuálnímu znění*. Praha: VOX, 2004, 208 s. ISBN 80-86324-39-7.

BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vydání. Praha: VOX, 2015, 380 s. ISBN 978-80-87480-35-9.

BĚLINA, M. et al. *Pracovní právo*. 5., dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 599 s. ISBN 978-80-7400-405-6.

BĚLINA, M. et al. *Pracovní právo*. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, 477 s. ISBN 978-80-7400-667-8.

BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, 347 s. ISBN 80-7357-030-0.

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, 206. ISBN 978-80-7400-413-1.

BROŽEK, B. *Legal Mind. A New Introduction to Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 266 s. ISBN 9781108695084.

ČERMÁK, L. *Služební pragmatika (zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami*. Praha: Státní nakladatelství v Praze 1926, 478 s.

DRAŠTÍK, A. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 1490 s. ISBN 978-80-7478-790-4.

ERÉNYI, T. in: ERÉNYI, T., KANTOROVÁ D. a VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. Brno: BizBooks, 2017, 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2.

FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2., přepracované a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, 896 s. ISBN 978-80-7179-599-5.

FØLLESDAL, A., PETERS, B. ULFSTEIN, G. (eds.). *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge University Press, 2013, 441 s. ISBN 9781139169295.

FOREJT, J., SAAL, R. *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*. Praha: Josef Forejt 1924, 728 s.

FRUMAROVÁ, K. et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, 510 s. ISBN 978-80-7400-827-6.

FRUMAROVÁ, K. et al. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 396 s. ISBN 978-80-7502-250-9.

GALVAS, M. et al. *Pracovní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 752 s. ISBN 978-80-210-5852-1.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, 341 s. ISBN 978-80-7380-838-9.

GYURI, R. a JESENKO, M. Disciplinárna zodpovednosť v Slovenskej republike s osobitným zreteľom na disciplinárne delikty štátnych zamestnancov. *Verejná správa a spoločnosť*. Ročník 2019, číslo 2, str. 5–23. ISSN 2453-9236.

HÁCHA, E. et al. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I, Brno: Nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, 871 s.

HARRIS, D. J. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, 1058 s. ISBN 9780198785163.

HARVÁNEK, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 439 s. ISBN 978-80-7380-458-9.

HAUPTFLEISCHOVÁ, I. Chování a jednání soudce „mimo talár“ jako kárné provinění z pohledu samotných soudců. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 290-301. ISSN 1805-2789.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, D. et al. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, D. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 1997, 242 s. ISBN 80-7179-084-2.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2018 (editor Ondřej Horák), 454 s. ISBN 978-80-7598-168-4.

HOETZEL, J., WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Brno: Rovnost, 1948, 1098 s.



HOKE, R. *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien-Köln-Weimar: Böhlau, 1992, 516 s. ISBN 978-3205981794.

HORIZNKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7502-092-5.

HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, 398 s. ISBN 978-80-7502-365-0.

HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Ročník LIV, č. 4/2021, str. 206. ISSN 0139-6005.

HŘEBÍKOVÁ, I., et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022, 949 s. ISBN 978-80-7400-842-9.

HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 559 s. ISBN 978-80-7380-316-2.

HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 575 s. ISBN 978-80-7380-540-1.

HŮRKA, P. et al. *Pracovní právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 511 s. ISBN 978-80-7380-825-9.

HŮRKA, P. et al. *Zákoník práce. Komentář*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 810 s. ISBN 978-80-7598-910-9.

HUSSEINI, F. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, 1413 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Ročník LIII, 2020, č. 4, str. 201-218. ISSN 0139-6005.

CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, str. 324-329. ISSN 1210-6410.

CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EULP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, 2015, č. 4, str. 400-460. ISSN 1805-2789.

CHAPMAN, A.R. (ed.). *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003, přeložila: VIDLÁKOVÁ, O., 263 s. ISBN 80-86429-14-8.

CHROBÁK, J. et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 502 s. ISBN 978-80-7598-539-2.

JANDEROVÁ, Jana. 2016. Vybrané aspekty disciplinární odpovědnosti ve státní službě. In: STEJSKAL, J., KŘUPKA, J. (eds.) *Sborník příspěvků z 11. mezinárodní vědecké konference "Veřejná správa 2016"*. Pardubice: Univerzita Pardubice, str. 37-45. ISBN 978-80-7560-041-7.

JELÍNEK, J. et al. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 8. vydání. Praha: Leges, 2022, 1040 s. ISBN 978-80-7502-576-0.

JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 1028 s. ISSN 978-80-7400-7729.

JEMELKA, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, 1011 s. ISBN 978-80-7400-751-4.

KADLEC, O. *Role velkých senátů nejvyšších soudů a pléna Ústavního soudu při dotváření práva*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra teorie práva a právních učení, 2019, 229 s.

KADLUBIEC, V. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 23, číslo 4/2015, str. 407-413. ISSN 1805-2789.

KEISLER, I. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru a řízení o něm z pohledu zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Ročník 2018, číslo 12, str. 38-43. ISSN 1805-8280.

KID, C. J. F. Disciplinary Proceedings and the Right to Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights. *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 36, n. 4, 1987, str. 859. ISSN 1471-6895.

KNAPP, V. et al. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, 462 s. ISBN 80-7201-140-5.

KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

KOCINA, J. Ne bis in idem – penále v daňovém řízení. *Bulletin advokacie*. Ročník 2016, číslo 10, str. 38-39. ISSN 1805-8280.

KOCOUREK, J. *Služební zákon (komentář, prováděcí předpisy)*. Praha: EUROUNION, 2005, 291 s. ISBN 80-7317-044-2.

KOPECKÝ, M. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*. Ročník XXV, 2016, č. 3, str. 11-19. ISSN 1802-3843.

KOPECKÝ, M. Správní činnosti v oboru státní služby. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Karolinum Press, vydání LXVI, číslo 2/2020, str. 111-120. ISSN 0323-0619.

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

KOPECKÝ, M. Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby. *Jurisprudence*. Ročník XXIV, 2015, č. 5, str. 3-10. ISSN 1802-3843.

KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Disertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2020, 167 s.

KOTTNAUER, A. et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, 367 s. ISBN 978-80-7488-079-7.

KOTTNAUER, A., ÚLEHLOVÁ, H., PŘIB, J. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002, 335 s. ISBN 80-7208-337-6.

KRATOCHVÍL, V. et al. *Trestní právo hmotné: obecná část*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 921 s. ISBN 978-80-7179-082-2.

KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, 335 s. ISBN 978-80-7201-637-2.

KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

KÜHN, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, str. 77-84. ISSN 1210-6410.

MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. Ročník XLVII, 2014, č. 1-2, str. 37. ISSN 0139-6005.

MATES, P. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*. 2015, č. 4, s. 87-90. ISSN 1213-5313.

MATES, P. et al. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, str. 239. ISBN 978-80-7400-680-7.

MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.

MATES, P., MAZANEC, M. Disciplinární správní delikty. *Právník*. Ročník 136, 1997, č. 7, str. 592-615. ISSN 0231-6625.

MATES, P., ŠKODA, J. a VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*. 2016, č. 5, str. 105-111. ISSN 1213-5313.

MATSCHER, F. Methods of Interpretation of the Convention. In MACDONALD, R. S. J., MATSCHER, F., PETZOLD, H (eds.). *The European System for the Protection of human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 968 s. ISBN 978-0-7923-2431-7.

MEGNER, K. *Beamte. Wirtschafts und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*. 2. Auflage. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1986, 442 s. ISBN 978-3700106852.

MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 276 s. ISBN 978-80-7400-382-0.

MIKLAU, R. Austria, principles of criminal procedure and their application in disciplinary proceedings. *Revue internationale de droit pénal*. Ročník 2003, číslo 3-4, s. 793-799. ISSN 0223-5404.

MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s. ISBN 978-80-7357-748-3.

OGRIS, W. *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003*. Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau, 2003, 845 s. ISBN 978-3205771012.

PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 993 s. ISBN 978-80-7478-843-7.

PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 1275 s. ISBN 978-80-7598-654-2.

PICHRT, J., KOPECKÝ, M. a MORÁVEK, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 335 s. ISBN 978-80-7552-429-4. Z toho konkrétně následující: ČEBIŠOVÁ, T. Služební vztahy – hybridní úprava. S. 29-37. KOPECKÝ, M. K právní povaze služebních předpisů. S. 38-45. TURKOVÁ, I. Kárná odpovědnost ve světle zákona o státní službě. S. 163-176.

POMAHAČ, R. et al. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, 315 s. ISBN 978-80-7400-447-6.

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002, 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Brno: Právník, 1946, 199 s.

POTĚŠIL, L. et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

POTĚŠIL, L. et al. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 890 s. ISBN 978-80-7400-804-7.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.

PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva. *Správní právo*. Ročník XLVII, 2014, číslo 1-2, str. 84. ISSN 0139-6005.

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.

PROKOP, L. *Povinnost státních úředníků znáti státní jazyk*. In: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*. Roč. 1, č. 10, Praha: Orbis, 1931.

PRŮCHA, P. *Správní právo obecné*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 1196 s. ISBN 978-80-7478-809-3.

SCHIMMELFENIG, F., SEDELMEYER, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press, 2005, 274 s. ISBN 080148961X.

SKORUŠA, L. et al. *Zákon o vojácích z povolání. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 419 s. ISBN 978-80-7552-929-9.

SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016, 1301 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K. Empirický právní výzkum. *Jurisprudence*. Ročník 2016, č. 6, str. 21–30. ISSN 1802-3843.

SMITS, J. M. *The Mind and Method of the Legal Academic*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012, 192 s. ISBN 978-0857936547.

SOBEK, T. *Nemorální právo*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010, 423 s. ISBN 978-80-7380-246-2.

SOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra právních dějin, 2012, 452 s.

STRÁNSKÝ, J. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 234 s. ISBN 978-80-210-7500-9.

ŠÁMAL, P. et al. *Trestní právo hmotné*. 9. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 1200 s. ISBN 978-80-7598-764-8.

ŠÁMAL, P. et al. *Trestní zákoník*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5.

ŠČERBA, F. et al. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 3331 s. ISBN 978-80-7400-807-8.

ŠVESTKOVÁ, M. *Chování soudce a jeho postižitelnost v kárném řízení*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Katedra ústavního práva a politikologie, 145 s.

THOMPSON, M. *Přehled etiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2004, přeložila: CÍSAŘOVÁ, P., 167 s. ISBN 80-7178-806-6.

TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019, 854 s. ISBN 978-80-7554-234-2.

TVRDÍKOVÁ, L. Důležitost kontextu při používání judikatury. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník 28, číslo 4/2020, č. 4, str. 587-612. ISSN 1805-2789.

VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 335 s. ISBN 978-80-7552-787-5.

VAVERA, F. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VESELÁ, M. Současná právní úprava institutu státní služby v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Ročník IV, číslo 4/1996, str. 601. ISSN 1805-2789.

VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 115 s. ISBN 80-210-1660-4.

VLČKOVÁ, E., KAŠPAROVÁ, I. a BLÁHOVÁ, P. *Zákon o státní službě*. Olomouc: ANAG, 2015, 343 s. ISBN 978-80-7263-961-8.

WAGNEROVÁ, E. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

WAGNEROVÁ, E. et al. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, 624 s. ISBN 978-80-7357-305-8.

WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 296 s. ISBN 978-80-87284-75-9.

## Seznam použitých internetových zdrojů

AKANDJI-KOMBE, J-F. *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*. 1st ed. Belgium: Council of Europe, 2007, 68 s. Dostupné zde: <https://rm.coe.int/168007ff4d>.

Britannica: The Editors of Encyclopaedia. Spoils system. In: *Encyclopedia Britannica*, 13 May 2020, dostupné zde: <https://www.britannica.com/topic/spoils-system>.

ČTK. Evropská komise pošle do ČR svůj komentář ke služebnímu zákonu. Právní prostor [online]. 8. 7. 2014 [cit. 2. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/evropska-komise-posle-do-cr-svuj-komentar-ke-sluzebnimu-zakonu>.

DIMUN, P. Případ Postoloprty: Soudkyně dostala od Benešové výtku, s jejím udělením nesouhlasí. Česká justice (online). 28. 11. 2019 (cit. 3. 2. 2022). Dostupné zde: <https://www.ceska-justice.cz/2019/11/pripad-postoloprty-soudkyne-dostala-od-benesove-vytku-jejim-udelenim-nesouhlasí/>.

MACHOVÁ, M., ŠÍDLOVÁ, T. Nechceme být v obklíčení Babišových lidí. Vláda má plán, jak překopat úřady. *Seznam Zprávy* [online]. 17. 12. 2021 [cit. 2. 2. 2022]. Dostupné zde: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-nehceme-byt-v-obkliceni-babisovych-lidi-vlada-ma-plan-jak-prekopat-urady-183487>.

## Seznam použitých právních předpisů

Císařské nařízení č. 64/1860, o disciplinárním postihu sluhů a úředníků

Zákon č. 36 z roku 1876, o zřízení správního soudu

Zákon č. 15/1914 Zákoníku říšského pro království a země v radě říšské zastoupené, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 282/1919 Sb. z. a n., o úlevách při přijímání legionářů do státních úřadů

Zákon č. 462/1919 Sb. z. a n., o propůjčování míst legionářům

Zákon č. 269/1920 Sb. z. a n., kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského

Zákon č. 147/1933 Sb. z. a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli

Nařízení vlády č. 120/1950 Sb., o právech a povinnostech státních zaměstnanců, o řízení ve věcech jejich pracovního poměru a o rozhodčích komisích

Zákon č. 24/1957 Sb., o kárném (disciplinárním) stíhání rozkrádání a poškozování majetku v socialistickém vlastnictví

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

Zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována pod sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (POL)

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 189/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Nářízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Nářízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby

Nářízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

Zákon č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe (SR)

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2017 Sb., o vzoru služebního průkazu státního zaměstnance



Nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby

Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

## Seznam použité judikatury

### Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

rozsudek ze dne 17. 1. 1970, *Delcourt proti Belgii*, stížnost č. 2689/65

rozsudek ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72

rozsudek ze dne 28. 6. 1978, *König proti Německu*, stížnost č. 6232/1973

rozsudek ze dne 6. 5. 1981, *Buchholz proti Německu*, stížnost č. 7759/77

rozsudek ze dne 10. 2. 1983, *Albert le Compte proti Belgii*, stížnosti č. 7299/75 a č. 7496/76

rozsudek ze dne 23. 10. 1984, *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/1979

rozsudek ze dne 24. 2. 1994, *Bendenoun proti Francii*, stížnost č. 12547/86

rozsudek velkého senátu ze dne 10. 6. 1996, *Benham proti Spojenému království*, stížnost č. 19380/92

rozsudek ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 4/1998/907/1119

rozsudek ze dne 8. 12. 1998, *Pellegrin proti Francii*, stížnost č. 28541/95

rozsudek ze dne 21. 12. 2000, *Heaney a McGuinness proti Irsku*, stížnost č. 34720/97

rozsudek ze dne 12. 7. 2001, *Ferrazzini proti Itálii*, stížnost č. 44759/98

rozsudek ze dne 9. 10. 2003, *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, stížnosti č. 39665/98 a 40086/98

rozhodnutí o nepřípustnosti ze dne 9. 2. 2006, *Rabus proti Německu*, stížnost č. 43371/02

rozsudek ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku*, stížnost č. 73053/01

Rozsudek ze dne 19. 4. 2007, *Vilho Eskelinen a další proti Finsku*, stížnost č. 63235/00

rozsudek ze dne 8. 11. 2007, *Štitić proti Chorvatsku*, stížnost č. 29660/03

rozsudek velkého senátu ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03

rozsudek ze dne 30. 6. 2009, *Fiume proti Itálii*, stížnost č. 20774/05

rozsudek velkého senátu ze dne 17. 09. 2009, *Scoppola proti Itálii*, stížnost č. 10249/03

Rozsudek ze dne 23. 3. 2010, *Cudak proti Litvě*, stížnost č. 15869/02

rozsudek ze dne 9. 1. 2013, *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11

rozsudek ze dne 19. 2. 2013, *Müller-Hartburg proti Rakousku*, stížnost č. 47195/06

rozsudek ze dne 27. 1. 2015, *Rinas proti Finsku*, stížnost č. 17039/13

rozsudek ze dne 14. 1. 2016, *Monaco proti Itálii*, stížnost č. 34376/13

rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a 29758/11

rozsudek ze dne 23. 10. 2018, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. proti Slovinsku*, stížnost č. 47072/15

Rozsudek velkého senátu ze dne 6. 11. 2018, *de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, stížnosti č. 55391/13, 57728/13 a 74041/13

### **Judikatura Nejvyššího soudu**

rozhodnutí kárného senátu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008

usnesení ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. 8 Tdo 394/2010

rozsudek ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012

usnesení ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 6 Tdo 683/2013

usnesení ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1233/2014

rozsudku ze dne 11. 6. 2016, sp. zn. 21 Cdo 4585/2015

usnesení ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 3 Tdo 949/2016

usnesení ze dne 22. 3. 2017, sp. zn. 3 Tdo 231/2017

usnesení ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016

usnesení ze dne 6. 6. 2018, sp. zn. 7 Td 27/2018

usnesení ze dne 20. 6. 2018, sp. zn. 5 Tdo 677/2018

usnesení ze dne 7. 9. 2021, sp. zn. 7 Td 45/2021

### **Judikatura Nejvyššího správního soudu**

rozsudek ze dne 16. 2. 2004, č.j. 6 A 109/2000-73

rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č.j. 1 As 10/2003-58

rozsudek ze dne 16. 2. 2005, č.j. 6 A 109/2000-73

rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Afs 51/2004-57

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č.j. 2 Afs 81/2004-54

rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-121,

rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 13/2007-56

usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86

rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č.j. 7 Afs 27/2008-46  
rozsudek ze dne 6. 8. 2009, č.j. 9 As 77/2008-50  
rozsudek ze dne 31. 8. 2009, č.j. 8 As 7/2008-116  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 15. 9. 2009, č.j. 12 Ksz 1/2008-97  
rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č.j. 2 Afs 53/201-63  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 1. 9. 2010, č.j. 11 Kseo 1/2010-80  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98  
usnesení ze dne 30. 3. 2011, č.j. 1 Ao 1/2011-494  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 18. 7. 2011, č.j. 12 Ksz 1/2011-243  
usnesení ze dne 31. 8. 2011, č.j. 8 Ao 4/2011-22  
rozsudek ze dne 5. 9. 2011, č.j. 8 As 41/2010–110  
rozsudek ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 As 47/2011-105  
rozsudek ze dne 24. 11. 2011, č.j. 7 As 66/2010–119  
rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č.j. 2 As 23/2011-118  
rozsudek ze dne 7. 6. 2012, č.j. 5 As 73/2012-40  
rozsudek ze dne 12. 6. 2012, č.j. 1 As 51/2012-242  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č.j. 1 As 89/2010-119  
rozsudek ze dne 21. 12. 2012, č.j. 8 As 48/2012-50  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 22. 3. 2013, č.j. 16 Kss 6/2012-144  
rozsudek ze dne 22. 3. 2013, č.j. 5 As 43/2011-185  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 9. 4. 2013, č.j. 15 Kse 8/2012-118  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č.j. 5 As 126/2011-68  
rozsudek ze dne 29. 5. 2014, č.j. 7 As 44/2014-79  
rozsudek ze dne 4. 12. 2014, č.j. 1 Afs 192/2014-25  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 18. 2. 2015, č.j. 13 Kss 6/2014-138  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 9. 3. 2015, č.j. 12 Ksz 13/2014-71  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 13. 4. 2015, č.j. 12 Ksz 1/2014-107  
rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č.j. 6 As 106/2014-25  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 10. 11. 2015, č.j. 12 Ksz 2/2015-78  
rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č.j. 4 As 173/2015-33

rozsudek ze dne 21. 1. 2016, č.j. 6 As 75/2015-17  
rozsudek ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 155/2015–35  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 6. 6. 2016, č.j. 11 Kss 6/2015-53  
rozsudek ze dne 28. 7. 2016, č.j. 9 As 69/2016-31  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 14. 12. 2016, č.j. 11 Kss 2/2016-143  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 14. 2. 2017, č.j. 12 Ksz 4/2016-142,  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015-48  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 7. 6. 2017, č.j. 13 Kss 3/2017-77  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 26. 9. 2017, č.j. 12 Ksz 2/2017-42  
rozsudek ze dne 9. 11. 2017, č.j. 10 Ads 316/2016-50  
rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015-160  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 6. 2. 2018, č.j. 12 Ksz 9/2017-120  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 27. 2. 2018, č.j. 12 Ksz 10/2017-43  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 20. 3. 2018, č.j. 12 Ksz 11/2017-57  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 24. 4. 2018, č.j. 12 Ksz 13/2017-41  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41  
rozsudek ze dne 4. 10. 2018, č.j. 2 As 94/2018–54  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 9. 10. 2018, č.j. 12 Ksz 4/2018-64  
rozsudek ze dne 20. 12. 2018, č.j. 6 As 102/2018-39  
rozsudek ze dne 18. 1. 2019, č.j. 9 As 97/2017–49  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 19. 2. 2019, č.j. 12 Ksz 5/2018-98  
rozsudek ze dne 24. 4. 2019, č.j. 6 As 321/2018-31  
rozsudek ze dne 30. 4. 2019, č.j. 4 As 43/2019–45  
rozsudek ze dne 7. 5. 2019, č.j. 7 As 362/2018-23  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č.j. 10 As 2/2018–31  
rozhodnutí kárného senátu ze dne 17. 6. 2019, č.j. 12 Ksz 2/2018-165  
rozsudek ze dne 20. 6. 2019, č.j. 9 As 59/2019-47  
usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017–43  
rozsudek ze dne 9. 10. 2019, č.j. 8 Ads 301/2018-45  
rozsudek ze dne 17. 10. 2019, č.j. 2 Ads 261/2018-54

rozsudek ze dne 13. 11. 2019, č.j. 4 Afs 337/2019-34

rozsudek ze dne 9. 1. 2020, č.j. 8 As 219/2017-66

rozsudek ze dne 11. 6. 2020, č.j. 3 As 80/2018-32

rozsudek ze dne 26. 1. 2021, č.j. 4 Ads 265/2020-49

rozsudek ze dne 26. 3. 2021, č.j. 5 As 170/2018-21

### **Judikatura Ústavního soudu**

nález ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 49/93

nález ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 149/97

nález ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99

nález ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

nález ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01

nález ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02

nález ze dne 12. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 21/06

nález ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06

nález ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06

nález ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06

nález ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. I. ÚS 1595/10

nález ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09

usnesení ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09

nález ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13

nález ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14

nález ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. I. ÚS 3511/14

nález ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15

nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. II. ÚS 1398/17

nález ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17

nález ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18

nález ze dne 31. 3. 2020, sp. zn. II. ÚS 4054/19

nález ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20

## **Judikatura ostatních soudů**

rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 12. 7. 1921, sp. zn. Rv II 93/21

rozhodnutí kárného senátu Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 8. 1990, sp. zn. Spr 3132/90

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2015, č.j. 15 A 61/2012-42

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2015, č.j. 11 Ad 22/2014-49

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016, č.j. 47 A 18/2013-130

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č.j. 3 A 49/2014-46

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, č.j. 5 A 54/2013-86

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č.j. 50 A 11/2017-290

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2019, č.j. 10 A 102/2018-65

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 05. 2020, č.j. 10 Ad 18/2019–39

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2020, č.j. 3 Ad 24/2017–62

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 2. 2021, č.j. 57 Ad 8/2020-53

## **Seznam ostatních zdrojů**

Doporučení OECD pro členské státy o zdokonalení etického chování ve veřejné službě, včetně principů o řízení etiky ve veřejné službě, dostupné zde: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 10 o kodexech chování veřejných úředníků. Dostupné zde: <https://rm.coe.int/16805e2e52>

Důvodová zpráva k novele služebního zákona z roku 2002 – sněmovní tisk 71 (2013-2017) – nenabyla účinnosti. Dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>

Důvodová zpráva k PřesZ. Dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě). Dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=132&CT1=0>.

Důvodová zpráva ke služebnímu zákonu z roku 2002. Dostupná zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=792&CT1=0>.

Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (criminal limb), dokument ESLP, aktualizováno k 31. 12. 2019, dostupné zde: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf).

Přednáška P. Nikiforose Diamanourse ze dne 5. 5. 2021, Bristol. Závěry dostupné zde: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/speech/en/10400>.

Směrnice Výboru ministrů Rady Evropy č. CM (2020) 27 o etice ve veřejném prostoru. (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 2020, at the 1370th meeting of the Ministers' Deputies). Dostupná zde: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809a59e7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809a59e7).

*The federal public service: An attractive and modern employer.* 2014, s. 48-49, dostupné zde: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile).

# Veřejný disciplinární delikt státních zaměstnanců

## Abstrakt

Předkládaná disertační práce se zabývá podoblastí správního trestání, a to konkrétně disciplinárním trestáním státních zaměstnanců. Dobře nastavená pravidla disciplinárního trestání státních zaměstnanců mají jak zaručovat ochranu veřejných subjektivních práv těchto zaměstnanců, tak stabilizovat systém státní služby a umožnit jeho depolitizaci a hlubší profesionalizaci. Jedná se tak o významnou oblast českého práva správního.

Hlavním cílem práce je v širších souvislostech analyzovat institut disciplinárních deliktů a disciplinárního trestání státních zaměstnanců a popsat principy jejich fungování v českém právním řádu. Práce kriticky analyzuje jednotlivé instituty zkoumané oblasti a pokouší se odpovědět hned na několik výzkumných otázek formulovaných hned v úvodu.

Nejdříve autor v práci vymezuje základní pojmy, shrnuje základy právní úpravy a věnuje se historickému vývoji disciplinárního trestání státních zaměstnanců. Poté se zabývá tím, zda rozhodování o kárném provinění státního zaměstnance je rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 EÚLP. Dospívá k závěru, že nikoliv, přičemž z tohoto závěru jeho práce v dalších částech vychází. Následně práci rozděluje do hmotněprávní a procesněprávní části. V poslední (věcné) kapitole se autor věnuje možnostem soudního přezkumu rozhodnutí o kárném provinění státního zaměstnance a výtek ukládaných za drobné nedostatky ve službě. Na konci každé kapitoly autor shrnuje odpovědi na jeho výzkumné otázky.

Závěrem práce autor vyslovuje názor, že úprava disciplinárního trestání státních zaměstnanců je poměrně komplexní a přehledná. Jednotlivé nedostatky však samozřejmě vykazují. Většinu z nich lze překlenout detailními a poměrně složitými výkladovými metodami, některé z nich jsou však zralé na přímou novelizaci. Autor upozorňuje na to, že disciplinární právo státních zaměstnanců je sice subsystem správního práva trestního, avšak na druhou stranu se jedná o oblast regulace služebních vztahů uvnitř vlastních řad, tedy i systém obsahující prvky práva „pracovního“. S ohledem na onu smíšenou povahu disciplinárního práva státních zaměstnanců je tak potřeba být pečlivý při přebírání jednotlivých závěrů z práva přestupkového, neboť to je, oproti právu disciplinárnímu, *largo sensu* právem trestním. Nelze tak všechny instituty přestupkového práva do disciplinárního práva přebírat paušálně, bez bližšího odůvodnění.

**Klíčová slova:** státní zaměstnanec, kárné provinění, kárné řízení



# Public Disciplinary Offense of Civil Servants

## Abstract

This thesis deals with the sub-area of administrative punishment, specifically disciplinary punishment of civil servants. Well-established rules of disciplinary punishment should guarantee both the protection of the public subjective rights of the civil servant and the stabilization of the civil service system, as well as its depoliticization and encourage deeper professionalization. Therefore, this sub-area forms an important area of the administrative law.

The main goal of this thesis is to analyze a disciplinary offense and disciplinary proceedings of civil servants in a broader context and to analyze principles applied in this area. This thesis critically analyzes the individual parts of the researched area and answers several research questions.

First, the author defines the basics of the topic, summarizes the law and provides the historical frame of disciplinary punishment of civil servants. He then examines whether the decision to take a disciplinary offense on a civil servant is a decision on a criminal charge within the meaning of Article 6 of the European Convention on Human Rights. He concludes that it is not and bases multiple findings on this conclusion. Subsequently, the substantive-law and procedural-law parts follow. In the last chapter, the author deals with the possibilities of judicial review of disciplinary decisions regarding civil servants and of the reprimand imposed for minor deficiencies in the civil service. At the end of each chapter, the author summarizes the answers to his research questions.

At the conclusion of his thesis, the author expresses the opinion that the regulation of disciplinary punishment of civil servants is relatively complex, yet clear. Of course, it shows individual shortcomings. Most of these shortcomings can be bridged by detailed and relatively complex interpretative methods; however, some of these are best to be dealt with by the amendment of the law. The author points out that the Civil Servant Discipline Law is on one hand a subsystem of “administrative criminal law”, but on the other hand it is a regulation of work relations within its own system, i.e. a system containing elements of "labor" law. Given the mixed nature of Civil Servant Discipline Law, it is therefore necessary to be careful in adopting concepts from administrative-offense law, which is, unlike disciplinary law, a criminal law in broader sense. Thus, not all institutes of administrative-offense law can be transposed into disciplinary law as they stand.

**Keywords:** civil servant, disciplinary offense, disciplinary proceedings