

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie
České republiky se zaměřením na řízení kázeňské**

Bc. Martin Kratochvíl

© 2019 ČZU v Praze

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Martin Kratochvíl, DiS.

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky se zaměřením na řízení kázeňské

Název anglicky

Professional relationship proceedings of the Police in the Czech Republic with focus on disciplinary proceedings

Cíle práce

Cílem diplomové práce je na základě rozboru právní úpravy vyhodnotit stávající právní úpravu řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky ve vztahu k jednání se znaky kázeňského přestupku z hlediska, četnosti a druhu výskytu za dané časové období ve vybraném regionu.

Metodika

- shromáždění podkladů pro zpracování zadané práce
- prostudování podkladů teoretické části práce s využitím metody deskripce, analýzy relevantních právních textů
- shromažďování podkladů pro zpracování aplikační části práce
- vyhodnocení získaných dat, sumarizace výsledků a jejich zpracování za využití metody komparace a kompilace
- diskuze, závěr

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

jednání mající znaky přestupku, kázeňské řízení, kázeňský přestupek, přestupek, řízení ve věcech služebního poměru

Doporučené zdroje informací

- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950, ISBN 978-80-7400-607-4
- Jemelka, L, Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1
- Jiří Švestka, Jiří Spáčil, Marta Škárová, Milan Hulmák a kolektiv Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha 2009, 2321 s. ISBN 978-80-7400-108-6
- Správní řád : změny správního řádu od 1.7.2017 ; Přestupky : od 1.7.2017 : zákon o některých přestupcích : zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ; Soudní řád správní.* Ostrava: Sagit, 2017. ISBN 978-80-7488-234-0.
- Tomek, P., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem. Nakladatelství ANAG, 2012. ISBN: 978-80-7263-752-2
- TRYLČ, L. – SCHMIED, Z. ZÁKONÍK PRÁCE (2017). Zákoník práce 2017 : se stručným souhrnným komentářem k jednotlivým oblastem právní úpravy, s některými nejnovějšími judikáty Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Olomouc: ANAG, 2017. ISBN 978-80-7554-058-4., s. 167
- Vangeli, B.: Zákon o Policii České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, 483 s.. ISBN 978-80-7400-543-5
- Zákon č, 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
-

Předběžný termín obhajoby

2018/19 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 16. 10. 2018

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 19. 10. 2018

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 14. 02. 2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky se zaměřením na řízení kázeňské" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 20. března 2019

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Janě Borské, Ph.D. za vstřícnost při konzultacích, cenné rady a informace, které mi pomohly tuto práci vytvořit. Dále bych chtěl poděkovat své rodině za trpělivost a ohleduplnost, kterou se mnou sdíleli po celou dobu studií a při zpracování diplomové práce.

Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky se zaměřením na řízení kázeňské

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá řízením ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, přičemž se zaměřuje zejména na řízení kázeňské, tj. řízení o kázeňském přestupku a řízení o jednání, které má znaky přestupku. Práce je rozdělena na dvě části - teoretickou a praktickou. Zahrnuje právní úpravu problematiky řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského, v teoretické části jsou tedy vymezeny a vysvětleny základní pojmy, instituty a stadia tohoto řízení, přičemž kromě příslušných právních předpisů a odborné literatury upravující tuto problematiku se do této části prolínají i poznatky získané v rámci praktické části – obsahové analýzy judikátů, dotýkajících se této problematiky, jejímž výsledkem je připojení přílehlých judikátů k příslušným pojmům a částem právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru. Praktická část diplomové práce se dále zabývá vyhodnocením celkového počtu kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo řízení na Krajském ředitelství policie kraje Vysočina v období let 2013 - 2017, jejich rozčlenění podle stanovených kritérií a nalezení souvislostí a vnějších i vnitřních okolností, které jejich páchaní ovlivňují. Bylo zjištěno, že významnou roli při spoluvytváření právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského hraje judikatura, ovšem celkově je právní úprava značně roztráštěná a neúplná, což ovlivňuje i nejednotný postup jednotlivých služebních funkcionářů v rámci kázeňského řízení. Ke zlepšení tohoto stavu doporučuje autor práce v jejím závěru několik opatření.

Klíčová slova: jednání, které má znaky přestupku, kázeňské řízení, kázeňský přestupek, přestupek, řízení ve věcech služebního poměru, zákon o služebním poměru, správní řád

Professional relationship proceedings of the Police in the Czech Republic with focus on disciplinary proceedings

Abstract

In my thesis I occupy with professional relationship proceedings of the Police in the Czech Republic with focus on disciplinary proceedings, i.e. proceedings about disciplinary offences and proceedings about negotiations with characteristics of the offence. This thesis is divided in two parts - theoretical and practical. There are described legal provisions of proceedings, including disciplinary proceedings and there are explained key concepts, institutes and stages of this proceeding. Except the legal regulations and the professional literature there are knowledge gained in the practical part. The practical part deals with the evaluation of the total number of disciplinary offences and negotiations with characteristics of the offence which were proceeded in the County directorate of the Police in the Vysočina region in the years 2013 - 2017. But in general, the legal provisions are fragmented and incomplete, that is why the author of this thesis recommends several arrangements to improve it.

Keywords: negotiations with characteristics of the offence, disciplinary proceedings, the disciplinary offence, the offence, professional relationship proceedings, the administrative code, the law about the office employment

Obsah

1 Úvod	13
2 Cíl práce a metodika	15
2.1 Cíl práce	15
2.2 Metodika.....	16
2.2.1 Teoretická část diplomové práce	16
2.2.2 Praktická část diplomové práce	17
3 Teoretická východiska	19
3.1 Vývoj právní úpravy služebního poměru	19
3.2 Pojem „služební poměr“	22
3.2.1 Pojem „služební poměr“ v zákoně o služebním poměru	22
3.2.2 Pojem „služební poměr“ v judikatuře.....	23
3.2.3 Základní rysy a typické instituty služebního poměru	25
3.2.3.1 Vztah příslušník - stát.....	25
3.2.3.2 Kogentní právní úprava	26
3.2.3.3 Relativně samostatná procesně právní úprava	28
3.2.3.4 Další typické instituty služebního poměru	29
3.3 Právní úprava řízení ve věcech služebního poměru.....	30
3.3.1 Subsidiární použití správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru	31
3.4 Služební funkcionář	36
3.4.1 Vymezení pojmu „služební funkcionář“	37
3.4.2 Osoba pověřená prováděním úkonů v řízení ve věcech služebního poměru	39
3.5 Účastník řízení	40
3.5.1 Vymezení pojmu „účastník řízení“	40
3.5.2 Zastupování účastníka řízení.....	42
3.5.3 Práva a povinnosti účastníka řízení	42
3.6 Předmět řízení.....	44
3.7 Průběh řízení.....	45
3.7.1 Zahájení řízení.....	45
3.7.1.1 Zahájení řízení na žádost účastníka řízení.....	46
3.7.1.2 Zahájení řízení z podnětu bezpečnostního sboru	46
3.7.2 Vlastní průběh řízení	48
3.7.3 Zastavení řízení	49
3.7.4 Rozhodnutí ve věcech služebního poměru	49
3.7.4.1 Vymezení pojmu „rozhodnutí ve věcech služebního poměru“	49
3.7.4.2 Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí	50

3.7.4.3 Podklady pro rozhodnutí	51
Důkazy a zásada volného hodnocení důkazů	52
3.7.4.4 Výkon rozhodnutí	54
3.7.5 Přezkoumávání rozhodnutí	54
3.7.5.1 Odvolání	55
3.7.5.2 Rozklad.....	57
3.7.5.3 Obnova řízení.....	57
3.7.5.4 Přezkumné řízení.....	59
3.7.5.5 Přezkoumávání pravomocných rozhodnutí soudem	60
3.7.5.6 Poradní komise.....	62
3.8 Řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru	62
3.9 Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku	64
3.9.1 Kázeňský přestupek.....	65
3.9.2 Jednání, které má znaky přestupku.....	67
3.9.2.1 Vymezení pojmu „jednání, které má znaky přestupku“	67
3.9.2.2 Vynětí příslušníků z pravomoci orgánů projednávajících přestupky.....	69
3.9.3 Kázeňský trest	72
3.9.3.1 Vymezení pojmu „kázeňský trest“	72
3.9.3.2 Kritéria pro ukládání kázeňských trestů.....	72
3.9.3.3 Upuštění od uložení kázeňského trestu	75
3.9.4 Průběh kázeňského řízení	76
3.9.4.1 Vlastní průběh kázeňského řízení	76
3.9.4.2 Lhůty pro uložení kázeňského trestu.....	78
3.9.4.3 Postoupení věci	79
3.9.4.4 Zastavení řízení.....	80
3.9.4.5 Zvláštní postup projednávání jednání, které má znaky přestupku	81
4 Praktická část	84
4.1 Zjištění a analýza kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo řízení na krajském ředitelství v období let 2013 - 2017	85
4.2 Rozhovor s odborníky	97
4.2.1 Výběr respondentů a kladené otázky.....	97
4.2.2 Vlastní rozhovory, jejich analýza	98
5 Vyhodnocení praktické části	102
5.1 Zjištění a analýza kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo řízení na krajském ředitelství v období let 2013 - 2017	102

5.2 Vyhodnocení rozhovorů.....	103
5.3 Vyhodnocení judikatury	103
6 Závěr	107
Seznam použitých zdrojů	111
Knižní literatura	111
Internetové zdroje	112
Odborné články	115
Použité právní předpisy.....	116
Přílohy.....	119
Příloha č. 1: Žádost o statistické podklady.....	119
Příloha č. 2: Tabulka k vyplnění.....	120

Seznam obrázků

Obrázek 1: krajské ředitelství – kázeňská provinění v období let 2013 – 2017.....	85
Obrázek 2: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 - 2017 podle oblasti provinění.....	86
Obrázek 3: krajské ředitelství – počty kázeňských přestupků v období let 2013 - 2017...	87
Obrázek 4: krajské ředitelství – počty jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017	88
Obrázek 5: krajské ředitelství – kázeňské přestupky v období let 2013 – 2017 podle kázeňské pravomoci	89
Obrázek 6: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017 podle kázeňské pravomoci	91
Obrázek 7: krajské ředitelství – kázeňské přestupky v období let 2013 – 2017 podle délky služby příslušníka (viníka).....	92
Obrázek 8: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017 podle délky služby příslušníka (viníka)	93
Obrázek 9: krajské ředitelství – kázeňské přestupky v období let 2013 – 2017 podle věku příslušníka (viníka).....	94
Obrázek 10: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017 podle věku příslušníka (viníka)	95
Obrázek 11: krajské ředitelství – počty policistů v období let 2013 – 2017.....	96

Seznam příloh

Příloha č. 1: Žádost o statistické podklady

Příloha č. 2: Tabulka k vyplnění

Seznam použitých zkratk

kázeňské řízení	řízení o kázeňském přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku
krajské ředitelství	Krajské ředitelství policie kraje Vysočina
přestupkový zákon	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
příslušník	příslušník Policie České republiky
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
zákon o služebním poměru	zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

1 Úvod

Policie České republiky je státní složkou, která se řídí heslem „Pomáhat a chránit“, ale nikdo si plně neuvědomuje, že policista je také člověk, který má svá práva a povinnosti. Z tohoto důvodu je diplomová práce zaměřena zejména na řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky se zaměřením na řízení kázeňské.

Příslušník Policie České republiky není „jen“ někdo, kdo slouží „navenek“, tedy kdo uplatňuje svá oprávnění a zároveň plní uložené úkoly vůči občanům, ale že je současně právě tím „příslušníkem“ Policie České republiky, tj. příslušníkem bezpečnostního sboru, ve kterém vykonává službu, a že je tedy ve služebním poměru ke státu – k České republice. Pro příslušníka ve služebním poměru z tohoto poměru vyplývají různá práva a povinnosti a k tomu, aby tato práva mohl uplatnit či tyto povinnosti mohl plnit, jakož i k tomu, aby takový služební poměr vůbec mohl vzniknout, existovat, měnit a někdy i zaniknout, musí v právním řádu České republiky existovat úprava řízení, tj. procesu, kterým se tato práva a povinnosti uplatňují a služební poměr se ovlivňuje, včetně úpravy řízení, kterým se příslušníkům ukládá kázeňský trest za porušení služebních povinností, případně za jednání, které má znaky přestupku.

Právě řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky se zaměřením na řízení kázeňské si zvolil autor jako téma této diplomové práce, a to zejména z důvodu svého služebního zařazení, osobním zkušenostem, jakož i potřebě celé problematice lépe porozumět, případně nabýt nové znalosti v této oblasti.

Základ právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tj. i příslušníků Policie České republiky, je obsažen v zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména v části dvanácté (ust. § 166 až 196), jejíž součástí je kromě úpravy „obecného“ řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostního sboru, tj. řízení, v němž se podle § 170 tohoto zákona „*rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků*“, i speciální úprava řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku (ust. § 186 až 189).

V úvodní, teoretické části práce budou vymezeny a vysvětleny základní pojmy, instituty a stadia řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského. K těmto teoretickým poznatkům budou pak v praktické části diplomové práce připojena a

analyzována konkrétní data týkající se kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo na Krajském ředitelství policie kraje Vysočina, kde je autor služebně zařazen, řízení v období let 2013 až 2017 včetně rozhorů s vybranými služebními funkcionáři tohoto krajského ředitelství na téma aktuálního stavu právní úpravy kázeňského řízení.

Diplomová práce by měla odpovědět na otázku, jaký je charakter služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jaké právní předpisy se na něj vztahují a jak probíhá řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, zejména řízení kázeňského, zda lze v konkrétních případech nalézt nějaké objektivní okolnosti ovlivňující páchaní disciplinárních (kázeňských) deliktů příslušníky Policie České republiky a zároveň, jakým způsobem a do jaké míry je právní úprava tohoto řízení ovlivňována a spoluvytvářena judikaturou. Z hlediska praktického využití má tato diplomová práce ambici stát se metodickou pomůckou pro další příslušníky Policie České republiky.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem teoretické části diplomové práce je na základě provedené obsahové analýzy právních textů zpracovat právní úpravu problematiky řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostního sboru – Policie České republiky, se zaměřením na řízení kázeňské, tj. na řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, jako na jedno ze zvláštních druhů řízení ve věcech služebního poměru.

Díličními cíli teoretické části diplomové práce jsou:

- na základě specifikace pojmů „služební poměr“ a „kázeňský přestupek“ vymezit vztah mezi předpisy vztahujícími se se na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů včetně příslušníků Policie České republiky zejména zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a pracovněprávními předpisy (zejména zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů) a obecnými předpisy správního práva včetně práva přestupkového (zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další), a specifikovat tak vztah obecné a speciální právní úpravy
- na základě zpracované charakteristiky průběhu řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, specifikovat vztah řízení „obecného“ a řízení kázeňského,

Cílem praktické části diplomové práce je na základě analýzy jednotlivých institutů a stadií řízení ve věcech služebního poměru včetně kázeňského řízení vymezit jejich charakteristiky s odkazem na vyvíjející se judikaturu.

Díličím cílem praktické části práce pak je zjištění celkového počtu kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo na Krajském ředitelství policie kraje Vysočina řízení v období let 2013 až 2017, jejich rozčlenění podle stanovených kritérií (např. podle doby spáchání, služebního funkcionáře s kázeňskou pravomocí, podle věku nebo délky trvání služebního poměru příslušníky Policie České republiky – viníka) a nalezení souvislostí a vnějších i vnitřních okolností, které jejich páchaní ovlivňují.

2.2 Metodika

2.2.1 Teoretická část diplomové práce

Ke zpracování teoretické části diplomové práce budou shromážděny podklady z odborné literatury ve formě tištěných materiálů i elektronických zdrojů dostupných na různých elektronických serverech. Z odborné literatury bude využita zejména publikace *„Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem“*¹. Rovněž budou shromážděny příslušné právní předpisy, které problematiku řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, zejména zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a další. Dále budou vyhledány příslušné judikáty dotýkající se zkoumané problematiky, a to zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který podle § 12 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, *„sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu“*.

Časový horizont shromažďování a studia podkladů za využití metody excerpce bude cca od 1. 4. 2018 do 1. 2. 2019. Následně budou získaná data zpracovaná metodou obsahové analýzy právních textů, tj. roztržena podle předem stanovených klíčových znaků do jednotlivých kapitol - dojde tedy k vymezení základních teoretických východisek, která jsou s problematikou řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky spojena včetně historického vývoje právní úpravy služebního poměru, definování pojmů souvisejících se zkoumanou problematikou (tj. zejména „služební poměr“, „řízení ve věcech služebního poměru“, „kázeňský přestupek“, „jednání, které má znaky přestupku“ a další), a rovněž i k popisu průběhu řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, a to jednak řízení „obecného“, a jednak řízení kázeňského. Při tom bude rovněž použita metoda komparace, tj. porovnání jednotlivých souvisejících pojmů (např. pojmů „kázeňský přestupek“ a „jednání, které má znaky

¹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, pol. s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2

přestupku“ jako dvou různých druhů disciplinárních (kázeňských) deliktů příslušníků Policie České republiky či pojmů „řízení o kázeňském přestupku“ a „řízení o jednání, které má znaky přestupku“ jako dvou odlišných druhů řízení ve věcech služebního poměru).

Vzhledem k tomu, že s obsahem a cíli teoretické části diplomové práce, zejména s definicí uvedených pojmů a popisem právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky bezprostředně souvisí i to, jakým způsobem jsou tyto pojmy a právní úprava stanovené v příslušných právních předpisech vykládány, a tím spoluutvářeny judikaturou, budou již do zpracování teoretické části zapracovány poznatky vyplývající částečně z obsahové analýzy judikátů, spočívající ve shromáždění a analýze judikátů dotýkajících se této problematiky a následném připojení přílehlých judikátů k příslušným pojmům a částem právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru tak, aby byly pojmy definovány a právní úprava popsána co nejkomplexněji.

2.2.2 Praktická část diplomové práce

Po realizaci teoretické části bude přistoupeno k přípravě a realizaci praktické části diplomové práce. Praktická část (s výjimkou již výše uvedené části, jejíž výsledky budou zapracovány v rámci teoretické části) bude zaměřena na kázeňská řízení vedená proti příslušníkům Policie České republiky na Krajském ředitelství policie kraje Vysočina v letech 2013 až 2017. Tato část diplomové práce bude založena především na sběru a následném vyhodnocení statistických dat přímo z tohoto krajského ředitelství, a to formou žádosti o poskytnutí údajů. Takto získaná druhotná data budou následně zpracována do přehledných tabulek a grafů (obrázků), přičemž data budou členěna dle časové řady sběru dat podle předem stanovených kritérií, přičemž mezi nimi budou hledány souvislosti a vnější i vnitřní okolnosti, které je ovlivňují. Výsledky budou prezentovány graficky s patřičným komentářem. V praktické části práce bude ke sběru dat rovněž využito metody kvalitativního výzkumu, a to nástroje strukturovaného rozhovoru s vybranými služebními funkcionáři Krajského ředitelství policie kraje Vysočina s kázeňskou pravomocí, kterým budou položeny shodné otázky týkající se kázeňského řízení a jeho právní úpravy, přičemž, jejich odpovědi budou následně vyhodnoceny. V této oblasti a na základě vyhodnocení získaných poznatků bude cílem navrhnout sjednocení postupů při řešení kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku. Naplnění tohoto cíle vyžaduje prolínání části teoretické (tj. zejména zpracování právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky) i praktické (tj. aktivní vyhledání

příslušných judikátů a jejich analýza), přičemž výsledkem by mělo být i poukázání na to, jakým způsobem a do jaké míry je právní úprava problematiky řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky obsažená především v zákonu č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, ovlivňována a spoluvytvářena judikaturou.

V závěrečném vyhodnocení bude použita metoda komparace a zhodnocení dat získaných v teoretické i praktické části. Výstupem by pak mělo být naplnění hlavních i dílčích cílů diplomové práce. Následně budou navržena opatření k zlepšení situace a na základě provedeného výzkumu formou obsahové analýzy judikátů sjednocen výklad postupů při aplikaci právní úpravy.

3 Teoretická východiska

Jak již bylo uvedeno v úvodu práce, cílem její teoretické části je komplexní zpracování právní úpravy problematiky řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostního sboru – Policie České republiky, se zaměřením na řízení kázeňské, tj. na řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, jako na jedno ze zvláštních druhů řízení ve věcech služebního poměru. V této souvislosti je klíčovým pojmem pojem „služební poměr“. Než se dostaneme k vymezení tohoto pojmu v současné platné právní úpravě a v judikatuře, je třeba alespoň ve zkratce popsat historický vývoj právní úpravy služebního poměru, který často odrážel odlišné společensko – politické pohledy na služební poměr (a na státní službu obecně) a který zároveň jeho současné chápání a právní úpravu významně ovlivňoval a spoluvytvářel.

3.1 Vývoj právní úpravy služebního poměru

Na činnost bezpečnostních sborů, respektive plnění jejich úkolů je nahlíženo ve správní vědě jako na službu státu, popřípadě službu veřejnosti². Toto pojetí je v platné legislativě vyjádřeno například v § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „*policie slouží veřejnosti*“.

Po vzniku Československa v roce 1918 prakticky až do konce 50. let 20. století byl základem právní úpravy státní služby obecně, tj. nejen služby v bezpečnostních sborech, zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, tzv. služební pragmatika, tedy právní předpis vydaný ještě za trvání Rakouska-Uherska.

„Po druhé světové válce pod vlivem komunismu se začala v rámci kodifikace pracovního práva projevovat snaha odstranit rozdíly mezi služebními a pracovními poměry, avšak i přes tyto poměrně silné tendence ke sjednocení v tomto období nakonec nedošlo a služba v bezpečnostních sborech si zachovala svůj státně-služební charakter“². Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů se nejprve řídil „pouze“ rámcovým zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů, přičemž podrobnosti týkající se práv a povinností příslušníků byly upraveny interními předpisy ministra vnitra. V návaznosti na uvedenou kodifikaci pracovního práva

² Fiala, JUDr. Zdeněk, Ph.D., *Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů*. Bezpečnostní teorie a praxe, Praha: Policejní akademie České republiky, 2017, roč. 17, č. 1, s. 69-90. ISSN 1801-8211.

v 60. letech 20. století (zejména zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce) byl přijat zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti (účinný dnem 1. ledna 1971).

Po roce 1989 pak došlo v právní úpravě služebního poměru k dalším změnám, které byly ovlivněny i společensko-politickým vývojem, zejména procesem postupného osamostatňování České a Slovenské republiky v rámci tehdejšího federálního československého státu, vedoucím až ke vzniku dvou samostatných států, a to České republiky a Slovenské republiky. Vznikly tedy hned tři právní předpisy upravující oblast služebního poměru příslušníků policejních sborů, a to zákon č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, zákon č. 410/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policejního sboru Slovenské republiky, a zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

Zákon č. 186/1992 Sb. pak platil pro služební poměr příslušníků Policie České republiky i po vzniku samostatné České republiky a jeho platnost zanikla (po mnoha novelizacích) až k 31. prosinci 2006. I když se mělo podle názvu jednat o zákon, který se má vztahovat pouze na služební poměr příslušníků Policie České republiky, postupně se tímto zákonem začaly řídit i služební poměry příslušníků ostatních bezpečnostních sborů. Od počátku se tento zákon vztahoval na příslušníky Policie České republiky a Vězeňské služby České republiky. Pro příslušníky Celní správy České republiky existovala samostatná dílčí úprava (zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů), novelou obsaženou v zákoně č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, však přešly i jejich služební vztahy pod úpravu zákona č. 186/1992 Sb., i když určité zvláštní úpravy zůstaly v zákoně č. 13/1993 Sb. zachovány, například stanovení podmínek, za kterých může být občan České republiky celníkem, služební přísaha, jmenování a povyšování do hodností. Původně zaměstnanecké vztahy příslušníků Hasičského záchranného sboru České republiky, které se řídily zákonem č. 65/1965 Sb., zákoníkem práce, ve znění

pozdějších předpisů, a zákonem č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, „přešly“ pod služební poměry na základě zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a změně některých zákonů, přičemž opět zůstaly zakotveny některé dílčí úpravy např. § 10 až 18 tohoto zákona. Služební poměr Bezpečnostní informační služby byl zcela samostatně právně upraven v zákoně č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů.

Uvedená nejednotná a roztržitá právní úprava státní služby v bezpečnostních sborech si vyžádala přijetí právního předpisu obsahujícího jednotnou a komplexní úpravu služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kterým se stal do současné doby platný zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o služebním poměru“).

Tento zákon se vztahuje na tyto bezpečnostní sbory: Policie České republiky, Celní správa České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace³.

Zákon o služebním poměru nabyt účinnosti po poměrně dlouhé legisvakanci lhůtě (už během které - tedy ještě před samotným nabytí účinnosti - byl několikrát novelizován) dnem 1. ledna 2007. K tomuto zákonu byla do současné doby kromě poměrně značného počtu novel přijata i řada prováděcích právních předpisů, z nichž lze uvést například:

- a) vyhlášku č. 238/2016 Sb., kterou se stanoví seznam činností zakázaných těhotným příslušnicím, příslušnicím do konce devátého měsíce po porodu a příslušnicím, které kojí,
- b) vyhlášku č. 433/2004 Sb., kterou se stanoví druh a vzor služebních medailí bezpečnostních sborů a důvody pro jejich udělení, ve znění pozdějších předpisů,
- c) vyhlášku č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, ve znění pozdějších předpisů,
- d) vyhlášku č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů,
- e) nařízení vlády č. 506/2004 Sb., kterým se stanoví způsob přípravy na služební zkoušku, obsah služební zkoušky, její průběh, hodnocení a ukončení, ve znění pozdějších předpisů,

³ § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru.

- f) nařízení vlády č. 507/2004 Sb., kterým se stanoví obsah a způsob poskytování údajů do informačního systému o služebním příjmu, ve znění pozdějších předpisů,
- g) nařízení vlády č. 508/2004 Sb., kterým se stanoví vzory hodnotního označení příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů,
- h) nařízení vlády č. 104/2005 Sb., kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech, ve znění pozdějších předpisů.

Mezi nejvýznamnější novely zákona o služebním poměru patří:

- a) zákon č. 247/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů,
- b) zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů,
- c) zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

3.2 Pojem „služební poměr“

3.2.1 Pojem „služební poměr“ v zákoně o služebním poměru

Pojem „služební poměr“ přímo v zákoně o služebním poměru definován není, dá se však dovodit z § 1 odst. 1 tohoto zákona, ve kterém je stanoven předmět úpravy tohoto zákona a ve kterém se uvádí, že tento zákon upravuje „*právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu*“. Pro tyto osoby je v tomto ustanovení zároveň zavedena legislativní zkratka „příslušník“. V § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru je rovněž vymezen pojem „bezpečnostní sbor“, kterým se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Podle § 1 odst. 3 zákona o služebním poměru je příslušník ve služebním poměru k České republice, přičemž práva a povinnosti vůči příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor.

Podle § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru se výkonem služby rozumí:

- a) úkony a činnosti realizující oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů,
- b) soustřeďování, vyhodnocování a evidování informací a údajů potřebných pro výkon služby, včetně činnosti v operačních a informačních střediscích,
- c) řízení výkonu služby,
- d) činnost ve vzdělávacích, technických a účelových zařízeních, která pro výkon služby zabezpečují přípravu příslušníků a výzkumné, technické a další podmínky, a to v rozsahu stanoveném ředitelem bezpečnostního sboru, a
- e) plnění úkolů Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace.

3.2.2 Pojem „služební poměr“ v judikatuře

K uvedenému zákonnému vymezení pojmu „služební poměr“ se pak připojuje judikatura, která ho zasazuje do právní teorie a stanoví povahu a charakter tohoto právního vztahu. V tomto smyslu je nejvýznamnější usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 26/2005-9 ze dne 13. prosince 2007, podle kterého *„věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upravené zákonem č. 186/1992 Sb. (nyní zákonem č. 361/2003 Sb.) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je i byl charakterizován jako institut veřejného práva. Je považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu (§ 5 cit. zákona – rozhodnutím o přijetí do služebního poměru) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu "zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může*

být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití zákoníku práce je buď vůbec, nebo z převážné části vyloučeno.“⁴

Z dalších soudních rozhodnutí významných pro vymezení pojmu a povahy služebního poměru jakožto institutu veřejného práva je možno uvést nálezn Ústavního soudu, sp. zn. III. Ús 2428/13-1 ze dne 13. června 2014, podle kterého „*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*“⁵, a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2686/2015 ze dne 19. prosince 2016, ve kterém je uvedeno, že „*právní úprava služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru totiž musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, a proto veřejnoprávní povaha je příznačná pro vzájemné vztahy účastníků služebního poměru jako celku. Za služebně právní vztahy nelze považovat jen takové vztahy, které postrádají časový, místní a zejména věcný (vnitřní účelový) poměr k výkonu služby; o takový případ se však v posuzované věci zřejmě nejedná. Na veřejnoprávní povaze tohoto právního vztahu přitom nemůže ničeho změnit ani způsob, jakým žalobkyně svůj požadavek na zaplacení peněžitého zadostiučinění (náhrady) za nemajetkovou újmu procesně uplatnila, neboť žaloba ve smyslu ustanovení § 80 písm. b) o.s.ř. o splnění povinnosti je přípustným právním nástrojem jen při uplatňování nároků z právních vztahů vyjmenovaných v ustanovení § 7 odst. 1 o.s.ř.....Do služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, který vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře (rozhodnutím o přijetí), může být přijat pouze občan České republiky starší 18 let, který složil služební slib a splňuje další zákonem stanovené předpoklady (srov. §§ 13 a 17 cit. zákona). V soudní praxi je obecně ve vztahu ke služebně právním vztahům přijímán názor (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 11. 2003 sp. zn. 21 Cdo 1553/2003 nebo usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 5. 1998 sp. zn. 2 Cdon 949/97, uveřejněné v časopise Soudní judikatura roč. 1998, č. 22, pod poř. č. 162, z něhož vychází i odvolací soud), že služební poměr (ať již vojáka z povolání, policisty nebo v daném případě příslušníka hasičského záchranného sboru) je svojí povahou typickým*

⁴ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 26/2005-9 ze dne 13. prosince 2007 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0026_0Konf0500009A_prevedeno.pdf

právním poměrem státně zaměstnaneckým, veřejnoprávním a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním. Vzájemné vztahy účastníků tohoto poměru – jak z toho též soudy správně vycházejí - se vyznačují tím, že jeden účastník (stát) vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci, a tím jako silnější subjekt, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva.“⁶

3.2.3 Základní rysy a typické instituty služebního poměru

Nejen z těchto rozhodnutí tedy vyplývá, že na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je nutno nahlížet jako na institut veřejného práva, specifický státně-služební zaměstnanecký vztah veřejného práva, stojící zcela samostatně vedle pracovního poměru zaměstnanec-zaměstnavatel jako vztahu soukromoprávního. Z tohoto pohledu jsou pro služební poměr nejdůležitější následující rysy:

3.2.3.1 Vztah příslušník - stát

Jak již bylo uvedeno, služební poměr je vykonáván příslušníkem ve vztahu ke státu, tedy jde o vztah příslušník (osoba, která vykonává službu) a stát, který je nositelem určité pracovně-právní subjektivity (obdoba zaměstnavatele v pracovním poměru). „*Jménem státu jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru bezpečnostní sbor, v němž je příslušník zařazen. Přenesení zaměstnavatelské subjektivity z jednotlivých sborů nebo jím nadřízených ústředních správních úřadů na stát (i když k němu fakticky došlo již zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) nejen zvýrazňuje veřejnoprávnost tohoto vztahu, ale umožňuje ještě volnější dispozici s příslušníkem. Veřejnoprávní institut státně služebního vztahu umožňuje připoutat příslušníka (zaměstnance) pevněji k zaměstnavateli, než to umožňuje soukromoprávní institut smluvního zaměstnaneckého poměru. Podstata veřejnoprávní koncepce s uplatňováním veřejnoprávního zaměstnaneckého režimu spočívá v převaze státu, jako zaměstnavatelského subjektu, při regulování právního postavení příslušníků v právním*

⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. III Ús 2428/13-1 ze dne 13. června 2014 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=84338&pos=1&cnt=1&typ=result>

⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2686/2015 ze dne 19. prosince 2016 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.usoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/75A2F644AC174D2DC12580D80041AE51?openDocument&Highlight=0

vztahu, v němž vykonávají státní službu.“⁷ Tato koncepce zároveň umožňuje centralizovat řízení, což je právě pro bezpečnostní sbory nezbytné a zároveň typické. Skutečnost, že je za jediného „zaměstnavatele“ příslušníků všech bezpečnostních sborů označen v zákoně o služebním poměru stát, umožňuje průchodnost mezi jednotlivými bezpečnostními sbory, tzn., že například příslušníka Policie České republiky, který v důsledku organizačních změn přišel o své služební místo, lze ustanovit na služební místo v jiném bezpečnostním sboru, například Vězeňské službě České republiky. Tato průchodnost je pak také jedním z předpokladů pro zakotvení tzv. definitivy, tj. určité trvalosti a relativní nezrušitelnosti služebního poměru, tedy pojetí služebního poměru jako dlouhodobého pracovně-právního vztahu. Podstatným znakem definitivy je přitom kariérní systém obsazování služebních míst, tj. možnosti služebního postupu podle získané kvalifikace a délky služby. V zákoně o služebním poměru je kariérní systém zakotven zejména v části upravující změny služebního poměru, a to zejména obsazování volných služebních míst, převedení na jiné služební místo a zálohy (hlava II části první zákona o služebním poměru). V § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru je samotný pojem „služební místo“ vymezen takto: „*Služební místo vyjadřuje organizační a právní postavení příslušníka v bezpečnostním sboru. Je charakterizováno zejména systemizovanou služební hodností, stupněm vzdělání, oborem nebo zaměřením vzdělání, dalším odborným požadavkem, základním tarifem, náplní služební činnosti, rozsahem oprávnění a povinností příslušníka.*“ Například podle § 22 odst. 2 zákona o služebním poměru se do výběrového řízení na služební místo může přihlásit příslušník, který má služební hodnost o jeden stupeň nižší, než je služební hodnost požadována pro volné služební místo, vykonává službu v bezpečnostním sboru, jehož služební funkcionář výběrové řízení vyhlásil, nebo vykonává službu v jiném bezpečnostním sboru, přičemž musí splňovat stupeň vzdělání a obor nebo zaměření vzdělání, jestliže jsou stanoveny pro služební místo, dobu trvání služebního poměru pro služební hodnost a podle závěru služebního hodnocení musí dosahovat alespoň velmi dobrých výsledků ve výkonu služby. Minimální doby trvání služebního poměru pro jednotlivé služební hodnosti jsou pak stanoveny v § 7 zákona o služebním poměru.

3.2.3.2 Kogentní právní úprava

Dalším typickým rysem veřejnoprávní povahy služebního poměru je jeho kogentní

⁷ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag,

právní úprava, stanovená v zákoně o služebním poměru. Tato kogentní právní úprava potlačuje ve vztahu příslušník-stát (oproti vztahu zaměstnanec-zaměstnavatel) princip smluvní volnosti (tj. dispozitivní charakter právní úpravy), respektive nahrazuje ho jednostranným vrchnostenským rozhodováním. To je nejmarkantnější již při způsobu vzniku tohoto vztahu. Zatímco „běžný“ vztah zaměstnanec-zaměstnavatel je zakládán zásadně pracovní smlouvou, jako dvoustranným právním jednáním, služební poměr je založen individuálním rozhodnutím - správním aktem, a to rozhodnutím příslušného služebního funkcionáře o přijetí, což je vyjádřeno v § 17 odst. 1 zákona o služebním poměru slovy „*Služební poměr se zakládá rozhodnutím služebního funkcionáře příslušného bezpečnostního sboru.*“

Skutečnost, že služební poměr je zakládán jednostranným rozhodnutím příslušného služebního funkcionáře, však samozřejmě nelze vykládat tak, že občanovi může být služební poměr založen i proti jeho vůli. Konstitutivnímu správnímu aktu služebního funkcionáře předchází přijímací řízení, které je zahájeno doručením písemné žádosti občana o přijetí do služebního poměru dle § 16 odst. 1 zákona o služebním poměru. Již podáním této žádosti tedy občan vyjadřuje souhlas se vznikem služebního poměru. *Přijímací řízení je formálně zahájeno doručením písemné žádosti občana o přijetí do služebního poměru i tehdy, vzejde-li iniciativa k přijetí občana ze strany bezpečnostního sboru.*⁸ Tím je zajištěno, že ani při vzniku služebního poměru není porušena zásada dobrovolnosti vzniku zaměstnaneckých vztahů, zakotvená v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁹, podle kterého má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

Jak již bylo uvedeno, právní úprava služebního poměru stanovená v zákoně o služebním poměru je úpravou kogentní, což rovněž znamená, že stanoví práva a povinnosti obou subjektů (příslušníka i bezpečnostního sboru) bez ohledu na jejich vůli, subjekty se tedy nemohou od takových norem odchýlit. „*Pro právní úpravu služebního poměru neplatí zásada „co není zakázáno, je dovoleno“*“, obsažená v novém zákoníku práce¹⁰, ale naopak

pol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 13.

⁸ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 66.

⁹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁰ Srov. § 4a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

*je pro ni typická zásada „co není povoleno, je zakázáno“.*¹¹

Typickým znakem uvedeného jednostranného vrchnostenského rozhodování, respektive vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi státem - bezpečnostním sborem zastoupeným příslušným služebním funkcionářem a příslušníkem je institut služební kázně, která podle § 46 zákona o služebním poměru spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů, a na to navazující kázeňská odpovědnost příslušníků. *„Zatímco porušení povinností v rámci pracovně-právních vztahů zakládá ryze soukromoprávní odpovědnost, porušení povinností ze strany příslušníka zakládá odpovědnost veřejnoprávní – disciplinární – kázeňskou.“*¹²

3.2.3.3 Relativně samostatná procesně právní úprava

Dalším rysem veřejnoprávní povahy služebního poměru je i to, že jeho právní úprava zakotvená v zákoně o služebním poměru obsahuje relativně samostatnou procesně právní úpravu rozhodování a řízení ve věcech služebního poměru (zejména část dvanáctá zákona o služebním poměru). O tom, do jaké míry je tato procesně právní úprava samostatná a do jaké míry je možno, respektive nutno použít subsidiárně obecnou úpravu správního řízení, obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), bude pojednáno dále, nicméně již nyní lze konstatovat, že řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, v každé věci (s výjimkou věcí výslovně uvedených v § 171 zákona o služebním poměru) se tedy řízení ve věcech služebního řízení musí vést a každé takto vedené formalizované řízení musí být ukončeno rozhodnutím, a to rozhodnutím s přezkoumatelným odůvodněním. Výjimkou je případ, kdy služební funkcionář vyhoví v rámci řízení žádosti příslušníka v plném rozsahu, v takovém případě není podle § 181 odst. 5 věty poslední zákona o služebním poměru odůvodnění třeba. Z uvedeného vyplývá, že žádné řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení zahájených na základě žádosti příslušníka by nemělo být ukončeno pouze neformálním sdělením. Proti takovému rozhodnutí pak má příslušník-účastník řízení možnost uplatnit za stanovených podmínek řádné a mimořádné opravné prostředky, kromě

¹¹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 14.

¹² Fiala, JUDr. Zdeněk, Ph.D., *Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů*. Bezpečnostní teorie a praxe, Praha: Policejní akademie České republiky, 2017, roč. 17, č. 1, s. 69-90. ISSN 1801-8211.

toho je jeho ochrana jako „slabšího“ účastníka vztahu příslušník-stát (bezpečnostní sbor), zajišťována i stanovením jeho práv, která může v řízení ve věcech služebního poměru uplatnit (zejména v § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru) a v neposlední řadě i možností domáhat se (po vyčerpání řádných opravných prostředků) ochrany ve správním soudnictví (podle § 196 odst. 1 zákona o služebním poměru může příslušník-účastník řízení ve věcech služebního poměru podat žalobu proti rozhodnutí do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí).

3.2.3.4 Další typické instituty služebního poměru

Vedle uvedené veřejnoprávní povahy služebního poměru jsou pro něj typické i některé další instituty, které na jedné straně poskytují příslušníkům určitá „zvýhodnění“ oproti zaměstnancům v „běžném“ pracovně-právním vztahu, na druhé straně jim oproti nim stanovují určitá omezení ve služebním i mimoslužebním životě. Mezi ta „zvýhodnění“ můžeme bezesporu zařadit například odchodné, které je upraveno v § 155 a 156 zákona o služebním poměru, výsluhový příspěvek, který je upraven v § 157 až 163 zákona o služebním poměru, ozdravný pobyt, který je upraven v § 80 zákona o služebním poměru, nebo poskytování celého služebního příjmu po dobu celého prvního měsíce neschopnosti ke službě, nebo nařízené karantény, s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se služební příjem při neschopnosti ke službě neposkytuje a při nařízené karanténě se poskytuje ve výši 60 procent (§ 124 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru).

Na druhé straně je například příslušníkům zakázáno být členem politické strany nebo politického hnutí nebo vykonávat činnost v jejich prospěch (§ 47 odst. 1 zákona o služebním poměru), nebo být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost s výjimkou případů, kdy jsou do orgánů vysláni bezpečnostním sborem (§ 48 odst. 1 zákona o služebním poměru). Podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru nesmí příslušník vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona, výjimky jsou stanovené v zákoně o služebním poměru a v interních aktech řízení vydávaných řediteli bezpečnostních sborů. Toto ustanovení však bylo nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/2017 ze dne 11. září 2018 zrušeno uplynutím dne 30. června 2019¹³.

Svou povahou se tedy v uvedených případech jedná o činnosti, které by mohly

výkon služby negativně ovlivnit, zejména tím, že by mohly ohrozit jednostrannost tohoto výkonu. K uvedeným omezujícím úpravám rovněž patří úprava postavení odborové organizace, obsažená v § 198 zákona o služebním poměru, kde je stanoven „*nižší rozsah práv odborové organizace, než je běžné u ostatních zaměstnaneckých vztazích, a vylučuje kolektivní vyjednávání v podobě známé v pracovněprávních vztazích. Absence dispozitivních ustanovení totiž v podstatě kolektivní vyjednávání vylučuje.*“¹⁴

Dalším typickým omezujícím institutem je možnost případné práce přesčas v rozsahu až 150 hodin v kalendářním roce, konané v době krizového stavu bez nároku na finanční kompenzaci, vyjádřená v § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru slovy „*Příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce konané v době krizového stavu. Ve služebním příjmu ředitele bezpečnostního sboru a jeho zástupce je přihlédnuto k veškeré službě přesčas.*“. K tomuto je třeba doplnit, že tato úprava je účinná od 1. ledna 2018 (na základě novely zákona o služebním poměru, provedené zákonem č. 247/2017 Sb.), v předchozí úpravě nebylo omezení případem krizového stavu, ale příslušníkovi byl stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce¹⁵.

3.3 Právní úprava řízení ve věcech služebního poměru

Právní úprava řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tedy i příslušníků Policie České republiky je obsažena zejména v části dvanácté zákona o služebním poměru. Jak již bylo uvedeno v předchozí části této práce, v případě služebního poměru se jedná o specifický státně-služební zaměstnanecký vztah veřejného práva, stojící zcela samostatně vedle pracovního poměru zaměstnanec-zaměstnavatel, jako vztahu soukromoprávního. Z toho vyplývá, že v řízení ve věcech služebního poměru a nejen v něm, ale obecně v celé právní úpravě služebního poměru, se zásadně nepoužijí ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů. Pouze na základě vysloveného zmocnění lze použít některá ustanovení z pracovního práva, která jsou zakotvena v právních předpisech nižší právní síly, například podle § 90 odst. 3 zákona

¹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 24/2017 ze dne 11. září 2018 [online]. [cit. 2019-01-19]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=103693&pos=1&cnt=1&typ=result>

¹⁴ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 14.

¹⁵ Srov. § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru, ve znění účinném do 31. prosince 2017.

o služebním poměru stanoví způsob evidence, hlášení a zasílání záznamu o úrazu, zvláštní právní předpis (tím je v současné době nařízení vlády č. 201/2010 Sb., o způsobu evidence úrazů, hlášení a zasílání záznamu o úrazu).

3.3.1 Subsidiární použití správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru

Z uvedené veřejnoprávní povahy služebního poměru ovšem zároveň vyvstává ve vztahu k právní úpravě řízení ve věcech služebního poměru otázka, zda lze v některých případech použít subsidiárně či analogicky obecnou právní úpravu správního řízení, obsaženou ve správním řádu, tedy zda lze právní úpravu řízení ve věcech služebního poměru obsaženou v zákoně o služebním poměru považovat za samostatnou a komplexní právní úpravu vylučující subsidiární či analogické použití správního řádu, nebo nikoli. Zodpovězení této otázky je o to důležitější, podíváme-li se na úpravu obsaženou v zákoně o služebním poměru blíže a zjistíme, že některé „běžné“ instituty procesního práva neobsahuje (nezná) vůbec (například vyloučení z projednávání a rozhodování věcí, nicotnost rozhodnutí, opatření proti nečinnosti, lhůty pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí, postup před zahájením řízení a využitelnost v této fázi získaných důkazů – informací, předvolání osob a další). Některé instituty pak sice uvádí, ale není již upraven postup pro jejich získávání a následné použití (například v § 180 odst. 2 zákona o služebním poměru je uvedeno, že důkazem je vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořízená dokumentace skutkového děje, ovšem zákon o služebním poměru již neobsahuje další ustanovení, která by toto ustanovení dále rozvedla, například, jakým způsobem lze získat svědeckou výpověď, jak lze předvolat svědka, jakým způsobem přibrat znalce k podání odborného vyjádření či znaleckého posudku nebo jakým způsobem opatřit do spisového materiálu shromažďovaného v rámci řízení ve věcech služebního poměru uvedené doklady, listiny, protokoly či dokumenty).

Pokud bychom tedy na uvedenou otázku odpověděli tak, že správní řád nelze subsidiárně použít, vzniká problém, jak vyplnit uvedené „mezery“ v úpravě obsažené v zákoně o služebním poměru.

Otázka subsidiarity správního řádu vůči zákonu o služebním poměru, respektive jejich vzájemného vztahu byla řešena dlouhodobě v právní vědě a zejména v judikatuře

soudů. Starší judikatura, například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 1/2007-68 ze dne 16. května 2007 (*„Podle názoru Nejvyššího správního soudu vzhledem k tomu, že řízení ve věcech služebního poměru obsahuje vlastní procesně právní úpravu danou zákonem č. 186/1992 Sb., je řízení upraveno tímto zákonem, přičemž vzhledem k nastavení působnosti zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (s účinností od 1. 1.2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů – pozn. soudu), se jeho ustanovení neuplatní, a to ani subsidiárně.“*¹⁶), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 1/2006-141 ze dne 31. 10. 2006 (*„Zákon o služebním poměru obsahuje v části první hlavě deváté komplexní procesní úpravu, která představuje speciální právní úpravu ve vztahu k úpravě ve správním řádu a jako taková se použije přednostně. Správní řád se tedy nepoužije na ty případy, na které dopadá zvláštní procesní úprava provedená zákonem o služebním poměru. Rovněž je nesporné, že zákon o služebním poměru nikde nevylučuje subsidiární použití správního řádu. Městský soud však pochybil, když v této souvislosti opomenul, že vyloučení použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru vyplývá z ustanovení § 2 správního řádu. Podle písmena a) tohoto ustanovení se ustanovení správního řádu nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti.“*¹⁷), sice použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru vylučovala, ovšem (kromě dále uvedeného), je třeba k tomuto podotknout, že tato judikatura vycházela z jiných podkladů – jednak z dříve platného správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)), jednak z dříve platného zákona o služebním poměru (zákon č.186/2002), tento závěr se tedy opíral o poněkud jiné nastavení působnosti tohoto dříve platného správního řádu a vzájemného vztahu obou uvedených právních předpisů.

Tyto zákony však byly nahrazeny zákony novými, a to správním řádem, účinným dnem 1. ledna 2006, a zákonem o služebním poměru, účinným dnem 1. ledna 2007.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 1/2007-68 ze dne 16. května 2007 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0001_3Ads_0700068A_prevedeno.pdf

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 1/2006-141 ze dne 31. října 2006 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0001_8Ans_0600141A_prevedeno.pdf

Vzájemný vztah těchto předpisů pak vychází především z ustanovení § 9 správního řádu, podle kterého správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Na toto ustanovení správního řádu pak navazuje ustanovení § 170 zákona o služebním poměru, ve kterém je uvedeno, že v řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Řízení ve věcech služebního poměru tedy můžeme v tomto směru subsumovat pod řízení správní ve smyslu citovaného § 9 správního řádu. „Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití.“¹⁸

Podle § 1 odst. 1 správního řádu upravuje správní řád postupy orgánů moci výkonné moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, a podle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. K tomuto lze uvést, že zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by výslovně použití právních předpisů obecně upravujících správní řízení (tedy zejména správního řádu) vylučovalo, jak ostatně konstatuje již výše citované rozhodnutí 6 As 62/2014-69 ze dne 4. února 2015.

Ve vztahu k citovanému § 1 odst. 2 správního řádu je u zákona o služebním poměru třeba (opětovně) uvést, že zákon o služebním poměru upravuje toliko některé instituty správního řízení, a to ještě v rozličné míře (některé jsou upraveny komplexně, některé částečně, a tedy nedostatečně, některé jsou v zákoně o služebním poměru pouze zmíněny a dále neupraveny), některé instituty neupravuje vůbec. Kromě těchto institutů ovšem zákon o služebním poměru neupravuje ani základní zásady, jimiž by se mělo řízení ve věcech služebního poměru řídit, z tohoto důvodu je tedy s ohledem na ustanovení § 177 správního řádu, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, nutné tyto základní

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 62/2014-69 ze dne 4. února 2015 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0062_6As__1400069_20150212083410_prevedeno.pdf

zásady vztáhnout i na toto řízení. Na závěr je pak třeba uvést dle názoru autora nejdůležitější ustanovení správního řádu, a to § 180 odst. 1, ze kterého použití správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru nepochybně vyplývá nejvíce. V tomto ustanovení se totiž uvádí: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“.

Zákon o služebním poměru je z roku 2003 (i když účinnosti po několika odloženích nabyl až dnem ledna 2007), je tedy ve vztahu ke správnímu řádu z roku 2004 „dosavadním právním předpisem“ a ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu se na něj vztahuje.

Uvedený výklad ustanovení správního řádu a zákona o služebním poměru se rovněž opírá o rozsáhlou judikaturu, z níž lze uvést například již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 62/2014-69 ze dne 4. února 2015, dále pak rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 133/2012-19 ze dne 27. listopadu 2013, ve kterém se řešila otázka, zda lze v řízení ve věcech služebního poměru (konkrétně o kázeňském přestupku) podpůrně aplikovat § 14 správního řádu, upravující vyloučení úředních osob z projednávání a rozhodování věci z důvodu podjatosti. K této otázce uvážil Nejvyšší správní soud takto: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož cílem je vydat správní akt schopný založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti osob, nebo je autoritativně stvrdit. Správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu. Zákon o služebním poměru je zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního*

orgánu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byt' odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona příslušný bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 - 62, www.nssoud.cz, na který krajský soud odkázal, použije se na základě ustanovení § 1 odst. 2 správní řád tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jiný postup. ".¹⁹

Ke zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 79/2011-62 ze dne 21. září 2011 lze rovněž doplnit, že kromě věty uvedené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 133/2012-19 ze dne 27. listopadu 2013 obsahuje i další úvahy, které se dotýkají povahy úpravy řízení ve věcech služebního poměru, obsažené v zákoně o služebním poměru. V tomto rozsudku je dále mimo jiné uvedeno: „Správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Za správní řízení je tedy třeba považovat jak řízení podle správního řádu, tak i řízení podle zvláštních zákonů. V tomto směru je totiž zcela nerozhodné, zda příslušný postup správního orgánu je upraven obecným předpisem (správním řádem) nebo zvláštním (speciálním) předpisem. Nelze tedy ztotožňovat pojem správní řízení s pojmem řízení podle správního řádu, jak nesprávně činí stěžovatelka. I daňové řízení je tak ze systémového hlediska správním řízením, přestože se v něm nepoužije správní řád. Výhrada stěžovatelky, že řízení o přiznání výsluhového příspěvku podle zákona o služebním poměru není správním řízením a při stanovení výše odměny advokáta pro určení náhrady nákladů řízení nemůže být aplikován § 10 odst. 1 advokátního tarifu, je proto zjevně nedůvodná. V této souvislosti je zároveň nezbytné připomenout, že mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně (subsidiárně) použije mimo jiné

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 133/2012-19 ze dne 27. listopadu 2013 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0133_3Ads_120_20131128080218_prevedeno.pdf

také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Je-li potom ve zvláštním předpise obsažena příslušná právní úprava, avšak některý procesní institut v něm není náležitě upraven, použije se správní řád podpůrně (subsidiárně) v rozsahu neupraveného institutu. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na podpůrné použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak na druhé straně neobsahuje ani ustanovení vylučující použití správního řádu. Podle § 170 tohoto zákona řízení ve věcech služebního poměru se „rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků“, přičemž služební funkcionář v něm vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Ačkoli zákon o služebním poměru obsahuje v části XII. poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu na základě ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, která zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.²⁰

Z dalších soudních rozhodnutí potvrzujících subsidiární použití správního řádu pro řízení ve věcech služebního poměru můžeme uvést například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. ledna 2014, týkající se otázky charakteru přezkumného řízení ve věcech služebního poměru, ve kterém je mimo jiné uvedeno: „Řízení ve věcech služebního poměru je upraveno v části dvanácté zákona č. 361/2003 Sb., přezkumné řízení pak v hlavě V, v ustanovení § 193. Zákon nevyklučuje použití správního řádu, ten se tedy použije k řešení otázek, jež zde nejsou výslovně upraveny. Z § 193 odst. 1 a 2 zákona vyplývá, že obdobně jako podle § 94 odst. 1 správního řádu lze přezkumné řízení zahájit jen z moci úřední. Účastník řízení může dát k takovému postupu pouze podnět, nárok na zahájení řízení nemá. Charakter přezkumného řízení podle zákona o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů i podle správního řádu je tedy stejný.“²¹

3.4 Služební funkcionář

V navazující části práce se autor bude zabývat jednotlivými instituty řízení ve

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 79/2011-62 ze dne 21. září 2011 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0079_3Ads_110_20110930010219_prevedeno.pdf

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. ledna 2014 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0117_3Ads_12_20140129095213_prevedeno.pdf

věcech služebního poměru, tak jak jsou upraveny v zákoně o služebním poměru. Zejména se zaměření na osoby zúčastněné na tomto řízení (služební funkcionář a účastník řízení), předmět řízení, průběh řízení včetně rozhodnutí a řízení o opravných prostředcích.

3.4.1 Vymezení pojmu „služební funkcionář“

Pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru je upravena v § 2 zákona o služebním poměru. Podle § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu stanoveném tímto ředitelem bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. V § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru je pak výslovně stanoveno, že ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný za činnost bezpečnostního sboru nebo z výkonu funkce podle zvláštního právního předpisu²². Ve věcech služebního poměru ředitele Bezpečnostní informační služby jedná a rozhoduje vládou určený člen vlády, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak²³. Ve věcech služebního poměru ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů jedná a rozhoduje předseda vlády. V § 2 odst. 3 až 5 zákona o služebním poměru jsou stanovení funkcionáři, kteří jednají a rozhodují ve věcech služebního poměru ve specifických případech, a to v případech příslušníků zařazených ve škole nebo školském zařízení, které nejsou organizační částí bezpečnostního sboru, příslušníků Policie České republiky povolaných k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra a příslušníků zařazených v Policejní akademii České republiky, příslušníků zařazených v záloze činné a vyslaných k výkonu služby v této organizační složce státu, a rovněž v případě rozhodování o výsluhovém příspěvku příslušníků. Funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 a 3 až 5 zákona o služebním poměru jsou v § 2 odst. 6 tohoto zákona výslovně označeni jako služební funkcionáři.

Vztáhneme-li uvedená ustanovení zákona o služebním poměru konkrétně na Polici České republiky, můžeme konstatovat, že služebním funkcionářem, oprávněným jednat a rozhodovat jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „příslušník“) je (s výjimkou případů upravených v § 2 odst. 3 až 5 zákona o služebním poměru) policejní prezident, který podle § 2 odst. 2 zákona o

²² Např. § 5 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb.

²³ Např. § 4 zákona č. 153/1994 Sb.

služebním poměru stojí v čele Policie České republiky. Ve věcech služebního poměru policejního prezidenta pak jedná a rozhoduje jménem státu ministr vnitra. V jakém rozsahu ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje vedoucí organizační části Policie České republiky, určuje policejní prezident svým interním aktem řízení, kterým je v současné době pokyn policejního prezidenta č. 75/2013, kterým se stanoví rozsah pravomoci služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků policie České republiky (personální pravomoc).

Zákon o služebním poměru výslovně neuvádí, co je „organizační částí bezpečnostního sboru“, pouze v poznámce pod čarou odkazuje příkladmo na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 362/2003 Sb. V tomto ustanovení (v uvedeném znění) se Hasičský záchranný sbor České republiky člení na generální ředitelství hasičského záchranného sboru, hasičské záchranné sbory krajů a Střední odbornou školu požární ochrany a Vyšší odbornou školu požární ochrany ve Frýdku-Místku. „*Uvedený výčet je možno analogicky vztáhnout i na další bezpečnostní sbory, neboť jejich struktura je příslušnými zákony stanovena obdobně.*“²⁴ Pro úplnost je třeba doplnit, že zákon č. 238/2000 Sb. byl s účinností ke dni 1. ledna 2016 zrušen a nahrazen zákonem č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákonem o hasičském záchranném sboru), v němž je však obsaženo fakticky totožné ustanovení jako v předešlé – citované – úpravě. Tento výklad poněkud rozšiřuje Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 4 Ads 149/2008-49 ze dne 20. března 2009, ve kterém mimo jiné uvádí: „*Z toho dále vyplývá, že pouhou aplikací zákonných norem nelze naplnit rozsah pojmu „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru“, aniž by byly aplikovány akty řízení, které organizační strukturu bezpečnostních sborů upravují konkrétněji, a dotvářejí tak organizační rámec bezpečnostních sborů upravený zákonnými normami. Na základě tohoto pohledu dospěl Nejvyšší správní soud v posuzované věci k závěru, že Hasičský záchranný sbor České republiky má tři základní organizační části vymezené v § 2 odst. 1 zákona o Hasičském záchranném sboru, to však nevyklučuje, že se za jeho organizační části mohou považovat i další vymezené strukturní úseky těchto organizačních částí stanovené na základě aktů řízení vydávaných generálním ředitelem hasičského záchranného sboru (např. územní odbory, jednotky, či úseky krajských ředitelství).*“

Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že tento způsob organizace a fungování bezpečnostních sborů je pro ně typickým charakteristickým rysem a odpovídá rovněž racionalitě a účelnosti fungování těchto bezpečnostních složek státu. Zvláště pak řízení ve věcech služebního poměru je řízení úzce spjatým s výkonem služby jako takovým. Příslušníci bezpečnostních sborů jsou povinni znát služební předpisy a další akty řízení vydávané ředitelem bezpečnostních sborů a dalšími služebními funkcionáři (§ 46 odst. 1 zákona o služebním poměru). Znalost vnitřní organizační struktury bezpečnostních sborů, jakož i věcné příslušnosti služebních funkcionářů k rozhodování ve věcech služebního poměru lze u příslušníků bezpečnostních sborů presumovat, a proto není možno hovořit ani o případném ohrožení právní jistoty účastníků řízení ve věcech služebních poměrů.“²⁵.

Nejvyšší správní soud tedy v tomto rozsudku „posvěcuje“ praxi ředitelů bezpečnostních sborů, kteří přenášejí svoji personální pravomoc podle § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru na vedoucí nižších organizačních složek bezpečnostních sborů, než jaké vyplývají z uvedeného odkazu na zákon č. 238/2000 Sb. (například v rámci Policie České republiky je tato pravomoc uvedeným závazným pokynem policejního prezidenta č. 75/2013 svěřena nejen ředitelům krajských ředitelství Policie České republiky, ale i vedoucím územních odborů těchto krajských ředitelství), ale i na náměstky či zástupce vedoucích příslušníků, odpovídajících podle vnitřní struktury bezpečnostních sborů za vymezený úsek tohoto sboru.

V odborné literatuře se však objevují i názory, které s takto rozšiřující praxí, byť podpořenou citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, nesouhlasí.²⁶

3.4.2 Osoba pověřená prováděním úkonů v řízení ve věcech služebního poměru

K dosavadnímu výkladu pojmu „služební funkcionář“ je ještě nutno uvést, že byt tento postup není výslovně upraven v ustanoveních zákona o služebním poměru, ustálená praxe, potvrzená (respektive nerozporovaná) ani soudy v rámci přezkoumávání pravomocných rozhodnutí soudem, připouští, aby služební funkcionář, který je podle

²⁴ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 29.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 149/2018-49 ze dne 16. března 2009 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0139_4Ads_0800049A_prevedeno.pdf

uvedených ustanovení zákona o služebním poměru a interních aktů řízení ředitele bezpečnostního sboru příslušný k vedení řízení ve věcech služebního poměru a vydání rozhodnutí v tomto řízení, pověřil prováděním některých dílčích úkonů v tomto řízení některou jinou osobu (například podřízeného). Rozsah tohoto pověření může být v jednotlivých konkrétních případech různý – někdy se může vztahovat například jen na provedení jednoho konkrétního úkonu (výslech svědka, opatření nějakého dokumentu), v jiném případě může tato pověřená osoba fakticky provést skoro všechny nezbytné úkony a shromážďovat celý spisový materiál, který bude podkladem pro rozhodnutí služebního funkcionáře.

3.5 Účastník řízení

3.5.1 Vymezení pojmu „účastník řízení“

Účastníkem řízení ve věcech služebního poměru je podle § 169 zákona o služebním poměru příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též navrhovatel.

Pokud jde o pozůstalého po příslušníkovi, není tento pojem v zákoně o služebním poměru jednoznačně vymezen, respektive je vymezen jinak pro každé plnění, které podle zákona pozůstalému po příslušníkovi náleží. Podle § 108 zákona o služebním poměru se náhrada nákladů na výživu pozůstalých poskytuje členům rodiny, kterým byl příslušník povinen poskytovat výživu, podle § 109 zákona o služebním poměru se jednorázové odškodnění pozůstalých poskytne pozůstalému manželovi příslušníka a nezaopatřenému dítěti, podle § 164 odst. 2 zákona o služebním poměru se pro účely úmrtného za pozůstalého považuje manžel, manželka, nezaopatřené dítě, a za podmínky, že příslušník je povinen poskytovat výživu, také rodič nebo další osoba.

V případě navrhovatele zákon o služebním poměru odkazuje v poznámce pod čarou na vymezení tohoto pojmu v § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 2, přestupky podle § 50 a přestupky podle § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu spáchané mezi osobami blízkými, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka;

²⁶ Srov. např. Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 30.

tyto osoby jsou označeny jako „navrhovatel“.

Zákon č. 200/1990 Sb. byl ke dni 1. července 2017 zrušen a nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „přestupkový zákon“), který již pojem „navrhovatel“ nezná a nahradil ho pojmem „osoba přímo postižená spácháním přestupku“. Podle § 71 přestupkového zákona má osoba přímo postižená spácháním přestupku v řízení, k jehož zahájení nebo pokračování dala souhlas, právo na vyrozumění o zahájení řízení, právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomna při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a právo na oznámení rozhodnutí. Podle § 79 odst. 1 řízení o přestupku, o němž tak stanoví jiný zákon, lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Je-li osob přímo postižených spácháním přestupku více, postačí souhlas pouze jedné z nich. Vzhledem k uvedenému je třeba nadále za navrhovatele ve smyslu zákona o služebním poměru považovat právě osobu přímo postiženou spácháním přestupku.

Kromě osob výslovně označených za účastníka řízení v § 169 zákona o služebním poměru je nutno za účastníka řízení považovat i některé osoby další, jejichž nároky vyplývají z dalších ustanovení zákona o služebním poměru. Podle § 110 zákona o služebním poměru náleží náhrada věcné škody dědicům příslušníka, podle § 107 zákona o služebním poměru se poskytne náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením a náhradu nákladů spojených s pohřbem zemřelého příslušníka osobě, která tyto náklady vynaložila. V rámci řízení, ve kterém se bude rozhodovat o těchto nárocích, tedy budou nepochybně osoba, která vynaložila uvedené náklady, a dědic účastníky řízení.

Vzhledem k uvedenému lze tedy uzavřít, že účastníkem řízení ve věcech služebního poměru může být příslušník, bývalý příslušník, pozůstalý po příslušníkovi, navrhovatel (osoba přímo postižená spácháním přestupku), osoba, která vynaložila náklady spojené s léčením nebo s pohřbem zemřelého příslušníka a dědic.

Úprava týkající se účastníků řízení obsažená v zákoně o služebním poměru je speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastníků obsažené v § 27 a 28 správního řádu. Samozřejmostí je, že musí být zachována podmínka, že osoby, které mají, či mohou být účastníky řízení ve věcech služebního poměru, musí být svéprávné dle § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

3.5.2 Zastupování účastníka řízení

Pokud by byla svéprávnost účastníka řízení ve věcech služebního poměru omezena, je mu podle § 173 zákona o služebním poměru soudem ustanovený opatrovník jako jeho zástupce. Ovšem i účastník, jehož svéprávnost omezena nebyla, může být podle § 172 zákona o služebním poměru zastupován v řízení zmocněncem. Zmocnění k zastupování se prokazuje písemnou plnou mocí, v níž musí být uveden rozsah zmocněncova oprávnění, jinak je neplatná. Podle § 172 odst. 2 zákona o služebním poměru zmocněnec jedná jménem zastupovaného a ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastupovanému, podle § 172 odst. 3 zákona o služebním poměru, překročí-li zmocněnec rozsah svého oprávnění, je tím zastoupený vázán pouze v případě, že takový úkon schválí nebo, na jeho základě jedná.

Z uvedených ustanovení vyplývá, že účastník řízení se může dát zastoupit jak fyzickou, tak právnickou osobou a záleží jen na něm, koho si jako svého zmocněnce zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc. „*V případě zastoupení nejedná zástupce jménem svým, ale vždy jménem zastoupeného. Ze zastoupení vznikají práva a povinnosti vždy přímo zastoupenému.*“²⁷

Se zastupováním souvisí i ustanovení § 176 odst. 5 a 6 zákona o služebním poměru. Podle těchto ustanovení se v případě, že je účastník v řízení zastupován, rozhodnutí ale i veškeré další písemnosti doručují jeho zástupci.

3.5.3 Práva a povinnosti účastníka řízení

Práva a povinnosti účastníků řízení jsou v zákoně o služebním poměru upravena zejména v § 174 zákona o služebním poměru, další dílčí úprava specifická pro řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, je pak obsažena v § 186 zákona o služebním poměru a rovněž v některých ustanoveních přestupkového zákona, na která odkazuje § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru. Kromě uvedených „souhrnných“ ustanovení pak některá další jednotlivá práva účastníka řízení vyplývají z dalších ustanovení zákona o služebním poměru. Sem můžeme zařadit například již uvedené právo zvolit si zmocněnce podle § 172 odst. 1 zákona o služebním poměru, právo na doručení rozhodnutí a podání odvolání proti němu vyplývající z § 190 odst. 1 zákona o služebním

²⁷ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 452.

poměru nebo právo (nárok) na náhradu nákladů řízení, jestliže je v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný.

Obecná úprava práv a povinností účastníka řízení je obsažena v § 174 zákona o služebním poměru. Další citovaná ustanovení budou probrána v dalších částech této práce.

Podle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru má účastník řízení právo:

- a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a
- b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

Podle § 174 odst. 2 zákona o služebním poměru je účastník řízení povinen postupovat tak, aby řízení neztěžoval a nezpůsobil jeho průtahy.

Takto vyjmenována práva a povinnosti účastníků řízení jsou pak dále specifikována zejména v rozhodovací praxi soudů, ze které rovněž vyplývá, že v některých případech, které nejsou výslovně v zákoně a služebním poměru upraveny, se subsidiárně postupuje podle správního řádu. Z takových soudních rozhodnutí lze zmínit například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 70/2011-95 ze dne 5. října 2011, ve kterém je mimo jiné uvedeno: *„Stěžovateli je však třeba přisvědčit v tom, že ve správním spisu není vyjma úředního záznamu o telefonické informaci stěžovatele žádný doklad o tom, že stěžovatel byl uvědomen o termínu jednání senátu poradní komise. Ve spise není doložen žádný pokus žalované doručit tuto informaci také zástupci stěžovatele Mgr. M. Š. Stěžovatel přitom tvrdí, že se o termínu jednání senátu poradní komise nedozvěděl. V takovém případě nelze mít za prokázané, že stěžovateli a jeho zástupci byla doručena tato informace, a v případě sporu o tuto skutečnost Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit názoru městského soudu (navíc nijak blíže nezduvodněnému), že „i kdyby stěžovatel nebyl informován o termínu jednání senátu poradní komise, tato vada nečiní napadené rozhodnutí nezákonným“.*

Tento názor městského soudu, který zřejmě vychází z absence výslovné úpravy institutu „jednání poradní komise“ v zákoně o služebním poměru, je v rozporu jak se zákonnou úpravou ústního jednání ve správním řízení, tak i se zásadami spravedlivého procesu ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud poukazuje v tomto ohledu na obecné zásady správního řízení vyjádřené v ustanovení § 4

odst. 3,4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle něhož platí, že správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práva a neohrozí-li to účel úkonu. Správní orgán rovněž umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Tyto zásady je třeba zachovávat ve všech správních řízení v širším slova smyslu (viz. k tomu osobně nález Ústavního soudu ze dne 23.8.2008, sp. zn. II.ÚS 262/2006, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). Od zachování těchto zásad jsou pak odvislá konkrétní procesní práva účastníka řízení ve smyslu § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru, a to právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytování informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.²⁸

3.6 Předmět řízení

Předmět řízení ve věcech služebního poměru je v zákoně o služebním poměru vymezen v ustanoveních § 170 a § 171. Podle § 170 zákona o služebním poměru se v řízení ve věcech služebního poměru rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků řízení, podle § 171 zákona o služebním poměru se řízení ve věcech služebního poměru nevztahuje na:

- a) přijímací řízení,
- b) služební hodnocení,
- c) vyslání na služební cestu,
- d) vyslání na studijní pobyt,
- e) vyslání na ozdravný pobyt,
- f) nařízení služební pohotovosti,
- g) rozvržení doby služby v týdnu,
- h) nařízení služby přesčas,

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 70/2011-95 ze dne 5. října 2011 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0070_3Ads_110_20111017021134_prevedeno.pdf

- i) určení nástupu dovolené a odvolání z ní a
- j) udělování služebního volna s poskytnutím služebního příjmu.

„Předmětem řízení ve věcech služebního poměru jsou jen ta subjektivní práva a povinnosti příslušníka, které pro něho vyplývají z hmotně právních předpisů, zejména ze zákona o služebním poměru a prováděcích předpisů k němu, případně dalších předpisů, které obsahují právní normy z oblasti právní úpravy služebního poměru. V tomto řízení se rovněž rozhoduje o tom, zda byl spáchán kázeňský přestupek nebo přestupek, a současně i o uložení kázeňského trestu. Rozhodováním ve věcech služebního poměru má vždy konkrétní a individuální charakter. Týká se individuálně určených osob. Konkrétnost rozhodování spočívá v tom, že rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší konkrétní práva nebo povinnosti adresáta rozhodnutí (konstitutivní rozhodnutí) nebo v některých případech autorativně deklaruje existenci určitého právního vztahu nebo stavu (deklarativní rozhodnutí). Výsledkem řízení je rozhodnutí služebního funkcionáře, které stanoví nebo zjišťuje právo nebo povinnost příslušníka nebo jiného účastníka řízení.“²⁹ Případy uvedené v § 171 zákona o služebním poměru zákon o služebním poměru vyjímá z formalizovaného řízení, neboť se jedná o případy rozhodování o způsobu výkonu služby, a času a místa výkonu služby, ve kterých je třeba často rozhodnout operativně a reagovat pružně na potřeby a zájmy služby, což by formalizované řízení neumožňovalo. V těchto případech tedy služební funkcionář rozhoduje formou rozkazu vedoucího příslušníka.

3.7 Průběh řízení

3.7.1 Zahájení řízení

Podle § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru lze řízení ve věcech služebního poměru zahájit dvěma způsoby, a to na žádost účastníka řízení nebo z podnětu bezpečnostního sboru. Podle § 178 odst. 2 zákona o služebním poměru je řízení zahájeno dnem, kdy je žádost účastníka řízení doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři (v případě zahájení na žádost účastníka), nebo dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku řízení (jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru).

²⁹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 450.

3.7.1.1 Zahájení řízení na žádost účastníka řízení

„Žádost je kvalifikovanou formou podání, tedy úkonu směřujícího vůči služebnímu funkcionáři.“³⁰ „O žádosti lze hovořit v souvislosti s případy, kdy se žadatel domáhá, aby mu služební funkcionář přiznal určité oprávnění.“³¹ Obecná úprava podání, tedy i žádosti ve smyslu § 178 zákona o služebním poměru, je uvedena v § 175 zákona o služebním poměru, ve kterém je zejména uvedeno, že účastník řízení může učinit podání služebnímu funkcionáři, který je oprávněn ve věci rozhodnout, a že podání se posuzuje podle svého obsahu, musí z něj být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje. Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vrátí jej služební funkcionář účastníkovi řízení, vyzve jej k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Není-li služební funkcionář příslušný k rozhodnutí ve věci, je povinen postoupit podání příslušnému služebnímu funkcionáři bezodkladně a uvědomit o tom účastníka řízení. V § 175 zákona o služebním poměru je dále upravena forma takového podání, okamžik doručení podání i lhůta, ve které je služební funkcionář povinen o podání rozhodnout (do 30 dnů a ve složitějších případech do 60 dnů od jeho doručení).

3.7.1.2 Zahájení řízení z podnětu bezpečnostního sboru

Druhým způsobem zahájení řízení ve věcech služebního poměru je zahájení z podnětu bezpečnostního sboru. „Tímto způsobem nemůže být zahájeno řízení, jedná-li se o právo účastníka, které je v jeho dispozici.“³¹ V zákoně o služebním poměru není stanoveno, jakou formou má úkon služebního funkcionáře, kterým se zahajuje řízení, mít, ani jaké má mít obsahové náležitosti. Tato otázka je tedy opět řešena zejména v rozhodovací praxi soudů, které zdůrazňují význam tohoto úkonu pro další průběh řízení, neboť - a zejména ve vztahu k účastníkovi řízení - se jedná o to, aby vůbec věděl, že se jedná o zahájení řízení ve věcech služebního poměru a co je předmětem tohoto řízení a rovněž, že má v tomto řízení určitá práva. V této souvislosti lze uvést například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 83/2014-43 ze dne 24. července 2015, ve kterém je mimo jiné uvedeno: „Zásadním pochybením, které v odvolacím řízení zhojit nejde, je však stěžovatelem namítaný zásah do procesních práv. Dle § 178 odst. 2 písm. b) služebního

³⁰ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 461.

³¹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 462.

zákonu je řízení ve věcech služebního poměru zahájeno dnem „kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru“. Dále pak dle § 174 odst. 1 má účastník právo „nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisky, navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.“ Jelikož správní orgán prvního stupně stěžovatele neinformoval o zahájení řízení a prvním úkonem v řízení bylo až doručení rozhodnutí, nemohl stěžovatel žádné z těchto práv využít. Tuto vadu přitom z povahy věci nemohl odstranit odvolací orgán. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 As 73/2006-102 uvedl, že „zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhopat důkazy (§ 130 odst. 3 zákona o služebním poměru). Právě možnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jimž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhopat důkazy“ (dále viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5A 125/2002-73 a č. j. 7A 130/2002-28). Ačkoli bylo citované rozhodnutí vydáno za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nynějším služebním zákonem nahrazen, jeho závěry lze aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Základní zásady řízení ve věcech služebního poměru jsou totiž i přes změnu zákonné úpravy stále tytéž.“³²

Z uvedeného tedy vyplývá, že byť zákon o služebním poměru výslovně formu ani obsah úkonu služebního funkcionáře, kterým se zahajuje řízení ve věcech služebního

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 83/2014-43 ze dne 24. července 2015 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0083_8As__1400043_20150730150934_prevedeno.pdf

poměru z podnětu bezpečnostního sboru, nestanoví, je vhodné, aby tento úkon vůči účastníkovi řízení formálně učiněn byl, a to nejlépe písemně (písemná forma zajišťuje potvrzení o tom, kdy a kým takový úkon byl učiněn, kdy se o něm dozvěděl účastník řízení, jakož i co bylo jeho obsahem). Pro zodpovězení otázky, co má takový úkon – jedná se vlastně o písemné oznámení o zahájení řízení ve věcech služebního poměru – obsahovat, lze opět subsidiárně využít správní řád. Podle § 46 odst. 1 správního řádu oznámení o zahájení řízení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Nad rámec tohoto výčtu je v oznámení o zahájení řízení ve věcech služebního poměru zároveň vhodné účastníka řízení poučit o jeho právech a povinnostech, které v rámci tohoto řízení má, případně uvést další informace důležité pro toto řízení (například uvést osobu, která byla služebním funkcionářem pověřená prováděním úkonů v zahájeném řízení apod.). Pokud jde o uvedení právního posouzení věci, která je předmětem řízení, v oznámení o zahájení řízení, lze citovat rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6A 100/1994 ze dne 28. ledna 1996, podle kterého *„právní posouzení věci není nezbytné, neboť kvalifikace správního deliktu se v závislosti na soustředování podkladů pro rozhodnutí může v průběhu správního řízení měnit, a zpravidla také mění. K jejímu konečnému „ustálení“ proto dochází obvykle až v okamžiku, kdy správní orgán dá účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí (§ 33 odst. 2 správního řádu), definitivně pak v rozhodnutí samotném.“*³³. I když se v tomto citovaném rozhodnutí píše toliko o oznámení o zahájení správního řízení, v němž má dojít k uložení sankce za správní delikt, lze dle názoru autora citovaný závěr vztáhnout na oznámení o zahájení řízení obecně.

3.7.2 Vlastní průběh řízení

Zákon o služebním poměru neobsahuje konkrétní úpravu vlastního průběhu řízení ve věcech služebního poměru, tj. fáze řízení mezi jeho zahájením a vydáním rozhodnutí. Obecně lze však konstatovat, že v této fázi řízení na jedné straně služební funkcionář činí kroky a provádí úkony k tomu, aby splnil povinnost stanovenou v § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru, tj. zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to v rozsahu,

³³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 100/1994 ze dne 28. ledna 1996 [online]. [cit. 2018-04-27] Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptcojzhbpxg2ttl4ztina>

který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, na druhé straně účastník řízení může uplatňovat práva a plnit povinnosti stanovené zejména v § 174 zákona o služebním poměru.

3.7.3 Zastavení řízení

Pokud jsou dány zákonem o služebním poměru stanovené důvody, služební funkcionář řízení ve věcech služebního poměru zastaví. Podle § 179 zákona o služebním poměru jsou takovými důvody pro zastavení řízení, že účastník řízení vzal svou žádost zpět, účastník řízení v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, byla podána žádost zjevně právně nepřijatelná nebo se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Řízení, které bylo zahájeno z podnětu bezpečnostního sboru, se zastaví, jestliže odpadl jeho důvod.

Ke zpětvzetí žádosti žadatelem je třeba uvést, že žadatel může vzít žádost zpět pouze do okamžiku rozhodnutí. „*Po doručení rozhodnutí zaniká dispozice příslušníka s žádostí. Poté může uplatnit výlučně postup podle § 190 (§191) zákona o služebním poměru, to znamená podat proti rozhodnutí odvolání.*“³⁴ K zastavení řízení ve věcech služebního poměru je nyní rovněž třeba uvést, že kromě obecné úpravy obsažené v citovaném § 179 zákona o služebním poměru obsahuje zákon o služebním poměru v § 188 ještě speciální úpravu pro zastavení řízení o kázeňském přestupku a že v případě projednávání jednání, které má znaky přestupku, se při zastavení řízení postupuje podle zvláštního právního předpisu (§189 odst. 1 písm. q) zákona o služebním poměru). Tímto zvláštním právním předpisem je přestupkový zákon. O obou těchto speciálních úpravách zastavení řízení bude pojednáno dále.

3.7.4 Rozhodnutí ve věcech služebního poměru

3.7.4.1 Vymezení pojmu „rozhodnutí ve věcech služebního poměru“

Rozhodnutím ve věcech služebního poměru rozhoduje služební funkcionář o předmětu řízení. Podle § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru je rozhodnutí úkon služebního funkcionáře v určité věci, jimiž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určeného účastníka, nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník má

³⁴ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 463.

určitá práva a povinnosti. „Rozhodnutím ve věcech služebního poměru je jen takové rozhodnutí, které splňuje charakteristiky obsažené v tomto ustanovení“³⁵. Těmito charakteristikami jsou tedy zejména určitost věci a určitost účastníka řízení, skutečnost, že rozhodnutí takovému účastníkovi zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti (pak jde o rozhodnutí konstitutivní) nebo tímto rozhodnutím prohlašuje, že tento účastník má určitá práva a povinnosti (pak jde o rozhodnutí deklarativní). „Kromě konstitutivních rozhodnutí (např. rozhodnutí o uložení kázeňského trestu) a deklarativních rozhodnutí (např. rozhodnutí o zvýšení tarifního stupně) týkajících se hmotných subjektivních práv, existují rozhodnutí o procesních otázkách (např. rozhodnutí o zastavení řízení).“³⁶

Podle § 181 odst. 2 zákona o služebním poměru musí rozhodnutí být v souladu s právními předpisy, vydáno příslušným služebním funkcionářem, dostatečně obsahově určité, obsahovat předepsané náležitosti a mít vždy písemnou formu. Předepsané obsahové náležitosti rozhodnutí jsou uvedeny v § 181 odst. 3 až 6 zákona o služebním poměru. Případné chyby v psaní, počtech i jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí opraví služební funkcionář kdykoli i bez návrhu a vyrozumí o tom účastníka řízení (§ 181 odst. 8 zákona o služebním poměru).

3.7.4.2 Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí

Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí jsou upraveny v § 182 zákona o služebním poměru. Podle odstavce 1 tohoto paragrafu je v právní moci rozhodnutí, proti kterému již nelze podat odvolání (respektive rozklad v případě rozhodnutí ministra nebo vlády určeného člena vlády). Pravomocné je tedy takové rozhodnutí, které bylo doručeno účastníkovi (aby mohl účastník podat odvolání (rozklad) proti rozhodnutí, musí mu logicky být toto rozhodnutí doručeno), pokud proti němu účastník v zákonné lhůtě (podle § 190 odst. 1 a § 191 odst. 1 činí lhůta pro podání odvolání (rozkladu) 15 dnů ode dne doručení) nepodá odvolání (rozklad), nebo pokud mu bylo doručeno i rozhodnutí odvolacího orgánu, neboť podle § 190 odst. 9 zákona o služebním poměru není možno podat odvolání proti rozhodnutí o odvolání.

„Vykonatelností rozhodnutí se rozumí jako exekuční proveditelnost, to znamená možnost vymáhat splnění rozhodnutím uložené povinnosti formou exekuce i proti vůli osob,

³⁵ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 467.

*které byla určitá povinnost uložena.*³⁷ Podle § 182 odst. 2 zákona o služebním poměru je rozhodnutí vykonatelné, jestliže je v právní moci nebo jestliže odvolání (rozklad) proti němu nemá odkladný účinek. Je-li v rozhodnutí uložena povinnost k plnění, pravomocné rozhodnutí je vykonatelné, uplynula-li lhůta k plnění.

Vzhledem k tomu, že podle § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru odvolání nemá zásadně odkladný účinek, s výjimkou odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení, nastává vykonatelnost rozhodnutí zpravidla ihned po jeho doručení, případně po uplynutí lhůty stanovené k dobrovolnému splnění povinnosti uložené s rozhodnutím. Bezpečnostní sbor na žádost účastníka řízení na písemné vyhotovení rozhodnutí vyznačí, kdy rozhodnutí nabylo právní moci, popřípadě vykonatelnosti (§182 odst. 3 zákona o služebním poměru).

3.7.4.3 Podklady pro rozhodnutí

Zákon o služebním poměru v § 180 rovněž obsahuje úpravu podkladů pro rozhodnutí ve věcech služebního poměru. V § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru je služebnímu funkcionáři uložena povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a zatím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. *„Toto ustanovení rozpracovává zásadu materiální pravdy, jež je jednou ze základních zásad řízení ve věcech služebního poměru.*³⁸ K této zásadě Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 4 Ads 44/2010-132 ze dne 30. prosince 2010 mimo jiné uvádí: *„Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vykazují zásadní nedostatky při poměřování zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů, zakotvenou zejména v ustanovení § 3 správního řádu, podle něhož nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému*

³⁶ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 467.

³⁷ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 471.

³⁸ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 464.

posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonnosti), přiměřenosti a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Pouze v takovém případě je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný (SKULOVÁ, J. in Skulová, J. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 71).³⁹ V praxi to znamená, že služební funkcionář musí ve věci zjistit všechny okolnosti nezbytné pro jeho rozhodnutí, bez ohledu na to, zda svědčí ve prospěch či v neprospěch účastníka, a to dokonce i bez návrhu.

Důkazy a zásada volného hodnocení důkazů

Nejčastějšími podklady pro rozhodnutí jsou důkazy. Důkazem ve smyslu § 180 odst. 2 zákona o služebním poměru je vše, co může přispět k zajištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka řízení, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly a ohledání a pořízená dokumentace skutkového děje. Kromě tohoto toliko demonstrativního výčtu důkazů však zákon o služebním poměru nestanoví žádná pravidla pro jejich opatření či provedení, proto musí služební funkcionář opět subsidiárně využít příslušná ustanovení správního řádu, a to zejména § 53 (důkaz listinou), § 54 (důkaz ohledáním), § 55 (důkaz svědeckou výpovědí) a § 56 (důkaz znaleckým posudkem).

Při hodnocení důkazů postupuje služební funkcionář v souladu s další ze základních procesních zásad - zásadou volného hodnocení důkazů. Tato zásada je pro řízení ve věcech služebního poměru zakotvena v § 180 odst. 4 zákona o služebním poměru, podle kterého služební funkcionář hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Zásada volného hodnocení důkazů však neznamená, že by při hodnocení důkazů nebyl ničím vázán, o čemž svědčí například § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, podle kterého v odůvodnění rozhodnutí služební funkcionář uvede mimo jiné, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka řízení a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. K zásadě volného hodnocení důkazů a stanovení limitů se rovněž vyjadřuje judikatura, například v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 29/2009-48 ze dne 13. listopadu 2009 je uvedeno: „*Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem*

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 44/2010-132 ze dne 30. prosince 2010 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0044_4Ads_1000_20110125022149_prevedeno.pdf

*s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře své skutkové závěry a které opomene.*⁴⁰

Výjimku ze zásady volného hodnocení důkazů tvoří tzv. předběžné otázky. Právní úprava předběžných otázek v řízení ve věcech služebního poměru je obsazena především v § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru. Ve smyslu tohoto ustanovení je předběžnou otázkou taková otázka, na jejímž řešení závisí vydání rozhodnutí, která však nepřísluší služebnímu funkcionáři, který vede příslušné řízení ve věcech služebního poměru, rozhodnout. „*Předběžnou otázkou je i taková otázka, kterou sice přísluší rozhodnout služebnímu funkcionáři, avšak o takové otázce by se mělo rozhodovat v jiném (samostatném) řízení.*“⁴¹ Pokud by bylo o předběžné otázce již pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je služební funkcionář rozhodnutím vázán. Pokud předběžná otázka dosud pravomocně vyřešena nebyla, služební funkcionář může dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení o dané otázce nebo si o ní může učinit úsudek, ovšem nemůže si učinit úsudek o osobním stavu příslušníka a o tom, zda byl spáchán trestný čin, a kdo za něj odpovídá. Probíhá-li před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce, vyčká služební funkcionář jeho výsledku (§ 180 odst. 5 zákona o služebním poměru).

Účastník řízení má právo se s podklady pro rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k nim, což vyplývá z ustanovení § 174 odst. 2 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení má účastník právo se před vydáním rozhodnutí vyjádřit se k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhopvat jejich doplnění. Porušení uvedeného práva účastníka na seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření k nim a ke způsobu jejich zjištění je porušením principů právního státu a práva na soudní ochranu a soudní přezkum, zakotvených v ústavním pořádku České republiky. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/4 ze dne 3. března 2005 „*je porušením principu právního státu, který je*

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 29/2009-48 ze dne 13.listopadu 2009 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0029_5As__0900_5f262109_a567_42bb_97dd_de3d7bde2fec_prevedeno.pdf

⁴¹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 465.

zakotven v čl. 1 ústavy České republiky, a práva na soudní ochranu a soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédne“⁴².

K seznámení se s podklady pro rozhodnutí je rovněž třeba uvést, že se jedná o právo účastníka řízení, nikoli o jeho povinnost. Služební funkcionář má účastníkovi řízení uplatnění tohoto práva umožnit, tj. relevantně ho informovat o tom, že shromáždění podkladů pro rozhodnutí bylo ukončeno a vyzvat ho, že tedy může v této souvislosti uplatnit svá práva vyplývající z § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, a dát mu k uplatnění těchto práv přiměřenou lhůtu, nemůže však účastníka řízení k tomuto úkonu nijak nutit. Povinnost služebního funkcionáře poskytovat účastníkovi řízení možnost seznámit se se shromážděnými podklady se vztahuje na celé řízení, a to až do vydání pravomocného rozhodnutí. Pokud by tedy například v řízení o odvolání odvolací orgán doplnil shromážděný spisový materiál o nové podklady (důkazy), musí účastníkovi řízení umožnit se k takto doplněnému spisovému materiálu (podkladům pro rozhodnutí) vyjádřit, umožnit vyjádřit se i ke způsobu jejich zjištění, případně navrhnout jejich doplnění.

3.7.4.4 Výkon rozhodnutí

Nesplní-li účastník ve stanovené lhůtě povinnost k peněžitému plnění, která je mu uložena vykonatelným rozhodnutím, rozhodne služební funkcionář o srážkách z jeho služebního příjmu nebo výsluhových nároků. Nelze-li výkon rozhodnutí zajistit tímto způsobem, ředitel bezpečnostního sboru podá návrh soudu na nařízení výkonu rozhodnutí. (195 zákona o služebním poměru).

3.7.5 Přezkoumávání rozhodnutí

Rozhodnutí lze podle zákona o služebním poměru přezkoumat v zásadě dvěma způsoby, a to uplatněním opravného prostředku, nebo na základě dozorčího prostředku. Rozdíl mezi nimi je ten, že zatímco opravné prostředky jsou v dispozici účastníka řízení a na přezkoumání řízení má účastník řízení právní nárok (služební funkcionář je povinen opravným prostředkem napadené rozhodnutí přezkoumat, respektive o opravném

⁴² Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 329/4 ze dne 3. března 2005 [online]. [cit. 2018-04-27] Dostupné z:

prostředku rozhodnout), u dozorčího prostředku tomu tak není. Opravné prostředky můžeme ještě dělit na řádné, které směřují proti nepravomocným rozhodnutím, a mimořádné, které směřují proti pravomocným rozhodnutím. Podle zákona o služebním poměru jsou v řízení ve věcech služebního poměru řádnými opravnými prostředky odvolání (§ 190 zákona o služebním poměru) a rozklad (§ 191 zákona o služebním poměru), mimořádným opravným prostředkem obnova řízení (§ 192 zákona o služebním poměru) a dozorčím prostředkem přezkumné řízení (§ 193 zákona o služebním poměru).

3.7.5.1 Odvolání

Odvolání je upraveno v § 190 zákona o služebním poměru. Účastník řízení může podat odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře do 15 dnů ode dne jeho doručení (§ 190 odst. 1 zákona o služebním poměru). K tomuto je třeba upřesnit, že rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení se má na mysli rozhodnutí v materiálním smyslu, tj. rozhodnutí podle § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru. Za účastníka řízení může podat odvolání i jeho zmocněnec.

Odvolání se podává u služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal. Lhůta k podání odvolání činí 15 dní ode dne jeho doručení, pokud však účastník řízení v důsledku chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podal po uplynutí této lhůty nebo u nepříslušného služebního funkcionáře, má se za to, že je podal včas a u příslušného služebního funkcionáře, učiní-li tak nejpozději do 90 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno (§ 190 odst. 2 zákona o služebním poměru). Kromě těchto dvou „obecných“ odvolacích lhůt (15 případně 90 dnů) upravuje zákon o služebním poměru v § 182 ještě „speciální“ lhůtu pro odvolání ve zvláštním řízení, tj. řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, která činí 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Účastník řízení může vzít odvolání zpět, dokud mu není doručeno rozhodnutí o odvolání. Vezme-li účastník řízení odvolání zpět, nemůže je podat znovu (§ 190 odst. 3 zákona o služebním poměru).

Vzhledem k ustanovení § 182 odst. 1 zákona o služebním poměru („*Rozhodnutí, proti kterému již nelze podat odvolání (rozklad), je v právní moci.*“), má zpětvzetí odvolání za následek zastavení řízení, a to dnem zpětvzetí odvolání a nabytí právní moci rozhodnutí dnem následujícím po zastavení řízení. „*Včasné odvolání má devolutivní účinek.*“

*Devolutivním účinkem se rozumí skutečnost, že příslušnost k rozhodnutí o odvolání přechází zásadně na nejbližší nadřízeného služebního funkcionáře.*⁴³ V zákoně o služebním poměru je devolutivní účinek zakotven v § 190 odst. 5 a 6, podle kterých pokud služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal sám, odvolání plně nevyhoví (tzv. autoremedura), je povinen ho předložit spolu se svým stanoviskem do 15 dnů ode dne jeho podání odvolacímu orgánu, kterým je jeho nadřízený služební funkcionář. (Jde-li o rozhodnutí ředitele školy, je odvolacím orgánem ministerstvo vnitra, a jde-li o rozhodnutí vedoucího organizační části ministerstva vnitra nebo rektora Policejní akademie České republiky, je odvolacím orgánem ministr vnitra).

Podání odvolání nemá, s výjimkou odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení, odkladný (suspenzivní účinek), rozhodnutí je tedy (kromě uvedených výjimek) vykonatelné již jeho doručením.

V § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru je uveden rozsah přezkumu odvoláním napadeného rozhodnutí. Odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Zákonost přezkoumává v celém rozsahu. K vadám řízení přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonost nebo správnost napadeného rozhodnutí. *„Dochází tak k určitému omezení revizního principu, neboť není přezkoumávána věcná správnost rozhodnutí v celém rozsahu.*⁴⁴ Podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru je odvolací orgán povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Jsou-li pro to důvody (tj. pokud dojde odvolací orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je věcně nesprávné), odvolací orgán rozhodnutí změní nebo zruší a řízení zastaví, popřípadě rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Tato možnost odvolacího orgánu rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal, byla do zákona o služebním poměru vložena teprve nedávno, a to zákonem č. 183/2017 Sb., účinným dnem 1. července 2017. Před touto změnou měl odvolací orgán možnost toliko

⁴³ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 484.

⁴⁴ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 485.

napadené rozhodnutí (byly-li pro to důvody) změnit nebo zrušit a řízení zastavit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Tento způsob vyřízení odvolání tak eliminoval zásadu dvouinstančnosti řízení a zároveň posiloval úlohu odvolacího orgánu, který musel ve věci definitivně rozhodovat. Přípuštěna tak byla i situace, že účastník řízení může změnou rozhodnutí služebního funkcionáře v odvolacím řízení, která by byla v jeho neprospěch, přijít o možnost brojit proti takové změně rozhodnutí prostřednictvím řádného opravného prostředku⁴⁵. Možnost vrácení věci odvolacím orgánem k novému projednání služebnímu funkcionáři zakotvená zákonem č. 183/2017 Sb. tak řízení o odvolání přibližuje „standardnímu“ dvouinstančnímu řízení (jakým je například řízení správní či trestní) a zároveň posiluje postavení účastníka v tomto řízení.

Podle § 190 odst. 9 zákona o služebním poměru nelze proti rozhodnutí o odvolání podat odvolání, toto rozhodnutí tedy nabývá podle § 182 odst. 1 zákona o služebním poměru právní moci.

3.7.5.2 Rozklad

V případech, kdy je služebním funkcionářem v prvním stupni řízení ministr vnitra nebo vládou určený člen vlády (§ 2 odst. 2 až 4 zákona o služebním poměru), lze podat proti jeho rozhodnutí rozklad (nikoli odvolání). Rozklad je upraven v § 191 zákona o služebním poměru - lze ho podat (stejně jako odvolání) do 15 dnů ode dne jeho doručení a rozhoduje o něm služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal, přičemž postupuje podle § 190 zákona o služebním poměru, tj. podle pravidel upravujících odvolání. U rozkladu tedy nenastává devolutivní účinek.

3.7.5.3 Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, tj. prostředkem, kterým lze za podmínek stanovených zákonem o služebním poměru dosáhnout nápravy pravomocného rozhodnutí. Zákon o služebním poměru upravuje obnovu řízení v § 192, podle kterého jsou podmínkami obnovy řízení právní moc rozhodnutí ve věci, jímž bylo

⁴⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 33/2013-31 ze dne 27. listopadu 2013 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0033_6Ads_13_20131210161529_prevedeno.pdf; Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 87/2015-33 ze dne 20 srpna 2015 [online]. [cit. 2018-04-27] Dostupné z:

ukončeno řízení před služebním funkcionářem, žádost účastníka řízení (obnovu řízení nelze nařídit z úřední povinnosti, respektive z podnětu bezpečnostního sboru na rozdíl od správního řádu⁴⁶), naplnění některého z důvodu obnovy řízení, stanovených v § 192 odst. 1 písm. a) až c) zákona o služebním poměru, a dodržení lhůty pro podání žádosti účastníkem řízení (subjektivní lhůta 90 dnů ode dne, kdy se o některém důvodu obnovy řízení dozvěděl, objektivní lhůta nejpozději do 4 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí). Tyto lhůty je nutno s ohledem na § 209 zákona o služebním poměru považovat za lhůty prekluzivní, tj. jejich uplynutím dochází k zániku práva na obnovu řízení.

Podle § 192 odst. 1 písm. a) až c) zákona o služebním poměru se řízení na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšla najevo nová skutečnost, která existovala v době původního řízení a kterou nemohl účastník řízení, jemuž je ku prospěchu, bez svého zavinění v tomto řízení uplatnit, nebo jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto, nebo jestliže se rozhodnutí opírá o důkaz, o němž se zjistilo, že je nepravdivý, ve všech těchto případech však zároveň taková skutečnost může mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí ve věci samé.

Byť to zákon o služebním poměru blíže neupravuje, dělí se řízení o obnově řízení na dvě stádia. Prvním stádiem je řízení o povolení obnovy, jehož předmětem je zkoumání, zda jsou dány zákonné podmínky pro povolení obnovy řízení, zejména, zda nové skutečnosti mohou odůvodňovat jiné rozhodnutí ve věci (zvažuje se toliko možnost, či pravděpodobnost takového předpokladu). Při splnění těchto zákonných podmínek je na obnovu řízení nárok (jak vyplývá ze slov „řízení se na žádost účastníka obnoví“ v § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru). Výsledkem řízení povolení obnovy řízení je rozhodnutí, že se žádost o obnovu řízení zamítá, nebo rozhodnutí, že se obnova řízení povoluje, přičemž povolení obnovy řízení samo o sobě neznamená, že v novém řízení bude rozhodnutí na základě tvrzených nových skutečností změněno. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání (rozklad). K rozhodnutí o povolení obnovy řízení je věcně příslušný služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni (subsidiárně se zde použije § 100 odst. 2 správního řádu).

Druhým stádiem řízení o obnově řízení je nové řízení ve věci. K tomuto novému řízení již není třeba nového podnětu (žádosti či návrhu účastníka), je zahájeno v důsledku

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0087_9As__1500033_20150821072623_prevedeno.pdf

právní moci rozhodnutí o povolení obnovy řízení a probíhá dle procesní úpravy prvostupňového řízení. Podle § 192 odst. 3 zákona o služebním poměru povede nové řízení ve věci služební funkcionář, který rozhodnutí vydal. Výkladem dikce tohoto ustanovení lze dojít k závěru, že tímto služební funkcionář je ten, který vydal původní rozhodnutí ve věci v prvním stupni, i když existují i výklady odlišné.⁴⁷ Novým rozhodnutím ve věci se původní rozhodnutí ruší a lze proti němu podat odvolání (rozklad) (§192 odst. 4 a 5 zákona o služebním poměru).

3.7.5.4 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem a pro řízení ve věcech služebního poměru je upraveno v § 193 zákona o služebním poměru. V rámci přezkumného řízení se přezkoumává pouze zákonnost rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přičemž se vychází z právního stavu a skutkových okolností existujících v době vydání rozhodnutí (§ 193 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru) na rozdíl od obnovy řízení, kde se berou v úvahu skutkové a právní okolnosti, které nastaly nebo vyšly najevo po právní moci rozhodnutí. Účastník řízení není nadán aktivní legitimací k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení, to se zahajuje „z moci úřední“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. ledna 2014 „*přezkumné řízení podle § 193 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, lze zahájit jen z moci úřední. Nevyhoví-li služební funkcionář podnětu k jeho zahájení, nevydává rozhodnutí podle § 181 citovaného zákona, ale postupuje podle § 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004, věta třetí za středníkem. Sdělení služebního funkcionáře, že přezkumné řízení zahájeno nebude, není rozhodnutím podle § 65 s.ř.s.*“⁴⁸. To však nebrání účastníkovi řízení dát k provedení přezkumného řízení podnět, kterým však příslušný služební funkcionář není vázán. Tímto služebním funkcionářem je příslušný ministr (tj. v případě příslušníků ministr vnitra), v případě rozhodnutí služebního funkcionáře Bezpečnostní informační služby vládou určený člen vlády a v případě pravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře předseda vlády (§ 193 odst. 1 zákona o služebním poměru).

⁴⁶ Srov. § 100 odst. 3 a 4 správního řádu.

⁴⁷ Srov. např. Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 490.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. ledna 2014 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0117_3Ads_12_20140129095213_prevedeno.pdf

Podnět k přezkumnému řízení tedy může přijít přímo od účastníka řízení, ale i od samotného služebního funkcionáře. Podnět se podává přímo u ministra (případně určeného člena vlády, či předsedy vlády), účastník řízení však může podnět podat i u služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal, respektive který rozhodoval v posledním stupni. Tento služební funkcionář může o přezkumném řízení i rozhodnout, ovšem pouze tehdy, pokud vyhoví podnětu účastníka řízení v plném rozsahu (§193 odst. 2 zákona o služebním poměru). Pokud takto služební funkcionář podnětu nevyhoví, je povinen postoupit podnět ministrovi (popřípadě pověřenému členu vlády, nebo předsedovi vlády). Tato povinnost není v § 193 zákona o služebním poměru výslovně uvedena, ale vyplývá z § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, podle kterého pokud není služební funkcionář příslušný k rozhodnutí ve věci, je povinen postoupit podání příslušnému služebnímu funkcionáři a bezodkladně uvědomit o tom účastníka.

Podle § 193 odst. 4 zákona o služebním poměru lze přezkumné řízení zahájit nejdéle do 4 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a rozhodnutí v přezkumném řízení lze vydat do 5 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Tyto lhůty (stejně jako v případě obnovy řízení) je nutno považovat za lhůty prekluzivní, jejichž uplynutím dochází k zániku práva (možnosti zahájit přezkumné řízení, respektive v něm rozhodovat⁴⁹. „Přestože to zákon o služebním poměru výslovně nestanoví, vztahují se i na řízení přezkumné, jakožto zvláštní druh řízení, ustanovení zákona o řízení v prvním stupni řízení.“⁵⁰ Rozhodnutí v přezkumném řízení je tedy rozhodnutím prvoinstančním a je proti němu možno podat rozklad, proti rozhodnutí služebního funkcionáře podle § 193 odst. 2 zákona o služebním poměru je možno podat odvolání (§ 193 odst. 5 zákona o služebním poměru).

3.7.5.5 Přezkoumávání pravomocných rozhodnutí soudem

„Celková koncepce správního soudnictví tak, jak je zakotvena v soudním řádu správním, vychází z obecné přípustnosti správního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, omezeného pouze v zákonem taxativně uvedených případech, ve kterých soudům toto právo nepřísluší. Rozhodování ve věcech služebního poměru mezi těmito

⁴⁹ Srov. § 209 zákona o služebním poměru.

⁵⁰ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 491.

výjimkami není.“⁵¹

Úprava přezkoumávání pravomocných rozhodnutí ve věcech služebního poměru je zakotvena v § 65 a 68 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně o služebním poměru v § 196, podle kterého účastník řízení může podat žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení podle zákona o služebním poměru, a to do 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Byla-li podána žaloba proti pravomocnému rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, odkládá se vykonatelnost tohoto rozhodnutí do nabytí právní moci rozhodnutí soudu. Kromě dodržení uvedené lhůty k podání žaloby je další podmínkou přípustnost takové žaloby, skutečnost, že účastník řízení (žalobce) vyčerpal v řízení před správním orgánem (tedy v řízení ve věcech služebního poměru) řádné opravné prostředky (odvolání nebo rozklad), to neplatí, bylo-li rozhodnutí na újmu práv účastníka změněno k opravnému prostředku jiného (§ 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb.).

Zákon č. 150/2002 Sb. (§ 62) ve spojení se správním řádem (§ 153) upravují možnost uspokojení účastníka řízení po podání žaloby. Dokud soud nerozhodne, může žalovaný služební funkcionář učinit úkon, kterým toho, kdo žalobu podal, uspokojí a odstraní tím důvod pro další projednávání věci soudem, za podmínky, že tímto postupem nezasáhne práva nebo povinnosti těchto osob. Domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví zrušení rozhodnutí, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení. Dále lze uspokojit žalobce, který se domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí či snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu. K takovému řízení je příslušný žalovaný správní orgán, který však může vydat rozhodnutí jen se souhlasem nadřízeného (je-li třeba před vydáním rozhodnutí doplnit řízení, je souhlasu nadřízeného zapotřebí již k zahájení řízení). Takto vydané rozhodnutí žalovaného služebního funkcionáře nabývá právní moci dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení o žalobě.

Byť se v § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru hovoří o odložení vykonatelnosti mimo jiné i v případě rozhodnutí o uložení kázeňského trestu (ve smyslu „všech kázeňských trestů“), judikatura toto ustanovení poněkud zužuje, neboť například

⁵¹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 494.

v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 196/2008 - 95-97 ze dne 16. září 2011 se uvádí: „Podání správní žaloby proti rozhodnutí služebního funkcionáře o kázeňském trestu podle § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, může odložit vykonatelnost tohoto rozhodnutí jen v případě, že splnění uloženého trestu může být exekučně vynuceno, to není případ kázeňského trestu odnětí služební hodnosti podle § 51 odst. 1 písm. d) citovaného zákona. Je-li tu pravomocné rozhodnutí, jímž byl příslušníkovi uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, musí být příslušník v souladu § 42 odst. 1 písm. e) citovaného zákona propuštěn ze služebního poměru bez ohledu na to, že v mezidobí podal správní žalobu proti rozhodnutí o kázeňskému trestu“.⁵²

3.7.5.6 Poradní komise

S přezkoumáváním rozhodnutí služebního funkcionáře rovněž souvisí i § 194 zákona o služebním poměru, podle kterého o odvolání (rozkladu), v obnově řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí. S ohledem na § 198 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, podle kterého je odborová organizace, která působí v bezpečnostním sboru, oprávněna být zúčastněna v hodnotících a poradních orgánech služebního funkcionáře, musí být členem poradní komise služebního funkcionáře zástupce odborového orgánu. Jak již z textu citovaného ustanovení § 194 zákona o služebním poměru vyplývá, je poradní komise toliko orgánem poradním, který v rámci řízení ve věcech služebního poměru nemá žádné relevantní procesní postavení. Členové této komise a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář zpravidla svým interním aktem řízení.

3.8 Řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Zákon o služebním poměru kromě dosud probírané obecné úpravy řízení ve věcech

⁵² Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 196/2008-95-97 ze dne 16. září 2011 [online]. [cit. 2008-04-13]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2008/5_Ca_196_2008_95_20111102051543_prevedeno.pdf

služebního poměru obsahuje i úpravu zvláštní, speciální, a to pro dva případy řízení – prvním je řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a druhým je řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku.

Řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru pro které sám zákon o služebním poměru zavádí legislativní zkratku „zvláštní řízení“, je upraveno v hlavě III části dvanácté zákona o služebním poměru (§ 183 až 185). Podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru musí být příslušník propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.

Služební funkcionář, který rozhoduje o propuštění příslušníka z uvedeného důvodu, může (oproti jiným případům řízení ve věcech služebního poměru včetně například rozhodování o propuštění z jiných důvodů) postupovat jiným, značně jednodušším způsobem. Zjednodušení spočívá zejména v tom, že prvním úkonem vůči účastníkovi řízení, kterým se toto řízení zahajuje, může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí (§ 184 odst. 2 zákona o služebním poměru). Při řízení je postupováno podle obecných ustanovení upravujících řízení ve věcech služebního poměru (hlava I a II části dvanácté zákona o služebním poměru) s výjimkou ustanovení § 174 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. To znamená, že účastník řízení nemá právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Rovněž pro odvolání platí v rámci tohoto zvláštního řízení speciální úprava. Podle § 185 zákona o služebním poměru je odvolání možno podat do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Odvolání nemá odkladný účinek. Tato specifická úprava řízení včetně úpravy propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru má své odpůrce, z nichž někteří hovoří i o její protiústavnosti⁵³, dosavadní judikatura ji však připouští, například v rozsudku Nejvyššího správního soudu 6 Ads 169/2009 - 140 ze dne 28. dubna 2010 se uvádí“ *„Nejvyšší správní soud se nejprve musel vypořádat s tvrzením stěžovatele, že je napadené rozhodnutí krajského soudu nezákonné, neboť krajský soud není oprávněn hodnotit v řízení o podané žalobě otázku viny, která je posuzovaná v trestním a správním řízení. Nejvyšší správní soud k této otázce odkazuje na svou konstantní judikaturu,*

vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2003, č. j. 5 A 56/2002-31 (publikovaného pod č. 112/2004 Sb. NSS), podle které platí, že pokud je vydáno rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, ačkoli je za totéž jednání proti policistovi vedeno trestní stíhání, které ještě nebylo ukončeno „nelze dospět k závěru, že propuštěním ze služebního poměru byla porušena presumpce nevinny zaručená v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4As 58/2006-94, „správní orgán sice nemusí vyčkat rozhodnutí o tom, zda bude jednání shledáno přestupkem či trestným činem (to by mohlo vést k možnému uplynutí krátké zákonem stanovené lhůty pro propuštění ze služebního poměru), ale nepochybně musí zjistit skutečný stav věci a pouze na základě skutečného stavu věci může policistu propustit ze služebního poměru. V takovém případě není podstatné, zda bude později rozhodnuto, že jednání policisty nenaplnilo skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku. Je-li však v trestní věci či ve věci přestupku vydáno rozhodnutí, ze kterého plyne, že nelze prokázat, že se policista dopustil jednání, pro které byl propuštěn, musí soud svým rozhodnutím odstranit rozpor mezi přezkoumávaným rozhodnutím a rozhodnutím, kterým je vázán, případně, z něhož vychází.“ V posuzovaném případě krajský soud provedl náležité dokazování a jednoznačně a přesvědčivě vyargumentoval, proč došel k závěru, že se stěžovatel vytýkaného jednání dopustil“.^{54 55}.

3.9 Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku

Řízení o kázeňském přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, (dále jen „kázeňské řízení“) je - jak již bylo uvedeno – speciálním druhem řízení ve věcech služebního poměru. Platí pro něj obecná pravidla upravující řízení ve věcech služebního poměru, ovšem v některých směrech je kázeňské řízení upraveno speciálními ustanoveními (ustanoveními, podle kterých se postupuje přednostně před obecnou úpravou). Tato

⁵³ Srov. např. Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 473

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 169/2009 ze dne 28.dubna 2010 [online]. [cit. 2018-04-13] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0169_6Ads_0900140A_prevedeno.pdf

⁵⁵ Obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 87/2014-65 ze dne 24. září 2015 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/008710As__1400065_20151022153840_prevedeno.pdf

speciální ustanovení jsou obsažena zejména v hlavě IV části dvanácté zákona o služebním poměru (§ 186 až 189a). Kromě těchto ustanovení se aplikují i další právní předpisy, a to zejména přestupkový zákon, který upravuje společné základy odpovědnosti za přestupky (na použití některých ustanovení tohoto zákona přímo odkazuje zákon o služebním poměru v § 189 odst. 1), zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje skutkové podstaty některých přestupků a tvoří tak hmotněprávní základ jednání, které má znaky přestupků, správní řád, o jehož použití v rámci řízení ve věcech služebního poměru a tedy i v kázeňském řízení bylo pojednáno výše, zákon č. 150/2002 Sb., a to zejména v § 65 až 78 upravující soudní přezkum rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Kromě uvedeného zákona č. 251/2016 Sb. je hmotně právní základ kázeňského řízení upraven i v § 50 a 51 zákona o služebním poměru, ve kterých jsou obsaženy definice kázeňského přestupku a výčet kázeňských trestů včetně základních pravidel pro jejich ukládání.

3.9.1 Kázeňský přestupek

Podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru je kázeňským přestupkem zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení. *„Pro kázeňský přestupek, na rozdíl od přestupku, u něhož zákon vymezuje desítky skutkových podstat, je dána pouze jedna obecná skutková podstata-porušení služební povinnosti.“*⁵⁶

Služebními povinnostmi je třeba chápat takové povinnosti, které vyplývají ze služebního poměru a které mohou být stanoveny přímo v zákoně o služebním poměru (například v části třetí nazvané „Základní povinnosti příslušníka a omezení jeho některých práv“), v jiných zákonech (například v zákoně č. 273/2008 Sb., ve služebních předpisech (interních aktech řízení) nebo „jen“ pokynem či rozkazem vedoucího příslušníka.

Tyto služební povinnosti může příslušník porušit jak konáním, tak opomenutím konání, k němuž byl povinen (§ 50 odst. 4 zákona o služebním poměru). Toto jednání - porušení služební povinnosti – musí být zaviněné. *„Zaviněním se rozumí vnitřní, psychický*

⁵⁶ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 186.

vztah pachatele ke skutečnostem, které tvoří kázeňský přestupek.“⁵⁷ „Zavinění je vybudováno na složce vědění a složce vůle. Z jejich existence nebo absence vychází rozlišování dvou základních forem zavinění – zavinění z nedbalosti a zavinění úmyslné.“⁵⁸ Podle § 50 odst. 2 zákona o služebním poměru je kázeňský přestupek spáchán z nedbalosti, jestliže příslušník věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že služební povinnost neporuší, nebo nevěděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ač to vzhledem k okolnostem vědět měl a mohl. V prvním případě se jedná o tzv. nedbalost vědomou, v druhém o tzv. nedbalost nevědomou. Úmyslné zavinění je upraveno v § 50 odst. 3 zákona o služebním poměru, podle kterého je kázeňský přestupek spáchán úmyslně, jestliže příslušník chtěl svým jednáním porušit služební povinnost, nebo věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, a pro případ, že jí poruší, byl s tím srozuměn. I v případě úmyslného zavinění tedy zákon o služebním poměru rozlišuje dvě formy, a to úmysl přímý (§ 50 odst. 3 písm. a) zákona o služebním poměru) a úmysl nepřímý (§50 odst. 3 písm. b) zákona o služebním poměru). Kromě toho, že zavinění je obligatorním znakem kázeňského přestupku (není-li jednání, kterým příslušník porušil služební povinnost, zaviněné, respektive není-li toto zavinění příslušníkovi prokázáno, nejde o kázeňský přestupek), hraje důležitou roli i při ukládání kázeňského trestu za kázeňský přestupek (podle § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru se při určení druhu kázeňského trestu přihlédne mimo jiné k míře zavinění) a při určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku (podle § 189 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru se při projednávání jednání, které má znaky přestupku v případě určení povahy a závažnosti jednání postupuje podle zvláštního právního předpisu, kterým je přestupkový zákon, podle jehož §38 písm. a) je povaha a závažnost přestupku u fyzické osoby mimo jiné dána druhem a mírou jejího zavinění).

Z definice kázeňského přestupku obsažené v § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru vyplývá i jeho negativní vymezení. O kázeňský přestupek se nebude jednat v případě, že zaviněné jednání, kterým došlo k porušení služebních povinností, je trestným činem, nebo jednáním, které má znaky přestupku. „Posuzování jednání jako kázeňského přestupku je proto subsidiární k jeho posuzování jako trestného činu nebo jednání, které

⁵⁷ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 186.

⁵⁸ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str.187.

*má znaky přestupku, a tím je vyloučen i jejich souběh. Tím je současně vyjádřena hierarchie protiprávních jednání. Kázeňský přestupek je pro společnost nejméně nebezpečným protiprávním jednáním. Vylučuje se také dvojitý postih za jedno jednání.*⁵⁹ Znaky trestného činu jsou stanoveny v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, znaky přestupku jsou stanoveny zejména v přestupkovém zákoně, v zákoně č. 251/2016 Sb. a dalších zákonech.

3.9.2 Jednání, které má znaky přestupku

3.9.2.1 Vymezení pojmu „jednání, které má znaky přestupku“

Na rozdíl od kázeňského přestupku zákon o služebním poměru neobsahuje výslovnou definici jednání, které má znaky přestupku, proto je třeba při jeho definování vycházet z právní teorie a judikatury. *„Oproti kázeňským přestupkům se v tomto případě již z pohledu teorie správního práva nejedná o „klasický“ typ disciplinárního deliktu, neboť vznik odpovědnosti zde není spojován s porušením zvláštním předpisem stanovené disciplíny, řádu či pořádku uvnitř určité veřejnoprávní instituce (v našich podmínkách uvnitř bezpečnostního sboru). Současně se však nejedná ani o „klasický“ přestupek, byť je hmotně-právní základ tohoto deliktu odvozený ze skutkových podstat přestupků, a to proto, že uvedené jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupků, jelikož není za přestupek výslovně označeno. ... Na jednání, které má znaky přestupku se tak začíná v teorii i praxi správního práva a stejně tak v judikatuře nahlížet jako na zcela samostatný (zvláštní) typ správního deliktu, který v sobě zahrnuje, jak pojmové znaky přestupku, tak ale i znaky disciplinární povahy, jež se projevují vyloučením osoby pachatele z působnosti „běžných“ správních orgánů s ohledem na jeho příslušnost k určité veřejnoprávní organizaci, zvláštním procesním režimem a specifickým okruhem ukládaných sankcí.“*⁶⁰

Pojmy „kázeňský přestupek“ a „jednání, které má znaky přestupku“, se z obšírně zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku 6 As 165/2015-38 ze dne 26. července 2016, ve kterém mimo jiné konstatuje: *„Je nepochybné, že zákon o služebním poměru rozlišuje mezi dvěma typy správních deliktů spáchaných policisty.*

⁵⁹ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc: Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 186.

⁶⁰ Fiala, JUDr. Zdeněk, Ph.D., *Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů*. Bezpečnostní teorie a praxe, Praha: Policejní akademie České republiky, 2017, roč. 17, č. 1, s. 69-90. ISSN 1801-8211.

Jednak je jím kázeňský přestupek podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru, jímž „je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“ Druhým typem deliktu je pak jednání, které má znaky přestupku (viz § 186 odst. 1 věta první 2. alt zákona o služebním poměru, s odkazem v poznámce pod čarou na zákon o přestupcích, a § 189 téhož zákona, viz též vylučovací klauzule užívající mimo jiné taky pojmy „jednání, které má znaky přestupku“ v § 50 odst. 1 větě první i u zákona o služebním poměru). Oba dva delikty stojí vedle sebe a hmotně právně jsou definovány odlišným způsobem. Kázeňský přestupek je definován jakousi generální klauzulí podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ta svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností policisty, jak jsou definovány ve zmíněném zákoně, například v jeho § 45 a násl., či v jiných zákonech. Druhý typ správního deliktu, jednání, které má znaky přestupku, nemá v zákoně o služebním poměru plnohodnotnou definici skutkových podstat, nýbrž je konstruován jako delikt se skutkovými podstatami definovanými v jednotlivých zákonech upravujících přestupky. Rozsah, v jaké se pro určení podmínek odpovědnosti za tento správní delikt použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 zákona o služebním poměru.... Klíčovým argumentem pro závěr, že jednání, které má znaky přestupku, není přísně vzato přestupkem, je, že toto jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku, jelikož není za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně (§ 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Naopak, zákon o služebním poměru toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu své části dvanácté, hlavy čtvrté... Výše popsané znaky „jednání, které má znaky přestupku“ podle zákona o služebním poměru ukazují, že se u něho nejedná o přestupek v pravém slova smyslu, nýbrž o zvláštní typ disciplinovaného deliktu, kterého se může doplnit toliko příslušník bezpečnostního sboru. Tento disciplinární delikt má s přestupkem společný hmotněprávní základ (možné skutkové podstaty takového deliktu odpovídají skutkovým podstatám obecných přestupků) a lze za ně uložit podobné, avšak v dílčích ohledech nikoli zcela totožné sankce jako za přestupek. Samotný hmotněprávní základ správního deliktu odvozený od skutkových podstat přestupků však z takového deliktu ještě nečiní přestupky, neboť těmi jsou jen taková jednání, která bez výjimek naplňují všechny

znaky přestupků stanovené zákonem.“⁶¹

3.9.2.2 Vynětí příslušníků z pravomoci orgánů projednávajících přestupky

Příslušníci jsou vyňati z pravomoci orgánů obecně projednávajících přestupky. Toto vynětí je zakotveno v přestupkovém zákoně, který ve svém § 4 odst. 5 písm. a) uvádí, že podle jiných zákonů se projedná jednání, které má znaky přestupku, dopustí-li se jej příslušník bezpečnostního sboru. Tím „jiným zákonem“ se má na mysli právě zákon o služebním poměru, neboť ten v hlavě IV části dvanácté upravuje právě „Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku“. Vyjde-li tedy ve věci najevo, že jednání, které má znaky přestupku, se dopustil příslušník, příslušný správní orgán podle konkrétního stádia, ve kterém se věc nachází, věc předá podle § 64 odst. 1 písm. b) nebo podle § 74 odst. 3 písm. a) přestupkového zákona příslušnému orgánu. K tomu, aby k výše popsanému postupu mohlo dojít, je však třeba, aby správní orgán věděl, že v příslušné věci se jednání, které má znaky přestupku, dopustil právě příslušník. V praxi totiž dochází k situacím, že například příslušník v době mimo službu řídí svoje soukromé motorové vozidlo, dopustí se jednání, které má znaky přestupku, ovšem nesdělí příslušnému správnímu orgánu, že je příslušníkem, a „nechá se“ projednat a potrestat jako „běžný“ občan v přestupkovém řízení podle přestupkového zákona. V době platnosti zákona č. 200/1990 Sb. (do 30. června 2017) řešení takovéto situace výslovně v právním předpisu stanoveno nebylo, ani příslušníci neměli stanovenou povinnost oznámit správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku, že jsou příslušníky. Soudy v této době ve svých rozhodnutích konstatovaly, že v případě, že jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník, projedná jako přestupek místně příslušný správní orgán (obecní úřad) namísto toho, aby je projednal příslušný služební funkcionář v řízení podle služebního zákona, je výsledné rozhodnutí správního orgánu nicotné, protože jej vydal absolutně věcně nepřislušný správní orgán.⁶²

S účinností od 1. července 2017 přinesl přestupkový zákon novou úpravu této věci. Podle § 4 odst. 6 přestupkového zákona není-li správnímu orgánu do vydání rozhodnutí o

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 165/2015-38 ze dne 26. července 2016 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0165_6As__1500038_20160804151126_prevedeno.pdf

přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b) (tj. příslušníkem bezpečnostního sboru, nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán. Podle důvodové zprávy k přestupkovému zákonu se *„navrhované znění snaží reagovat na některé problémy současné úpravy. Prvním takovým problémem je nulita rozhodnutí správního orgánu způsobená tím, že správní orgán rozhodne o přestupku, přestože obviněný z přestupku je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci, a má se tedy postupovat podle zvláštních zákonů. K takové situaci dochází, když obviněný z přestupku uvedenou skutečnost zamlčí. Odstavec 6, který rozšiřuje působnost správního orgánu na tyto situace, tedy odstraňuje důvod nulity těchto rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o jednání příslušníka bezpečnostního sboru nebo osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci jako o přestupku, tedy podle navrhované úpravy ob stojí za předpokladu, že správnímu orgánu nebyla skutečnost, že obviněný je takovou osobou, známa do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni. Pokud obviněný do vydání rozhodnutí o přestupku oznámí svoji příslušnost k bezpečnostnímu sboru, správní orgán věc i v průběhu řízení předá příslušnému orgánu k projednání. Druhý problém, který se navrhovaná úprava snaží řešit, je situace, kdy obviněný z přestupku účelově v průběhu řízení vyčkává a až s blížícím se koncem řízení o přestupku, kdy se jeho správní trest jeví jako neodvratný, oznámí správnímu orgánu, že je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci. Tímto způsobem v mnohých případech zamezí tomu, aby byl potrestán, a to vzhledem k prekluzivním lhůtám k projednání přestupku a k projednání správního disciplinárního deliktu. Tento účelový postup by již nebyl podle navrhované úpravy možný vzhledem k úpravě stavení a přerušování promlčecí doby a vzhledem k novému ustanovení, dle kterého pokud se správní orgán dozví až po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni, že obviněný z přestupku je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci, dokončí řízení a rozhodne podle zákona*

⁶² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 36/2010-44 ze dne 19. května 2010 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pro tyto případy se stanoví povinnost správního orgánu (tedy například obecního nebo krajského úřadu) informovat příslušného služebního funkcionáře (příslušný služební orgán) v případě, že zjistí, že obviněný z přestupku je příslušník bezpečnostního sboru nebo osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci. Účelem zakotvení této oznamovací povinnosti správního orgánu je především to, aby se služební funkcionář (služební orgán) dozvěděl, že příslušník bezpečnostního sboru nebo osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci byl uznán vinným ze spáchání přestupku, a mohl z tohoto vyvodit další důsledky v disciplinární rovině. Tuto úpravu bude doplňovat oznamovací povinnost příslušníka bezpečnostního sboru nebo osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci vůči příslušnému služebnímu orgánu nebo příslušnému služebnímu funkcionáři o tom, že jeho jednání bylo předmětem řízení o přestupku. Oznamovací povinnost bude upravena v příslušných zvláštních zákonech, a to v rámci změnového zákona k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, stejně tak budou v těchto předpisech upraveny podmínky, za kterých taková osoba může nebo musí zamlčet, že je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci, a sankce pro případ, že by tyto podmínky porušila.“⁶³

V citované důvodové zprávě uvedená oznamovací povinnost příslušníků bezpečnostních sborů byla s účinností od 1. července 2017 do zákona o služebním poměru zakotvena rovněž uvedeným zákonem č. 183/2017 Sb. Podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru (ve znění účinném od 1. července 2017) je příslušník povinen ohlašovat bez zbytečného odkladu vedoucím příslušníkovi mimo jiné i skutečnost, že byl pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku, podle § 45 odst. 1 písm. j) téhož zákona je pak příslušník rovněž povinen nejpozději po zahájení řízení o přestupku, z něhož je obviněn, bez zbytečného odkladu oznámit správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku, že je příslušníkem. Dle uvedených ustanovení má tedy příslušník oznamovací povinnost za určitých okolností jak ve vztahu ke svému vedoucímu příslušníkovi, tak ve vztahu ke správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku, přičemž nesplnění kterékoli z těchto povinností zakládá možnost kázeňského postihu za nesplnění služební povinnosti při současném nezpochybnění rozhodnutí správního orgánu v rámci řízení o přestupku.

3.9.3 Kázeňský trest

3.9.3.1 Vymezení pojmu „kázeňský trest“

Jsou-li splněny stanovené podmínky, uloží služební funkcionář příslušníkovi za kázeňský přestupek, nebo jednání, které má znaky přestupku kázeňský trest. „*Kázeňským trestem je uvalení nějakého omezení, újmy nebo ztráty, jimž bezpečnostní sbor vymáhá dodržování služební kázně.*“⁶⁴ Zákon o služebním poměru stanoví ve svém § 51 odst. 1 tyto kázeňské tresty:

- a) písemné napomenutí,
- b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců,
- c) odnětí služební medaile,
- d) odnětí služební hodnosti,
- e) pokuta,
- f) propadnutí věci, nebo
- g) zákaz činnosti.

3.9.3.2 Kritéria pro ukládání kázeňských trestů

Kritéria pro ukládání kázeňských trestů jsou stanovena jednak v § 51 odst. 2 a 3 zákona o služebním poměru, jednak v některých ustanoveních § 186 a 189 zákona o služebním poměru. Podle § 51 odst. 2 zákona o služebním poměru lze kázeňské tresty pokuta, propadnutí věci nebo zákaz činnosti uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku (tzn, že za kázeňský přestupek tyto kázeňské tresty uložit nelze). Tyto kázeňské tresty (pokuta, propadnutí věci nebo zákaz činnosti) lze uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 procent na dobu nejvýše 3 měsíců o odnětí služební medaile. Podle § 51 odst. 3 zákona o služebním poměru se pokuta ukládá ve výši, která pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případě opakovaného jednání mající znaky přestupku. Takovými

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

⁶⁴ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 188.

zvláštními prvními předpisy jsou například zákon č. 361/2000Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 251/2016 Sb.

Podle § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru se při určení druhu kázeňského trestu přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku, ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti.

Podle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru uloží služební funkcionář za více kázeňských přestupků téhož příslušníka projednaných ve společném řízení kázeňský trest podle nejzávažnějšího kázeňského přestupku.

Nejzávažnějším kázeňským trestem je trest odnětí služební hodnosti. Jeho pravomocné uložení je totiž důvodem, a to dokonce obligatorním, pro propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru. Z tohoto důvodu jsou pro ukládání tohoto trestu stanovená zvláštní, přísnější kritéria – podle § 186 odst. 8 zákona o služebním poměru se kázeňský trest odnětí služební hodnosti ukládá za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem, za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka, za jednání, které má znaky přestupku, a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení. Podle § 186 odst. 11 zákona o služebním poměru nelze kázeňský trest uložit příslušníkovi, který již byl za týž skutek pravomocně odsouzen.

Při ukládání kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, služební funkcionář – kromě uvedených kritérií – přihlíží i k některým ustanovením zvláštního právního předpisu, kterým je přestupkový zákon. Podle § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru se totiž podle přestupkového zákona postupuje mimo jiné, jde-li o:

- a) určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 38 přestupkového zákona),
- b) polehčující okolnosti (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru

- se postupuje podle § 39 přestupkového zákona),
- c) přitěžující okolnosti (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 40 přestupkového zákona),
 - d) ukládání kázeňských trestů za více jednání (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. g) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 41 přestupkového zákona),
 - e) podmíněné upuštění od uložení trestu (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 42 přestupkového zákona),
 - f) upuštění od uložení kázeňského trestu (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 43 přestupkového zákona),
 - g) mimořádné snížení výměry kázeňského trestu (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 44 přestupkového zákona),
 - h) rozhodnutí o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. k) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 48 a § 47 přestupkového zákona),
 - i) ukládání ochranného opatření zabránění věci (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. l) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 53 přestupkového zákona),
 - j) ukládání propadnutí náhradní hodnoty nebo zabránění náhradní hodnoty (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 54 přestupkového zákona).

Podle § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, ublížení na zdraví, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku, spáchané mezi osobami blízkými lze uložit kázeňský trest jen tehdy, jestliže podnět k zahájení řízení podala postižená osoba nebo její zákonný zástupce anebo opatrovník; jde-li o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka. O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět.

Podle § 189 odst. 3 zákona o služebním poměru jestliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního tarifu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem.

Podle § 189 odst. 4 zákona o služebním poměru se kázeňský trest zákazu činnosti vykoná i tehdy, jestliže příslušníkovi, kterému byl uložen, skončil služební poměr.

3.9.3.3 Upuštění od uložení kázeňského trestu

Od uložení kázeňského trestu lze v rozhodnutí o kázeňském přestupku upustit, jestliže k nápravě příslušníka postačí samotné projednání kázeňského přestupku (§186 odst. 9 zákona o služebním poměru).

Při upuštění od uložení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, se na základě § 189 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru postupuje podle § 43 přestupkového zákona. Ve smyslu tohoto ustanovení lze od uložení kázeňského trestu upustit, jestliže o dvou nebo více jednáních, která mají znaky přestupku, téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a kázeňský trest uložený za některé z těchto jednání v samostatném řízení lze považovat za odpovídající kázeňskému trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení. Od uložení kázeňského trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti jednání, které má znaky přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci služebním funkcionářem postačí k jeho nápravě.

V případě jednání, které má znaky přestupku, lze na rozdíl od kázeňského přestupku od uložení kázeňského trestu upustit i podmíněně. Ve smyslu § 42 přestupkového zákona, podle kterého se postupuje na základě § 189 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, lze od uložení kázeňského trestu podmíněčně upustit, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného jednání, které má znaky přestupku, kterým byla způsobena majetková újma, anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatí, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Při podmíněném upuštění od uložení kázeňského trestu se pachateli uloží, aby ve lhůtě stanovené služebním funkcionářem nahradil majetkovou újmu, kterou jednáním, které má znaky přestupku, způsobil, nebo aby vydal bezdůvodné obohacení získané jednáním, které má znaky přestupku, a zároveň se stanoví způsob, jakým tak pachatel má učinit; jestliže pachatel ve stanovené lhůtě majetkovou újmu způsobenou jednáním, které má znaky přestupku, neuhradí, nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané jednáním, které má znaky přestupku, anebo tak neučiní stanoveným způsobem, kázeňský trest se mu uloží.

3.9.4 Průběh kázeňského řízení

3.9.4.1 Vlastní průběh kázeňského řízení

Jak již bylo uvedeno, kázeňské řízení je jedním z druhů řízení ve věcech služebního poměru. Vztahují se tedy na něj všechna již výše uvedená ustanovení zákona o služebním poměru a dalších právních předpisů, upravující „obecně“ řízení ve věcech služebního poměru, s tím, že pro některé oblasti obsahuje zákon o služebním poměru potažmo přestupkový zákon zvláštní úpravu.

Základem této zvláštní úpravy jsou především § 186 až § 189a zákona o služebním poměru, zařazené do hlavy IV části dvanácté zákona, nazvané „Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku“.

V § 186 odst. 1 zákona o služebním poměru je určena forma kázeňského řízení. Podle tohoto ustanovení vede služební funkcionář toto řízení ústně, přičemž o ústním jednání a důležitých úkonech řízení vyhotovuje písemný záznam. Co má být obsahem takového písemného záznamu, však již zákon o služebním poměru nestanoví, je tedy třeba analogicky postupovat podle § 18 zákona správního řádu, upravující protokol v rámci správního řízení. Podle § 18 odst. 2 správního řádu protokol a tedy analogicky i písemný záznam o ústním jednání v rámci kázeňského řízení obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkon provedla. Kromě těchto náležitostí by pak měl tento písemný záznam obsahovat příslušné poučení o právech a povinnostech účastníků řízení, jejich návrhy a námítky a způsob jejich vyřízení, a je-li předmětem záznamu zachycení výpovědi, tak i přesné znění položených otázek a odpovědi na ně, záznam by se měl co nejvíce shodovat s výpovědí vyslychaného.

Podle § 186 odst. 3 věty první zákona o služebním poměru musí být příslušníkovi před uložením kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhopvat důkazy a hájit se. Toto ustanovení se zdá být nadbytečným, „protože práva a povinnosti účastníků řízení stanoví již § 174 zákona, a to dokonce mnohem podrobněji a důsledněji. Právo účastníka řízení o uložení kázeňského trestu je širší a zahrnuje právo nahlížet do spisu a pořizovat z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení

své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům.“⁶⁵ Podle § 186 odst. 3 věty druhé zákona o služebním poměru služební funkcionář vyslechne také osobu, která podala podnět k zahájení řízení, výslech nemusí provést, není-li to nezbytné k uplatnění práv příslušníka, o jehož kázeňském přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, se vede řízení. Podle Tomka⁶⁶ je „osobou, která podala podnět k zahájení řízení“ ve smyslu tohoto ustanovení tzv. navrhovatel definovaný v § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. (tento zákon byl zrušen k 1. červenci 2017 přestupkovým zákonem) jako postižená osoba, její zákonný zástupce nebo opatrovník. Tento restriktivní výklad však již byl překonán soudní judikaturou, například v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 303/2016 ze dne 21. prosince 2016 se uvádí: „*Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje, že by se měl § 186 odst. 2 vykládat natolik restriktivně, že pojem „osoba, která dala podnět“ znamená navrhovatel ve smyslu zákona o přestupcích. Tento závěr nevyplývá z žádného ustanovení služebního zákona, ani sám § 186 odst. 2 na zákon o přestupcích neodkazuje. Též ze systematiky služebního zákona vyplývá, že se to ustanovení vztahuje jak k řízení o kázeňském přestupku, tak k řízení o jiném jednání majícím znaky přestupku, a nikoli jen k poslednímu jmenovanému okruhu deliktů (srov. a contrario § 187 a § 188, které se vztahují vždy pouze k jednomu ze jmenovaných okruhů kázeňských deliktů). Nadto i z dalších ustanovení vyplývá, že stěžovatelův výklad § 186 odst. 2 služebního zákona je nepřipadně zužující.... Je proto zjevné, že § 186 odst. 2 tohoto zákona myslí na širší okruh osob, pokud pracuje s pojmem „osoba, která podala podnět k zahájení řízení“ (a nikoli s pojmem navrhovatel, či účastník)...Závěr, že osobou, která podala podnět, je toliko navrhovatele zákona o přestupcích, obsažený ve stěžovatelem odkazovanému rozsudku soudu, není v tomto rozsudku nijak odůvodněn (evidentně jde o názor převzatý z komentářové literatury).*“⁶⁷

Provedením výslechu této osoby nebude nezbytné tehdy, jestliže na základě podkladů a důkazů shromážděných služebním funkcionářem v posuzované věci lze

⁶⁵ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 475.

⁶⁶ Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2 - str. 475.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 303/2016 ze dne 21. prosince 2006 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0303_1As__1600064_20170119153045_prevedeno.pdf

považovat skutkový stav věci za řádně zjištěný a prokázaný⁶⁸.

V § 186 odst. 4 zákona o služební poměru je výslovně zakotvena zásada presumpce nevinny. Podle tohoto ustanovení se na příslušníka, o jehož kázeňském přestupku, nebo o jednání, které má znaky přestupku, se vede řízení, se do doby, než je o jeho vině pravomocně rozhodnuto, hledí, jako by byl nevinný.

V § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru je stanoveno, že řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, nelze vést společně. Důvodem jsou zejména výše uvedený rozdíl mezi kázeňským přestupkem a jednáním, které má znaky přestupku, a s tím související částečně odlišná pravidla upravující řízení o nich. Výkladem tohoto ustanovení a ustanovení § 186 odst. 6 věty poslední zákona o služební poměru lze dojít k závěru, že společné řízení o kázeňských přestupcích není vyloučeno; společné řízení o jednáních, která mají znaky přestupku, zákon o služebním poměru výslovně připouští, respektive v § 189 odst. 1 písm. o) uvádí, že při projednávání jednání, které má znaky přestupku, se podle zvláštního právního předpisu, tj. přestupkového zákona postupuje v případě společného řízení.

3.9.4.2 Lhůty pro uložení kázeňského trestu

V § 189 odst. 10 zákona o služebním poměru je stanovena objektivní lhůta pro uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek. Podle tohoto ustanovení lze kázeňský trest za kázeňský přestupek uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, soudní řízení nebo řízení o přestupku. Tato úprava lhůty k uložení kázeňského trestu byla do zákona o služebním poměru zavedena jeho novelou, provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. s účinností ke dni 1. července 2017. Touto novelou došlo k výrazné změně oproti předchozí úpravě, která pro ukládání kázeňských trestů rozlišovala jednak lhůtu subjektivní, která činila 2 měsíce ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, majícím znaky kázeňského přestupku, jednak lhůtu objektivní, která činila 1 rok ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo⁶⁹. Tato dřívější úprava však v praxi přinášela značné problémy, které souvisely zejména se

⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 260/2015-44 ze dne 17. prosince 2015 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0260_7As__1500044_20160120143649_prevedeno.pdf

⁶⁹ Srov. § 186 odst. 10 zákona o služebním poměru ve znění platném do 30. června 2017.

zmíněnou subjektivní lhůtou – už odpověď na otázku, kdy dochází k počátku běhu této lhůty, byla s ohledem na neurčitou formulaci § 186 odst. 10 zákona o služebním poměru („*ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl...*“), často ve stejných případech různá a musela být upřesňována judikaturou⁷⁰. Problematické rovněž bylo stanovit, zda v uvedené subjektivní dvouměsíční lhůtě musí rozhodnutí služebního funkcionáře o uložení kázeňského trestu nabýt právní moci, či stačí, aby bylo v této lhůtě účastníkovi doručeno, anebo jen vydáno (bez doručení). I tuto otázku často řešila judikatura⁷¹. S ohledem na uvedené lze tedy konstatovat, že nyní platná úprava, která již upustila od subjektivní lhůty, je jednodušší, přesnější a přináší do řízení o kázeňském přestupku větší míru právní jistoty nejen pro účastníky tohoto řízení.

Pokud jde o lhůty k uložení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, předchozí úprava obsažená v zákoně o služebním poměru rovněž obsahovala i výslovně stanovenou lhůtu pro uložení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku; tato lhůta – objektivní – činila rovněž 1 rok ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku⁷². Podle současné právní úpravy (účinné od 1. července 2017) se však již na řízení o jednání, které má znaky přestupku, vztahuje úprava promlčecí doby stanovená přestupkovým zákonem. Podle § 189 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru se totiž podle zvláštního právního předpisu (tedy právě podle přestupkového zákona) postupuje, jde-li o zánik odpovědnosti. Podle § 29 písm. a) přestupkového zákona odpovědnost za přestupek zaniká mimo jiné uplynutím promlčecí doby, která podle § 30 přestupkového zákona činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000,-Kč. V § 31 a 32 přestupkového jsou pak upraveny běh, stavení a přerušení této promlčecí doby.

3.9.4.3 Postoupení věci

Podle § 187 zákona o služebním poměru služební funkcionář věc (tj. podezření ze

⁷⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 129/2016 – 89 ze dne 29. července 2016. [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0129_2As__1600089_20160808151212_prevedeno.pdf.

⁷¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 166/2009 – 76 ze dne 29. dubna 2010 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0166_4Ads_0900_10a68424_fa5a_4233_af9d_5277447243ac_prevedeno.pdf

⁷² Srov. § 186 odst. 10 zákona o služebním poměru ve znění platném do 30. června 2017.

spáchání kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku) bezodkladně postoupí, a to i v průběhu řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že jde trestný čin, jehož se dopustil

- a) příslušník, příslušník Vězeňské služby České republiky nebo celník, Generální inspekci bezpečnostních sborů,
- b) příslušník Bezpečnostní informační služby, příslušník Úřadu pro zahraniční styky a informace nebo příslušník Generální inspekce bezpečnostních sborů, pověřeným orgánům příslušného bezpečnostního sboru,
- c) příslušník Hasičského záchranného sboru České republiky, příslušnému útvaru Policie České republiky.

3.9.4.4 Zastavení řízení

Pro zastavení řízení o kázeňském přestupku obsahuje zákon o služebním poměru speciální úpravu oproti obecné úpravě zastavení řízení ve věcech služebního poměru uvedené v § 179 zákona o služebním poměru. Podle § 188 odst. 1 zákona o služebním poměru služební funkcionář zastaví řízení o kázeňském přestupku, jestliže zjistí, že

- a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není kázeňským přestupkem,
- b) skutek nespáchal příslušník,
- c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo příslušníkovi prokázáno,
- d) odpovědnost za kázeňský přestupek zanikla,
- e) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení,
- f) příslušník zemřel, nebo
- g) věc byla postoupena podle § 187 po zahájení řízení.

Při zastavení řízení o jednání, které má znaky přestupku, se podle § 189 odst. 1 písm. q) zákona o služebním poměru postupuje podle zvláštního právního předpisu, tedy opět podle přestupkového zákona, který upravuje zastavení řízení ve svém § 86. Kromě důvodů zastavení řízení, které jsou formulovány obdobně jako výše citované důvody pro zastavení řízení o kázeňském přestupku, přicházejí pro řízení o jednání, které má znaky přestupku, v úvahu navíc ještě tyto důvody zastavení tohoto řízení:

- a) účastník nebyl v době spáchání skutku pro nepřičetnost za jednání, které má znaky

přestupku odpovědný (§ 86 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona),

b) o totožném skutku se vede trestní řízení (§ 86 odst. 4 přestupkového zákona).

Služební funkcionář může zastavit řízení o jednání, které má znaky přestupku, jestliže kázeňský trest, který lze za toto jednání uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl účastníkovi uložen za jiný skutek v trestním řízení (§ 86 odst. 5 přestupkového zákona).

3.9.4.5 Zvláštní postup projednávání jednání, které má znaky přestupku

Jednání, které má znaky přestupku, se obecně projedná stejně jako kázeňský přestupek, ovšem - jak již bylo výše opakovaně uvedeno - v některých přesně stanovených případech se v tomto řízení postupuje podle zvláštního právního předpisu, kterým je zejména⁷³ přestupkový zákon. Tyto případy jsou stanoveny v § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru. Kromě případů zmíněných v předchozích částech této práce (zánik odpovědnosti, kritéria ukládání kázeňských trestů za jednání, které má znaky přestupku, společné řízení a zastavení řízení), se při projednávání jednání, které má znaky přestupku, podle přestupkového zákona postupuje rovněž v případech, jde-li o

- a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru se postupuje podle příslušných ustanovení části druhé přestupkového zákona),
- b) pokus (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 6 přestupkového zákona),
- c) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. n) a odst. 2 zákona o služebním poměru se postupuje podle § 79 přestupkového zákona),
- d) odložení věci (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. p) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 76 přestupkového zákona),
- e) přerušování řízení (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. r) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 85 přestupkového zákona), nebo

⁷³ V některých případech se kromě přestupkového zákona postupuje i podle dalších zvláštních právních předpisů, srov. např. § 125c) odst. 9 zákona č. 361/2000 Sb.; další právní předpisy obsahují jednotlivé

f) příkaz (tj. na základě § 189 odst. 1 písm. s) zákona o služebním poměru se postupuje podle § 90 přestupkového zákona).

V některých případech je služební funkcionář, který vydal rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku, povinen plnit povinnosti ve vztahu k veřejným evidencím, a to evidenci přestupků vedené Rejstříkem trestů⁷⁴ a registru řidičů spravovaným obecním úřadem obce s rozšířenou působností⁷⁵.

Podle § 189a zákona o služebním poměru služební funkcionář, který vydal rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku zapisovaného do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, je po nabytí právní moci zapisuje do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů. Na postup při zápisu pravomocného rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku, do evidence přestupků a postup při uplatňování námitek před služebním funkcionářem, který zápis do evidence přestupků provedl, se použijí obdobně ustanovení zákona o přestupcích. Těmito ustanoveními jsou zejména § 107 a 108 přestupkového zákona.

V souvislosti s evidencí přestupků je služebnímu funkcionáři příslušnému k projednání jednání, které má znaky přestupku zapisovaného do této evidence, uložena v § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru povinnost si po zahájení řízení o tomto jednání opatřit opis z evidence přestupků týkající se obviněného příslušníka.

Ve smyslu § 120 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. je správní orgán (služební funkcionář) povinen zaslat k zápisu do registru řidičů obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa trvalého pobytu občana po nabytí právní moci příslušných rozhodnutí záznamy o spáchaných jednáních, která mají znaky přestupku proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, záznamy o odnětí řidičského oprávnění pro ztrátu zdravotní nebo odborné způsobilosti a záznamy o uložených zákazech činnosti spočívajících v zákazu řízení motorových vozidel.

Podle § 123b zákona č. 361/2000 Sb. řidiči motorového vozidla, kterému byl příslušným správním orgánem uložen kázeňský trest za jednání mající znaky přestupku, a jednání mající znaky přestupku, za které mu byl uložen trest, spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, se zaznamená v registru řidičů stanovený počet bodů. Záznam v

skutkové podstaty přestupků a tresty, které se za ně ukládají, srov. např. zákon č. 251/2016 Sb., § 125c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.

⁷⁴ Část třetí zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ Hlava IV části první zákona č. 361/2000 Sb.

registru řidičů provede příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku, a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku. Rozhodnutí uvedené v předchozí větě příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností doručí orgán, který uložil trest za kázeňský přestupek v prvním stupni řízení, a to do

- a) 5 pracovních dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, nabylo-li rozhodnutí právní moci v prvním stupni řízení, nebo
- b) 5 pracovních dnů ode dne, kdy obdržel rozhodnutí opatřené doložkou právní moci od orgánu, který věc projednal ve druhém stupni řízení.

4 Praktická část

Vzhledem k tomu, že autor je sám příslušníkem, služebně zařazeným v Krajském ředitelství policie kraje Vysočina (dále jen „krajské ředitelství“), setkával se a setkává se s řízením ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky včetně řízení kázeňského v tomto krajském ředitelství zařazených. V některých případech se na nich i sám aktivně účastní, ať už z pozice vedoucího příslušníka – služebního funkcionáře nebo z pozice člena poradní komise ředitele krajského ředitelství, zřízené rozkazem ředitele Krajského ředitelství policie kraje Vysočina č. 25/2018, kterým se zřizuje poradní komise ředitele Krajského ředitelství policie kraje Vysočina. Tato poradní komise mimo jiné projednává odvolání proti rozhodnutím ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, bývalých příslušníků Policie České republiky, pozůstalých po nich a návrhů v řízení o jednání, které má znaky přestupku, v případech, kdy o odvolání rozhoduje ředitel krajského ředitelství.

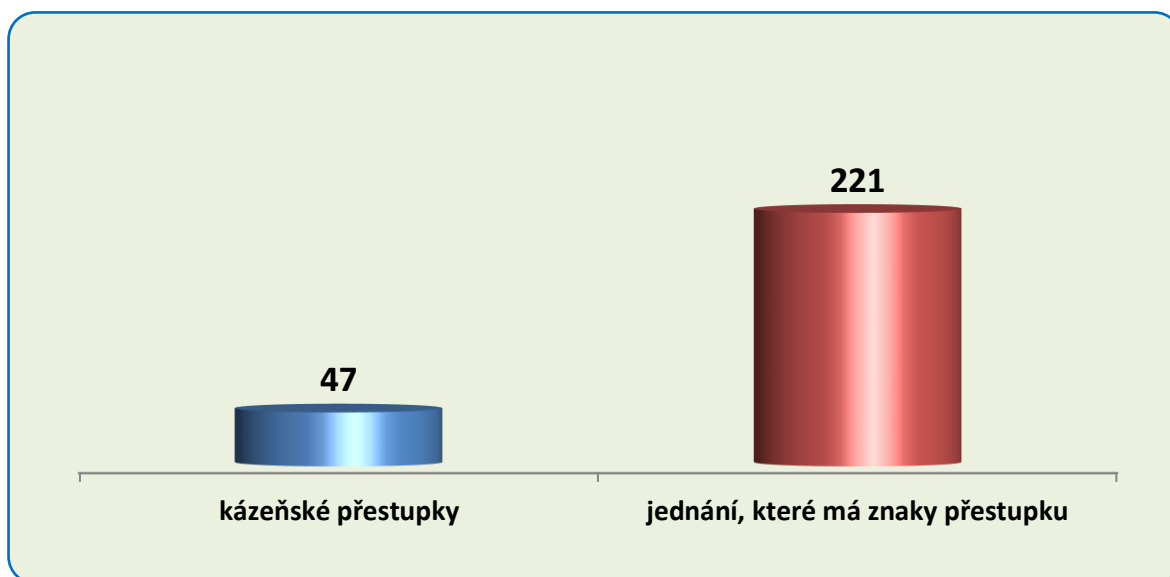
Z tohoto důvodu byla pro praktickou část diplomové práce zvolena analýza kázeňských řízení vedených na krajském ředitelství v období let 2013 až 2017. Krajské ředitelství vzniklo ke dni 1. ledna 2010. Níže uvedené obrázky zachycují jednotlivé počty řešených kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, za posledních 5 let, tedy od roku 2013 do roku 2017. Rok 2018 nebyl do uvedené statistiky zahrnut z důvodu, že celkové počty budou uzavřeny teprve v prvním čtvrtletí roku 2019.

Tato analýza bude provedena podle stanovených kritérií, kterými jsou: kázeňské přestupky a jednání, které má znaky přestupku za celé krajské ředitelství v období let 2013 až 2017, jednání které má znaky přestupku podle oblasti, kázeňské přestupky a jednání, které má znaky přestupku podle jednotlivých let 2013 až 2017, kázeňské přestupky a jednání, které má znaky přestupku podle kázeňské pravomoci, a kázeňské přestupky a jednání, které má znaky přestupku podle délky služby příslušníka a podle věku příslušníka.

Další součástí praktické části práce budou strukturované rozhovory s vybranými služebními funkcionáři krajského ředitelství s kázeňskou pravomocí, kterým budou položeny shodné otázky týkající se kázeňského řízení a jeho právní úpravy, přičemž jejich odpovědi budou následně vyhodnoceny.

4.1 Zjištění a analýza kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo řízení na krajském ředitelství v období let 2013 - 2017

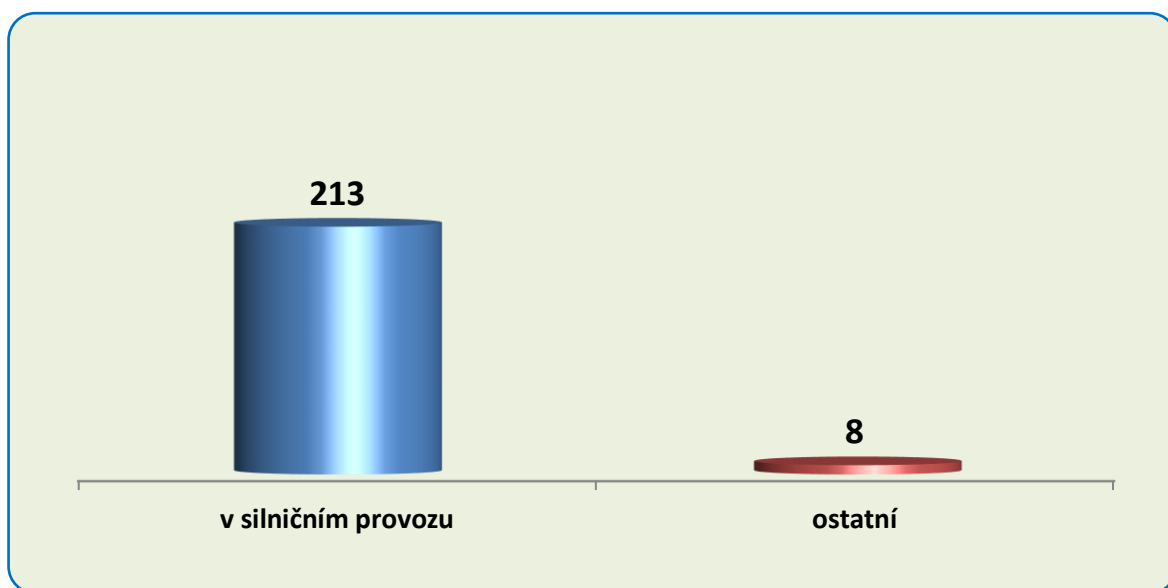
Obrázek 1: krajské ředitelství – kázeňská provinění v období let 2013 – 2017



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Tento obrázek ukazuje celkový počet kázeňských přestupků - 47 a celkový počet jednání, která mají znaky přestupku, - 221 za celé krajské ředitelství za období od roku 2013 - 2017. Z uvedeného obrázku je patrné, že dominuje jednání, které má znaky přestupku. V případech jednání, která mají znaky přestupku, se jedná především o porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu (viz obr. 2), a z tohoto důvodu je tak razantní rozdíl mezi kázeňskými přestupky a jednáními, která mají znaky přestupku.

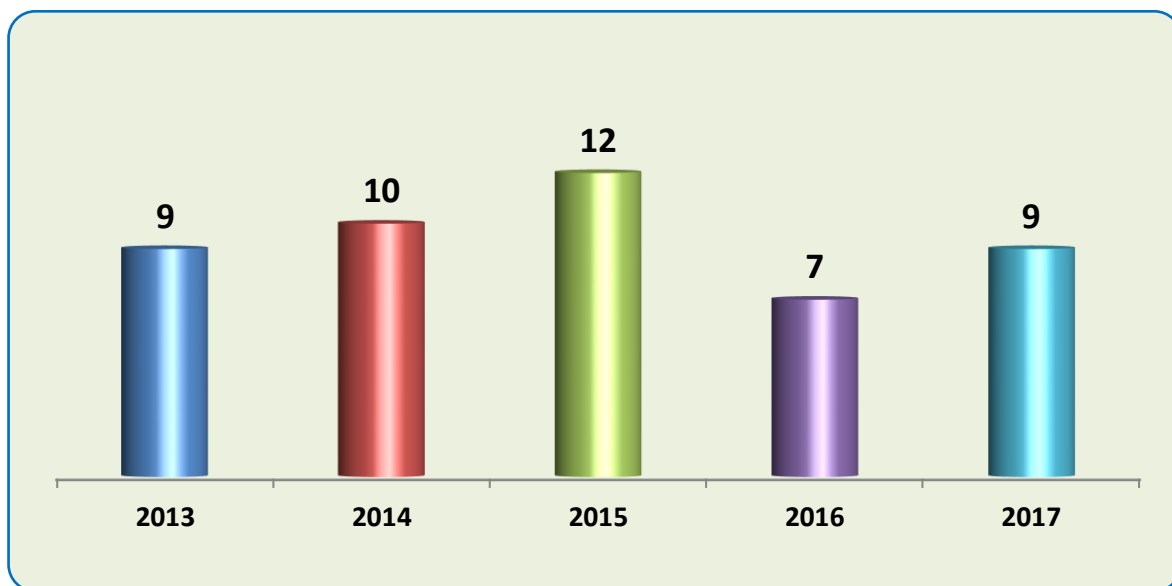
Obrázek 2: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 - 2017 podle oblasti provinění



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 2 ukazuje poměr spáchaných jednání, která mají znaky přestupku, spočívajících v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu, a ostatních jednání, která mají znaky přestupku, za celé krajské ředitelství za období od roku 2013 - 2017. Jednání, která mají znaky přestupku spočívajících v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu je naprostá většina. Dle názoru autora je to zapříčiněno především tím, že policie při své práci využívá velké množství služebních dopravních prostředků, které jsou používány 24 hodin v silničním provozu, a čímž se pravděpodobnost porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu jejich řidiči, jakož i pravděpodobnost jejich odhalení, značně zvyšuje.

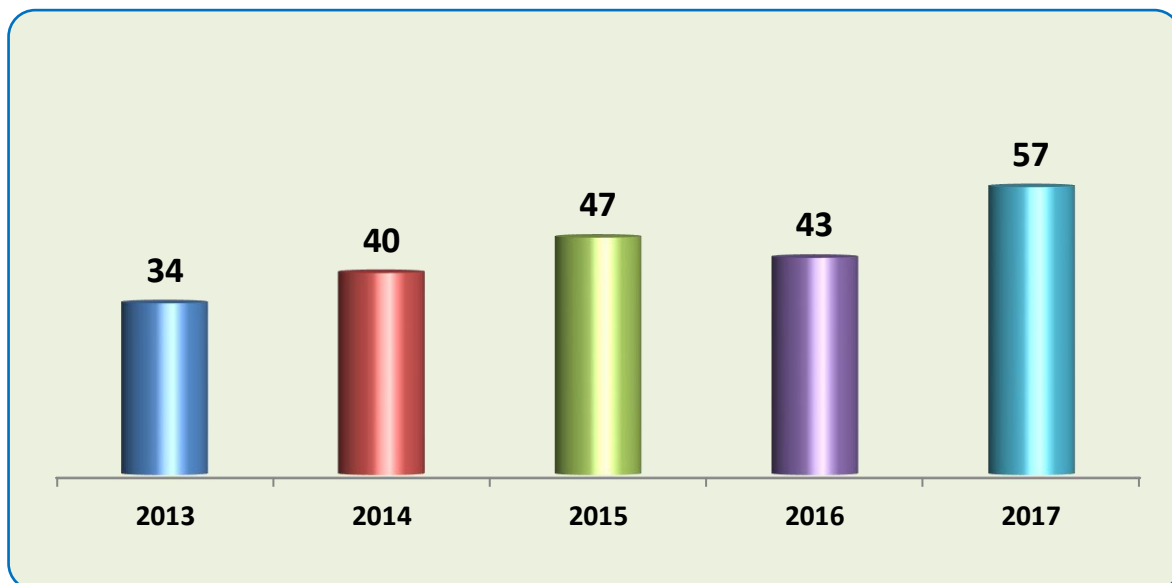
Obrázek 3: krajské ředitelství – počty kázeňských přestupků v období let 2013 - 2017



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 3 ukazuje počty kázeňských přestupků příslušníků krajského ředitelství po jednotlivých rocích za období 2013-2017. Mezi jednotlivými roky není velký rozdíl, v průměru vychází cca 10 kázeňských přestupků na celkový počet příslušníků sloužících na krajském ředitelství.

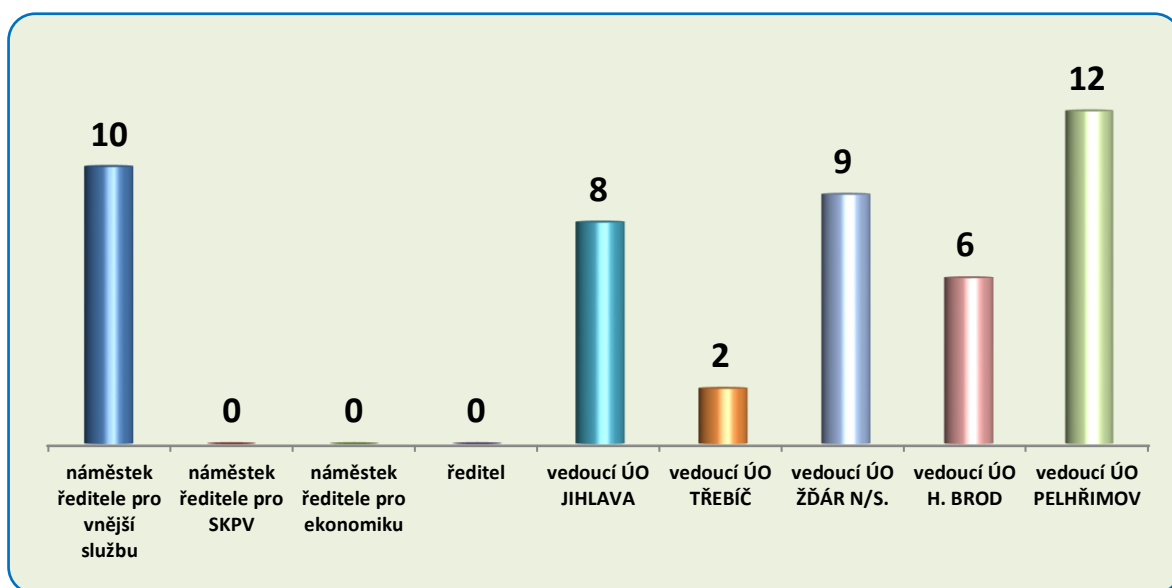
Obrázek 4: krajské ředitelství – počty jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 4 ukazuje počty jednání, která mají znaky přestupku, příslušníků krajského ředitelství po jednotlivých rocích za období 2013-2017. Je patrné, že – s výjimkou roku 2016 – dochází k postupnému zvyšování počtu těchto jednání, což – opět vzhledem k tomu, že se v případě těchto jednání jedná převážně o jednání spočívající v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu – lze dle názoru autora přičíst zejména postupnému nárůstu celkového silničního provozu.

Obrázek 5: krajské ředitelství – kázeňské přestupky v období let 2013 – 2017 podle kázeňské pravomoci



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Na tomto obrázku jsou rozděleny kázeňské přestupky za období 2013-2017 podle kázeňské pravomoci služebních funkcionářů krajského ředitelství.

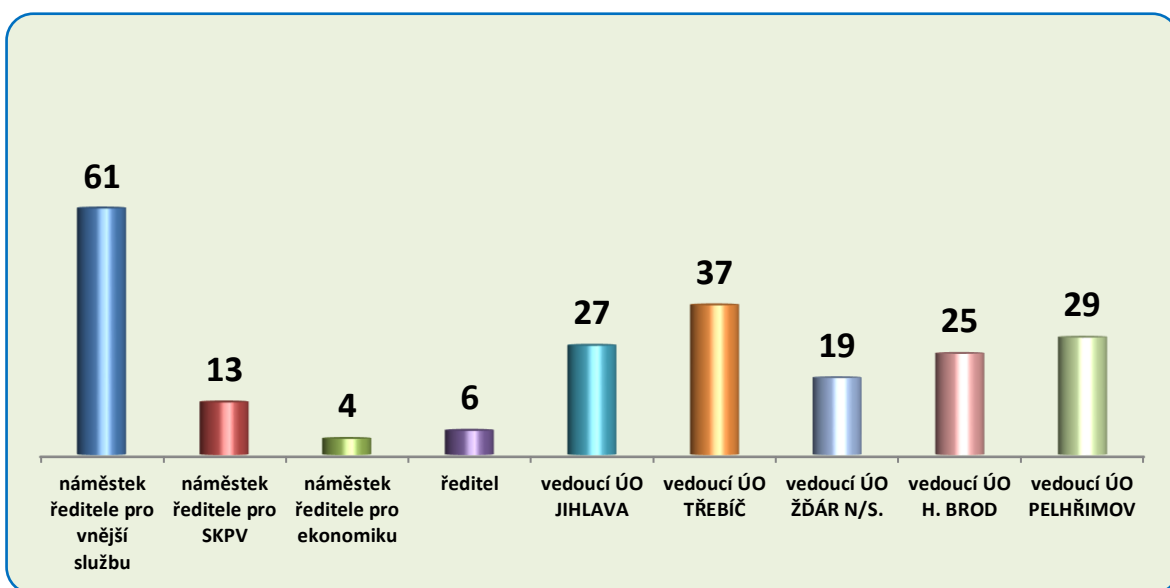
První sloupec zleva ukazuje počet kázeňských přestupků příslušníků spadajících do kázeňské pravomoci náměstka ředitele krajského ředitelství pro vnější službu. Jedná se převážně o příslušníky tzv. uniformované policie, tj. příslušníky, vůči kterým je uplatňována větší míra řídicí pravomoci ze strany jejich nadřízených a u nichž je i s ohledem na jejich služební náplň pravděpodobnost porušení služebních povinností, a tím i spáchání kázeňského přestupku, vyšší.

Další 3 sloupce zleva ukazují počty kázeňských přestupků příslušníků spadajících do kázeňské pravomoci náměstků ředitele krajského ředitelství pro službu kriminální policie a vyšetřování a pro ekonomiku a ředitele kanceláře ředitele krajského ředitelství. V případě příslušníků spadajících do kázeňské pravomoci náměstka ředitele krajského ředitelství pro službu kriminální policie a vyšetřování se jedná převážně o příslušníky tzv. neuniformované policie, kteří mají s ohledem na jejich služební náplň (zejména odhalování a vyšetřování trestné činnosti závažnějšího charakteru) větší míru samostatnosti a rovněž i znalosti příslušných právních předpisů i interních aktů řízení včetně předpisů a interních aktů řízení upravujících výkon služby. Náměstek ředitele krajského ředitelství pro ekonomiku má ve své kázeňské pravomoci pouze několik příslušníků, neboť vzhledem k jeho působnosti tvoří převážnou většinu jeho podřízených zaměstnanci (nikoli

příslušníci) Policie České republiky. V případě ředitele kanceláře ředitele krajského ředitelství jde o kombinaci obou uvedených okolností, na organizačních článcích v jeho působnosti jsou zařazeni jednak příslušníci s vysokou mírou samostatnosti, jednak zaměstnanci. Uvedené okolnosti jsou dle názoru autora hlavními důvody nízkého (nulového) počtu spáchaných kázeňských přestupků příslušníků spadajících do kázeňské pravomoci těchto tří služebních funkcionářů.

Pod krajské ředitelství spadá rovněž 5 územních odborů (Jihlava, Třebíč, Žďár nad Sázavou, Havlíčkův Brod a Pelhřimov), v nichž jsou zařazeni jak příslušníci uniformovaní, tak i neuniformovaní policie. Počty kázeňských přestupků spáchaných těmito příslušníky spadajícími do kázeňské pravomoci vedoucích územních odborů krajského ředitelství znázorňuje posledních 5 sloupců obrázku 5.

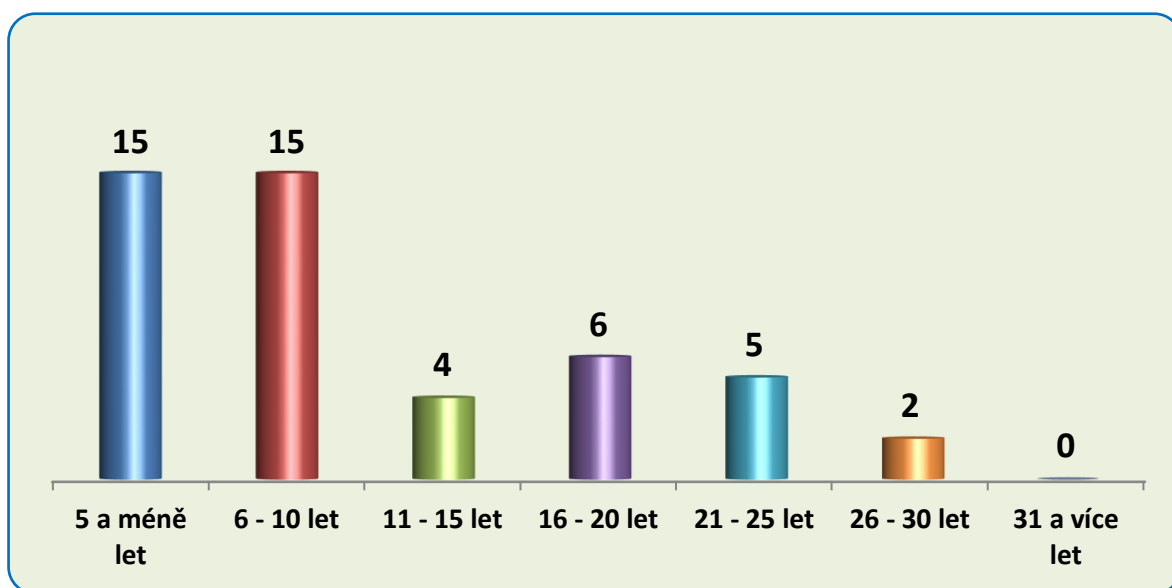
Obrázek 6: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017 podle kázeňské pravomoci



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 6 ukazuje počet jednání, která mají znaky přestupku, podle kázeňské pravomoci služebních funkcionářů krajského ředitelství. Opět jde především o jednání spočívající v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu. Nejvyšší počet spáchaných jednání, která mají znaky přestupku, u příslušníků spadajících do kázeňské pravomoci náměstka ředitele krajského ředitelství je dle názoru autora ovlivněn jednak stejnými okolnostmi, jaké byly uvedeny v případě kázeňských přestupků u obrázku 5, jednak tím, že do kázeňské pravomoci tohoto náměstka spadá nejvyšší počet příslušníků v rámci krajského ředitelství.

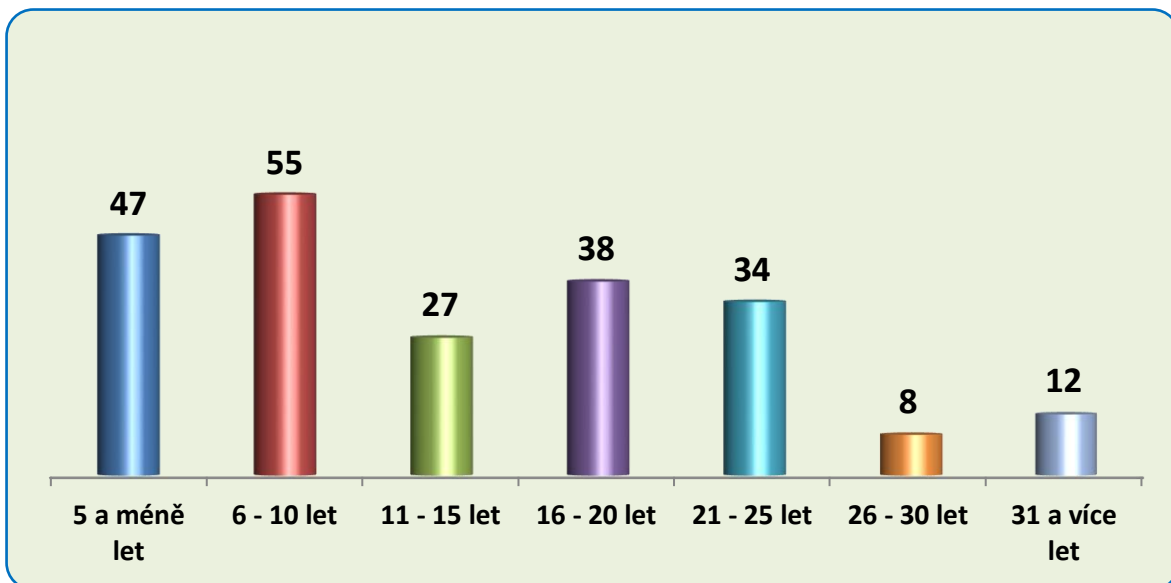
Obrázek 7: krajské ředitelství – kázeňské přestupky v období let 2013 – 2017 podle délky služby příslušníka (viníka)



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 7 ukazuje počty kázeňských přestupků spáchaných příslušníky krajského ředitelství podle délky trvání jejich služebního poměru. Z obrázku je patrné, že nejvíce kázeňských přestupků je spácháno v prvních deseti letech služby příslušníka. Dle názoru autora je hlavní příčinou tohoto stavu okolnost, že se jedná se o nové příslušníky, kteří nemají ještě dostatečné zkušenosti a potřebnou praxi.

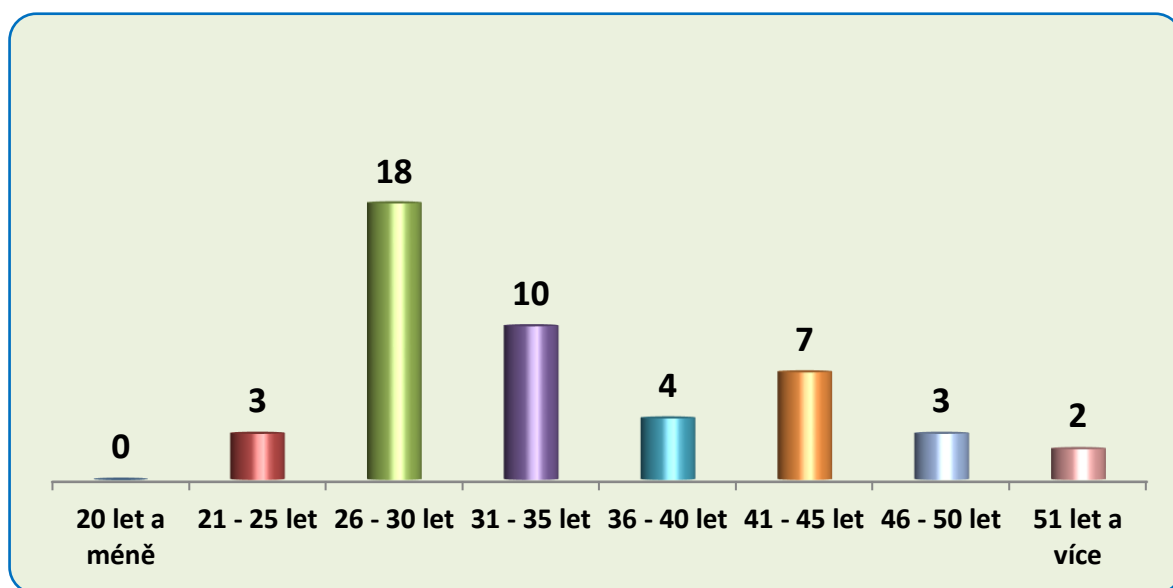
Obrázek 8: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017 podle délky služby příslušníka (viníka)



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 8 ukazuje počty jednání, která mají znaky přestupku, spáchaná příslušníky krajského ředitelství podle délky trvání jejich služebního poměru. Opět jde především o jednání spočívající v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu. Nejvíce těchto jednání je spácháno v prvních deseti letech služebního poměru. I zde je dle názoru autora hlavní příčinou tohoto stavu okolnost, že se jedná se o nové příslušníky bez dostatečných zkušeností s řízením motorových vozidel včetně služebních motorových vozidel.

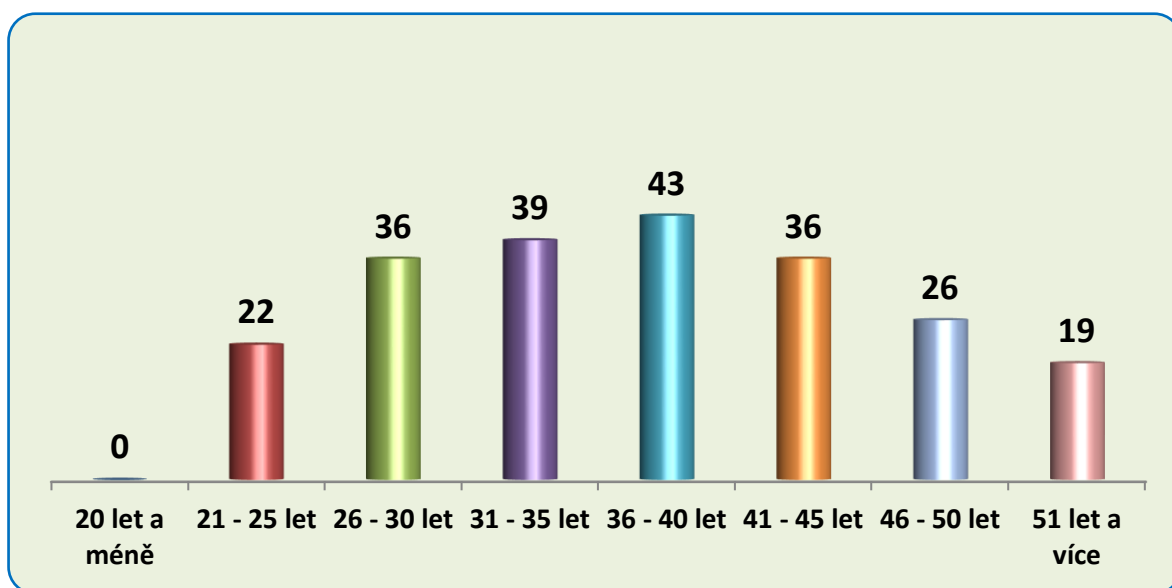
Obrázek 9: krajské ředitelství – kázeňské přestupky v období let 2013 – 2017 podle věku příslušníka (viníka)



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 9 ukazuje počty kázeňských přestupků příslušníků krajského ředitelství podle jejich věku policistů. Z obrázku je patrné, že kázeňské přestupky nejvíce páchají mladší příslušníci ve věku 26 až 30 let.

Obrázek 10: krajské ředitelství – jednání, které má znaky přestupku v období let 2013 – 2017 podle věku příslušníka (viníka)



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

Obrázek 10 ukazuje počty jednání, která mají znaky přestupky, příslušníků krajského ředitelství podle jejich věku. Zde na rozdíl od kázeňských přestupků žádná věková kategorie jasně „nevyčnívá“ nad ostatními.

Obrázek 11: krajské ředitelství – počty policistů v období let 2013 – 2017



Zdroj: Interní materiály Policie České republiky

4.2 Rozhovor s odborníky

V této části diplomové práce se autor rozhodl zhodnotit problematiku řízení ve věcech služebního poměru z pohledu služebního funkcionáře, který toto řízení vede. Rozhovory byly směřovány na zjištění skutečností, které se přímo dotýkají řízení ve věcech služebního poměru – řízení kázeňského.

4.2.1 Výběr respondentů a kladené otázky

Jako respondenty se autor rozhodl oslovit služební funkcionáře krajského ředitelství, do jejichž kázeňské pravomoci spadá největší počet příslušníků v rámci krajského ředitelství.

Jako respondent A byl autorem vybrán náměstek ředitele krajského ředitelství pro vnější službu, který má ve své působnosti tyto organizační články - odbor služby pořádkové policie včetně pohotovostního a eskortního oddělení a oddělení služební kynologie, odbor služby dopravní policie včetně dálničního oddělení Velký Beranov, speciální jednotku Dukovany a odbor služby cizinecké policie. Celkem spadá do jeho kázeňské pravomoci 317 příslušníků

Respondentem B je vedoucí územního odboru Jihlava krajského ředitelství. Jedná se o největší územní odbor krajského ředitelství s největším počtem příslušníků z celkových 5 územních odborů krajského ředitelství. Pod územní odbor Jihlava spadá obvodní oddělení Jihlava, obvodní oddělení Telč, obvodní oddělení Třešť, obvodní oddělení Polná, dopravní inspektorát, a 4 oddělení služby kriminální policie a vyšetřování (oddělení obecné kriminality, oddělení hospodářské kriminality, oddělení analytiky a oddělení kybernetické kriminality a oddělení kriminalistické techniky). Celkem spadá do jeho kázeňské pravomoci 185 příslušníků

Respondentem C je vedoucí územního odboru Třebíč krajského ředitelství. Pod tento územní odbor spadá obvodní oddělení Třebíč včetně policejní stanice Okříšky, obvodní oddělení Hrotovice včetně policejní stanice Jaroměřice nad Rokytnou, obvodní oddělení Náměšť nad Oslavou, obvodní oddělení Moravské Budějovice, obvodní oddělení Jemnice, dopravní inspektorát a 4 oddělení služby kriminální policie a vyšetřování (oddělení obecné kriminality, oddělení hospodářské kriminality, oddělení analytiky a oddělení kybernetické kriminality a oddělení kriminalistické techniky). Celkem spadá do jeho kázeňské pravomoci 185 příslušníků.

Všem respondentům byly kladeny stejné otázky.

Otázka č. 1:

Jaká je dle Vašeho názoru současná právní úprava kázeňského řízení vedeného vůči příslušníkům?

Otázka č. 2:

Jaké je dle Vašeho názoru současné postavení příslušníka – účastníka řízení v rámci kázeňského řízení?

Otázka č. 3:

Z čeho vycházíte, nebo odkud čerpáte informace potřebné pro rozhodování v kázeňském řízení?

Otázka č. 4:

Dopouští se dle Vašeho názoru kázeňských přestupků nebo jednání, která mají znaky přestupků, ve větší míře věkově mladší příslušníci, nebo spíše příslušníci, kteří jsou služebně mladší?

4.2.2 Vlastní rozhovory, jejich analýza

Rozhovor s respondentem A byl realizován dne 10. 1. 2019 v budově krajského ředitelství v Jihlavě.

K otázce č. 1 respondent A uvedl:

Současná právní úprava kázeňského řízení je dle jeho názoru nedostatečná. Zákon o služebním poměru neobsahuje veškerá potřebná ustanovení, podle kterých by se kázeňské řízení dalo vést. Stále více si musí vypomáhat při kázeňském řízení správním řádem, přestupkovým zákonem, ale i například jednotlivými soudními judikáty (rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a vrchních soudů), ve kterých jsou jednotlivé instituty kázeňského řízení zmiňovány, vysvětlovány a upřesňovány. V současné době neexistuje ucelená metodika, která by sjednocovala celý průběh kázeňského řízení od jeho zahájení až po ukončení.

K otázce č. 2 respondent A uvedl:

Postavení příslušníka – účastníka řízení v rámci kázeňského řízení je čím dál silnější. Příslušníci stále častěji využívají při kázeňském řízení právní pomoc, ať už z řad přímo advokátů, nebo jiných osob, které je jako zmocněnci v kázeňském řízení zastupují. V současné době začali příslušníci využívat i zmocněnce – „neadvokáty“, kteří se se specializují přímo na kázeňské řízení a nabízejí své služby přes internetové stránky. Zejména

tito zmocnění poté dělají v řízení různé obstrukce a různě napadají a zpochybňují procesní postupy služebního funkcionáře. Kázeňské řízení se tak stává náročným po procesní stránce, přičemž by dle názoru respondenta A mělo být kázeňské řízení rychlé, pružné a okamžitě reagovat na pochybení příslušníka a věc vyřešit. Důsledkem uvedených skutečností je však delší kázeňské řízení, dbá se na procesní čistotu a čím dál víc věci končí až u správních soudů. Dříve příslušníci více respektovali rozhodnutí služebního funkcionáře, který vůči nim vedl kázeňské řízení. Uvědomovali si své pochybení a přijali kázeňský trest. V dnešní době mladí příslušníci po přijetí do služebního poměru ihned vědí, na co mají nárok a jaké mají pravomoci, ale zapomínají na to, že mají také určité povinnosti vůči služebnímu funkcionáři a zvýšený společensky etický kredit, jsou „více na očích“. Vypadá špatně, když příslušník například měří v obci nejvyšší dovolenou rychlost, řeší občany v příkazním řízení a potom uvedenou nejvyšší dovolenou rychlost sám překračuje.

K otázce č. 3 respondent A uvedl:

Každý služební funkcionář by měl absolvovat školení v oblasti řízení ve věcech služebním poměru. Jednou za čas se takové školení koná, ale stále je to dle názoru respondenta A málo. Sám respondent čerpá informace o tomto řízení zejména četbou příslušných právních předpisů, komentářové literatury a studiem rozhodovací činnosti správních soudů, zejména rozsudků v oblasti služebního poměru. Chybí však sjednocení postupu v oblasti řízení ve věcech služebního poměru. Chybí jednotná metodika, která by upravovala jednotný postup, který by byl směrodatný pro všechny služební funkcionáře. Není nastavena žádná spolupráce mezi jednotlivými služebními funkcionáři, kteří se pohybují v oblasti služebního poměru.

K otázce č. 4 respondent A uvedl:

V současné době dochází ke generační výměně příslušníků. Mnoho mladých příslušníků nemá potřebné zkušenosti. U starších příslušníků se zase někdy může projevit tzv. princip vyhoření, s čímž souvisí určitá neochota dodržovat všechny služební povinnosti. Nelze však jednoznačně říct, zda se dopouští kázeňských přestupků nebo jednání, která mají znaky přestupku, více mladší příslušníci věkem, nebo příslušníci, kteří jsou ve služebním poměru kratší dobu.

Rozhovor s respondentem B byl realizován dne 11. ledna 2019 v budově krajského ředitelství v Jihlavě.

K otázce č. 1 respondent B uvedl:

Právní úprava kázeňského řízení se mu jeví nedostatečná a nepřehledná. Služební funkcionář musí dohledávat, podle čeho má v rámci kázeňského řízení postupovat. V zákoně o služebním poměru není potřebná opora služebního funkcionáře, a to zejména pokud jde o procesní stránku kázeňského řízení. Z tohoto důvodu musí služební funkcionář subsidiárně využít při kázeňském řízení například správní řád, přestupkový zákon. Služební funkcionář musí současně i dohledávat, jak bylo v obdobné věci rozhodnuto správními soudy. Respondent B neví o tom, že by existovala metodika, která by postup služebního funkcionáře v rámci kázeňského řízení jednoznačně sjednotila.

K otázce č. 2 respondent B uvedl:

V současné době jsou příslušníci v rámci kázeňského řízení lépe informováni. Lépe znají svá práva a více se hájí. Využívají právní pomoci advokátů, nebo si volí jiné osoby, které se pohybují v oblasti řízení o služebním poměru, jako zmocněnce. I z tohoto důvodu končí více kázeňských řízení až u správních soudů. Rozsudky těchto soudů (tzv. judikáty) poté slouží pro ujednocení praxe kázeňského řízení.

K otázce č. 3 respondent B uvedl:

V současné době jsou organizována různá školení v oblasti řízení ve věcech služebním poměru. Dále čerpá informace ke kázeňskému řízení studiem příslušných právních předpisů a komentářové literatury, někdy se obrátí s žádostí o metodickou pomoc na příslušné části Policie České republiky (např. odbor personální krajského ředitelství, analyticko-právní oddělení krajského ředitelství). Rovněž existuje mnoho rozsudků správních soudů, které upřesňují a tvoří jistou praxi v oblasti řízení ve věcech služebního poměru. Tyto rozsudky však nejsou někde soustředěny tak, aby je služební funkcionář nemusel pracně a zdlouhavě dohledávat u jednotlivých soudů. Každý služební funkcionář je však relativně procesně samostatný a vede si tak kázeňské řízení „po svém“. Pokud by byla zpracována jednotná metodika, která by upravovala postup v oblasti služebního poměru, jednalo by se pro služebního funkcionáře o značné ulehčení jejich práce.

K otázce č. 4 respondent B uvedl:

K této otázce se nelze jednoznačně vyjádřit. Kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, se dopouštějí příslušníci bez ohledu na jejich věk či dobu služby. Lze však říct, že mladí příslušníci jsou více dravější, a na druhou stranu mají méně životních zkušeností, což se například projevuje při páchání jednání spočívající v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu.

Rozhovor s respondentem C byl realizován dne 11. ledna 2019 v budově krajského ředitelství v Jihlavě.

K otázce č. 1 respondent C uvedl:

Právní úprava a zejména procesní stránka kázeňského řízení je dle jeho názoru nedostatečná a bez přesného systému. Zákon o služebním poměru neposkytuje služebnímu funkcionář jednoznačné a potřebné vodítko, jak postupovat v rámci kázeňského řízení. Z tohoto důvodu musí služební funkcionář dohledávat, jak procesně postupovat a podle čeho se řídit při rozhodování v kázeňském řízení. Vypomáhá si především správním řádem, přestupkovým zákonem, ale i rozsudky správních soudů – judikáty, které mu pomáhají dotvářet jakousi praxi v oblasti řízení ve věcech služebního poměru. Respondent C by uvítal vytvoření metodické pomůcky, kde by byl sjednocen a upřesněn postup, jak kázeňské řízení vést, a kde by byly i rozsudky soudů, které se oblasti řízení ve věcech služebního poměru týkají.

K otázce č. 2 respondent C uvedl:

Příslušníci, kteří nově nastupují do služebního poměru, jsou již poměrně dobře informováni o oblasti služebního poměru. Většina těchto příslušníků ihned vstoupí do odborových organizací, v rámci kterých mají mimo jiné nárok na a poskytnutí právní ochrany a právního poradenství. Jejich postavení je poté v kázeňských řízeních silnější a lépe svá práva hájí.

K otázce č. 3 respondent C uvedl:

Občas jsou pro služební funkcionáře organizována školení v oblasti řízení ve věcech služebního poměru, ovšem dle jeho názoru jich není dostatek. Další informace získává sám studiem příslušných právních předpisů a judikátů soudů v této oblasti.

K otázce č. 4 respondent C uvedl:

Nemůže jednoznačně uvést, zda se dopouští kázeňských přestupků nebo jednání, která mají znaky přestupku, více věkově mladší nebo starší příslušníci. U služebně starších příslušníků může docházet k tzv. vyhoření, služebně mladším příslušníkům zase mohou chybět potřebné zkušenosti, které má starší příslušník. Z tohoto pohledu by bylo ideální, pokud by docházelo k přirozené obměně příslušníků, kdy starší by po nějakou dobu předtím, než odejdou ze služby, předali alespoň část svých zkušeností těm mladším.

5 Vyhodnocení praktické části

5.1 Zjištění a analýza kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo řízení na krajském ředitelství v období let 2013 - 2017

Jedním z dílčích cílů praktické části diplomové práce bylo zjištění celkového počtu kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo na krajském ředitelství řízení v období let 2013 - 2017, jejich rozčlenění podle stanovených kritérií a nalezení souvislostí a vnějších i vnitřních okolností, které jejich páchaní ovlivňují.

Ke komentářům uvedených u jednotlivých obrázků graficky znázorňujících rozčlenění spáchaných kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, podle stanovených kritérií doplňuje autor práce následující:

Bylo zjištěno, že za uvedené období bylo na krajském ředitelství spácháno 47 kázeňských přestupků a celkem 221 jednání, která mají znaky přestupku. Při celkovém počtu 1198 příslušníků jde dle názoru autora práce za období 5 let o nízký počet spáchaných disciplinárních (kázeňských) provinění.

V případě jednání, která mají znaky přestupku, byla zjištěna výrazná převaha jednání, spočívajících v porušení předpisů na úseku bezpečnosti silničního provozu, nad ostatními spáchanými jednáními, která mají znaky přestupku.

V případě kázeňských přestupků bylo zjištěno, že těchto přestupků se dopouštějí spíše příslušníci tzv. uniformované policie než příslušníci policie neuniformované (zejména služby kriminální policie a vyšetřování). Pokud jde o vliv věku příslušníka, respektive délku trvání jeho služby na páchaní kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, zjištěná data naznačují, že k jejich páchaní dochází spíše u příslušníků věkově mladších a s kratší dobou služby, ovšem informace získané z rozhovorů s vybranými služebními funkcionáři tento vliv jednoznačně nepotvrzují, jde tedy spíše o náhodu.

I s ohledem na uvedený nízký počet kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, se další souvislosti a vnější i vnitřní okolnosti, které by jejich páchaní ovlivňovaly, nepodařilo najít.

5.2 Vyhodnocení rozhovorů

Provedené rozhovory potvrdily názor autora práce, že platná právní úprava řízení ve věcech služebního poměru a zejména řízení kázeňského se z pohledu služebních funkcionářů, kteří podle ní mají postupovat v konkrétních případech a v rámci konkrétních řízení, jeví jako nedostatečná a neúplná a bez přesného systému. Z rozhovorů rovněž vyplynulo, že byť jsou pro služební funkcionáře organizována různá školení týkající se řízení ve věcech služebního poměru, není jich dostatek a služební funkcionáři si musejí své znalosti a informace doplňovat samostudiem. Služební funkcionáři často musejí při jimi vedených kázeňských řízeních čerpat z několika různých zdrojů, a to jednak příslušných právních předpisů (zákona o služebním poměru, správního řádu, přestupkového zákona a dalších), jednak z judikatury, která je však často roztržitá a nepřehledná. Všichni oslovení respondenti by uvítali sjednocení v této oblasti. Rovněž se shodli na tom, že příslušníci – účastníci řízení mají v současné době lepší znalosti o svých právech v rámci kázeňského řízení, že si častěji než dříve volí zmocněnce – specialisty na kázeňské řízení, což často vede k tomu, že kázeňské řízení není definitivně skončeno v rámci rozhodování služebních funkcionářů (tj. v rámci Policie České republiky), ale až rozhodnutím soudu v rámci soudního přezkumu rozhodnutí služebního funkcionáře. Z rozhovorů rovněž vyplynulo, že nelze jednoznačně konstatovat, že by páchání kázeňských přestupků nebo jednání, která mají znaky přestupku, bylo ovlivňováno věkem příslušníků nebo délkou trvání jejich služebního poměru.

5.3 Vyhodnocení judikatury

Cílem praktické části diplomové práce bylo na základě analýzy jednotlivých institutů a stadií řízení ve věcech služebního poměru včetně kázeňského řízení vymezit jejich charakteristiky s odkazem na vyvíjející se judikaturu v této oblasti. K naplnění tohoto cíle autor práce aktivně vyhledal a shromáždil judikáty dotýkající se řízení ve věcech služebního poměru. Jejich analýzou bylo zjištěno, že v současné době již existuje poměrně rozsáhlá judikatura v této oblasti, a to jak judikatura přímo vycházející ze zákona o služebním poměru, tak judikatura vycházející z dalších souvisejících právních předpisů, zejména správního řádu a přestupkového zákona, která se dá rovněž na řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského vztáhnout. Tato judikatura od nabytí účinnosti zákona o služebním poměru prošla určitým vývojem, který je rovněž v této práci

naznačen a zmíněn, kdy některé otázky v této oblasti byly v dřívější době v soudních rozhodnutích zodpovídány jinak, než je tomu v současné době, ovšem postupně se zejména vlivem sjednocovací rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu tato judikatura upřesňuje a sjednocuje, o zásadních otázkách souvisejících s řízením ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského už tedy v rámci judikatury – až na drobné výjimky – není sporu.

Dle názoru autora práce, podpořeného jednotlivými judikáty citovanými v předchozích částech práce, judikatura ovlivňuje a spoluvytváří právní úpravu problematiky řízení ve věcech služebního poměru v podstatné míře, neboť často až rozhodnutí soudů doplňují mezery v této úpravě, odstraňují rozpory, vymezují a vysvětlují jednotlivé pojmy a rovněž vymezují vzájemné vztahy mezi právními předpisy, které se k tomuto řízení vztahují.

Jako příklad judikátu, který upřesňuje a vymezuje pojem, který není v zákoně o služebním poměru ani v jiných právních předpisech dostatečně vymezen, lze uvést náleží Ústavního soudu, sp. zn. III. Ús 2428/13-1 ze dne 13. června 2014⁶, ve kterém je vymezena povaha služebního poměru a jeho vztah k poměru pracovnímu. Zatímco v zákoně o služebním poměru příslušníků pojem „služební poměr“ přímo definován není a dá se toliko dovodit z § 1 odst. 1 tohoto zákona, ve kterém se uvádí, že tento zákon upravuje *„právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu“*, citovaný náleží Ústavního soudu upřesňuje, že *„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“*.

Dalším příkladem, kdy až v judikátu dochází k upřesnění vymezení pojmů nedostatečně definovaných v zákoně o služebním poměru včetně stanovení jejich vzájemného vztahu, je rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku 6 As 165/2015-38 ze dne 26. července 2016⁶², zabývající se pojmy „kázeňský přestupek“ a „jednání, které má znaky přestupku“. Zatímco pojem „kázeňský přestupek“ definuje zákon o služebním poměru ve svém § 50 odst. 1 jako *„Zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“* a výslovnou definici pojmu „jednání, které má znaky přestupku“ tento zákon vůbec neobsahuje. V uvedeném rozsudku

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se pak oba pojmy upřesňují a navzájem vymezují takto: „*Je nepochybné, že zákon o služebním poměru rozlišuje mezi dvěma typy správních deliktů spáchaných policisty. Jednak je jím kázeňský přestupek podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru, jímž „je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“ Druhým typem deliktu je pak jednání, které má znaky přestupku (viz § 186 odst. 1 věta první 2. alt zákona o služebním poměru, s odkazem v poznámce pod čarou na zákon o přestupcích, a § 189 téhož zákona, viz též vylučovací klauzule užívající mimo jiné taky pojmy „jednání, které má znaky přestupku“ v § 50 odst. 1 větě první i u zákona o služebním poměru). Oba dva delikty stojí vedle sebe a hmotně právně jsou definovány odlišným způsobem. Kázeňský přestupek je definován jakousi generální klauzulí podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ta svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností policisty, jak jsou definovány ve zmíněném zákoně, například v jeho § 45 a násl., či v jiných zákonech. Druhý typ správního deliktu, jednání, které má znaky přestupku, nemá v zákoně o služebním poměru plnohodnotnou definici skutkových podstat, nýbrž je konstruován jako delikt se skutkovými podstatami definovanými v jednotlivých zákonech upravujících přestupky. Rozsah, v jaké se pro určení podmínek odpovědnosti za tento správní delikt použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 zákona o služebním poměru.“*

Příkladem judikátu, který zužuje výklad ustanovení zákona o služebním poměru, je rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 196/2008 - 95-97 ze dne 16. září 2011⁵³, zabývající se vykonatelností rozhodnutí. V § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru je sice uvedeno, že „*byla-li podána žaloba podle odstavce 1 proti pravomocnému rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, odkládá se vykonatelnost tohoto rozhodnutí do nabytí právní moci rozhodnutí soudu*“, přičemž gramatickým výkladem se dojde k závěru, že vykonatelnost rozhodnutí se odloží v případě uložení „všech“ kázeňských trestů, uvedený rozsudek Městského soudu v Praze tento výklad zužuje takto: „*Podání správní žaloby proti rozhodnutí služebního funkcionáře o kázeňském trestu podle § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, může odložit vykonatelnost tohoto rozhodnutí jen v případě, že splnění uloženého trestu může být exekučně vynuceno, to není případ kázeňského trestu odnětí služební hodnosti podle § 51*

odst. 1 písm. d) citovaného zákona. Je-li tu pravomocné rozhodnutí, jímž byl příslušníkovi uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, musí být příslušník v souladu § 42 odst. 1 písm. e) citovaného zákona propuštěn ze služebního poměru bez ohledu na to, že v mezidobí podal správní žalobu proti rozhodnutí o kázeňském trestu.“

V teorii i praxi dlouho řešenou otázku povahy řízení ve věcech služebního poměru a možnosti subsidiárního (podpůrného) využití správního řádu řeší například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 79/2011-62 ze dne 21. září 2011²¹, ve kterém se uvádí: „Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na podpůrné použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak na druhé straně neobsahuje ani ustanovení vylučující použití správního řádu. Podle § 170 tohoto zákona řízení ve věcech služebního poměru se „rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků“, přičemž služební funkcionář v něm vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Ačkoli zákon o služebním poměru obsahuje v části XII. poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu na základě ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, která zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“

6 Závěr

Cílem teoretické části diplomové práce bylo na základě provedené obsahové analýzy právních textů zpracovat právní úpravu problematiky řízení ve věcech služebního poměru se zaměřením na řízení kázeňské. S tímto cílem úzce a neoddelitelně souvisí i jeden z dílčích cílů praktické části práce, a to na základě analýzy charakteristiky jednotlivých institutů a stadií řízení ve věcech služebního poměru včetně kázeňského řízení vymezit jejich charakteristiky s odkazem na vyvíjející se judikaturu v této oblasti.

Po zpracování praktické i teoretické části diplomové práce dospěl její autor k závěru, že právní úprava řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského je značně roztržštěná a neúplná. Tento závěr byl potvrzen i v rámci rozhovorů s vybranými služebními funkcionáři s kázeňskou pravomocí. Zákon o služebním poměru sice obsahuje část dvanáctou nazvanou přímo „*Řízení ve věcech služebního poměru*“, ovšem tato část obsahuje pouze 28 paragrafů, ve kterých není ani zdaleka obsažena komplexní a tedy zároveň autonomní úprava všech institutů a stadií řízení ve věcech služebního poměru. Z tohoto důvodu nezbyvá služebním funkcionářům, kteří toto řízení vedou, než „hledat“ další zdroje informací a právních předpisů, podle nichž by mohli při vedení řízení postupovat, i mimo zákon o služebním poměru. Obsahovou analýzou shromážděných podkladů autor práce zjistil, že těmito zdroji jsou jednak jiné právní předpisy (zejména správní řád a přestupkový zákon), jednak interní akty řízení příslušných vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů (ve kterých jsou například konkretizována některá obecnější ustanovení zákona o služebním poměru) a dále judikatura. Právě judikatura hraje významnou úlohu při spoluvytváření právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru, neboť často až rozhodnutí soudů doplňují mezery v této úpravě, odstraňují rozpory, vymezují a vysvětlují jednotlivé pojmy a rovněž vymezují vzájemné vztahy mezi právními předpisy, které se k tomuto řízení vztahují.

V rámci práce byla shromážděna a citována celá řada judikátů, ve kterých je například konstatována a hodnocena celková teoreticko-právní povaha pojmu „služební poměr“, jeho charakteristické rysy a vztah jednotlivých právních předpisů ke služebnímu poměru. Analýzou těchto judikátů, doplněných analýzou dalších právních textů včetně právních předpisů autor práce zjistil, že služební poměr je institutem veřejného práva, právním poměrem státně-zaměstnaneckým, který se odlišuje od poměru pracovního, který je naopak institutem soukromého práva. Z tohoto důvodu se na služební poměr nevztahují

pracovněprávní předpisy včetně zákona č. 262/2006 Sb. Rovněž bylo zjištěno, že na řízení ve věcech služebního poměru se subsidiárně vztahuje i obecná správně procesní úprava, obsažená zejména ve správním řádu. K tomuto závěru je třeba doplnit, že toto subsidiární použití správního řádu na řízení ve věcech služebního poměru si v řadě případů vyžádala již samotná praxe, neboť vzhledem k tomu, že zákon o služebním poměru některé instituty nezbytné pro provedení řízení vůbec neupravuje, případně je sice zmiňuje, ale dále již neupravuje, jakým způsobem je například získat či použít, nezbylo služebním funkcionářům, než si v zájmu zajištění alespoň částečné právní jistoty, ochrany práv účastníka řízení a předvídatelnosti správního rozhodování „pomoci“ subsidiárně příslušnými ustanoveními správního řádu jako obecného správně procesního předpisu. Judikatura pak takovýto postup převzala, potvrdila a uznala za možný a správný.

Analýzou příslušných ustanovení zákona o služebním poměru a (opět) souvisejících judikátů bylo rovněž zjištěno, že kromě správního řádu se v rámci právě kázeňského řízení, respektive v jeho části – řízení o jednání, které má znaky přestupku, využívají i právní předpisy přestupkového práva, zejména přestupkový zákon. V tomto případě je však jeho využití v rámci řízení o jednání, které má znaky přestupku, umožněno na základě delegace, obsažené přímo v § 189 zákona o služebním poměru, tedy nikoli „jen“ na základě subsidiarity, jak je tomu v případě správního řádu.

Základními pojmy kázeňského řízení jsou „kázeňský přestupek“ a „jednání, které má znaky přestupku“. Tyto pojmy byly v práci vymezeny – zatímco definice kázeňského přestupku je přímo v zákoně o služebním poměru obsažena v § 50, definice jednání, které má znaky přestupku v něm obsažena není, je třeba ji dovodit výkladem několika ustanovení zákona o služebním poměru a opět zde přistupuje výklad tohoto pojmu v judikatuře. Oba pojmy byly vymezeny každý jednotlivě i ve vzájemné komparaci. Obdobně byly vymezeny a komparovány pojmy „řízení o kázeňském přestupku“ a „řízení o jednání, které má znaky přestupku“, přičemž dle názoru autora práce je právní úprava řízení o jednání, které má znaky přestupku, oproti právní úpravě řízení o kázeňském přestupku (a rovněž i oproti „obecné“ právní úpravě řízení ve věcech služebního poměru) úplnější, přesnější a obsáhlejší, což je důsledkem především výše uvedené delegace na ustanovení přestupkového zákona.

V rámci praktické části diplomové práce byl zjištěn celkový počet kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, o nichž se vedlo na krajském ředitelství

řízení v období let 2013 až 2017 a provedeno jejich rozčlenění a následná analýza podle stanovených kritérií. Výsledky této analýzy jsou podrobněji zhodnoceny v části 4.1.

Cíle teoretické i praktické části diplomové práce tedy byly – s drobnou výjimkou nenalezení výraznějších souvislostí a vnějších i vnitřních okolností ovlivňujících páchaní kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku v rámci krajského ředitelství – naplněny.

Z rozhovorů s vybranými služebními funkcionáři s kázeňskou pravomocí rovněž vyplynul závěr, který může autor práce potvrdit i na základě svých osobních zkušeností, že příslušníci si svá práva v rámci řízení ve věcech služebního poměru stále více hájí. A hájí si je nejen sami, ale do řízení o těchto jejich právech a povinnostech stále častěji vstupují i specialisté na tuto problematiku (ať už přímo advokáti, nebo jiné osoby) jako zmocněnci příslušníků – účastníků řízení, což přispívá i k tomu, že tato řízení nejsou skončena v rámci Policie České republiky, ale pokračují až před soudy. Tento stav je dle názoru autora práce zapříčiněn i určitým „uvolněním“ vztahu příslušník – Policie České republiky, souvisejícím především s tím, že Policie České republiky již není přísně vojensky organizovaným sborem a že tedy vztah příslušníka k ní, respektive ke státu se více přiblížil vztahu zaměstnanec – zaměstnavatel, jakož i určitým celkovým posunem ve společnosti, kdy každý je více tlačěn k tomu „postarat se sám o sebe“.

I tyto okolnosti vedou k tomu, že nejen na služební funkcionáře jsou kladeny stále vyšší požadavky, pokud jde o znalost předmětné právní úpravy, která je – jak bylo výše konstatováno – dle názoru autora práce značně roztržštěná a neúplná, což ovlivňuje i nejednotný postup jednotlivých služebních funkcionářů v rámci kázeňského řízení.

Ke zlepšení tohoto stavu a sjednocení postupu při řešení kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, doporučuje autor práce následující opatření:

- a) změnu současné právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení kázeňského obsažené v zákoně o služebním poměru spočívající buď v doplnění úpravy chybějících institutů tohoto řízení a dalších souvisejících ustanovení tak, aby bylo tato úprava komplexní a samostatná a nebylo nutné subsidiárně používat jiné právní předpisy a složitě dohledávat tyto instituty a pravidla pro vedení řízení v judikátech apod., nebo v jednoznačném výslovném stanovení toho, jak (podle jakých ustanovení jiného právního předpisu) postupovat v případě, že nějaký institut nebo postup nezbytný pro řádné provedení řízení není výslovně v zákoně o služebním poměru upraven, případně v kombinaci obou těchto způsobů,

- b) vytvoření jednotné a komplexní metodické pomůcky k postupu služebních funkcionářů v rámci kázeňského řízení,
- c) provádění pravidelných školení služebních funkcionářů zaměřených na právní úpravu kázeňského řízení, metodiku postupu služebních funkcionářů v rámci tohoto řízení včetně seznámení s aktuálními změnami a poznatky z praxe a judikatury v této oblasti.

Seznam použitých zdrojů

Knížní literatura

Tomek, JUDr. Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Olomouc : Anag, spol.s.r.o., 2012. 978-80-7263-752-2

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950, ISBN 978-80-7400-607-4

Jemelka, L, Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1

Správní řád : změny správního řádu od 1.7.2017 ; Přestupky : od 1.7.2017 : zákon o některých přestupcích : zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ; Soudní řád správní. Ostrava: Sagit, 2017. ISBN 978-80-7488-234-0.

Trylč, L. -- Schmied, Z. *Zákoník práce (2017). Zákoník práce 2017 : se stručným souhrnným komentářem k jednotlivým oblastem právní úpravy, s některými nejnovějšími judikáty Ústavního soudu a Nejvyššího soudu*. Olomouc: ANAG, 2017. ISBN 978-80-7554-058-4., s. 167

Vangeli, B.: *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, 483 s..ISBN 978-80-7400-543-5

Internetové zdroje

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 26/2005-9 ze dne 13. prosince 2007 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0026_0Konf0500009A_prevedeno.pdf

Nález Ústavního soudu sp. zn. III Ús 2428/13-1 ze dne 13. června 2014 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

<https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=84338&pos=1&cnt=1&typ=result>

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2686/2015 ze dne 19. prosince 2016 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/75A2F644AC174D2DC12580D80041AE51?openDocument&Highlight=0

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 1/2007-68 ze dne 16. května 2007 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0001_3Ads_0700068A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 1/2006-141 ze dne 31. října 2006 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0001_8Ans_0600141A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 62/2014-69 ze dne 4. února 2015 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0062_6As__1400069_20150212083410_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 133/2012-19 ze dne 27. listopadu 2013 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0133_3Ads_120_20131128080218_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 79/2011-62 ze dne 21. září 2011 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0079_3Ads_110_20110930010219_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. ledna 2014 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0117_3Ads_12_20140129095213_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 149/2018-49 ze dne 16. března 2009 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0139_4Ads_0800049A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 70/2011-95 ze dne 5. října 2011 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0070_3Ads_110_20111017021134_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 83/2014-43 ze dne 24. července 2015 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0083_8As__1400043_20150730150934_prevedeno.pdf

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 100/1994 ze dne 28.1.1096 [online]. [cit. 19.1.2019] Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptcojzhbpxg2ttl4ztina>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 44/2010-132 ze dne 30. prosince 2010 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0044_4Ads_1000_20110125022149_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 29/2009-48 ze dne 13.listopadu 2009 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0029_5As__0900_5f262109_a567_42bb_97dd_de3d7bde2fec_prevedeno.pdf

Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 329/4 ze dne 3. března 2005 [online]. [cit. 2018-04-27] Dostupné z:

<https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=21008&pos=1&cnt=1&typ=result>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 33/2013-31 ze dne 27. listopadu 2013 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0033_6Ads_13_20131210161529_prevedeno.pdf;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 87/2015-33 ze dne 20 srpna 2015 [online]. [cit. 2018-04-27] Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0087_9As__1500033_20150821072623_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. ledna 2014 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0117_3Ads_12_20140129095213_prevedeno.pdf

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 196/2008-95-97 ze dne 16. září 2011 [online]. [cit. 2008-04-13]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2008/5_Ca_196_2008_95_20111102051543_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 169/2009 ze dne 28. dubna 2010 [online]. [cit. 2018-04-13] Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0169_6Ads_0900140A_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 87/2014-65 ze dne 24. září 2015 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/008710As__1400065_20151022153840_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 165/2015-38 ze dne 26. července 2016 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0165_6As__1500038_20160804151126_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 36/2010-44 ze dne 19. května 2010 [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0036_1As__1000044A_prevedeno.pdf

Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, [online]. [cit. 2018-04-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 303/2016 ze dne 21. prosince 2006 [online]. [cit. 2018-04-27]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0303_1As__1600064_20170119153045_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 260/2015-44 ze dne 17. prosince 2015 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0260_7As__1500044_20160120143649_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 129/2016 – 89 ze dne 29. července 2016. [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0129_2As__1600089_20160808151212_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 166/2009 – 76 ze dne 29. dubna 2010 [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0166_4Ads_0900_10a68424_fa5a_4233_af9d_5277447243ac_prevedeno.pdf

Odborné články

Fiala, JUDr. Zdeněk, Ph.D., *Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů. Bezpečnostní teorie a praxe*, Praha: Policejní akademie České republiky, 2017, roč. 17, č. 1, s. 69-90. ISSN 1801-8211.

Použité právní předpisy

zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů

zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 410/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policejního sboru Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 247/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění

pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

nařízení vlády č. 201/2010 Sb., o způsobu evidence úrazů, hlášení a zasílání záznamu o úrazu

vyhláška č. 238/2016 Sb., kterou se stanoví seznam činností zakázaných těhotným příslušnicím, příslušnicím do konce devátého měsíce po porodu a příslušnicím, které kojí

vyhláška č. 433/2004 Sb., kterou se stanoví druh a vzor služebních medailí bezpečnostních sborů a důvody pro jejich udělení, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

nařízení vlády č. 506/2004 Sb., kterým se stanoví způsob přípravy na služební zkoušku, obsah služební zkoušky, její průběh, hodnocení a ukončení, ve znění pozdějších předpisů

nařízení vlády č. 507/2004 Sb., kterým se stanoví obsah a způsob poskytování údajů do informačního systému o služebním příjmu, ve znění pozdějších předpisů

nařízení vlády č. 508/2004 Sb., kterým se stanoví vzory hodnostního označení příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

nařízení vlády č. 104/2005 Sb., kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech, ve znění pozdějších předpisů

Přílohy

Příloha č. 1: Žádost o statistické podklady

V Jihlavě dne 2. srpna 2018

Přílohy: 2

**Krajské ředitelství policie kraje Vysočina
k rukám ředitele**

Žádost o statistické podklady pro diplomovou práci

Sloužím na Krajském ředitelství policie kraje Vysočina (dále jen „krajské ředitelství“) na oboru služby pořádkové policie krajského ředitelství. V současné době si doplňuji vysokoškolské vzdělání, a to na České zemědělské univerzitě v Praze, obor Veřejná správa a regionální rozvoj.

Závěrečnou diplomovou práci zpracovávám na téma „**Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků PČR se zaměřením na řízení kázeňské**“. V praktické části této diplomové práce bych chtěl analyzovat situaci v oblasti kázeňských přestupků a jednání, která mají znaky přestupku, na krajském ředitelství, a to za posledních 5 let (roky 2013 až 2017)

Z tohoto důvodu bych Vás chtěl požádat o poskytnutí statistických podkladů pro uvedenou analýzu, a to v rozsahu a dle pokynů uvedených v přílohách. Žádám o zpracování tabulky za jednotlivé vedoucí územních odborů krajského ředitelství a za další služební funkcionáře s kázeňskou pravomocí v rámci krajského ředitelství, (pokud nějaké kázeňské řízení vedli).

Z důvodu zapracování statistických podkladů do diplomové práce bych chtěl požádat o zpracování podkladů do konce měsíce září 2018.

Předem děkuji za kladné vyřízení mé žádosti.

mjr. Bc. Martin Kratochvíl

Příloha č. 2: Tabulka k vyplnění

rok	kázeňský přestupek	jednání, která mají znaky PŘ			rok nástupu k PČR	rok narození
		doprava		ostatní		
		počet	alkohol (JNL) ANO/NE	počet		
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						
16						
17						
18						
19						
20						
21						
22						
23						
24						
25						
26						
27						