

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra soukromého práva

Kárná odpovědnost u státních zaměstnanců

Bakalářská práce

Punitive Liability for Civil Servants

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Mgr. Kateřina BLAŽKOVÁ

AUTOR PRÁCE

Adéla KARLOVÁ

PRAHA

2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Chomutově, dne 14. 3. 2024

Adéla Karlová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucí mé bakalářské práce, paní Mgr. Kateřině Blažkové, především za její vstřícnost a konzultace ke zpracování mé bakalářské práce. Dále bych též chtěla vyjádřit vděk mé rodině za jejich trpělivost a podporu během celého mého studia, bez nichž bych tuto práci pravděpodobně nedokončila. Děkuji i svým přátelům, kteří mě provázeli v průběhu mého studia.

ANOTACE

Bakalářská práce se zabývá kárnou odpovědností u státních zaměstnanců dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Pro následné pochopení této problematiky je zpočátku stručně definovaný historický exkurz do právní úpravy státní služby, na který navazuje působnost ZSS a vymezení pojmů. V další části jsou popsány práva a povinnosti státních zaměstnanců, jež jsou důležité pro stěžejní téma, a tím je kárná odpovědnost. Ta je rozčleněná do několika kapitol, jako je kárné provinění, kárné opatření, kárná komise 1. a 2. stupně či zahájení a zahlazení kárného řízení. Důraz je kladen na právní normy a komentované znění zákona, které ilustrují praktické situace spojené s kárnou odpovědností státních zaměstnanců s cílem poskytnout návrhy *de lege ferenda*.

KLÍČOVÁ SLOVA

státní zaměstnanec * státní služba * zákon o státní službě * služební kázeň * kárná odpovědnost * kárné provinění * kárná komise * kárné opatření * kárné řízení

ANNOTATION

The bachelor thesis deals with punitive liability of civil servants according to Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service. For the subsequent understanding of this issue, a brief historical excursion into the legal regulation of the civil service is initially defined, followed by the scope of this Act and the definition of terms. In the next section, the rights and obligations of civil servants are described, which are relevant to the central topic, namely punitive liability, which is divided into several chapters such as disciplinary offences, disciplinary measures, disciplinary commissions of the first and second degree or the initiation and extinction of disciplinary proceedings. Emphasis is placed on legal norms and annotated text of the law that illustrate practical situations related to disciplinary liability of civil servants in order to provide *de lege ferenda* suggestions.

KEYWORDS

civil servant * civil service * Civil service Act * official discipline * disciplinary responsibility * disciplinary offense * disciplinary committee * disciplinary measures * disciplinary proceeding

Seznam zkratek

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

LZPS – Listina základních práv a svobod

MV – ministerstvo vnitra

NÚKIB – národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

ZPr – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

ZSS – zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Obsah

Úvod.....	8
1 Právní úprava	10
1.1 Historický exkurz do právní úpravy	10
1.2 Tvorba zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě	11
1.3 Působnost zákona	13
2 Vymezení klíčových pojmů	15
2.1 Pojem státní služba.....	15
2.2 Obor služby.....	16
2.3 Státní zaměstnanec	16
3 Povinnosti a práva státních zaměstnanců	18
3.1 Povinnosti státních zaměstnanců	18
3.2 Práva státních zaměstnanců.....	22
3.3 Omezení některých práv státních zaměstnanců	23
4 Kárná odpovědnost	24
4.1 Služební kázeň	24
4.2 Kárné provinění	25
4.2.1 Znaký kárného provinění.....	26
4.2.2 Škodlivost.....	29
4.2.3 Uložení výtky.....	31
4.3 Kárné opatření	33
4.3.1 Upuštění od kárného opatření.....	39
4.3.2 Zhlazení kárného opatření	39
4.4 Zánik kárné odpovědnosti.....	41
5 Výkon kárné pravomoci	42
5.1 Kárné komise	42
5.1.1 Složení kárné komise	42

5.1.2	Kárná komise prvního stupně.....	45
5.1.3	Kárná komise druhého stupně	46
6	Kárné řízení	48
6.1	Zahájení kárného řízení	48
6.1.1	Podnět.....	48
6.2	Průběh kárného řízení	50
6.2.1	Společné kárné řízení	51
6.2.2	Práva státního zaměstnance při kárném řízení	52
6.2.3	Presumpce nevinny.....	53
6.2.4	Usnášení a rozhodnutí	53
6.3	Zastavení řízení	54
7	Návrhy <i>de lege ferenda</i>	56
	Závěr.....	58

Úvod

Tato bakalářská práce pojmenovaná „Kárná odpovědnost u státních zaměstnanců“, jak již z názvu vyplývá, se věnuje právnímu postavení státních zaměstnanců vykonávajících státní službu s důrazem na institut kárné odpovědnosti. Kárná odpovědnost je klíčovým aspektem veřejné správy a má za cíl udržovat služební kázeň, zajišťovat spravedlnost a chránit zájmy veřejnosti. Kárná odpovědnost je důležitým aspektem pro státní zaměstnance, jež jsou ve služebním poměru. Státní zaměstnanci mají specifické postavení ve veřejné správě, neboť vykonávají služební poměr ve veřejnoprávním vztahu a jsou na ně kladeny zvýšené požadavky. Ty jsou stanoveny zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, v metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení a v jiných právních předpisech.

Hlavním cílem této bakalářské práce je především důkladné vymezení a osvětlení problematiky kárné odpovědnosti, zejména s ohledem na aktuální platné právní předpisy, jejich výklady a odborné komentáře. Vzhledem k tomu, že kárná odpovědnost není upravena samostatným zákonem, ale je upravena ve čtvrté části zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, a pro její přesný výklad je často využíván subsidiárně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, je tedy pro práci klíčové propojení těchto právních předpisů a jejich aplikace. Z velké části je v práci využívána deskriptivní metoda, neboť je nezbytné pochopit jednotlivá ustanovení a pojmy ze ZSS pro následnou analýzu. Analýza právních předpisů je užitá za účelem zhodnocení aktuálního ZSS a pro případné formulování návrhů *de lege ferenda* pro efektivnější výkon státní správy. Dalším stanoveným cílem je zhodnocení a formulace kladů a případných negativ ZSS.

Struktura práce je rozdělena do sedmi hlavních kapitol, které obsahují další podkapitoly, které zajišťují přehlednost práce. První kapitola je věnována historickému exkurzu do právní úpravy a dále je zde vymezeno schvalování a postavení nynějšího zákona a jeho pozitivní i negativní působnost. V následující kapitole je obsaženo základní pojmové vymezení, které je nezbytné pro správný výklad následujících kapitol. Konkrétně se jedná o termíny státní služba, státní

zaměstnanec a obor služby. V třetí části jsou analyzována práva a povinnosti státních zaměstnanců, která jsou klíčová pro porozumění hlavní čtvrté kapitoly – kárná odpovědnost státních zaměstnanců. V této kapitole je definována kárná odpovědnost prostřednictvím pojmu služební kázeň a následuje rozsáhlá podkapitola kárného provinění, která jej zkoumá. Zde jsou objasněny znaky kárného provinění, co znamená škodlivost a jak lze řešit drobné nedostatky ve výkonu služby. Další podkapitolou kárné odpovědnosti je kárné opatření, kde nalezneme druhy kárných opatření, kdy lze od opatření upustit a kdy je opatření zahlazeno. Tuto kapitolu uzavírá podkapitola zánik kárné odpovědnosti. Další část upravuje výkon kárné pravomoci, kam spadají kárné komise prvního a druhého stupně a jejich složení. Předposlední segment upravuje institut kárného řízení a jeho jednotlivé prvky, jimiž jsou: zahájení kárného řízení, přítomnost podnětu, průběh kárného řízení a důvody pro zastavení řízení. A na závěr jsou shrnuty návrhy *de lege ferenda*.

1 Právní úprava

1.1 Historický exkurz do právní úpravy

Vývoj právní úpravy státní služby byl složitý a dlouhodobý proces. Historie této problematiky je velmi obsáhlá, ve skutečnosti ji lze datovat již od středověku, kde ale nelze hovořit o celistvém právním předpisu, avšak už v tomto období můžeme zaznamenat vědomé rozdělování veřejného a soukromého sektoru. Přítomnost účinné právní úpravy vztahující se ke státní službě v České republice (dále jen „ČR“) lze datovat k první republice, neboť v roce 1918 Československo adaptovalo systém státní služby Rakouska-Uherska tzv. *služební pragmatiku*.¹ Služební pragmatika byla jedním z prvních zákonů, který oddělil státní zaměstnance a služební poměr od pracovněprávních vztahů. Služební pragmatika se v českém právu ukotvila na relativně dlouhá léta až do roku 1950.²

V roce 1950 stávající právní úprava pozbyla účinnosti a státní zaměstnanci již nebyli předmětem tohoto specifického vztahu a jejich právní postavení upravovaly především pracovněprávní předpisy.³ Výjimka byla v systému odměňování státních zaměstnanců a soudců, který upravoval *zákon č. 66/1950 Sb., zákon o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a soudcovský zákon č. 67/1950*.⁴ Ovšem i tyto zákony byly později zrušeny, a to konkrétně s účinností 1. ledna 1966 přijetím zákoníku práce, a pak také zákonem č. 262/2006 Sb., *Zákoník práce*⁵ (dále jen „ZPr“), jimž byl nahrazen původní ZPr účinný do 1. ledna 2007 a státní služba se stala předmětem pracovněprávního vztahu nikoliv veřejnoprávního vztahu.

Dlouhé roky byla práva i povinnosti státních zaměstnanců upravována v ZPr, konkrétně ve třinácté části – společná ustanovení Hlava II. § 303. Trvalo několik desítek let než zákon, který známe nyní – *zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě*⁶,

¹ Zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř. z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami

² PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. XXXVII

³ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vyd. Brno: Bizbooks 2017. 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2. s.10

⁴ Zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů

⁵ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

byl přijat. *Po roce 1989 a po přijetí Ústavy ČR, byl vytvořen ústavní předpoklad vydání nové právní úpravy, která by upravovala službu státu.*⁷ Po roce 2000 započaly první diskuze a aktivity zaměřené na reformu a modernizaci veřejné správy a státní služby v ČR. V této době byla iniciována příprava návrhů a průzkumů potřebných změn s cílem aktualizovat systém veřejné správy a státní služby podle nových požadavků a výzev společnosti. Dne 16. března 2003 byla podepsána smlouva o přistoupení ČR k Evropské unii (dále jen „EU“), čímž byly stanoveny určité podmínky a požadavky, které ČR přijala. Tento vstup do EU ještě zdůraznil potřebu zavedení a upravení právního rámce státní služby v souladu s evropskými standardy a směrnicemi. I přesto, že byla potřeba právní úpravy státní služby diskutována již v předchozích letech, vstup do EU tuto potřebu pouze potvrdil a podtrhl její naléhavost.

V roce 2002 byl schválen tzv. *služební zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech*. Nicméně jeho účinnost byla kontinuálně odkládána a během této třináctileté doby byl původní zákon několikrát novelizován, avšak ani tyto změny nevedly k jeho skutečnému nabytí účinnosti.

Jak již bylo dříve zmíněno, jednou z podmínek pro vstup do EU byla existence jednotné právní úpravy pro státní službu. I přesto, že ČR vstoupila do EU před devíti lety, tento závazek dosud nesplnila. EU uvažovala o přijetí razantních opatření, mezi kterými byly i možné sankce. Na začátku roku 2014 vzniklo tedy několik návrhů od vlády ČR a Poslanecké sněmovny na novelizaci doposud neúčinného služebního zákona č. 218 z roku 2002.⁸

1.2 Tvorba zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Vzhledem k dlouhému procesu úpravy a novelizace služebního zákona po dobu více než 12 let, byl vypracován zcela nový návrh zákona, který je nyní platný a účinný. Schválení tohoto nového zákona nebylo výsledkem jednoduchého

⁷ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 13

⁸ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. XLII

legislativního procesu. Jakožto samotná tvorba právního rámce problematiky státní služby trvala několik let a byla poměrně složitá, zdlouhavá. Obdobně probíhal proces schvalování nového zákona. Původní zákon tedy nahradila nová právní úprava, jejíž první čtení se uskutečnilo 22. ledna 2014 v Poslanecké sněmovně. První čtení slouží k předložení návrhu zákona a zkoumají se spíše základní principy nežli podrobnosti právní normy. Posléze následovalo několik jednání o komplexním pozměňovacím návrhu až do června téhož roku. 16. července proběhlo druhé čtení v Poslanecké sněmovně, kde se zpravidla nachází větší prostor pro podrobnější zkoumání jednotlivých paragrafů a v této části s podávají a navrhuji pozměňovací návrhy. V srpnu se věcným garantem pro sekci státní služby stalo Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“) a tentýž měsíc MV začalo pracovat a připravovat komplexní pozměňovací návrh.

V září roku 2014 proběhlo opakované druhé čtení a o měsíc později se uskutečnilo třetí čtení, kde se hlasovalo o konečném znění zákona a o jeho přijetí.⁹ *Při třetím čtení se po dlouhých dvanácti letech podařilo schválit hlasy 127 ze 172 přítomných poslanců de facto nový návrh zákona o státní službě.*¹⁰ Zákon po schválení postoupil do Senátu, kde byl schválen 47 hlasy ze 71. Avšak tehdejší prezident Miloš Zeman zákon 8. října vetoval. Pokud je zákon vetován prezidentem, tak se právní akt vrací zpět do Poslanecké sněmovny, kde probíhá opětovné hlasování. V tomto bodě se již nesmí podávat pozměňovací návrhy. Pokud je vrácený zákon schválen nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhláší do Sbírky zákonů. V tomto případě bylo veto prezidenta přehlasováno a zákon se dne 6. listopadu 2014 vyhlásil do Sbírky zákonů. Následující den byla prezidentem podána ústavní stížnost na zrušení tohoto zákona. Ústavní soud jeho stížnosti s výjimkou jednoho ustanovení prezidentovi

⁹ Parlament České republiky: *Přijímání zákonů*. Online. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173> [citováno 9.1.2024]

¹⁰ STANĚK, Michal. *Služební zákon – implementace a funkčnost*. Praha, 2017. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. s. 26. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/93206/150035980.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [citováno 9.1.2024]

nevyhověl a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „ZSS“) nabyl účinnosti 1. ledna 2015.¹¹

I přestože zákon nabyl účinnosti prvním dnem roku 2015, zaměstnanci přecházeli z pracovních poměrů do služebních poměrů postupně. Převod do služebního poměru musel být postupný, jelikož mělo být převedeno přes 60 tisíc státních zaměstnanců a takový počet nelze převést najednou a během několika dní...Konkrétně od července do srpna 2015 podávali státní zaměstnanci žádosti o převedení a pokud žádosti nepodali, zůstali na úřadech nadále v pracovním poměru. Ke dni 1.7. 2015 přešli do služebního poměru všichni státní zaměstnanci na pozici představeného (vedoucí pozice).¹² Do prosince 2015 probíhalo rozhodnutí o všech zbylých žádostech státních zaměstnanců. Ve výroční zprávě za rok 2016 je uvedeno, že v roce 2016 vykonávalo státní službu ve služebním poměru celkem 62 216 státních zaměstnanců.¹³

1.3 Působnost zákona

Působnost ZSS je stanovena v prvních dvou paragrafech Hlavy I. V první části v § 1 je pozitivně vymezen okruh věcné působnosti tohoto právního předpisu. Tímto pozitivním vymezením se určuje rozsah, na který ZSS skutečně vztahuje. *Dle § 1 ZSS upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru.*¹⁴ Pojem státní zaměstnanec ZSS blíže vymezuje v § 6, který je detailněji popsán v následující kapitole – *Vymezení klíčových pojmů*. Tato kapitola se rovněž věnuje pojmům jako je státní služba či obor služby, nyní není tedy nutné tyto pojmy elaborovat. Zákon se ovšem nevztahuje pouze na státní zaměstnance ve státní službě, z § 1 odst.2) vyplývá, že zákon rovněž upravuje organizační strukturu týkající se zaměstnanců, kteří jsou v pracovněprávním

¹¹ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K., a et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s.15

¹² ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vyd. Brno: Bizbooks 2017, 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2. s. 11

¹³ Státní služba: *Výroční zpráva o státní službě za rok 2016*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocní-zprava-vyrocní-zprava-o-statni-sluzbe.aspx> [citováno 8.1.2024].

¹⁴ § 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

vztahu a pracují ve správních úřadech.¹⁵ Pro tyto zaměstnance je primárním právním předpisem Zpr, který se na jejich práva a povinnosti vztahuje s výjimkou organizační struktury jež upravuje ZSS.

Působnost je v ZSS definována i v negativním pojetí v § 2 ZSS. Tento paragraf obsahuje okruh všech státních zaměstnanců, na které se ZSS nevztahuje. Tento právní předpis neupravuje právní poměry členům vlády, tj. ministrům, místopředsedům vlády, předsedovi vlády a vedoucímu Úřadu vlády ČR. Dále jsou z úpravy vyňati zaměstnanci, kteří pracují ve prospěch nějakého člena vlády nebo jsou-li zaměstnanci kabinetu vlády. Navíc je vyňat náměstek člena vlády a také osoby, které pro něj vykonávají činnost. Rovněž se zákon nevztahuje na některé členy (ti jsou taxativně stanoveni v §2 odst. 1) určitých institucí jako je např.: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Rada Českého telekomunikačního úřadu, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Digitální a informační agentura, Národní sportovní agentura, Český statistický úřad, aj.¹⁶

V neposlední řadě není v zákoně rovněž ustanoveno postavení zaměstnanců, kteří sice pracují ve správních úřadech, avšak zastávají pouze pomocné, servisní nebo manuální úkoly, nebo řídí, organizují a dohlížejí na takové aktivity. ZSS dále podle § 2 odst. 2 neupravuje právní vztahy zaměstnanců bezpečnostních sborů, jejichž právní postavení je upraveno v zákoně č. 361/2003 Sb., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Rovněž se zákon nevztahuje na Generální štáb Armády ČR, Vojenskou policii, Vojenské zpravodajství, NÚKIB a v Národní bezpečnostním úřadu.¹⁷

¹⁵ §1 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁶ §2 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁷ Tamtéž.

2 Vymezení klíčových pojmů

I přes často nedostatečné věnování pozornosti obecným pojmům, je důležité je uvést a detailně vysvětlit. V této práci byly vybrány tři základní pojmy: státní služba, státní zaměstnanec a obor služby. I když existuje několik dalších pojmů, které by mohly být podrobně definovány, tyto tři jsou klíčové pro porozumění kontextu. Definice státního zaměstnance a státní služby poskytují základní rámec pro analýzu ZSS a kárné odpovědnosti.

2.1 Pojem státní služba

Existencí zákona o státní službě je naplňován požadavek Ústavy ČR dle čl. 79 odst. 2 „*právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“¹⁸ Pojem *státní služba* si můžeme interpretovat jako činnost a právní postavení zaměstnanců státu. Hlavním cílem státní služby je prostřednictvím státních zaměstnanců zabezpečit výkon státní správy a plnit úkoly a povinnosti ve prospěch občanů a celé společnosti. Přestože je pojem státní služba je v ZSS užíván legislativní zkratkou jen „služba“, zde bude pojem užíván celým názvem, tj. *státní služba* pro zachování přesného významu v daném kontextu.

ZSS se snaží zahrnout do svého rozsahu činností různé oblasti státní služby na základě podnětů jednotlivých ministerstev, a to co nejkomplexněji. Výkonem státní správy se pro účely ZSS rozumí 11 činností, které jsou pozitivně vyčteny v § 5 odst. 1 písm. a) - u). Službu můžeme vymezit jako činnosti vykonávané úřady bez ohledu na jejich věcné zaměření – *např. § 5 odst. 1 písm. c) příprava návrhů koncepcí, strategií a programů.*¹⁹ *Nebo naopak jako výčet oblastí a činností, které jsou charakterizované konkrétním věcným zaměřením služebního úřadu.*²⁰ Zde můžeme například zařadit z § 5 odst. 1 písmena h), i), o). Řadu těchto činností upravují samostatné a specializované zákony na konkrétní činnost – např. činnost z § 5 odst. 1 písm. o) ochrana obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný

¹⁸ Čl. 79, odst. 2 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹⁹ § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

²⁰ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s.28

system upravuje podrobněji zákon č. 239/200 Sb., o integrovaném záchranném systému²¹ a krizový zákon č. 240/2000 Sb.²²

2.2 Obor služby

Činnosti pozitivně vyčtené v § 5 odst. 1 ZSS se dále konkretizují do oborů služby. Obor služby se odkazuje na specifickou oblast, v níž zaměstnanec vykonává svou službu. Obory služby jsou uvedeny v nařízení vlády č. 1/2019 Sb.²³ Nařízení obsahuje výčet 63 oborů služby, přičemž státní zaměstnanec může ze zákona vykonávat maximálně 3 tyto obory. Státní zaměstnanec může tedy vykonávat i pouze činnost v jednom či dvou oborech, není pravidlem vykonávat službu ve 3 oborech. Státní zaměstnanec na pozici představeného může vykonávat o jeden tento obor více, jeho maximální počet je stanoven na 4 obory služby. Podmínkou pro vykonávání oboru služby je složení úřednické zkoušky z každého onoho oboru.

2.3 Státní zaměstnanec

§ 6 ZSS interpretuje pozici státního zaměstnance ve 4 znacích. Státní zaměstnanec je:

- fyzickou osobou,
- přijatý do služebního poměru,
- přijatý na služební místo či jmenován na služební místo představeného,
- a vykonává některou z činností uvedenou v § 5 odst. 1 ZSS.²⁴

Všechny uvedené čtyři znaky musí být splněny kumulativně, což znamená, že všechny podmínky musí být dodrženy bez výjimky. Státní zaměstnanec musí být fyzickou osobou, tudíž právnická osoba nemůže vykonávat funkci státního zaměstnance. Další nezbytnou podmínkou je přijetí do služebního poměru, do kterého je státní zaměstnanec přijímán prostřednictvím výběrového řízení. Proces přijetí státního zaměstnance do služebního poměru a jeho zařazení na konkrétní

²¹ Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²² Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve změně některých zákonů

²³ Nařízení č. 1/2019 Sb., nařízení vlády o oborech státní služby

²⁴ § 6 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

služební místo je vymezen v ZSS v § 30 odst. 1 a 2.²⁵ Tento paragraf se rovněž vztahuje na rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného.

²⁵ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 18

3 Povinnosti a práva státních zaměstnanců

Povinnosti a práva státních zaměstnanců jsou důležitým aspektem nejen pro kárnou odpovědnost, nýbrž pro fungování celé státní správy v ČR. V každém právním státě jsou zakořeněny určité zásady, morální hodnoty, které formují a udržují společnost. Tyto zásady se opírají o pravidla, která jsou základem řádu a spravedlnosti. Stejně tak je tomu i ve sféře státní služby, kde platí, že dodržování pravidel a respektování principů je klíčové, jelikož státní zaměstnanec na rozdíl od zaměstnance v soukromém právu reprezentuje stát, tudíž jsou na něj kladeny vyšší požadavky a jsou více omezena některá jeho práva.

3.1 Povinnosti státních zaměstnanců

Termín „právní povinnost“ si lze vyložit jako právní normu, kdy je jedincovi přikázáno a je povinen jednat určitým způsobem (*facere, dare*), nebo se zdržet určitých činů, jednání (*omittere*) nebo musí určité jednání strpět (*pati*). „Určité jednání“ vychází z legislativy či na základě smluvního závazku (např. dvoustranná smlouva v soukromém právu). V případě povinností státních zaměstnanců vycházíme z legislativy, respektive ze ZSS.

Abyste se dopustili kárného provinění a bylo zahájeno kárné řízení ve věcech služby, je třeba porušení služební kázně (v následujících kapitolách bude podrobněji rozebrán pojem služební kázeň a jeho význam v kontextu státní služby). Kárná odpovědnost je vynucována právními prostředky, pokud dochází k porušení služební kázně. To znamená, že každý státní zaměstnanec je povinen dodržovat určitá pravidla a standardy chování neboli povinnosti. Povinnosti státních zaměstnanců představují klíčový prvek, neboť jejich dodržováním je zabraňováno porušení služební kázně, což v konečném důsledku eliminuje možnost vzniku kárného provinění a udělení kárného opatření.

Z ustanovení LZPS Čl. 4 odst. „*povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“ vyplývá nezbytnost stanovení povinností pro státní zaměstnance.²⁶ Jeden z důvodů vytvoření samostatné právní úpravy pro státní zaměstnance byla viditelná diferenciací povinností a práv, které mají zaměstnanci ve služebním poměru

²⁶ Čl. 4 odst. 1 Základní listina práv a svobod České republiky

oproti zaměstnancům v pracovním poměru. U státních zaměstnanců si lze všimnout například širšího omezení práv obzvlášť u vedlejší výdělečné činnosti či politické aktivity. Tento jev se vyskytuje i v případě povinností, kde existuje mnoho odlišností od pracovněprávních vztahů upravovaných ZPr.

ZSS představuje v § 77 katalog povinností každého státního zaměstnance. Tento paragraf počítá celkem 20 povinností, které je nutno dodržovat, a zároveň jsou odlišné od povinností zaměstnanců řídicími se ZPr. Povinnosti státních zaměstnanců jsou formulovány rozsáhleji, neboť vyplývají z veřejnoprávního vztahu a jejich úkolem je věrný výkon služby ve prospěch státu. Zde je důležité podotknout, že následující povinnosti se dotýkají státních zaměstnanců ve služebním poměru, ale i zaměstnanců, kteří jsou v pracovním poměru na služebním místě, kde je jejich poměr upraven ZPr. Dále se povinnosti dotýkají i osob ve služebním poměru dle jiného zákona (zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.), kteří vykonávají službu ve služebním úřadu. I tito zaměstnanci musejí dodržovat povinnosti ZSS. Ovšem rozdílné jsou následky, při porušení těchto práv. *Pokud se nejedná o státního zaměstnance nelze aplikovat kárné řízení dle ZSS.*²⁷

Tento katalog povinností není konečný. Státní zaměstnanci jsou povinni dodržovat ostatní ustanovení ZSS a zároveň musí tak jako každá fyzická osoba dodržovat a ctít i ostatní právní předpisy, jako je například Ústava ČR, LZPS, mezinárodní smlouvy, SŘ, OZ, ZPr, aj. Rovněž jsou povinni dodržovat služební předpisy, které se vztahují k vykonávané správní činnosti neboli oboru služby a příkazy udělené představeným.²⁸

§ 77 odst. 1) ZSS stanovuje následující povinnosti:

Z odst.1) písm. a) vyplývá povinnost věrnosti státního zaměstnance k ČR. Věrnost si můžeme zde vyložit pomocí ustanovení v druhé části § 22 ZSS, a to konkrétně dodržováním demokratických zásad ústavního pořádku ČR a řádný výkon služby.

²⁸ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K.; et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 444

Pokud by tyto podmínky nebyly naplněny, nelze přijmout osobu do služebního poměru.²⁹ Státní zaměstnanec je povinen *vykonávat povinnosti spojené se státní službou nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu všeho, co by mohlo ohrozit jeho důvěru.*³⁰ Příkladem lze uvést osobní kontakt státního zaměstnance s osobami, u kterých vydává rozhodnutí. Jelikož je povinen jednat nestranně, je vhodné omezit kontakt s osobou (kde je zřejmý osobní zájem), u které je pověřen pro výkon rozhodnutí. Tento střet osobních zájmů se zájmy veřejnými je úzce propojen s povinností (písm. i) a tou je nezneužívání postavení státního zaměstnance a povinností dodržovat pravidla etiky stanovená služebním předpisem (písm. t).³¹

K plnění příkazů jsou vázány následující povinnosti. První je zajištění osobního, řádného a včasného vykonání služebních úkolů. Státní zaměstnanec může takovým způsobem postupovat pouze tehdy, jsou-li mu úkoly svěřeny příslušně oprávněným představeným a spadají-li do jeho oboru služby. Úkoly musí být navíc zřetelně a přehledně definovány, což usnadňuje pochopení způsobu jejich plnění státním zaměstnancem. Pokud jde o časový rámec, nadřízený musí zohlednit časovou náročnost úkolu a stanovit realistickou lhůtu pro jeho vykonání. Důležité je brát v úvahu i složitost úkolu a přizpůsobit přidělený časový limit s ohledem na jeho náročnost.³² V souvislosti s touto povinností je potřeba zmínit i důležitý aspekt při časovém rozložení při splňování úkolů, a tím je plné využívání služební doby k výkonu služby. I toto je zákonem stanovená povinnost, kterou musí brát státní zaměstnanec v zřetel.

Povinností a zároveň i právem státního zaměstnance je průběžné prohlubování vzdělávání, které je ustanoveno v hlavě IV. ZSS. Pro kvalitní výkon služby je potřebné se neustále vzdělávat, především v oborech služby, ve kterých státní zaměstnanec vykonává služební úkoly, a také při nově přidělených úkolech. Prohlubování vzdělávání se považuje za výkon služby i pokud ji při vzdělávání

²⁹ § 22 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

³⁰ § 77 odst.1 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

³¹ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 234

³² HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 445

nemůže vykonávat. Státnímu zaměstnanci náleží tedy plat. Navíc je mu umožňováno studijní volno, které činí 5 dnů v roce.

Další povinností je dodržování služební kázně, tím se rozumí přesná definice v § 87 ZSS. Nedodržení služební kázně je považováno za kárné provinění, viz kapitola Kárná odpovědnost. Mimo jiné je státní zaměstnanec povinen dodržovat právní předpisy vztahující se k výkonu služby, služební předpisy a příkazy k výkonu služby – např. příkaz od představeného k jeho zastoupení. Porušením služební kázně se dopustí státní zaměstnanec i pokud by podle § 77 odst. 1 písm. m) odmítl výkon služby ve výběrové, zkušební či kárné komisi nebo při smírčím řízení a dalších orgánech dle služebního předpisu. Porušení by se dopustil i pokud by odmítl zastoupení za představeného anebo státního zaměstnance, který je ve vyšší platové třídě.³³

Ukázkovým porušením služební kázně *opomenutím* je neoznámení služebnímu orgánu ten fakt, že je proti státnímu zaměstnanci zahájeno trestní stíhání. Nejen že je povinen na základě § 77 odst. 1 písm. k) tuto událost neprodleně nahlásit, je dále povinen oznámit i v jaké věci je stíhání zahájeno, byť se to netýká oblasti státní služby. Další příklad porušení povinnosti je přijímání darů v souvislosti s výkonem služby nad 300 Kč, přičemž je výjimka v přijímání darů či výhod od služebního orgánu – viz § 87 ZSS, kde je přiblíženo oceňování služebním orgánem směrem ke státnímu zaměstnanci. Státní zaměstnanec může obdržet od služebního orgánu písemnou pochvalu nebo věcný dar, jehož výše nesmí přesáhnout 5000 Kč v kalendářním roce.³⁴

Některé další povinnosti dle § 77 odst. 1 ZSS písm.:

g) poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže to patří k jeho služebním úkolům,

h) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této povinnosti zproštěn; povinnost zachovávat mlčenlivost, která státnímu zaměstnanci vyplývá z jiného zákona, není dotčena, aj.³⁵

³³ § 77 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

³⁴ § 86 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

³⁵ § 77 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Poměrně velkou část povinností jsou státní zaměstnanci povinni dodržovat, i pokud službu nevykonávají. Konkrétně se toto týká z odstavce 1) písmen a), h), i), j) a k). Dojde-li k porušení povinností v osobním životě, tedy mimo pracovní dobu, tak toto chování může i přesto vést ke kárnému provinění a následnému kárnému opatření.³⁶ Státní zaměstnanec na pozici představeného má rozšířené povinnosti oproti svým podřízeným zaměstnancům a ty jsou stanovené v § 78 ZSS.

3.2 Práva státních zaměstnanců

Výčet práv státních zaměstnanců je uveden v § 79 ZSS. První odstavec odkazuje na to, že má státní zaměstnanec právo na podporu při výkonu služby od služebního úřadu. Podpora není v zákoně jasně definována, ovšem je definováno, za jakých podmínek je podpora poskytnuta. A to v případě, že státní zaměstnanec vykonává službu v souladu s ZSS a dalšími předpisy a příkazy. V druhém odstavci se nachází další práva, tj. *vytvoření podmínek pro řádný výkon služby, na zajištění odborné literatury vztahující se k jím vykonávanému oboru služby, na veřejné užívání služebního označení státního zaměstnance* (včetně označení představeného nebo služebního orgánu), *na prohlubování vzdělání* (viz kapitola povinnosti státních zaměstnanců).³⁷

Dále zákon uvádí právo na plat a platový postup, neboť státní zaměstnanci mají samozřejmě nárok na adekvátní plat za svou práci a postup v platové struktuře v souladu se stanovenými pravidly a kritérii. Mají také právo odmítnout plnění úkolu, který přesahuje jejichž obor služby nebo který má vykonávat jejich představený. To zajišťuje, že zaměstnanec může pracovat efektivně a v souladu se svými kompetencemi. Státní zaměstnanci mají dále právo podat stížnost, pokud mají námitky vůči nějakému aspektu služby, kterou poskytují nebo která se jich týká.³⁸ To zahrnuje například nespravedlivé zacházení, porušení pracovních podmínek nebo neetické chování. Stížnost ve věcech služby by mohl státní zaměstnanec podat v případě, že se domnívá, že jeho nadřízený nebo kolegové

³⁶ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vydání. Brno: Bizbooks 2017, s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2. s. 100

³⁷ §78 a §79 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

³⁸ § 79 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

jednali neeticky, diskriminovali ho nebo porušili pracovní předpisy. V neposlední řadě mají státní zaměstnanci také právo se domáhat těchto svých práv zákonným způsobem. Všechna uvedená práva v této části jsou podrobně specifikována spolu s jejich výjimkami v § 79 odst. 2 ZSS.³⁹

3.3 Omezení některých práv státních zaměstnanců

Některá práva státních zaměstnanců jsou zákonem omezena. Daná omezení jsou ustanovená v § 80 až § 85 a navazují na předchozí povinnosti. Jelikož je stěžejním tématem kárná odpovědnost, jsou vyjmenována jen některá důležitá omezení, neboť je toto téma velmi obsáhlé a nad rámec této práce. Státní zaměstnanec na obsazující pozici představeného nesmí být členem jakéhokoliv politického hnutí nebo se účastnit stávký po dobu trvání služebního poměru. Státní zaměstnanec není oprávněn zastávat funkce v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob, které se zabývají podnikatelskou činností. Tato omezení neplatí v případě, že byl státní zaměstnanec vyslán do těchto orgánů služebním orgánem a jedná jako zástupce státu. Pokud státní zaměstnanec plánuje vykonávat jinou výdělečnou činnost kromě státní služby, musí získat předchozí písemný souhlas od služebního orgánu. *Toto omezení neplatí v případech podle § 64 a § 65 a při výkonu vazby.* Existují i další výjimky, kdy tato omezení neplatí, například při výkonu vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké činnosti, nebo v činnosti jako znalec nebo tlumočník pro soud nebo jiný správní úřad, než ve kterém působí. Dále platí tzv. zákaz konkurence a příkaz k výkonu služby, což jsou další aspekty, které státní zaměstnanci musí respektovat.⁴⁰

Státní zaměstnanec prokazuje znalost právě těchto práv a povinností v úřednické zkoušce, konkrétně v obecné části. Na složení této zkoušky má zaměstnanec maximálně 1 rok od přijetí do služebního poměru. Dvanácti měsíční lhůta je takto stanovená z důvodu služebního poměru na dobu určitou, která je maximálně 12 měsíců. Státní zaměstnanec, dokud nevykoná tuto zkoušku je přijatý na dobu určitou a po úspěšném složení je přijat na dobu neurčitou.⁴¹

³⁹ Tamtéž.

⁴⁰ § 80 - § 86 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴¹ PICHRT, J.; KOPECKÝ, M.; MORÁVEK, J. (eds.) Služební vztahy a výkon závislé práce. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 336. ISBN 978-80-7552-429-4. s. 132

4 Kárná odpovědnost

Kárná odpovědnost je ustanovena ve čtvrté části zákona ZSS v částech - § 87 až § 97. Právní úprava je v ZSS velmi stručně popsána a pro potřebu aplikace práva je nutno čerpat z obsáhlejších zdrojů. Podrobnější rozbor a informace pro tuto oblast můžeme nalézt v *metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanovují podrobnosti o kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.⁴² Na úvod této kapitoly, která je klíčovým tématem této práce, je nezbytné důkladně definovat a správně vysvětlit pojem služební kázeň. Služební kázeň je neodmyslitelně spojena s otázkami kárné odpovědnosti a ovlivňuje celou tuto problematiku. Státní zaměstnanci jsou povinni dodržovat služební kázeň, pokud tak neučiní, dojde k více či méně závažnému kárnému provinění.

4.1 Služební kázeň

Zajímavostí k pojmu služební kázeň je historická skutečnost, že principy disciplíny a řádu ve veřejné správě mají své kořeny v dávných civilizacích, včetně starověkého Egypta, kde byla stanovena striktní pravidla a etické zásady pro úředníky a státní služebníky. Tato normativní opatření sloužila k udržení správného fungování a efektivity ve správě státu. Podobné zásady disciplíny lze vysledovat i v dalších historických kulturách a obdobích. Služební kázeň tak představuje klíčový prvek organizace a správy veřejných institucí po celá tisíciletí.

Jak je již výše zmíněno v kapitole povinnosti státních zaměstnanců, jedna z těchto povinností je dle § 77 písm. f) dodržování služební kázně. ZSS dle § 87 definuje služební kázeň jako *řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a příkazů*.⁴³ Státní zaměstnanec se k dodržování tohoto ustanovení zavazuje při složení služební slibu (§ 32 ZSS), který je skládán v den nástupu do služby. Nesložil-li státní zaměstnanec služební slib, nevznikne služební poměr.

⁴² Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁴³ § 87 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Definice *služební kázně* v sobě nese neurčitý pojem „řádné plnění“. Neurčitý právní pojem je termín s nejasným významem, jehož interpretace závisí na kontextu a může být vykládána různým způsobem. Termín „řádné plnění“ musí tedy přesně vymezit aplikující orgán, což je zde kárná komise, vždy s ohledem na konkrétní situaci a okolnostem případu. Dále definice uvádí, že státní zaměstnanec je povinen plnit povinnosti stanovené právními předpisy. Mezi tyto právní předpisy, které musí dodržovat patří mezinárodní smlouvy, ústavní zákony, zákony a podzákoné předpisy, podle kterých musí postupovat při výkonu služby. A dále je státní zaměstnanec povinen dodržovat služební předpisy a příkazy.⁴⁴

Služební předpisy upravují organizační věci služby. Tyto předpisy vydává nejvyšší státní tajemník, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu.⁴⁵ Státní zaměstnanec musí být vždy prokazatelně seznámen se služebními předpisy. Služební příkazy od představeného představují formální pokyny, jež státní zaměstnanec obdrží od představeného v rámci výkonu své pracovní činnosti – oboru služby. Tyto pokyny specifikují povinnosti, úkoly a postupy, které zaměstnanec musí dodržovat při plnění svých pracovních povinností. Služební příkazy jsou závazné a podléhají služební kázni, neboť jejich dodržování je klíčové pro efektivní řízení a správu veřejných institucí. Oprávnění k ukládání příkazů je vymezeno v § 84 odst. 1) a 2) ZSS. Dále platí, že představený není oprávněn požadovat od státního zaměstnance plnění úkolu, který nespadá do jeho oboru služby nebo má-li tento úkol plnit sám představený.

4.2 Kárné provinění

ZSS kárné provinění interpretuje jako *zaviněné porušení služební kázně* (§ 88 odst. 1) ZSS). Porušením se rozumí nedodržení a nerespektování právních předpisů, služebních předpisů a příkazů. Kárné provinění je tzv. správní delikt (z lat. *delictum* – porušení), deliktem se rozumí protiprávní jednání neboli porušení práva nebo jím stanovené povinnosti. „Správním“ deliktem kárné provinění nazýváme z důvodu veřejnoprávní povahy. Pokud se státní zaměstnanec dopustí

⁴⁴ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 445

⁴⁵ Ministerstvo vnitra ČR: *Informace pro služební úřady*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy-11-12.aspx> [citováno 15.1.2024]

provinění, vyplývá z toho právo státu potrestat pachatele (kárnými opatřeními) a státního zaměstnance postihuje právní odpovědnost, což je tzv. kárná odpovědnost. Tento právní vztah je specifický, jelikož na jedné straně je subjektem stát a na druhé straně je to ten, kdo vystupuje a formuluje rozhodnutí jménem státu. Správní delikty projednávají správní úřady, v případě porušení služební kázně státních zaměstnanců je oprávněn k udělení kárného opatření správní orgán. Tímto orgánem je kárná komise prvního stupně nebo kárná komise druhého stupně.⁴⁶

4.2.1 Znaky kárného provinění

Ke vzniku kárné odpovědnosti je třeba, aby jednání, které je kárným proviněním naplňovalo formální znaky – znaky skutkové podstaty.⁴⁷ Tyto znaky jsou následující:

Subjekt

Subjekt je ten, kdo se protiprávního jednání dopouští. V případě kárného provinění je vždy subjektem státní zaměstnanec ve služebním poměru, který se dopustil protiprávního jednání. Pojem státní zaměstnanec je vysvětlen v úvodní kapitole nebo v § 5 ZSS. Vyjmut z kárného provinění je nejvyšší státní tajemník pro státní službu a státní tajemník (§ 88 odst. 2 ZSS). Jestliže se nejvyšší tajemník pro státní službu či státní tajemník dopustí závažného porušení služební kázně, je vynětí z kárné odpovědnosti kompenzováno speciálním důvodem pro odvolání ze služebního místa představeného. Subjektem kárného provinění nemůže být zaměstnanec v pracovním poměru, který je zařazen na služební místo. Tento zaměstnanec není ve služebním poměru a jeho poměry jsou upraveny ZPr. Dále nemůže být subjektem osoba ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, než je ZSS (např. příslušník bezpečnostního sboru je ve služebním poměru ale dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů).⁴⁸

⁴⁶ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 258

⁴⁷ Čl. 14 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁴⁸ Čl. 13 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

Subjektivní stránka

Subjektivní stránka neboli vnitřní postoj pachatele je zde zavinění. Zavinění je dle metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016 *vnitřní psychický vztah státního zaměstnance ke skutečnostem, které zakládají kárné provinění*. Kárné provinění může státní zaměstnanec spáchat úmyslně nebo z nedbalosti.⁴⁹ Zavinění úmyslné a nedbalostní jsou dva různé typy chování, které mohou být předmětem posouzení závažnosti kárného provinění v rámci kárné odpovědnosti.

A. Zavinění úmyslné (doložené):

Úmysl přímý – státní zaměstnanec jedná s vědomím a záměrem porušit stanovená pravidla, povinnosti nebo etické normy. Jedná se o záměrné a vědomé chování, které je namířeno k porušení služební kázně. Příkladem může být úmyslné zanedbání služebních úkolů nebo zneužití pravomocí za účelem osobního prospěchu.

Úmysl nepřímý – státní zaměstnanec věděl, že svým jednáním může porušit služební kázeň, na rozdíl od úmyslu přímého státní zaměstnanec nečiní za účelem porušení služební kázně, ale vědomě přijímá riziko, že takové jednání může vést k jeho porušení. A pokud tak nastane, je s tím srozuměn. Například zaměstnanec ve státní správě může být pověřen dohledem nad finančními transakcemi. I když přímo neplánuje zneužití finančních prostředků, může si být vědom možnosti, že nedostatečný dohled a nedbalost v práci může umožnit jiným osobám zneužít systém. Tento druh situace může být považován za nepřímý úmysl, protože zaměstnanec přijímá riziko a ví o něm, ale nejedná tak, jak by měl, ačkoli jeho přímým záměrem není kárné provinění.

B. Zavinění nedbalostní

Nedbalost vědomá – státní zaměstnanec si byl vědom, že jeho činy mohou narušit služební kázeň, avšak doufal, že se tak nestane.

⁴⁹ Čl. 12 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

Například státní zaměstnanec je pověřen organizací a evidencí dokumentů ve svém oddělení. I přesto, že je obeznámen s postupy a pravidly evidence, záměrně zanedbává své povinnosti, nevyplňuje dokumenty včas a nedodržuje stanovené procesy. Toto jednání je vědomou nedbalostí, protože zaměstnanec ví, co by měl dělat, ale záměrně to nedodržuje.

Nedbalost nevědomá – státní zaměstnanec si nebyl vědom možnosti, že jeho činy by mohly porušit služební kázeň, avšak vzhledem k okolnostem by si měl být vědom, že k tomu může dojít. Například zaměstnanec pracuje s novým softwarem, na jehož správné užívání nebyl dostatečně proškolen. Při provádění úkolů nevědomky přehlídí důležité funkce systému, což může vést k chybám v dokumentaci nebo k nesprávnému zpracování dat.

Obě formy zavinění jsou důležité pro posuzování kárné odpovědnosti státních zaměstnanců. *Aby se jednalo o zaviněné porušení služební kázně, postačí zavinění ve formě nevědomé nedbalosti.*⁵⁰ Při kárném řízení je důležité zjistit, zda bylo porušení povinností provedeno s vědomím a záměrem (úmyslně) nebo z nedbalosti či neúmyslně. Takové posouzení může mít vliv při určování druhu kárného opatření, které je udělováno v rámci kárného řízení.⁵¹

Objekt

Objektem představuje veřejný zájem nebo hodnota, která je právně chráněna. Tyto hodnoty často reflektují hierarchii stanovenou v trestním zákoníku, například život, zdraví, majetek a další. Objekt skutkové podstaty kárného provinění se obvykle odkazuje na konkrétní jednání nebo situace, které jsou považovány za porušení stanovených pravidel, etických standardů nebo povinností státního zaměstnance. Jedná se o porušení práv a povinností, které jsou definovány v příslušných právních předpisech (ZSS, SŘ, Ústava ČR, LZPS), služebních předpisech nebo etickém kodexu státní služby.

⁵⁰ Čl. 12 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁵¹ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 506

Objektem skutkové podstaty kárného provinění může být neplnění pracovních povinností, zneužívání pravomocí, porušování pravidel chování nebo nerespektování etických norem ve státní službě. Tyto konkrétní jednání či opomenutí mohou být považována za kárné provinění a mohou vést ke kárnému řízení. Objekt skutkové podstaty zde tedy označuje objekt, jímž může být: ústavnost, efektivní fungování státní správy, zákonnost, služba občanů, který je v rámci státní služby právě chráněn.

Objektivní stránka

Objektivní stránka je vysvětlena jako způsob spáchání protiprávního jednání. *Kárné provinění je disciplinárním deliktem, který může být spáchán jak konáním, tak i opomenutím nějakého konání.*⁵²

- Příklad konání: porušení povinnosti mlčenlivosti §77 odst.1 písm. h).
- Příklad opomenutí: proti státnímu zaměstnanci je zahájeno trestné řízení (dle § 205 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník se dopustí krádeže) a státní zaměstnanec to neohlásí služebnímu orgánu, i když je povinen takto učinit dle §77 odst.1 písm. k) ZSS.

4.2.2 Škodlivost

Ke vzniku odpovědnosti je vyžadováno nejen aby jednání naplňovalo obecné zákonné znaky a formální znaky (znaky skutkové podstaty), rovněž je třeba naplnění i materiálního znaku. Materiální znak se vyznačuje vykazovanou *společenskou škodlivostí*.⁵³ Ve světle práva se termín "společenská škodlivost" obvykle používá k označení chování, které je považováno za nepřijatelné nebo škodlivé pro společnost jako celek. Jedná se o koncept, který se může lišit v závislosti na kultuře, normách a právních systémech.

Principiální ustanovení spočívá v tom, že odpovědnost pachatele a následné právní konsekvence, tj. kárné provinění a následné kárné opatření, jsou aplikovány pouze v případech, které jsou posuzovány jako společensky škodlivé. Koncept společenské škodlivosti reflektuje zásadu subsidiarity v rámci kárného

⁵² Čl. 11 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁵³ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Pízeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 149

opatření. Jinými slovy kárné opatření je udělováno pouze tehdy, když je pro dosažení společenské škodlivosti nedostatečný mírnější postih (viz § 88 odst. 3 ZSS – výtky). Kárná komise je povinna tedy zhodnotit, kdy situace dosahuje takové míry společenské škodlivosti, že není možné ji vyřešit prostřednictvím mírnějšího opatření.⁵⁴

V praxi jsou tyto znaky důležité pro spravedlivé a objektivní posuzování kárných provinění a pro vynucování kárné odpovědnosti ve veřejné správě. Jsou základem pro kárné řízení a udělování kárných opatření státním zaměstnancům, kteří porušili pravidla a normy služební kázně. Kárná komise je povinna se řídit při posuzování odpovědnosti za kárné provinění základními zásadami správního řízení z § 2 SŘ a dále zásadami týkající se trestání, jako je například:

- Presumpce nevinny – na státního zaměstnance se až do okamžiku rozhodnutí hledí jako na nevinného.
- *Nullum crimen sine lege* neboli „žádný zločin bez zákona“.
- *Nulla poena sine lege* neboli „žádný trest bez zákona“.
- Absorpční zásada – použije se jedno kárné opatření za více kárných provinění, kárné opatření se vybírá dle nejzávažnějšího kárného provinění.
- Zákaz analogie v neprospěch kárně obviněného.
- Užití uzavřeného výčtu sankcí – v tomto případě kárných opatření (§ 89 odst. 2 písm. a-d ZSS).
- Zásada *ne bis in idem* neboli „ne dvakrát o tomtéž“ – znamená, že státní zaměstnanec nemůže být potrestán za jeden skutek víckrát ve více řízeních.
- Zákaz retroaktivity přísnějšího zákona – Kárné provinění se posuzuje dle právní úpravy účinné v době spáchání kárného provinění. Podle úpravy, která je účinná v době rozhodování, se bude postupovat pouze je-li to pro státního zaměstnance příznivější.
- Zahájení kárného řízení je krokem *ultima ratio* – tj. pro případy, které nelze řešit jiným (mírnějším) způsobem⁵⁵

⁵⁴ Čl. 14 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁵⁵ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 506

Některé z těchto zásad (zásada ne bis in idem, presumpce nevinny, aj.) jsou detailněji popsány v jiných kapitolách.

Okolnosti vylučující protiprávnost

Státní zaměstnanec je odpovědný za kárné provinění pouze v případě, že jeho chování je protiprávní. V této souvislosti je nezbytné zohlednit a posoudit, zda státní zaměstnanec jednal v rámci nutné obrany, v krajní nouzi nebo na příkaz. Tyto okolnosti vylučují protiprávnost, a tím pádem i kárné provinění.⁵⁶ Plnění příkazů k výkonu služby je podrobněji zohledněno v § 84 a § 85 ZSS. Například z §85 odst.3) vyplývá, že *státní zaměstnanec nesmí splnit příkaz, spáchal-li by jeho splněním trestný čin nebo správní delikt.*⁵⁷

4.2.3 Uložení výtky

Třetí a zároveň poslední odstavce paragrafu § 88, který se týká kárného provinění, pojednává o drobných nedostatcích státního zaměstnance, které jsou řešeny výtkou a nejsou natolik závažné, aby vyžadovaly zahájení kárného řízení. Před rozborem udělování formální výtky je důležité zvážit neformální upozornění, takzvané manažerské nástroje, kterými může představený informovat státního zaměstnance o konkrétních chybách, pochybnostech a nedostatcích.⁵⁸ Tato neformální zpětná vazba, byť subjektivní, může být velmi významná, neboť umožňuje zaměstnanci uvědomit si své chyby a vyhnout se tak formálnímu kárnému opatření. Neformální upozornění může být pouze gestikulace představeného vůči státnímu zaměstnanci nebo ústní sdělení při soukromé konverzaci, při poradě...Daná sdělení se mohou projevit v hodnocení výkonnosti státního zaměstnance ve služebním hodnocení. Je důležité zmínit tuto situaci, protože často může předejít závažnějším nedostatkům a následnému udělení formálních výtek nebo kárnému opatření.

Jak je již výše zmíněno, § 88 odst. 3 ZSS umožňuje řešit drobné nedostatky ve státní službě uložením ústní nebo písemné výtky. Písemná výtka se ukládá do

⁵⁶ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 149

⁵⁷ § 85 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁵⁸ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 507

osobního spisu státního zaměstnance po dobu 1 roku, po uplynutí této lhůty se spis o výtce vyřazuje. Ústní výtka by měla být rovněž písemně zaznamenána, ovšem ta se do osobního spisu neukládá. Osobní spis upravuje § 153 ZSS, spis obsahuje mimo jiné služební hodnocení státního zaměstnance. *Do tohoto spisu může nahlížet služební orgán, představený, MV, orgán inspekce práce, Úřad pro ochranu osobních údajů, soud, státní zástupce, policejní orgán, Národní bezpečnostní úřad a zpravodajská služba.*⁵⁹ Rozhodnutí o uložení kárného opatření se po zahlazení kárného opatření uchovává odděleně mimo osobní spis.

Jako drobné nedostatky jsou uvedeny následující modelové situace, které by se mohly považovat za důvodné pro udělení výtky, ovšem rozhodnutí o výtce je vždy na uvážení služebního orgánu:

- opomenutí dodržení určitých administrativních postupů;
- ojedinělé opomenutí splnění příkazu představeného;
- opakované zpoždění při docházení na pracoviště;⁶⁰
- neadekvátní komunikace s kolegy nebo nadřízenými;
- drobné porušení interních služebních předpisů.

Uložení výtky vyjadřuje zásadu subsidiarity kárného postihu, což znamená upřednostnění méně přísného opatření, pokud je to možné a pokud společenská škodlivost je minimální, nepatrná. Volba výtky je efektivnějším a rychlejším řešením než zahájení kárného řízení v případech drobných nedostatků, které lze tímto způsobem vyřešit. I když formální výtka není považována za kárné opatření, judikatura Nejvyššího správního soudu stanoví, že je třeba na písemnou výtku nahlížet z hlediska obsahu jako na nejmenší možný stupeň kárného postihu.⁶¹ Z materiálního hlediska obsahu výtky vzniká bariéra "*ne bis in idem*", což znamená, že za dané jednání nelze státního zaměstnance dále kárně postihnout. Dřívější udělené výtky mohou významně ovlivnit posouzení kárných opatření a provinění. Kárná komise tak může sledovat, jaký vztah má státní zaměstnanec

⁵⁹ § 153 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁶⁰ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vydání. Brno: Bizbooks 2017, s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2. s.127

⁶¹ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 508

k dodržování služební kázně, a výtka může sloužit jako podklad při volbě kárného opatření. Kárná komise není vázána výtka, avšak výtka může být zvážena jako relevantní faktor při posuzování kárného opatření.⁶² Například, pokud dojde k zahájení kárného řízení a kárná komise zvažuje uložení kárného opatření ve formě snížení platu státního zaměstnance, může výše tohoto snížení být stanovena s ohledem na předchozí udělené výtky (respektive pokud v minulosti byla dotyčnému udělena výtka, může k ní orgán přihlídnout). Toto však není absolutním pravidlem.

Při ukládání výtky je nezbytné dodržovat základní principy správního řízení uvedené v § 2 až § 8 SŘ. Navzdory tomu, že výtka představuje nejmenší formu trestu, musí být založena na relevantních faktech a musí být adekvátně zdůvodněna. Státní zaměstnanec má právo se před udělení výtky k ní vyjádřit a být s ní kompletně seznámen. V případě nesouhlasu státního zaměstnance s výtka může podat stížnost podle § 157 ZSS (není pro ni upraven opravný prostředek, jelikož se nejedná o výsledek správního řízení), přičemž v případě jejího přijetí je výtka odstraněna z osobního spisu.⁶³

4.3 Kárné opatření

V případě, že zaměstnanec poruší služební kázeň a toto porušení není zařazeno mezi drobné nedostatky řešené výtka, je zahájeno kárné řízení kárnou komisí. Kárné opatření představuje sankci čili postih udělený státnímu zaměstnanci v důsledku jeho kárného provinění. Kárné řízení je spravováno státem prostřednictvím svého orgánu, kárné komise prvního nebo druhého stupně. Výsledkem onoho řízení může být uložení kárného opatření, které plní dvě hlavní funkce: represivní a preventivní. Represivní funkce slouží k potrestání státního zaměstnance, zatímco preventivní funkce má za cíl zabránit opakování nežádoucího chování státního zaměstnance.⁶⁴

⁶² PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 260

⁶³ Čl. 16 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁶⁴ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 263

V případě prokázání porušení služební kázně, lze státnímu zaměstnanci udělit jedno z kárných opatření, které jsou taxativně stanovené v § 89 odst. 2) písm. a-d. Při ukládání kárného opatření platí právní princip *nulla poena sine lege*, který vykládá, že *nelze někoho za něco trestat, pokud daný skutek není zakázán zákonem*.⁶⁵ Tedy že jediná kárná opatření, kterými lze státní zaměstnance potrestat jsou jen ty, co ZSS ukládá. ZSS rozeznává následující 4 kárná opatření, která lze uložit, přičemž jsou tyto opatření uspořádána od mírnějších po nejzávažnějších:⁶⁶ Kárnými opatřeními dle § 89 ZSS jsou:

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

Sankce za kárné provinění mohou být morálního charakteru (§ 89 odst.2 písm. a), peněžité (§ 89 odst.2 písm. b) nebo mohou významně ovlivňovat služební poměr (§ 89 odst.2 písm. c, d).

Nejmírnějším opatřením je písemná důtka, která je prováděna na základě rozhodnutí o uložení kárného opatření. Toto opatření je aplikováno v případech méně závažného provinění s nižší mírou společenské škodlivosti, často vyplývající z nedbalosti. Uložení písemné důtky má vliv na služební hodnocení, avšak nevyvolává žádné závažné následky.⁶⁷ Důtka je podobná písemné výtce, ovšem s tím rozdílem, že uložení důtky je výsledkem kárného řízení, přičemž uložení výtky nikoliv. Závažnější kárné provinění je vyjádřeno snížením platu až o 15 % po dobu nejvýše 3 kalendářních měsíců. Závažnost společenské škodlivosti se odvíjí od výše procentuální sazby srážky a délky trvání snížení platu. Čím vyšší je procentuální sazba (maximálně 15 %) a délka trvání (maximálně 3 měsíce), tím bývá závažnější kárné provinění. Dle § 176 ZSS se platem státního zaměstnance pro uložení tohoto kárné opatření rozumí *součet měsíčních částek*

⁶⁵ Juridictum, Encyklopedie o právu: *nullum crimen sine lege*. Online. Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/Nullum_crimen_sine_lege [citováno 25.1.]

⁶⁶ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 511

⁶⁷ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vydání. Brno: Bizbooks 2017, s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2. s.129

*platového tarifu, příplatku za vedení, příplatku za službu ve ztíženém pracovním prostředí, osobního příplatku a zvláštního příplatku, na které státnímu zaměstnanci naposledy vznikl nárok nebo které mu byly naposled určeny.*⁶⁸ Takto je omezen plat veškerých vyplácených částek, které jsou součástí platu, nikoliv pouze základní tarifní plat.

Jedno ze dvou nejzávažnějších kárných opatření je odvolání ze služebního místa představeného. Zde je třeba zvlášť závažného kárného provinění. Výkon služby na pozici představeného končí ke dni právní moci rozhodnutí o tomto opatření. Tímto odvolání ale služební poměr nekončí, představený je převeden na jiné služební místo a pokud není volné vhodné služební místo je zařazen mimo výkon služby po dobu maximálně 6 měsíců, během této doby pobírá 80 % plat.⁶⁹ Kárné opatření ukončení služebního poměru představuje nejpřísnější kárné opatření a může být uloženo pouze v případech zvlášť závažného kárného provinění, stejně jako odvolání ze služebního místa představeného. Zvlášť závažné provinění nastává, když státní zaměstnanec dlouhodobě porušuje služební kázeň nebo svým jednáním způsobí vážné následky, či jednal ze zvlášť zavrženíhodných podmínek. Pojem "dlouhodobě" musí být posuzován individuálně a bere se v úvahu i délka trvání služebního poměru. *Zvláště závažným následkem může být nedostatečné plnění úkolů služebního úřadu, což může vážně narušit výkon agendy příslušného úřadu.*⁷⁰

Je na pováženou, zda jsou tyto opatření dostatečná a není potřeba je např. o jedno kárné opatření rozšířit nebo je upravit. Po tomto výkladu a rozvinutí problematiky kárných opatření, lze spatřit, že je mezi kárnými opatřeními poměrně velký propad. Konkrétně mezi snížením platu až o 15 % po dobu 3 měsíců a ukončením služebního poměru. Zde by se dalo uvažovat nad návrhy *de lege ferenda*, které by tuto propast do jisté míry mohly zmenšit. Prvním návrhem je pouhé upravení kárného opatření o snížení platu. Mohla by se časová lhůta prodloužit a byl by zde prostor, pro přísnější postih, který by kárná komise mohla volit v případě

⁶⁸ § 176 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁶⁹ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vydání. Brno: Bizbooks 2017, s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2. s.130

⁷⁰ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vydání. Brno: Bizbooks 2017, s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2. s.131

závažného porušení služební kázně, ale nikoliv natolik závažného porušení, aby bylo voleno opatření o ukončení služebního poměru. Procentuální výměra by tedy zůstala stejná do 15 % neboť musí státní zaměstnanec obdržet alespoň tzv. zaručenou mzdu. Jedna z možností z návrhů *de lege ferenda* je prodloužení lhůty ze 3 měsíců například na 6 měsíců. Kárné opatření by tedy bylo pozměněno následovně: snížení platu až o 15 % po dobu maximálně 6 měsíců. Co se týče návrhu zcela nového opatření, může jím být např. odebrání oboru služby, kdy by státní zaměstnanec mohl znovu složit úřednickou zkoušku pro obor služby, jemuž byl odebrán, až po uplynulé době např. 1 roku. Dalším návrhem na zcela nové opatření je přearování na jiné pracovní místo.

§ 89 odst. 3 ZSS definuje kritéria (které vykazovalo kárné provinění), ke kterým především kárná komise přihlíží při rozhodování o druhu konkrétního kárného opatření a jsou to:

- Způsob spáchání kárného provinění, použitých prostředků a jeho povaze – tzv. druh jednání, kdy státní zaměstnanec naplňuje skutkovou podstatu konáním nebo opomenutím.
- Význam a rozsah následků – posuzuje se, jak velké škody způsobil státní zaměstnanec.
- Okolnosti, za nichž bylo páčáno – tyto okolnosti mohou být jak subjektivní, tak objektivní, lze je rozdělit na přitěžující a polehčující. Polehčující okolností je taková, která snižuje závažnost kárného provinění. Konkrétně může jít o situaci, kdy je státní zaměstnanec dlouhodobě vystaven stresu, je pracovním přetěžován, je vyčerpaný a v důsledku těchto událostí dojde k provinění. Naopak, přitěžující okolnost může zvyšovat závažnost kárného provinění a tím i závažnost kárného opatření. Příkladem přitěžující okolnosti může být dlouhodobé udržování škodlivého chování.
- Míra zavinění – zde je důležitá forma zavinění, zda se jedná o úmyslné (přímé/nepřímé) či nedbalostní (přímé/nepřímé) zavinění, přičemž přímý úmysl je nejvíce závažný a nedbalost nevědomá nejméně závažná forma zavinění (viz kapitola kárné provinění – subjektivní stránka).⁷¹

⁷¹ Čl. 24 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

- Pohnutky – pohnutka pachatele je motivace, která stojí za jeho jednáním nebo činem. Jedná se o psychický faktor, který působí jako hnací síla či podnět k vykonání konkrétního jednání. Pohnutka může být různorodá, včetně osobních motivů, cílů, emocí, nebo vnějších okolností, které pachatele vedou k danému jednání. Pohnutka pachatele se často zkoumá a posuzuje jako součást procesu určování kárného provinění a stanovení kárného opatření. Je důležitá při posuzování skutkové podstaty a při určování úmyslnosti či nedbalostního jednání.
- Dosavadní přístup státního zaměstnance k dodržování služební kázně – při posuzování je zohledněno ke dříve udělené výtce, a i k zahlazenému kárnému opatření, neboť i zrušením kárného opatření nezaniká fakt, že státní zaměstnanec byl v minulosti postižen kárným proviněním.
- Zda bylo v minulosti již státnímu zaměstnanci uloženo kárné opatření

Všechny tyto okolnosti jsou zohledněny v posuzování kárného provinění a při volbě opatření. Tyto okolnosti, kritéria ze § 89 odst. 3 ZSS nejsou taxativním výčtem. Kárná komise rozhoduje na základně *správního uvážení*.⁷² Správní uvážení znamená oprávnění kárné komise určitou věc samotně posoudit a rozhodnout o ní. Každý případ je tedy projednáván s ohledem na konkrétní okolnosti a stav státního zaměstnance. Kárná komise může zohlednit při volbě kárného opatření i finanční či rodinné poměry státního zaměstnance.⁷³ V praxi můžeme uvažovat o situaci, kdy je státní zaměstnankyně samoživitelka, jež se dopustila kárného provinění. Kárná komise nyní rozhoduje o kárném opatření, konkrétně o výši snížení jejího platu a délce trvání tohoto snížení (maximální výše je 15 % po dobu 3 měsíců). Vzhledem k její životní situaci a specifickým okolnostem se kárná komise může rozhodnout pro menší snížení platu na kratší časový úsek (např. 10 % po dobu 2 měsíců). Tento krok ovšem vyžaduje pečlivé a řádné odůvodnění ze strany kárné komise.

Z § 89 odst. 4 ZSS vyplývá, že pokud se státní zaměstnanec dopustí více kárných provinění, je mu v jednom společném kárném řízení ukládáno jedno kárné

⁷² Čl. 24 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁷³ Tamtéž.

opatření, a to dle nejzávažnějšího kárného provinění. Tato opatření se tedy nemohou kombinovat, tj. nelze uložit např. snížení platu o 8 % na 1 měsíc a zároveň odvolání z pozice představeného najednou. Toto uložení kárného opatření se řídí tzv. *absorpční zásadou*.⁷⁴ Tento princip zabraňuje zdvojenému postihu za stejné nebo jiné kárné provinění. Při vícečetném kárném provinění jsou všechny daná provinění zapsána do rozhodnutí komise, ale ukládá jen jedno opatření.

Další zásada, která je platná při ukládání kárného opatření, je tzv. *ne bis in idem*. Tato zásada ukládá fakt, že nelze uložit kárné opatření státnímu zaměstnanci, pokud byl již za stejný skutek již potrestán soudem nebo jiným správním orgánem.⁷⁵ Zásada *ne bis in idem* je využívána v trestním řízení a správním trestání, a to z úřední povinnosti, jak je tomu i v případě kárného řízení. Pokud však dojde k situaci, kdy je zahájené kárné řízení a státní zaměstnanec je již za týž skutek potrestán jiným správním orgánem či soudem, je to podle § 96 odst. 4 písm. e) důvod k zastavení kárného řízení. Nejenže nelze uložit kárné opatření, ale rovněž nelze rozhodnout o státním zaměstnanci jako o kárně provinilým.⁷⁶ Opět lze uvést příklad pro lepší pochopení této zásady. Představme si, že státní zaměstnanec je obviněn z krádeže, které se dopustil, a je souzen v trestním řízení. Soud nakonec vynese rozsudek, který státního zaměstnance shledává vinným a uloží mu trest v souladu s trestními zákony. V této situaci se uplatňuje zásada *ne bis in idem*, což znamená, že za stejné jednání nemůže být potrestán znovu. I když by mohlo být kárné řízení proti státnímu zaměstnanci zahájeno kvůli téže činnosti, pokud již byl souzen a potrestán v rámci trestního soudního procesu, nebude na něj uvalena další disciplinární sankce (tedy kárné opatření) za stejné konkrétní jednání. Tím se zajišťuje, že státní zaměstnanec není potrestán dvakrát za totožný delikt. Ovšem pokud by státní zaměstnanec neoznámil, že proti němu bylo vedené trestní řízení, dopustil by se porušení povinnosti z § 77 odst. 1 písm.

⁷⁴ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 151

⁷⁵ § 89 odst. 5 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁷⁶ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 266

k). V tomto případě lze zahájit kárné řízení, ale je to kárné řízení v jiné věci – není prozkoumávána krádež, ale neoznámení o trestním stíhání.

4.3.1 Upuštění od kárného opatření

Po projednání kárného opatření kárná komise není povinna vždy uložit toto opatření. I v případě, kdy je státní zaměstnanec uznán za odpovědného za porušení služební kázně, tj. kárné provinění, má kárná komise možnost upustit od uložení kárného opatření. V takovém případě je postačující pouze projednání dané situace v rámci kárného řízení.⁷⁷ Kárná komise přijímá takový postup zejména v případech, kdy se jedná o méně závažné prohřešky, které by mohly být řešeny i pomocí mírnějších kárných opatření, například udělením důtky, nebo pokud od doby spáchání kárného provinění uplynula delší doba. Rozhodnutí o neuložení kárného opatření kárnou komisí je řádně odůvodněno v rozhodnutí; avšak toto rozhodnutí není zaznamenáno do osobního spisu provinilého.⁷⁸ Přesto může být toto kárné provinění zohledněno v budoucnosti při hodnocení výkonu služby nebo v případě případného dalšího kárného řízení.

Poslední odstavec upravující problematiku kárných opatření upravuje zakládání rozhodnutí kárného řízení do osobního spisu. ZSS stanovuje, že do osobního spisu státního zaměstnance se zakládá pouze rozhodnutí, kdy bylo uloženo kárné opatření. Není tedy uloženo zastavené kárné řízení ani rozhodnutí o upuštění kárného opatření. Rozhodnutí o uložení kárného opatření, které je v právní moci, se založí do osobního spisu státního zaměstnance.⁷⁹

4.3.2 Zahlazení kárného opatření

Termín zahlazení představuje zánik právního důsledku, v tomto případě zánik kárného opatření. Na zahlazení se ze zákona přihlíží automaticky, nikoliv na žádost státního zaměstnance a ani není potřeba rozhodnutí kárné komise. ZSS stanovuje konkrétní lhůty, kdy dochází ke zahlazení kárného opatření, a je na

⁷⁷ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 264

⁷⁸ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 514

⁷⁹ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 266

státního zaměstnance hleděno jako by mu nebylo kárné opatření v minulosti uloženo, respektive ke kárnému opatření již nelze přihlížet.⁸⁰ V zákoně jsou ukotveny celkem 3 lhůty pro zahlazení kárného opatření, tyto lhůty se neprodlužují ani nezkracují a případně-li poslední den, kdy má lhůta skončit, na sobotu, neděli nebo svátek, nemá to na zahlazení vliv.

Lhůty jsou následující:

- V případě uložení písemné důtky je to 1 rok ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.
- V případě uložení snížení platu jsou to 2 roky ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.
- V případě odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru jsou to 3 roky ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Po uplynutí lhůty, tj. zahlazení kárného opatření, je rozhodnutí o uložení kárného opatření vyjmuta z osobního spisu vyjma udělení kárného opatření propuštění ze služebního poměru. V této konkrétní situaci je rozhodnutí nadále přítomno v osobním spise. Po zahlazení kárného opatření se rozhodnutí o kárném opatření uchovává mimo osobní spis, není tedy kompletně likvidováno.⁸¹ Zahlazením se kárné opatření považuje za neexistující, což může mít vliv na další právní důsledky pro státního zaměstnance, například při služebním hodnocení či při budoucích kárných řízeních se po zahlazení hledí na státního zaměstnance jakoby kárné opatření v minulosti ani neobdržel.

Představme si tedy situaci, kdy státní zaměstnanec pracuje jako úředník na finančním úřadě pro Ústecký kraj, což je služební úřad. Během kontroly bylo zjištěno, že nebyl řádně dodržen postup při zpracování několika daňových přiznání občanů. Docházelo k chybám v účtování a ke zpoždění v komunikaci s daňovými poplatníky, což způsobilo finanční ztráty a nespokojenost veřejnosti. Státní zaměstnanec se dopustil porušení služební kázně, které vedlo na podnět představeného ke kárnému řízení. Kárná komise prvního stupně rozhodla

⁸⁰ ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vydání. Brno: Bizbooks 2017, s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2. s.134

⁸¹ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 278

o kárném provinění státního zaměstnance a udělila mu kárné opatření ve formě snížení platu o 10 % po dobu 2 měsíců. Toto rozhodnutí bylo učiněno dne 12.12.2020. V tomto případě zahlazení kárného opatření je ve lhůtě dvou let, tj. 12.12.2022, kdy bylo kárné opatření zahlazeno a vyjmuta z osobního spisu státního zaměstnance.

4.4 Zánik kárné odpovědnosti

Kárná odpovědnost státního zaměstnance dle § 90 ZSS zaniká v případě, kdy do 1 roku ode dne spáchání kárného provinění nebylo zahájeno kárné řízení. Tato lhůta je lhůtou prekluzivní⁸², což je označení pro termín v právu, který označuje určený časový úsek, během kterého je nutné vykonat určitou právní činnost nebo uplatnit určitý nárok. Pokud není tato činnost provedena nebo nárok uplatněn v rámci dané prekluzivní lhůty, ztrácí subjekt právo na její vykonání či uplatnění. K této prekluzivní lhůtě jsou povinni služební orgány a kárné komise přihlížet z úřední povinnosti neboli *ex officio*. Kárná komise je povinna k této lhůtě přihlížet tedy i bez námítky. Lhůta je objektivní, začíná se počítat dnem, kdy došlo ke kárnému provinění (dokonáním) a neprodlužuje se i když poslední den připadá na víkend či svátek.⁸³

Pokud státní zaměstnanec páchá pokračující kárné provinění, začíná běžet lhůta dnem, kdy je ukončeno pokračující kárné provinění od posledního narušení. Jestliže státní zaměstnanec páchá trvající kárné provinění, lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy je ukončeno toto škodlivé jednání. Při mnohočetném provinění běží lhůta samostatně pro každé kárné provinění zvlášť. Uplyne-li lhůta pro jeden skutek a další ne, je samozřejmě dovolené zahájit řízení jen pro to kárné provinění, pro které neuběhla tato prekluzivní lhůta. Spáchá-li státní zaměstnanec více kárných provinění v jednočinném souběhu (např. krádež ve službě v opilém stavu) běží jedna lhůta.⁸⁴

⁸² Čl. 19 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁸³ Tamtéž.

⁸⁴ Tamtéž.

5 Výkon kárné pravomoci

Výkon kárné pravomoci je proces, při kterém kárné komise vykonávají svou pravomoc v souvislosti s kárným řízením. Tento proces zahrnuje posuzování porušení služební kázně ze strany státních zaměstnanců a přijímání rozhodnutí o případných kárných opatřeních. Výkon kárné pravomoci obvykle zahrnuje několik fází, jako je prověřování naplnění znaků skutkové podstaty, slyšení dotčených stran, shromažďování důkazů a následné rozhodování o vhodných kárných opatřeních v souladu s platnými právními předpisy a předepsanými postupy. Cílem výkonu kárné pravomoci je zajistit dodržování služebních povinností, udržování disciplíny a ochranu integrity veřejné správy, ve které státní zaměstnanci působí.

5.1 Kárné komise

Jak je již výše zmíněno, kárnou pravomoc dle § 91 odst. 1 ZSS vykonávají kárné komise, a to kárná komise prvního stupně nebo kárná komise druhého stupně. Kárná komise druhého stupně je odvolávacím orgánem. Tyto kárné komise nejsou poradním orgánem, jsou to správní orgány, které přísluší k vedení kárného řízení a mají pravomoc vydávat rozhodnutí ve věci kárné odpovědnosti státních zaměstnanců.⁸⁵

5.1.1 Složení kárné komise

Kárná komise je orgán složený ze tří členů, kterými musí být státním zaměstnanci. Jmenování a odvolání státních zaměstnanců do kárné komise je upraveno v ustanovení § 159 odst. 1 písm. j) ZSS. Tito členové jsou jmenováni a odvoláváni příslušným služebním orgánem, který vykonává funkce služebního orgánu vůči státním zaměstnancům ve služebním úřadu, kde je kárná komise zřízena v souladu s ustanoveními § 92 a § 93 ZSS. Jmenování člena není podmíněno vyžádáním si souhlasu od státního zaměstnance, který má být členem, jelikož je výkon služby v kárné komisi jeho povinností dle § 77 odst. 1 písm. m. *Kárné komisi předsedá nejvýše služebně postavený státní zaměstnanec. Je-li v kárné komisi více stejně služebně postavených státních zaměstnanců, určí se z nich předseda*

⁸⁵ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 517

*komise losem.*⁸⁶ Dle ZSS je počet členů komise pevně stanoven na tři osoby, avšak zákon nevylučuje zřízení služebním předpisem náhradního člena kárné komise. Tento „náhradník“ se stane členem kárné komise, pokud jeden z členů nebude schopen vykonávat tuto funkci. Další důležitá podmínka pro sestavení kárné komise je, aby alespoň jeden ze tří členů měl vystudovaný vysokoškolský obor práva uznatelném pro výkon advokacie v magisterském studijním programu.⁸⁷

Členem kárné komise může být jmenován pouze státní zaměstnanec dle § 6 ZSS a současně státní zaměstnanec, kterému v minulosti nebylo uloženo kárné opatření (pokud nebylo zahlazené) a nebyl pravomocně odsouzen za trestný čin, který nezakládá ztrátu bezúhonnosti dle ZSS, pokud odsouzení nebylo zahlazeno, respektive se na státního zaměstnance nehledí, jako by nebyl odsouzen. Dále je překážkou k plnění funkce člena v kárné komisi podjatost. Služební orgán je povinen člena odvolat, pokud nastala jedna z těchto překážek. Existuje několik dalších důvodů, které mohou vést k odvolání člena kárné komise. Kromě již zmíněných překážek může být důvodem samotná žádost člena o jeho odvolání. V takovém případě musí člen uvést vážné důvody, proč nechce nadále zůstat členem kárné komise. Rozhodnutí o odvolání člena je v pravomoci služebního orgánu, který posuzuje danou žádost. Dále dochází k odvolání člena, pokud mu skončí služební poměr jako státnímu zaměstnanci.⁸⁸

Kárná komise je tzv. kolegiální orgán. Kolegiální orgán je orgán, který je tvořen skupinou členů, kteří mají společně odpovědnost za rozhodování a řízení určité oblasti nebo procesu. Tento orgán obvykle funguje na základě rovnosti hlasů nebo konsensu, kde každý člen má právo vyjádřit svůj názor a hlasovat o rozhodnutích. *Dle komentáře SR je kolegiálním orgánem takový orgán, jehož normativní projev vůle, který má mít externí účinky, se utváří na základě projevu vůle jednotlivých*

⁸⁶ § 91 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁸⁷ Čl. 31 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁸⁸ Čl. 32 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

*lidí, jež jsou členy kolegiálního orgánu.*⁸⁹ Jednání a usnášení se řídí právě dle SŘ, konkrétně § 134.

Ovšem problematika kárné odpovědnosti představuje určité výjimky od SŘ a zde tomu není jinak. Tyto odlišnosti jsou definovány v pátém odstavci § 91 ZSS. Jednání a hlasování vede předseda kárné komise. Předsedou je služebně nejvýše postavený státní zaměstnanec, a to nehledě na nejvýše dosažené vzdělání či platovou třídu. Kárná komise může učinit rozhodnutí a usnesení pouze za přítomnosti všech členů a po společném hlasování. Usnesení je přijímáno většinovým principem, což jsou dva nebo tři hlasy, jelikož se žádný člen nesmí zdržet hlasování. Všichni členové hlasují samostatně a předseda hlasuje až nakonec. Z jednání je veden protokol, v důsledku toho jsou u hlasování přítomni členové komise a zapisovatel protokolu. Jednání členů nesmí být ovlivňováno příkazy představených pro nezávislost a nestrannost kárné komise.⁹⁰

Nepřítomnost jiných osob kromě zapisovatele protokolu během jednání a hlasování kárné komise je nezbytná, avšak ostatní státní zaměstnanci zařazení do služebního úřadu, kteří nejsou členy kárné komise, mohou být pověřeni vykonáváním určitých úkonů v rámci kárného řízení. Tyto úkoly mohou být stanoveny služebními předpisy a nečlenové nemají pravomoc vydávat rozhodnutí ani provádět dokazování (např. vyslýchat svědka), což je vyhrazené výlučně kárné komisi.

Státní zaměstnanci mohou být pověřeni administrativními úkony, jako jsou úkony prováděné na sekretariátu pro kárnou komisi, který má za úkol organizačně zajišťovat funkci kárné komise. Dále mohou být uvedeny úkony jako jsou komunikace s dotčenými osobami, příprava dokumentů, doručování rozhodnutí a spolupráce s dalšími orgány. Tímto zajišťují podporu samotné kárné komise

⁸⁹ ADAMUSOVÁ, Z.; BALOUNOVÁ, J.; KOPECKÝ, M.; KOPECKÝ, P.; MALAST, J. et al. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 924 s. ISBN 978-80-7676-422-4. s. 656

⁹⁰ Čl. 34 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

v plnění jejích úkolů a procesů, avšak bez možnosti samostatného rozhodování nebo vykonávání právních akcí, které jsou výhradně v pravomoci kárné komise.⁹¹

5.1.2 Kárná komise prvního stupně

Kárná komise se zřizuje obligatorně a je povinna být zřízena ve služebním úřadě, kde vykonává službu minimálně 25 státních zaměstnanců. Do tohoto čísla se započítávají i volná služební místa, tj. celkový počet systemizovaných míst. Tato komise vykonává kárnou pravomoc vůči státním zaměstnancům v tomto služebním úřadě vyjma vedoucího služebního úřadu. Pokud však nelze zřídit ve služebním úřadě kárnou komisi prvního stupně, je tato komise zřízena u nadřízeného služebního úřadu. Kárná komise prvního stupně u nadřízeného služebního úřadu jedná i v případě, pokud u podřízeného služebního úřadu jeho kárná komise nemůže rozhodovat (např. byl vyloučen jeden člen z komise a následně není kárná komise prvního stupně usnášeníschopná). Pokud nemá služební úřad ani nadřízený služební úřad, je pro případ výkonu kárného řízení zřízena komise prvního stupně v MV.⁹²

Kárnou pravomoc vůči vedoucímu služebního úřadu dle § 92 odst. 2 ZSS zajišťuje kárná komise nadřízeného služebního úřadu. Není-li nadřízený služební úřad, kárná pravomoc je vykonána u kárné komise prvního stupně v MV, která je jmenována náměstkem ministra vnitra pro státní službu.

5.1.2.1 Zřizování kárné komise

V jednom služebním úřadě je možné zřízení více kárných komisí i na rozdílné časové období. Existence více kárných komisí v jednom služebním úřadě je žádoucí jev, jelikož může nastat situace, kdy je kárná komise neschopná usnášení a může ji zastoupit jiná. Nebo probíhá ve služebním úřadě větší počet kárných řízení a pro urychlení a usnadnění procesu je výhodou přítomnost více kárných komisí prvního stupně. I přesto, že některé komise nejsou zřízené na stálo, je

⁹¹ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 521

⁹² PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 271

nutné si dát pozor, aby působnost dočasné kárné komise neskončila během konkrétního kárného řízení.⁹³

Zřizování kárné komise prvního stupně je nejčastěji prováděné služebním předpisem, který nadále může upravovat ustanovení týkající se přidělování podnětů, konkrétní organizace kárných komisí ve služebním úřadě aj. (v služebním předpise nejsou podrobnosti o samotném jednání kárné komise). Avšak není to jediný způsob, jak lze tuto komisi zřídit. Další možností je zřízení prostřednictvím jmenování členů kárné komise, což probíhá rozhodnutím služebního orgánu. Kárné komise lze v jednom služebním úřadě rozdělit na hlavní kárnou komisi, která přijímá všechny podněty a kárnou komisi vedlejší, která zastupuje hlavní komisi při její nepřítomnosti. Dále se můžeme setkat s následujícím rozdělením:⁹⁴

- a) stálá kárná komise – je nejčastěji zřizována služebním předpisem,
- b) kárná komise na dobu určitou,
- c) *ad hoc* kárná komise – kárná komise zřizována za určitým účelem ke konkrétnímu případu a nejčastěji jmenováním členů rozhodnutím služebního orgánu.

5.1.3 Kárná komise druhého stupně

Z § 93 ZSS vyplývá, že kárná komise druhého stupně se zřizuje pouze v Ministerstvu vnitra. Tyto komise jmenuje náměstek ministra vnitra pro státní službu a jsou jedinými komisemi, které slouží jako odvolací správní orgán pro kárné komise prvního stupně nehledě na to, v jakém služebním úřadu byla zřízena kárná komise prvního stupně. *Členy komise jmenuje a odvolává personální ředitel sekce pro státní službu jakožto služební orgán vůči státním zaměstnancům.*⁹⁵

⁹³ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 522

⁹⁴ Čl. 30 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

⁹⁵ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 272

Nadřízeným orgánem kárné komise druhého stupně je opět kárná komise druhého stupně.⁹⁶

Kárná komise druhého stupně slouží jako odvolací instance v rámci kárného řízení. Jejím úkolem je přezkoumávat nečinnost nebo rozhodnutí kárné komise prvního stupně, která rozhodla o udělení kárného opatření. Kárná komise druhého stupně zjišťuje, zda bylo rozhodnutí kárné komise prvního stupně v souladu se zákonem a spravedlností. Může potvrdit, změnit nebo zrušit rozhodnutí kárné komise prvního stupně na základě svého přezkumu a posouzení důkazů. Její role spočívá v zajištění spravedlivého a nestranného posouzení kárného provinění a následného kárného opatření.

⁹⁶ Čl. 31 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

6 Kárné řízení

Kárné řízení, jinými slovy rozhodování o kárném provinění, je zahajováno kárnou komisí prvního stupně formou *ex officio* neboli z moci úřední. Kárné řízení je jedním z řízení ve věcech služby – viz § 159, kdy z prvního odstavce písm. f vyplývá, že „*ustanovení o řízení ve věcech služby se vztahují na rozhodování o kárné odpovědnosti.*“⁹⁷ Dále z § 160 ZSS vyplývá, že pokud tento zákon nestanoví jinak, je v kárném řízení postupováno dle § 46 SŘ.

6.1 Zahájení kárného řízení

Zahájení kárného řízení nastává z moci úřední a současně vyžaduje další obligatorní podmínku charakteristickou pro kárné řízení, a tou je podání podnětu příslušným funkcionářem. Absence takového podnětu by vedlo k vadnému řízení ze strany kárné komise a rozhodnutí o kárném provinění a kárném opatření by v tomto případě bylo nelegitimní.⁹⁸ Ovšem kárné řízení je zahájeno až dnem, kdy je doručeno oznámení o zahájení kárného řízení, tomu, proti komu je toto řízení vedeno.⁹⁹

6.1.1 Podnět

Zdali kárná komise je povinna vždy zahájit kárné řízení, pokud obdržela podnět není v zákoně upraveno. Mnozí odborníci se v tomto bodu úpravy ZSS rozcházejí s názory a interpretace mezi nimi je velmi odlišná. Např. komentář p. Jana Pichrta uvádí „*Ač to zákon nestanoví (neřeší), lze vyložit, že kárná komise je povinna z úřední moci zahájit kárné řízení, obdrží-li podnět k zahájení kárného řízení s náležitostmi dle § 95.*“¹⁰⁰ Toto tvrzení můžeme pochopit tak, že se tento komentář přiklání k povinnosti kárné komise zahájit kárné řízení v jakémkoliv případě, kdy mu byl podán podnět. Naopak komentář p. Karla Moravce tvrdí, že „*Kloníme se k názoru, že kárná komise není bez dalšího povinna kárné řízení na základě podnětu příslušné osoby zahájit. Máme za to, že kárná komise je před zahájením kárného řízení oprávněna předběžný obsah podnětu k zahájení*

⁹⁷ § 159 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁹⁸ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 526

⁹⁹ § 46 odst. 1) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁰⁰ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 273

kárného řízení posoudit a zvážit důvodnost a účelnost zahájení kárného řízení, zejména s ohledem na podmínky pro vedení kárného řízení, na popis skutku, který měl být porušen, služební kázeň a též s ohledem na označené důkazy.“¹⁰¹ Tento druhý výklad si interpretuje problematiku opačným významem. V tomto případě se lze více přiklonit ke komentáři p. Moravce, jelikož pokud je podán zcela nedůvodný a nesmyslný podnět, není důvod řízení zahajovat. Zahajování kárného řízení na základě každého podaného podnětu, aniž by byl řádně předem prošetřen a odůvodněn, může mít negativní psychický dopad na státního zaměstnance vůči němu byl podnět podán. I přesto, že platí presumpce nevin, není vyloučeno, že okolí dotčeného státního zaměstnance na něj nebude negativně přihlížet. Pokud má být zahájeno řízení, měly by se předem prošetřit okolnosti, nežli postavíme státního zaměstnance bezdůvodně do nepříznivé situace. Pro tento nejasný výklad ZSS, lze navrhnout návrh *de lege ferenda*, který by v tomto případě upřesnil tuto problematiku přímo v ZSS, a tím je přidání třetího odstavce k § 94. Tento třetí odstavec by detailněji charakterizoval, zda je povinnost zahájit kárné řízení i v situaci, kdy je podán podnět, který není relevantní a již z prvního dojmu se lze domnívat, že je podnět nesmyslný a neodůvodněný.

Podnět, který je podán vůči řadovému státnímu zaměstnanci je oprávněn podat:

- služební orgán státního zaměstnance,
- služební orgán v nadřízeném služebním úřadě,
- nejvyšší státní tajemník,
- představený,
- vyšší představený.

Podnět, který je podán vůči vedoucímu služebního úřadu, může podat služební orgán v nadřazeném služebním úřadu. Není-li nadřazený služební úřad, tak je podnět podán nejvyšším státním tajemníkem. Dále § 94 odst. 2 uvádí, že podnět podán vůči vrchnímu řediteli sekci může podat i příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády.¹⁰² Celkově z § 94 ZSS můžeme vyvodit závěr, že řadový státní

¹⁰¹ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 526

¹⁰² § 94 odst. 1 a 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

zaměstnanec nemůže podat podnět k zahájení kárné řízení. To ovšem neznamená, že má např. protiprávní jednání svého kolegy přehlížet. Povinností státního zaměstnance je upozornění na škodlivé, protiprávní jednání jiného státního zaměstnance představenému.

Náležitosti podnětu

Náležitosti podnětu vychází z § 95 ZSS a jsou potřebné k zahájení řízení a současně se k nim (obzvláště popis skutku a označené důkazy) přihlíží i při vydávání rozhodnutí kárné komise. Státní zaměstnanec, který podnět podává, musí uvést údaje potřebné k jeho identifikaci. Ačkoliv v tomto paragrafu údaje nejsou blíže specifikovány, lze za tyto údaje považovat následující (§ 77 odst. 1 písm. r): jméno (jména), příjmení a služební označení. A popřípadě lze vzít v potaz i doplňující údaje dle § 18 odst. 2 SŘ jako je datum narození a místo trvalého pobytu. Poté je nutné uvést i služební úřad, kde státní zaměstnanec, který podnět podal, vykonává službu. Nadále je důležitým institutem popis jednání, kterým mělo dojít k porušení služební kázně, a v neposlední řadě je podavatel povinen označit důkazy a potřebné podklady. Jelikož je podání podnětu velmi subjektivní proces z pohledu státního zaměstnance, který jej podává, je důležité, aby spáchaný skutek objasnil natolik konkrétně, aby vznikl řádný důvod pro zahájení kárného řízení. Podnět může na vyžádání kárné komise obsahovat i jiné údaje, které jsou potřeba zohlednit u konkrétního případu. Pokud některé záležitosti chybí, je podnět vrácen a je požádán státní zaměstnanec o její doplnění.¹⁰³

6.2 Průběh kárného řízení

Průběh řízení upravuje § 96 ZSS a podrobněji čl. 43 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Průběh kárného řízení je v této práci přiblížen s důrazem na společné kárné řízení, zásadu presumpce nevin, na práva státního zaměstnance při kárném řízení, usnášení kárné komise a důvody pro zastavení kárného řízení.

¹⁰³ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 157

6.2.1 Společné kárné řízení

Prvním důležitým institutem, který se týká průběhu kárného řízení, je společné kárné řízení o více kárných provinění, pokud se jich dopustil tentýž státní zaměstnanec před rozhodnutím kárné komise prvního stupně. Toto řízení je zahájeno obligatorně, aniž by bylo potřeba usnesení o sloučení kárných řízení. Usnesení o společném kárném řízení je potřebné jen pokud by bylo vedeno řízení, kde se více státních zaměstnanců dopustí např. společným jednáním více kárných provinění.¹⁰⁴ Obecná pravidla společného řízení jsou upravována v § 140 SŘ. Institut společného kárného řízení již byl v této práci zmíněn, a to v souvislosti uložení jednoho kárného opatření pro více kárných zavinění (§ 89 odst. 4 ZSS). S uložení jednoho kárného opatření za více kárných provinění souvisí také výše zmíněna tzv. absorpční zásada, která stanovuje, že se použije jedno kárné opatření dle nejzávažnějšího kárného provinění (z více provinění se potrestá to nejzávažnější). Předpoklad pro zahájení tohoto druhu řízení, je podání podnětu, kde došlo k vícečetnému porušení služební kázně.

Pokud nastane situace, kdy po vydání rozhodnutí, bude státnímu zaměstnanci uděleno kárné opatření a bude zahájeno další řízení o kárném provinění, které ovšem spáchal v době před aktuálním rozhodnutím, nemělo by státnímu zaměstnanci být uloženo druhé kárné provinění. Zároveň je nutné na toto pohlédnout i z jiného úhlu, a tím je případ, kdy státní zaměstnanec se dopustí lehkého kárného provinění a bude mu uloženo mírnější kárné opatření (např. písemná důtka), přičemž se po rozhodnutí zjistí, že před rozhodnutím se dopustil dalšího kárného provinění, a to závažnějšího, kde by za normálních okolností bylo i vybráno závažnější kárné opatření (např. snížení platu). V tomto ojedinělém případě není v ZSS ani SŘ právní úprava, která by tento problém lépe řešila.¹⁰⁵ V tomto případě se mnoho odborníků shoduje na vhodné novelizaci tohoto ustanovení. Návrh *de lege ferenda* by mohl vypadat následovně: v případě, kdy kárná komise učiní rozhodnutí o kárném opatření (uloží mírnější kárné opatření) a následně je vedeno další kárné řízení, kdy se státní zaměstnanec

¹⁰⁴ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 531

¹⁰⁵ PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7. s. 275

dopustil kárného provinění již před prvním rozhodnutím a toto provinění by bylo mnohem závažnější nežli to, za které již mu bylo uloženo kárné opatření – kárná komise by zrušila prvotní rozhodnutí a nahradila by ho rozhodnutím o sloučení kárných opatření. Sloučení by znamenalo výběr jednoho vhodnějšího kárného opatření, které by odpovídalo závažnosti všech kárných provinění, jak je tomu při společném kárném řízení tzv. absorpční zásadou. Uložení více kárných opatření je samozřejmě vyloučeno, protože by tato případná novelizace odporovala § 89 odst. 4 ZSS. Tento návrh sloučení je tedy vhodnou variantou, kterou se lze vyhnout ukládání nepřiměřenému kárnému opatření k závažnosti provinění, jelikož nyní mírnější opatření nelze zrušit, a i přes spáchání společensky škodlivějšího provinění zůstává v platnosti první rozhodnutí s mírnějším kárným proviněním.

Povinná podmínka pro vedení společného kárného řízení je, aby pro všechny kárná provinění bylo zahájené kárné řízení. Pokud se po zahájení kárného řízení zjistí, že se státní zaměstnanec dopustil dalšího provinění, musí být pro toto další provinění být také zahájeno řízení a je projednáno s proviněním, pro které bylo řízení původně zahájeno.¹⁰⁶

Výsledkem společného řízení je vydání právě jednoho rozhodnutí. V případě, kdy jsou všechna provinění prokázána, je vydáno rozhodnutí o uložení jednoho kárného opatření pro všechny skutky a v případě, kdy jsou všechny skutky vyvráceny, je kárné řízení zastaveno. Pokud je ve společném řízení některý skutek prokázán a některý ne, je nejvýhodnější vydat rozhodnutí o kárném opatření a v něm uvést i zastavení řízení pro neprokázané skutky.¹⁰⁷

6.2.2 Práva státního zaměstnance při kárném řízení

I přesto, že ZSS neposkytuje konkrétní ustanovení o právech státních zaměstnanců během tohoto řízení, je možné je odvodit z ustanovení ve SŘ. Tyto odvozená práva účastníků v rámci kárného řízení jsou uvedena v *metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016*. Účastník kárného

¹⁰⁶ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 531

¹⁰⁷ HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K., et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9. s. 531

řízení, tedy státní zaměstnanec má právo na kompletní informace o průběhu řízení a právo na seznámení se s učiněným rozhodnutím. Má také možnost navrhnout důkazy, návrhy až do doby vydání rozhodnutí. Dále mu musí být poskytnut dostatečný čas na vyjádření a obhajobu své pozice. A v neposlední řadě může nahlížet do spisu a učinit si z něj výpisky. Zásadním právem je také možnost účastníka vyjádřit se k průběhu řízení a k předloženým důkazům. Nesmí mu být zatajovány žádné informace, a to ani neposkytnuty. Pokud si však účastník nepřeje aktivně se podílet na průběhu kárného řízení, má na to právo. Státní zaměstnanec nesmí být nucen aktivně spolupracovat při objasňování porušení služební kázně.¹⁰⁸ V případě zastoupení státního zaměstnance v řízení se aplikuje § 31 SŘ (zástupce); § 2 SŘ (opatrovník) nebo § 33 SŘ (zastoupení na základě plné moci).

6.2.3 Presumpce nevinny

V průběhu řízení je velmi důležité dbát na jednu z hlavních zásad trestních řízení, a tím je presumpce nevinny. Ta patří mezi ústavní zásady – čl. 40 odst. 2. Listiny „Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“¹⁰⁹ V kárném řízení toto znamená, že pokud je již vydané kárnou komisí rozhodnutí o kárném provinění, je nutné nahlížet na státního zaměstnance jako na nevinného.

6.2.4 Usnášení a rozhodnutí

Rozhodování kárné komise probíhá ve dvou fázích. První fází je posuzování skutku, při kterém se lze domnívat, že jeho spácháním došlo ke kárnému provinění. Kárná komise posuzuje, zda státní zaměstnanec porušil služební kázeň a je za to odpovědný. Pokud je jednomyslně a bez důvodných pochybností rozhodnuto, že státní zaměstnanec se dopustil chování, které splňuje kritéria pro porušení služební kázně, až v této fázi se určuje, jaký druh kárného opatření má být učiněn. Vydání rozhodnutí o uložení kárného opatření nemůže být tedy prvním úkonem, který kárná komise učiní. Výsledkem zahájeného kárného řízení je buď zastavení řízení (viz další kapitola) nebo rozhodnutí kárné komise o porušení

¹⁰⁸ Čl. 44 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení

¹⁰⁹ Čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

služební kázně, v případě, kterého je následně uloženo kárné opatření, nebo je vydáno usnesení od upuštění kárného opatření.¹¹⁰ Rozhodnutí kárné komise musí mít obligatorně určité náležitosti, které jsou vyčteny v § 68 a § 69 SŘ.

6.3 Zastavení řízení

Předposlední kapitolou této práce je zastavení kárného řízení. Zastavení uvedeno v ZSS má vůči úpravě SŘ postavení *lex specialis*. Celým pojmenováním *lex specialis derogat legi generali* znamená, že zvláštní právní úprava má přednost před normou obecnou. SŘ tedy je normou subsidiární. Subsidiární norma, je ta, která se uplatňuje, v případech, kde zvláštní předpis jej neupravuje. Subsidiární normou je v oblasti kárného řízení SŘ. Důvody k zastavení řízení jsou taxativně stanovené v § 96 odst. 4, kdy jiné nežli tyto důvody nelze použít. I přesto, že velká část kárného řízení se řídí SŘ, zastavení dává přednost této následující úpravě, před § 66 ze SŘ.¹¹¹

Kárné řízení se zastavuje, pokud nastane jeden z těchto důvodů:

- a) Skutek nenaplňuje materiální znaky společenské škodlivosti –tzv. skutek nevykazuje větší míru společenské škodlivosti. Konkrétně se tedy zjistí, že se skutek nestal nebo se stal, ale nepovažuje se za kárné provinění
- b) Skutek nebyl spáchán státním zaměstnancem, ale někým jiným – podmínkou kárné odpovědnosti a usnesení o kárném provinění je, že subjekt kárného řízení je vždy státním zaměstnancem, jehož postavení vychází z § 6 ZSS. Pokud se prokáže, že skutek nespáchal státní zaměstnanec, je kárné řízení zastaveno, jelikož tento druh řízení upravuje právní poměru pouze státních zaměstnanců.
- c) Státnímu zaměstnanci nebylo prokázáno kárné provinění za projednávaný skutek. Toto jednání vychází ze zásady *in dubio pro reo*, čili v pochybnostech je kárná komise povinna rozhodovat ve prospěch státního zaměstnance.

¹¹⁰ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 158

¹¹¹ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 158

- d) Zaniklo kárné provinění – k tomuto zániku dochází zánikem kárné odpovědnosti dle § 90 ZSS, to nastává v případě uběhne-li prekluzivní lhůta. To znamená nezahájení kárného řízení do 1 roku od kárného provinění.
- e) Nastala překážka *rei iudicatea* – státní zaměstnanec byl za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem nebo jiným příslušným orgánem a současně platí zásada *ne bis in idem* – nelze potrestat za tentýž skutek znovu, pokud už byl státní zaměstnanec potrestán v jiném řízení.
- f) Státní zaměstnanec přestal být ve služebním poměru, tj. státním zaměstnancem nebo zemřel. Pokud dotyčný zemřel, je kárná odpovědnost nepřenositelná, tudíž se kárné řízení zastavuje a odpovědnost za kárné provinění zaniká. Pokud dotyčný již není nadále státním zaměstnancem, je zastavení logickým krokem, neboť subjektem kárného řízení může být jedině státní zaměstnanec.¹¹²
- g) *Věc byla po zahájení řízení postoupena jinému správnímu orgánu nebo orgánu činnému v trestním řízení.*¹¹³

¹¹² VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0. s. 158-159

¹¹³ § 96 odst. 4 písm. g) zákona č. 324/2014 Sb., o státní službě

7 Návrhy *de lege ferenda*

Závěrečná kapitola se věnuje návrhům *de lege ferenda*. Tato kapitola je účelně zařazená na konec této práce z důvodu přehlednosti a ucelenosti těchto návrhů. Cílem kapitoly není určování správnosti a nesprávnosti ZSS či kritizování zákonodárců. Cílem je vnést nové nápady pro zlepšení fungování státní služby a pro lepší pochopení ZSS ze strany státních zaměstnanců. Všechny tyto příklady jsou pouhými iniciativami, které nejsou ověřeny v praxi, tudíž není zajištěna jejich reálná aplikace.

V práci byly stanoveny následující návrhy *de lege ferenda*:

1) Rozšíření ustanovení o kárném řízení v ZSS

Toto rozšíření bylo navrženo z důvodu praktičnosti při aplikaci práva v oblasti kárného řízení. Několik institutů není v ZSS o kárném řízení definováno a je odkazováno na SŘ. Je tomu tak v oblasti zahájení kárného řízení, kde se odkazuje na § 46 SŘ, dále obecná pravidla řízení se aplikují též z § 140 SŘ, nadále i základní principy kárného řízení jsou aplikována z § 134 SŘ či náležitosti, které musí obsahovat rozhodnutí kárné komise (§ 68 a § 69 SŘ) aj. Jelikož je kárné řízení důležitým atributem státní služby, neboť ji chrání před nechtěnými vlivy, bylo by vhodné mít všechna ustanovení ohledně tohoto řízení na jednom místě. Ocenili by to tak, jak členové kárných komisí, tak i ostatní státní zaměstnanci.

2) Upřesnění zahájení kárného řízení v situaci, kdy je podán podnět, u kterého se lze domnívat, že není pravdivý, odůvodněný či relevantní

Detailněji je tato problematika rozvedena v kapitole zahájení kárného řízení, kde jsou uvedeny dva odlišné názory odborníků. Je však patrné, že zákon přesně nevymezuje, zda i u podnětu, který se z prvního dojmu nezakládá na pravdě a zdá se být neodůvodněný, smyšlený, je povinností vždy zahájit kárné řízení. Je tedy na místě ustanovení rozvést. Konkrétní návrh *de lege ferenda* je přidání třetího odstavce k § 94. Tento třetí odstavec by detailněji charakterizoval, zda je povinnost zahájit kárné řízení v každém případě, byl-li podán jakýkoliv podnět, či závisí na kárné komisi a jejím uvážení, zda je podnět dostačující pro zahájení kárného řízení.

3) Úprava či rozšíření kárných opatření

Opět je této problematice věnována část kapitoly kárných opatření a tento odstavec se věnuje pouze shrnutí učiněných návrhů. Při výkladu kárných opatření byl spatřen podstatný propad mezi uložením snížení platu až o 15 % po dobu 3 měsíců a ukončením služebního poměru. Tento propad by mohl být snížen následovně:

- Upravením kárného opatření o snížení platu, kdy by se časová lhůta prodloužila, byl by tedy prostor, pro přísnější postih a kárná komise by nemusela volit uložení o skončení služebního poměru. Procentuální výměra by zůstala stejná do 15 % pro dodržení tzv. zaručené mzdy a lhůta by byla prodloužena ze 3 měsíců například na 6 měsíců. Kárné opatření by tedy bylo pozměněno následovně: snížení platu až o 15 % po dobu maximálně 6 měsíců.
- Pokud by se mělo uvažovat nad zcela novým opatření, může jím být např. odebrání oboru služby, kdy by státní zaměstnanec mohl znovu složit úřednickou zkoušku pro obor služby, jemuž byl odebrán, až po uplynulé době např. 1 roku.

4) Sloučení kárných opatření v případě že:

Státnímu zaměstnanci bylo uloženo mírnější kárné opatření za porušení služební kázně, ale následně je zjištěno, že spáchal v minulosti před tímto rozhodnutím, ještě závažnější provinění. Jelikož nelze uložit více kárných opatření, tak nynější úprava ZSS neposkytuje řešení pro tuto situaci a státní zaměstnanec je velmi mírně potrestán, vzhledem k závažnému kárnému provinění, které učinil před prvním rozhodnutím kárné komise. Návrhem *de lege ferenda* je zrušení prvotního rozhodnutí, respektive mírnějšího kárného opatření a učinění následného rozhodnutí ve společném řízení o sloučení kárných opatření, kdy by se užilo tzv. absorpční zásady. Bylo by uloženo takové opatření, které by odpovídalo závažnosti všech kárných provinění. Tento návrh sloučení je vhodnou variantou, kterou se lze vyhnout ukládání nepřiměřenému „trestu“ k závažnosti provinění, jelikož nyní nelze mírnější opatření zrušit, a i přes spáchání společensky škodlivějšího chování zůstává v platnosti první mírnější kárné opatření.

Závěr

V této práci bylo vytyčeno několik cílů. Prvním cílem byla definice všech důležitých skutečností o právní úpravě státní služby a vysvětlení nezbytného pojmosloví. Z historie právní úpravy je zřejmé, že proces, který předcházel vytvoření zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebyl procesem jednoduchým. I přes vstoupení České republiky do Evropské unie v roce 2004 a současným přijetím podmínky o vytvoření samostatné právní normy pro státní službu, tvorba tohoto zákona trvala bezmála dalších 10 let. Přijetí ZSS výrazně transformovalo postavení státních zaměstnanců, neboť přešli k vykonávání státní služby v rámci veřejnoprávního vztahu nikoliv pracovněprávního.

Následná definice klíčových pojmů splnila svůj účel, jejímž bylo dosažení porozumění základních souvislostí pro důkladnou analýzu kárné odpovědnosti. Z pojmů lze vyvodit základní vztah mezi státním zaměstnancem, služebním poměrem a kárnou odpovědností, neboť státní zaměstnanec ve služebním poměru je kárně odpovědný. Kárnou odpovědnost si lze vyložit jako odpovědnost nést následky za případné porušení služební kázně. ZSS upravuje *lex specialis* kárnou odpovědnost v sedmi paragrafech, přičemž jej doplňuje metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016 a ostatní právní předpisy (kupříkladu správní řád) či judikatura.

Dalším cílem práce bylo provedení analýzy ZSS, konkrétně čtvrté části upravující kárnou odpovědnost. V této části byl proveden podrobný rozbor jednotlivých paragrafů, které upravují služební kázeň a kárné provinění, na které navazuje institut ukládání kárného opatření. Dále byly definovány podmínky zahlazení i upuštění od kárného opatření. V neposlední řadě je část práce věnována kárnému řízení, které je považováno vzhledem k veřejnoprávní povaze státní služby za správní řízení. Kárné řízení je sice v ZSS upraveno, ale jen velmi stručně, tudíž je nutná aplikace správního řádu. Jakožto dalším a velmi podstatným cílem bylo vnesení návrhů *de lege ferenda*, které jsou shrnuty v poslední kapitole, se zde můžeme přiklonit k rozšíření ustanovení kárného řízení již ve výše zmíněném ZSS. Zákon by neobsahoval tedy pouze odchylky, které představuje kárné řízení od správního řízení, ale obsahoval by jeho celistvou úpravu. Toto rozšíření a

upřesnění by přineslo větší porozumění a přehlednost obzvláště pro státní zaměstnance.

Závěrem lze zkonstatovat, že ZSS vyvolává v odbornících i státních zaměstnancích spoustu otázek a v určitých částech je jeho výklad nejasný. Jelikož byla stěžejním tématem kárná odpovědnost u státních zaměstnanců a nebyla zkoumána všechna ustanovení zákona, není na místě hodnotit kvalitu celého zákona. V rámci analýzy kárné odpovědnosti však nalezneme v těchto částech platného zákona několik nejasností. Naopak, je třeba ocenit detailní obsah metodického pokynu, který celistvě doplňuje ustanovení zákona. Přesto by bylo preferováno, aby právní úprava kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a všechny důležité aspekty, včetně pravidel kárného řízení, byly obsaženy v jediném legislativním dokumentu.

Použitá literatura

Monografie

1. ADAMUSOVÁ, Z.; BALOUNOVÁ, J.; KOPECKÝ, M.; KOPECKÝ, P.; MALAST, J. et al. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 924 s. ISBN 978-80-7676-422-4.
2. ERÉNYI, T.; KANTOROVÁ, D.; VEJSADA, D. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. 1. vyd. Brno: Bizbooks, 2017. s. 223. ISBN 978-80-265-0607-2.
3. HOMFRAY, Š.; KLEVETOVÁ, D.; STANĚK, M. *Praktický průvodce státní službou*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2020. ISBN 978-80-7502-071-0.
4. HŘEBÍKOVÁ, I.; FÁBEROVÁ, A.; BRUCKNEROVÁ, Z.; KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P.; MORAVEC, K. a et al. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. 971 s. ISBN 978-80-7400-842-9.
5. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
6. PICHRT, J.; BĚLINA, M.; BĚLINA, T.; BOGNÁROVA, V.; KAHLE, B. et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 984. ISBN 978-80-7478-843-7.
7. PICHRT, J.; KOPECKÝ, M.; MORÁVEK, J. (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 336. ISBN 978-80-7552-429-4.
8. SKULOVÁ, S.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JURNÍKOVÁ, J.; KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
9. VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K. et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0.

Časopisecké články

1. KEISLER, Ivo. *Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. Časopis pro právní vědu a praxi*. Online. 2016. ISSN: 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6252> [citováno 25.1.2024].

Zákonná úprava a IAŘ

1. Zákon č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
2. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
3. Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
6. Zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů
7. Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř. z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami
10. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 40/2009., trestní zákoník
14. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

IAN

1. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení
2. Nařízení č. 1/2019 Sb., nařízení vlády o oborech státní služby
3. Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, čj. 9 As 117/2016–25
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, čj. 4 As 103/2011–149

Webové stránky a elektronické zdroje

1. Juridictum, Encyklopedie o právu: nullum crimen sine lege. Online. Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/Nullum_crimen_sine_lege [citováno 25.1.2024].
2. Ministerstvo vnitra ČR: *Informace pro služební úřady*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy-11-12.aspx> [citováno 15.1.2024].
3. Ministerstvo vnitra ČR: *Seznam služebních úřadů k dni 1.3.2024*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/seznam-sluzebnich-uradu.aspx> [citováno 15.1.2024].
4. OBR, Ondřej: *Kárná odpovědnost státního zaměstnance*. Praha, 2021. Bakalářská práce. Policejní akademie České republiky, Fakulta bezpečnostně právní, katedra policejních činností. Online. Dostupné z: <https://katalog.polac.cz/> [citováno 20.2.2024].
5. Parlament České republiky: *Přijímání zákonů*. Online. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173> [citováno 9.1.2024].

6. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky: *Listina základních práv a svobod*. Online. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html> [citováno 1.2.2024].
7. STANĚK, Michal. *Služební zákon – implementace a funkčnost*. Praha, 2017. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. s. 26. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/93206/150035980.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [citováno 9.1.2024].
8. Státní služba: *Výroční zpráva o státní službě za rok 2016*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocni-zprava-vyrocni-zprava-o-statni-sluzbe.aspx> [citováno 8.1.2024].