

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Lucie Hrachovcová

Státní služba v ČR

Diplomová práce

Olomouc 2019

*„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Státní služba v ČR** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“*

V Olomouci dne 12. 12. 2019

Mgr. Lucie Hrachovcová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala své mamince, Šárce Vidomusové, za pomoc a oporu, kterou mi poskytovala v nelehkých chvílích po celou dobu studia, ale také za radost, kterou se mnou sdílela v okamžicích úspěchu.

Také bych ráda poděkovala svému příteli, Martinu Pazderovi, našim dětem Jáchymovi a Jonášovi a celé rodině, kteří při mně taktéž stáli, podporovali mě a motivovali k lepším výsledkům po celou dobu mého studia na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

V neposlední řadě bych chtěla poděkovat paní JUDr. Monice Horákové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, za její cenné rady, pomoc a vstřícný přístup při psaní mé diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD	6
1 HISTORICKÁ VÝCHODISKA PRÁVNÍ ÚPRAVY STÁTNÍ SLUŽBY	8
1.1 Rakousko – Uhersko (1867-1918).....	8
1.2 První republika	10
1.3 Protektorát Čechy a Morava	11
1.4 Období 1945-1989.....	11
1.5 Vývoj státní služby po roce 1989	12
2 STÁTNÍ SLUŽBA A JEJÍ CHARAKTERISTIKA.....	17
2.1 Vymezení základních pojmů pro oblast státní služby	17
2.1.1 Státní služba	17
2.1.2 Státní zaměstnanec	18
2.1.3 Veřejnoprávní povaha služebního poměru.....	19
2.2 Systémy státní služby	20
2.2.1 Kariérní systém	20
2.2.2 Poziční (meritní) systém.....	21
2.2.3 Smíšený systém	22
2.3 Právní úprava státní služby v ČR	23
2.3.1 Principy zákona o státní službě	25
3 KÁRNÁ ODPOVĚDNOST DLE ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ	27
3.1 Kárné provinění	27
3.1.1 Protiprávnost a společenská škodlivost.....	29
3.1.2 Subjekt kárného provinění	30
3.1.3 Subjektivní stránka kárného provinění.....	30
3.1.4 Objekt kárného provinění.....	31
3.1.5 Objektivní stránka kárného provinění	33
3.2 Kárná opatření	33
3.2.1 Druhy kárných opatření.....	34
3.2.2 Zahlazení kárného opatření	35
3.3 Zánik kárné odpovědnosti	36
4 KÁRNÉ ŘÍZENÍ A JEHO SPECIFIKA	37
4.1 Výkon kárné pravomoci	37

4.1.1	Kárná komise prvního stupně a druhého stupně	40
4.2	Zahájení kárného řízení	41
4.3	Průběh kárného řízení	44
4.4	Zastavení kárného řízení.....	44
4.5	Odvolací kárné řízení.....	45
5	KOMPARACE VYBRANÝCH INSTITUTŮ STÁTNÍ SLUŽBY VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH.....	47
5.1	Německo.....	48
5.1.1	Kárná odpovědnost.....	48
5.1.2	Kárné řízení	50
5.2	Slovensko.....	51
5.2.1	Kárná odpovědnost.....	52
5.2.2	Kárné řízení	52
	ZÁVĚR.....	55
	POUŽITÁ LITERATURA.....	57
	ABSTRAKT.....	63
	ABSTRACT	63
	KLÍČOVÁ SLOVA.....	63
	KEY WORDS	63

ÚVOD

Právní úprava státní služby v České republice je obsažena primárně v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). Hlavní změnou, kterou přinesl zákon o státní službě je veřejnoprávní povaha služebního poměru. S tím souvisí i právní úprava, jelikož se jedná o veřejnoprávní kodex, který vyjadřuje potřebu svébytné úpravy zaměstnaneckých vztahů u zaměstnanců vykonávajících státní správu ve služebních úřadech, a právě z tohoto důvodu se snaží být co nejkomplexnějším.

Jedním z imanentních znaků charakterizujících veřejnoprávní povahu zaměstnaneckých vztahů ve státní službě je kárná odpovědnost státních zaměstnanců, která je zákonem o státní službě zavedena zejména za účelem zajištění dodržování širokého katalogu povinností, které jsou státní zaměstnanci s ohledem na charakter jejich služebního poměru povinni dodržovat. Úpravě kárného řízení není v zákoně o státní službě obecně věnována příliš velká pozornost, a to i přesto, že se jedná o oblast, která může mít pro státní zaměstnance při uznání viny velmi zásadní důsledky.

Vzhledem k tomu, že téma Státní služba v ČR je velmi rozsáhlé a svými možnostmi zpracování značně přesahuje předpokládány rozsah, je tato diplomová práce zaměřena na státní službu v České republice se zaměřením na institut kárné odpovědnosti a kárného řízení státních zaměstnanců. Je nutné upozornit na skutečnost, že se jedná o téma, které není v odborné literatuře výrazněji zpracované, proto se dá předpokládat, že se naskytne prostor pro upozornění na případné nedostatky právní úpravy a formulaci vlastních návrhů řešení. Ze všech výše uvedených důvodů byl pro účely této práce zvolen k hlubšímu zkoumání právě institut kárné odpovědnosti a kárného řízení.

Hlavním cílem této diplomové práce je vymezení a analýza institutu kárné odpovědnosti a kárného řízení a jejich následná komparace s totožnými instituty v Německu a na Slovensku. Dílčím cílem je definovat a charakterizovat státní službu v České republice, včetně historických východisek, které předcházely právní úpravě státní služby tak, jak ji známe nyní. Dalším dílčím cílem této práce je identifikace nejasných či problematických oblastí právní úpravy vztahující se zejména ke kárné odpovědnosti a kárnému řízení.

K naplnění cíle diplomové práce bude použita metoda deskriptivní, analýza a komparace jakožto metod zpracování. Pomocí deskriptivní metody budou zejména vymezeny základní pojmy nezbytné pro pochopení dané problematiky. Analýza bude důležitá především při

analyzování historických východisek předcházejících účinné právní úpravě státní služby a v neposlední řadě u institutu kárné odpovědnosti a kárného řízení včetně identifikace problematických oblastí této právní úpravy. Pomocí metody komparace bude vyhodnocena především rozdílnost právní úpravy kárné odpovědnosti a kárného řízení dle zákona o státní službě ve srovnání s obdobnými instituty vybraných evropských zemí.

Diplomová práce se člení na pět kapitol. První kapitola vymezuje historická východiska právní úpravy státní služby. Druhá kapitola je zaměřena na charakteristiku státní služby včetně definice základních pojmů, vymezení systémů státní služby a platné právní úpravy. Následující kapitola pojednává o kárné odpovědnosti dle zákona o státní službě se zaměřením na problematiku kárného provinění, kárných opatření a zánik kárné odpovědnosti. Čtvrtá kapitola charakterizuje kárné řízení a jeho specifika včetně vymezení kárné pravomoci. V poslední kapitole je proveden popis a následná komparace institutu kárné odpovědnosti a kárného řízení v Německu a na Slovensku.

1 HISTORICKÁ VÝCHODISKA PRÁVNÍ ÚPRAVY STÁTNÍ SLUŽBY

První kapitola vymezuje a charakterizuje historický vývoj fungování státní služby v časových obdobích od roku 1867 až do roku 2014, tedy do přijetí zákona č. 234/2014 Sb., zákona o státní službě. Jednotlivá časová období jsou zvolena záměrně od vzniku Rakouska-Uherska, neboť by nebylo možné v rámci předkládané diplomové práce obsáhnout komplexní vývoj státní služby od jejího samotného vzniku. Tato kapitola tedy zachycuje nejvýznamnějších událostí, které měly zásadní dopad na fungování státní služby a je zde zařazena jako propojující prvek pro návaznost jednotlivých kapitol, aby byla zajištěna kontinuita obsahu diplomové práce.

1.1 Rakousko – Uhersko (1867-1918)

Státní služba se v Rakousku-Uhersku vytvářela postupně v průběhu druhé poloviny 19. století. Počátky právní úpravy státní služby a s tím spojeného vymezení zvláštního postavení některých státních úředníků však lze spatřovat již od 18. století za vlády Marie Terezie a především Josefa II., spočívající v nařízeních a instrukcích císaře, z nichž většina přetrvala až do roku 1914.¹

Klíčovým historickým mezníkem v oblasti státní služby bylo přijetí zákona č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (dále jen „služební pragmatika“). Služební pragmatika je považována za základ prvorepublikové státní služby. I přes některé doplňky a změny zůstal tento právní předpis základním zákonem v oboru státní služby po celé období předmnichovského Československa a částečně až do roku 1950. Obsahem služební pragmatiky je sedm článků a na ně navazující dvě hlavy obsahující celkem 188 paragrafů.

Služební pragmatika služební poměr stabilizovala a zaváděla služební postup podle let, který se stal základním principem. Tento systém zajištěného služebního poměru i služebního postupu však vedl k tomu, že státní aparát byl poměrně málo výkonný.² Zákon se vztahoval na státní úředníky a státní sluhy, přičemž připouštěl výkon tzv. přípravné státní služby, kterou vykonávali praktikanti a později čekatelé. Do služebního poměru mohla být ustanovena pouze

¹ VLČKOVÁ, Eliška. Vývoj právní úpravy práv a povinností státních zaměstnanců. In VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 13.

² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vydání. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 266.

fyzická osoba s rakouským státním občanstvím, s plnou způsobilostí k právům a právním úkonům, přičemž na její jmění nesměl být uvalen konkurz. Mezi zvláštnosti upravené ve služební pragmatice patří například povinnost povolení ústředního úřadu, pokud již uchazeči o zaměstnání bylo 40 let a dosud nebyl ve státní službě nebo naopak nedosáhl věku 18 let. Služební poměr započal dnem, kdy byl zaměstnanci doručen ustavovací dekret.

Mezi výhody státních zaměstnanců naproti zaměstnancům soukromoprávním byla jejich práva. Přiznaná práva byla velmi striktně vymezená a jejich smyslem bylo zajištění nestranného rozhodování, tedy toho, aby státní úředník vykonával své úkoly nikým a ničím neovlivněn. Nestrannost státních úředníků byla zajišťována nárokem na plat, na platový postup do vyššího stupně stejné hodnostní třídy a na časový postup do platu vyšší hodnostní třídy.³ Dále měl státní úředník nárok na výslužné, na zaopatřovací plat nebo nárok na přeložení.

Mezi povinnosti státních zaměstnanců patřila věrnost a poslušnost k vládě republiky. Státní úředník byl povinen plnit své úkoly svědomitě, pilně, nezištně a nestranně, hájit veřejné zájmy a zamezit všemu, co by mohlo ohrozit řádný výkon veřejné správy. Mezi konkrétní povinnosti patřila úřední mlčenlivost, pravidelné konání služby, povinnost hlásit uzavření sňatku nebo změnu bydliště.

Z výše uvedených znaků lze dovodit, že tehdejší systém měl rysy kariérního systému státní služby. Vyzkoval především tyto znaky: zaručený platový postup, tzv. definitiva (trvalost a nezrušitelnost služebního poměru) a veřejnoprávní charakter služebního poměru ke státu založený jmenováním. Z pohledu kárné odpovědnosti lze usoudit, že tato problematika byla ve služební pragmatice mnohem obsáhleji a konkrétněji zpracována, než je tomu dnes, což bude patrné i z následujícího textu.

V návaznosti na nadcházející kapitoly této práce je nutné zdůraznit, že i služební pragmatika znala pojem disciplinární odpovědnost jako následek porušení stavovské či úřední povinnosti. Státní úředník podléhal odpovědnosti podle trestního zákoníku, a navíc i odpovědnosti disciplinární při porušení služebních i stavovských povinností.⁴ Oddíl pátý rozebírá problematiku trestání při porušení povinností státních úředníků, celkově čítá 68 paragrafů.

³ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 46-47.

⁴ HAVELKA, František. *Služební právo státních úředníků a zřízenců: komentovaná sbírka nejdůležitějších předpisů o služebních poměrech státních úředníků a zřízenců, hlavně služební pragmatiky a platového zákona*. Praha: Státní tiskárna, 1937, s. 258.

Kárné řízení bylo dvojinstanční, kde o kázeňských přečinech rozhodovaly v prvním stupni disciplinární komise první stolice a v druhém stupni vrchní disciplinární komise, přičemž jejich členové byli jmenováni na tříleté funkční období.⁵ Disciplinární komise rozhodovaly v senátech, které se skládaly z předsedy nebo jeho náměstka a čtyř přísedících. Z přísedících museli být alespoň dva znalí práva. Zároveň byli u každé disciplinární komise ustanoveni disciplinární zástupci a jejich náhradníci pro hájení cti a vážnosti úřednického stavu.⁶

V disciplinárním řízení probíhalo vyšetřování, ústní líčení a následně disciplinární komise rozhodovala nálezem, ve kterém byl buď úředník osvobozen nebo uznán vinným. Jestliže byl úředník uznán vinným, musel nález obsahovat výrok o disciplinárním nebo pořádkovém trestu. Mezi tresty pořádkové patřila výstraha nebo peněžní pokuta, zatímco škála disciplinárních trestů byla mnohem širší. Jako disciplinární trest bylo možné uložit důtku, vyloučení z postupu do vyšších platů, zmenšení služného (adjuta), přeložení na odpočinek s menším výslužným nebo propuštění. Proti nálezu bylo možné podat odvolání, a to buď obviněným nebo disciplinárním zástupcem. Služební pragmatika upravovala mimo jiné i institut obnovy řízení nebo suspendování úředníka⁷

1.2 První republika

Československo po svém vzniku v roce 1918 převzalo dosud fungující systém rakouské státní služby založený na služební pragmatice, která byla doplněna a částečně modifikována. Důvodem těchto změn byla skutečnost, že státu chyběl účinný nástroj proti zaměstnancům, kteří se spokojovali s průměrnou činností a spoléhali na automatický služební postup, trvalost a nezrušitelnost služebního poměru.

Byl přijat zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (dále jen „platový zákon“), který odstranil systém hodnotících tříd a zrušil i časový postup, jenž nahradil časovým postupem v rámci platové stupnice. Samotný zákon přinesl státním úředníkům určité nevýhody, například omezení platového postupu. Úpravu zásadních institutů platový zákon svěřil prováděcím opatřením, což způsobilo přizpůsobení služebního poměru poměrům faktickým bez delší časové perspektivy. Byl omezen počet služebních míst a byla vydána nejrůznější úsporná opatření v souvislosti s probíhající hospodářskou krizí. Nebyla posílena pozice státního zaměstnance i z toho důvodu, že některá

⁵ § 100 služební pragmatiky.

⁶ § 101 až § 107 služební pragmatiky.

⁷ § 90 a § 93 služební pragmatiky.

nařízení dle platového zákona nebyla vůbec vydána a sám platový zákon ve skutečnosti nebyl realizován.⁸

V tomto období byly přijaty ještě další zákony, které státním zaměstnancům ukládaly nové povinnosti a přiznávaly nová práva. Jedná se o zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu a o zákon č. 147/1993 Sb., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o předkládání soudců na jiné místo proti jejich vůli.

1.3 Protektorát Čechy a Morava

V 1939-1945 byla česká státní služba zcela narušena a nově byla uplatňována diskriminační rasová politika, přesto však stále platila právní úprava služební pragmatiky. Protektorát měl autonomní statut, avšak svá výsostná práva musel vykovávat ve shodě s politickými, hospodářskými a vojenskými potřebami Říše.⁹ Došlo k řadě zásahů do státní služby a byla přijata řada nových opatření, zejména v oblasti trestní a v organizaci veřejné správy. Zaměstnanci vojenské, pohraniční a celní správy byli převedeni do civilní složky státní správy.¹⁰

1.4 Období 1945-1989

Po 5. květnu 1945 bylo nezbytné zrušit zejména opatření, která odporovala československému právnímu řádu a opatření perzekučního charakteru. Převládala vůle přiznat zaměstnancům odškodnění za újmy a křivdy jim vzniklé a stejně tak zde byla snaha odejmout státním úředníkům některé výhody.

Rok 1948 je rokem přelomovým, kdy je odstartován proces odstraňování práv státních zaměstnanců. Byl vydán zákon č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů, důsledkem čehož došlo k rozsáhlé změně ve složení státních zaměstnanců. Došlo i ke změně systému státní služby. V roce 1950 byla služební pragmatika zcela zrušena a nahrazena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a zákonem č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon). V této době již zákon neobsahoval základní instituty státní služby jako byl zaručený služební postup, definitiva nebo kompenzační

⁸ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 48.

⁹ SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 398-399.

¹⁰ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008, s. 37-38.

opatření.¹¹ Tento stav byl absolutně nevyhovující pro řádné fungování veřejné správy a neodpovídal evropskému kontinentálnímu standardu.

Kodifikace pracovního práva nebyla konečná a v roce 1965 došlo k přijetí zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, který byl účinný až do roku 2006. Nová koncepce nerozlišovala mezi veřejnoprávním a soukromoprávním zaměstnaneckým poměry a státní služba se považovala za zvláštní druh zásadně jednotného pracovního poměru. Proces unifikace pracovních poměrů způsobil, že pro obsah kteréhokoliv služebního poměru platily obecné zákony a specializované zákony o státních zaměstnancích upravovaly speciální otázky.¹² V této době tedy již neexistovala zvláštní právní úprava služebních vztahů, jelikož v té době se jevila jako nepotřebná, dá se říci, že přímo odporující základním politickým a sociálním zásadám tehdejší společnosti. Většina argumentů proti právní úpravě socialistické státní služby vychází z názoru, že společenské vztahy jsou dostatečně upraveny pracovním právem a další otázky je možné upravit organizačními či pracovními řády.¹³

1.5 Vývoj státní služby po roce 1989

Právní poměry zaměstnanců ve státní správě byly upraveny stále zákonem č. 65/1965 Sb., zákoník práce, a to až do roku 2006.¹⁴ Po roce 1989 však začala reforma veřejné správy a s ní spojená reforma státní služby, která byla důsledkem tehdejších politických změn. Bylo poukazováno na potřebu přijetí zákona, který by upravoval právní poměry zaměstnanců ve správních úřadech a tím by došlo ke zkvalitnění české státní služby. Neexistující právní úprava právních poměrů státních zaměstnanců, jejich nekoordinované přijímání včetně nejasných kritérií výběru, smluvní ustanovení spojující zaměstnance s konkrétním úřadem, a nikoliv se státem, vedlo nevyhnutelně k neúčelnému využívání zaměstnanců a k tomu, že česká státní správa nelákala kvalifikované odborníky. Četné kritice byla Česká republika podrobena také v mezinárodních kruzích, a to právě z důvodu nedostatečné personální vybavenosti a nevyhovující kvalifikace personálu.¹⁵ Nedostatek kvalifikovaných odborníků vedl k tomu, že zajištění odborných úkolů muselo být svěřeno soukromým subjektům a docházelo tak k většímu plýtvání veřejných prostředků. Řada zaměstnanců ve správních

¹¹ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008, s. 38-39.

¹² JAKUBKA, Jaroslav a kol. *Novelizovaný zákoník práce s komentářem: Návrh zásad zákona o státní službě: a úplné znění pracovněprávních předpisů*. Praha: Praktik, 1994, s. 597-599.

¹³ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*. Praha: Univerzita Karlova, 1981, s. 38-39.

¹⁴ V roce 2006 byl nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který upravoval právní poměry státních zaměstnanců.

¹⁵ KAHLE, Bohuslav. *Krise personalistiky?!.Práce a mzda*, 1993, č. 12-13, s. 1.

úřadech z těchto důvodů odešla do soukromého sektoru a noví lidé nebyli ke vstupu do státní služby dostatečně motivováni.¹⁶ Tehdejší zaměstnanci vykonávající státní správu měli také nedostatečně vymezeny práva a povinnosti, neuspokojivá byla organizace vzdělávání zaměstnanců nebo rozdělení jejich odpovědnosti. Tyto skutečnosti vedly k neefektivitě a k nutnosti odpolitizování veřejné správy.

Formálněprávním východiskem pro zákonnou úpravu státní služby byl čl. 79 odst. 2 Ústavy, z něhož plyne povinnost upravit institut státní služby zákonem, nikoli předpisem nižší právní síly. Konkrétní citace čl. 79 odst. 2 Ústavy zní „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ Hendrych se domnívá, že z tohoto ustanovení lze dovozovat, že Ústava pro uvedený okruh státních zaměstnanců vyžaduje právní úpravu odlišnou od obecné úpravy provedené zákoníkem práce.¹⁷ Lze se však setkat i s názorem, že taková ústavní direktiva z tohoto ustanovení nevyplývá.¹⁸

V roce 1992 bylo přijato usnesení vlády České republiky č. 271 z 15. 4. 1992 týkající se koncepce personální práce v ústředních orgánech státní správy a byl přijat harmonogram opatření k zabezpečení realizace této koncepce. Snahou bylo sjednotit personální práci ve státní správě a zajistit metodickou pomoc správním úřadům. Metodicko-koordinačním centrem pro tuto oblast byl Úřad vlády ČR, který svou činnost vykonával pouze sedm měsíců a poté byla k 30. 9. 1993 jeho koordinační a metodická funkce zrušena bez náhrady. Přípravou zákona o státní službě se poté zabýval Úřad pro legislativu a veřejnou správu, ministerstvo práce a sociálních věcí i útvary místopředsedů vlády. Všechny vlády v České republice měly ve svém programu přijetí služebního zákona, avšak až pod tlakem Evropské unie, která jako jednu z podmínek pro vstup do Evropské unie stanovila přijetí služebního zákona, se podařilo schválit usnesením vlády č. 1068 ze dne 1. listopadu 2000 návrh paragrafového znění zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“), který byl následně přijat pod č. 218/2002 Sb.¹⁹

Služební zákon stejně jako služební pragmatika zakotvoval veřejnoprávní služební poměr státních zaměstnanců. Zákon se dělil na celkem 12 částí a obsahoval celkem 254 paragrafů.

¹⁶ ONDRUŠ, Radek. K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy. *Právní fórum*, 2004, č. 6, s. 261.

¹⁷ HENDRYCH, Dušan. Komentář k čl. 79 Ústavy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 125.

¹⁸ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Komentář k čl. 79 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 777.

¹⁹ PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. XL.

Služební zákon upravoval i kárnou odpovědnost a kárné řízení, a to v části páté, konkrétně paragrafy 70 až 79. Státní zaměstnanec byl kárně odpovědný, dopustil-li se kárného provinění, kterým se rozumělo zaviněné porušení služební kázně.

Státnímu zaměstnanci bylo možné uložit za kárné provinění některé z těchto kárných opatření: písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.²⁰ Při ukládání kárných opatření měla být uplatňována zásada *ne bis in idem*, tedy ne dvakrát ve stejné věci. Kárné opatření nemohlo být uloženo státnímu zaměstnanci, který byl za týž skutek pravomocně odsouzen soudem, bylo-li však kárné opatření již uloženo, muselo být zrušeno soudem s účinností ode dne jejího uložení.²¹ Dle služebního zákona se kárné opatření mělo zahladit po uplynutí jednoho roku od právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření.²²

Kárné řízení bylo dle služebního zákona dvojinstanční, přičemž kárnou pravomoc měly vykonávat kárné komise prvního a druhého stupně. Komise měla být tříčlenná a jeden z členů musel mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu.²³

Návrh na zahájení kárného řízení měl být podán v prekluzivní lhůtě 2 měsíců, ode dne, kdy se navrhovatel o kárném provinění dozvěděl, pokud již kárná odpovědnost nezanikla. Kárná odpovědnost zanikla, pokud návrh na zahájení kárného řízení nebyl podán do jednoho roku, od spáchání kárného provinění.²⁴ Navrhovatelem na zahájení kárného řízení mohl být příslušný služební orgán. Jednalo-li se o kárné provinění vedoucího služebního úřadu, navrhovatelem byl nadřízený služební orgán, nebyl-li však, byl navrhovatelem generální ředitel. Návrh na zahájení kárného řízení mohl podat i státní zaměstnanec vůči sobě samému.²⁵ Zřejmě pro případy, kdy chtěl očistit svou pověst od případného nařčení, že se dopustil kárného provinění.

S výjimkou některých technických ustanovení byla účinnost tohoto zákona neustále odkládána s odkazem na nedostatek financí a také neexistovala obecná shoda na jeho zavedení do praxe. Přestože již existoval platný služební zákon, objevovaly se neustálé snahy o překonání této právní úpravy a vytvoření nového zákona, který by komplexně upravoval právní poměry

²⁰ § 72 odst. 1 služebního zákona.

²¹ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008, s. 91.

²² § 79 služebního zákona.

²³ § 74 odst. 2 služebního zákona.

²⁴ § 78 odst. 1 služebního zákona.

²⁵ § 77 služebního zákona.

státních zaměstnanců. Naléhavý apel na urychlené přijetí účinného služebního zákona, který by státní správě zajistil požadovanou stabilitu a efektivitu byl vyjádřen v Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisku Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015. Přijetí účinné právní úpravy upravující oblast státní služby bylo také jednou z předběžných podmínek pro využívání fondů Evropské unie v programovém období 2014–2020. I po přijetí zákona o státní službě však Evropská komise nadále trvala na prokázání skutečnosti, že zákon splňuje cíle, které si stanovil, tedy vytvoření odpolitizované, stabilní a profesionální státní služby a z tohoto důvodu se konala se zástupci Evropské komise jednání. V této souvislosti zároveň Evropská komise vyjádřila svůj úmysl podílet se na přípravě veškerých prováděcích právních předpisů k zákonu o státní službě.²⁶

Proto byl v gesci ministerstva vnitra zpracován nový návrh zákona o státní službě a přijat pod č. 234/2014 Sb., o státní službě, který byl vyhlášen 6. listopadu 2014, kdy vstoupila v účinnost jeho některá ustanovení.²⁷ Plné formální účinnosti nabyl zákon o státní službě k 1. lednu 2015.

Po přijetí zákona o státní službě začaly vznikat pochybnosti o ústavnosti tohoto zákona, a proto podal dne 7. listopadu 2014 prezident republiky Miloš Zeman v souladu s § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/2003 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení zákona o státní službě nebo jeho jednotlivých ustanovení. Tato ústavní stížnost byla podána z několika důvodů. Zpochybnována byla především procedura přijetí služebního zákona, kdy došlo k tomu, že původní novela tehdy platného služebního zákona byla v průběhu legislativního procesu v podstatě nahrazena zákonem o státní službě, a tím byly porušeny základní principy legislativní činnosti pro přijímání zákonů a v této souvislosti také došlo údajně k rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu ČR týkající se tvorby právních předpisů.²⁸ Z tohoto důvodu bylo stížností požadováno, aby byl zákon o státní službě zrušen jako celek. Dalšími důvody pro zrušení zákona o státní službě byl předpokládán rozpor několika

²⁶ VLČKOVÁ, Eliška. Evropská dimenze přípravy zákona o státní službě. In VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 19-20.

²⁷ 6. listopadu 2014 nabylo účinnosti 7 paragrafů týkajících se koordinační role Ministerstva vnitra v oblasti státní služby, zřízení sekce pro státní službu v Ministerstvu vnitra, první systemizace služebních míst a pracovních míst, výběrového řízení na prvního náměstka ministra vnitra pro státní službu, personálního ředitele sekce pro státní službu a prvních státních tajemníků, přechodu vedoucích služebních úřadů do služebního poměru, zrušení Generálního ředitelství státní služby a derogační ustanovení.

²⁸ ZEMAN, Miloš. Návrh prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě [online]. Usoud.cz, 2014 [cit. 3. října 2019]. Dostupné na <https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_za_kona_o_statni_sluzbe.pdf>.

ustanovení zákona s ústavním pořádkem České republiky, jednalo se především o právní úpravu systemizace či oborů služby.

Ústavní soud svým rozhodnutím ze dne 30. 6. 2015 pod sp. zn. Pl. ÚS 21/14 zrušil pouze ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě a ve zbývajících částech návrh zamítl, jelikož neshledal rozpor s ústavním pořádkem České republiky. Dotčené zrušené ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě se týkalo počtu služebních míst v konkrétně uvedených úřadech (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Český statistický úřad a Státní úřad pro jadernou bezpečnost), ve kterých vláda nemohla bez souhlasu toho, kdo stojí v čele úřadu, snížit počet služebních míst a objem prostředků na platy vůči systemizaci pro předchozí kalendářní rok. Dotčené úřady se tak dostaly v úrovni rozhodování na úroveň vlády, i přestože podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vrcholným orgánem moci výkonné vláda, proto Ústavní soud toto ustanovení zrušil.²⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu lze hodnotit jako věcně správné. Zrušení celého zákona o státní službě by s sebou přineslo další administrativně zdlouhavé přípravy na přijetí zákona upravujícího postavení státních zaměstnanců a v této souvislosti by mohlo dojít i k případným sankčním opatřením ze strany Evropské unie.

V návaznosti na následující kapitoly, které se budou podrobně zabývat kárnou odpovědností státních zaměstnanců a kárným řízením, je nutné poznamenat, že ústavní stížnost prezidenta republiky nerozporovala žádné ustanovení § 87 až 97 zákona o státní službě upravující právě zmiňovanou kárnou odpovědnost a kárné řízení.

Závěrem lze shrnout, že státní služba má v České republice poměrně dlouhou historii. Institut státní služby, tak jak jej můžeme chápat v dnešním slova smyslu, se začal vyvíjet v Evropě na konci 19. století, kdy docházelo k formování nového liberálního právního státu, jehož důsledkem byly společenské, hospodářské, sociální a kulturní reformy včetně rozvoje veřejného práva. V této souvislosti došlo k odlišení státních zaměstnanců jako zvláštní sociální vrstvy a byla vytvořena speciální právní úprava specifikující jejich postavení. Po několika klíčových meznících v historii státní služby, které byly vymezeny v této kapitole, došlo k tomu, že na našem území existuje platná a účinná právní úprava státní služby v podobě zákona o státní službě, který bude analyzován v následujících kapitolách.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení.

2 STÁTNÍ SLUŽBA A JEJÍ CHARAKTERISTIKA

Druhá kapitola této práce vymezuje základní pojmy důležité pro oblast státní služby. Z důvodu, že je poslední kapitola této práce zaměřena na komparaci institutů vybraných zahraničních zemí, je nezbytné klasifikovat systémy státní služby. Poslední podkapitola této práce je zaměřena na právní úpravu státní služby v České republice včetně vymezení principů, na kterých je zákon o státní službě postaven.

2.1 Vymezení základních pojmů pro oblast státní služby

Pro správné pochopení problematiky státní služby je nezbytné vymezit základní pojmy, které se prolínají celou prací. Patří mezi ně pojem státní služba, státní zaměstnanec a služební poměr včetně jeho základních rysů. V rámci této podkapitoly je provedena také komparace služebního a pracovního poměru.

2.1.1 Státní služba

V odborné literatuře je pojem státní služba definován různými způsoby. Pojem státní služba může být chápán jako právní poměry zaměstnanců působících ve státní správě, popřípadě v dalších státních institucích. V různých souvislostech může tento pojem znamenat i okruh těchto zaměstnanců či jejich činnost, přičemž činnost zaměstnanců je vymezována úkoly státní správy v rámci služební činnosti osob ve služebních poměrech.³⁰ Obdobně definuje státní službu Čebišová, podle níž pojem státní služba znamená jednak činnost a jednak právní postavení státních zaměstnanců.³¹

Veselá vymezuje dvě pojetí státní služby. Nejprve charakterizuje státní službu jako právní, státně služební poměr zaměstnanců ve státní správě. Státní zaměstnanec je přijetím do služebního poměru povolán k aktivní účasti na výkonu státní správy, což je hlavním důvodem, proč nelze použít soukromoprávní předpisy pracovního práva, ale je potřeba tento vztah mezi státním zaměstnancem a státem speciálně upravit. Státní služba představuje tedy služební poměr veřejnoprávní, přičemž stát poskytuje státnímu zaměstnanci určitá práva, ale zároveň mu ukládá povinnosti a omezení potřebná k řádnému výkonu státní správy. Dalším pojetím je chápání státní služby jako organizačně právní institut, který je upraven právními normami a má své organizační formy. Jedná se zde o spojení stránky právní a organizační. Institut státní služby

³⁰ PRŮCHA, Petr, Petr MRKÝVKA a Soňa SKULOVÁ. *Vybrané kapitoly ze správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 63.

³¹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*. Praha: Univerzita Karlova, 1981, s. 15.

tak zahrnuje nejen normy upravující právní postavení státních zaměstnanců, nýbrž i ustanovení regulující organizaci státní služby.³²

Dle Průchy je státní služba pojem označující právní režim postavení osob ve službách státu, kteří vystupují jako státní zaměstnanci. Jedná se především o právní režim zaměstnanců vykonávajících své zaměstnání jako úřední povinnost. Státní služba je navíc součástí širěji vnímaného pojmu veřejná služba, který v sobě navíc zahrnuje i právní postavení osob zaměstnaných v samosprávných veřejnoprávních korporacích.³³

V zahraniční literatuře se často setkáváme s označením státní služby jako „public service“, který zahrnuje širší okruh zaměstnanců ve veřejné správě než pojem „civil service“.³⁴ K tomuto rozlišení se přiklání také Pomahač, který označuje státní službu jako službu veřejnou, kterou je třeba rozlišovat na veřejnou službu jako bytí ve službě („civil service“) a na veřejnou službu jako užitečnou veřejnou činnost („public service“).³⁵ Veřejná služba jako bytí ve službě označuje povolání či zaměstnání u státu nebo veřejné korporace. „Public service“ je pojem blízký sociologickému pojmu státních a sociálních služeb, tedy tomu, co je stát povinen činit pro sebe a pro své občany.³⁶

Z výše uvedeného lze konstatovat, že existují různé definice státní služby, avšak lze učinit závěr, že státní služba může být chápána jako výkon státní správy ve správních úřadech prováděný státními zaměstnanci, kteří byli k tomuto účelu přijati do služebního poměru.

2.1.2 Státní zaměstnanec

Pro účely kárné odpovědnosti a kárného řízení, kterým je v této práci věnována značná pozornost, je nezbytné vymežit pojem státní zaměstnanec.

Zákon o státní službě definuje státního zaměstnance v § 6 a to jako „fyzickou osobu, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v §5“, přičemž se zároveň nesmí jednat o osobu stanovenou v § 2 zákona o státní službě, kde je uveden taxativní negativní výčet osob, na něž se zákon nevztahuje.

³²VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 17-20.

³³PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 292.

³⁴FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015, s. 190.

³⁵POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 171.

³⁶POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999, s. 136-137.

Ve státní službě je nezbytné rozlišovat mezi státními zaměstnanci, kteří vykonávají státní službu ve služebním poměru a mezi zaměstnanci, kteří konají ve správních úřadech práci v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu. Státní zaměstnanci ve služebním poměru se podílejí na výkonu veřejné správy, zatímco zaměstnanci v pracovním poměru se na výkonu veřejné správy nepodílí a zastávají funkce administrativní, provozní či obslužné.

2.1.3 Veřejnoprávní povaha služebního poměru

Zákon o státní službě zásadním způsobem změnil právní postavení státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu. Ze soukromoprávního pracovního vztahu se stal veřejnoprávní vztah, kde na jedné straně stojí orgán rozhodující jednostranně o právech a povinnostech druhé strany. Je proto nutné vymezit pojem služební poměr a vymezit rozdíly mezi pracovním a služebním poměrem.

K pojmu služební poměr se vyjadřoval i Nejvyšší soud České republiky ve svém Usnesení ze dne 7. 5. 2003, sp. Zn. 21 Cdo 2221/2002, kdy charakterizoval služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru, avšak analogicky je aplikovatelný i na oblast služebního poměru státního zaměstnance. Dle tohoto rozhodnutí je služební poměr svou povahou právním poměrem veřejnoprávním a výrazně se odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Vzájemné vztahy účastníků služebního poměru se vyznačují tím, že jeden účastník vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva.

Z výše uvedeného vyplývá, že služební poměr je institutem veřejného práva a lze jej charakterizovat jako poměr mezi státem a jím ustanoveným zaměstnancem, ze kterého vyplývají zaměstnanci státem uložené povinnosti a omezení potřebná pro řádný výkon státní správy.³⁷ Od soukromoprávního pracovního poměru se služební poměr liší tím, že státní zaměstnanci mají navíc některé povinnosti a omezená práva oproti zaměstnancům v pracovním poměru. To se projevuje v omezených možnostech při podnikání, povinnosti mlčenlivosti, právní úpravě služební kázně a možnosti ukládat kárná opatření, v omezených možnostech odvolání a propuštění ze služebního poměru. Zákon o státní službě přiznává státním zaměstnancům větší ochranu a některé výhody vůči zaměstnancům v pracovním poměru jako například jasně stanovená pravidla pro služební postup, delší dovolenou nebo zvláštní úpravu důchodového a nemocenského zabezpečení.³⁸ Státní služba je specifická také způsobem vzniku

³⁷ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008, s. 13.

³⁸ MORÁVEK, Jakub, KAHLE, Bohuslav. Služební poměry. In BĚLINA, Miroslav, PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 327.

služebního poměru, kdy je potlačen smluvní princip a služební poměr vzniká mocenským aktem služebního orgánu, nikoli na základě smlouvy. Dalším charakteristickým rysem veřejnoprávní právní úpravy služebního poměru je kogentnost, tedy nemožnost odchýlit se od zákonné úpravy smluvním ujednáním.

Ve služebním poměru nejsou jenom státní zaměstnanci dle zákona o státní službě. Náš právní řád upravuje zvláštními zákony služební poměry například příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání nebo například soudců. Tato práce je však zaměřena pouze na služební poměr dle zákona o státní službě.

2.2 Systémy státní služby

Státní služba se v jednotlivých evropských zemích liší, především vzhledem k zvláštnostem historického vývoje, tradicím, kulturním a sociálním podmínkám a politickým poměrům. Avšak i přesto lze na základě určitých obecných znaků vymezit základní systémy státní služby. Prvním modelem je kariérní systém a druhým je meritní, nekariérní, smluvní či poziční systém státní služby. Posledním z nich je smíšený systém státní služby, který je kombinací dvou zmíněných systémů.

2.2.1 Kariérní systém

Služební poměr v kariérním systému státní služby má charakter doživotního a obtížně vypověditelného vztahu. Noví uchazeči jsou přijímáni do služebního poměru na tzv. nástupní pozice, tedy na začátek celé své pozdější kariéry, které odpovídají jejich kvalifikaci.³⁹ Splňují-li státní zaměstnanec zákonem nebo jiným právním předpisem stanovené požadavky, dochází k povýšení do vyšších pozic především v závislosti na služebním hodnocení nebo prohloubení či získání nové kvalifikace a podle služebních let. Často je po splnění stanoveného počtu služebních let přiznávána tzv. definitiva, tedy trvalé a doživotní přijetí do služebního poměru, což má za následek faktickou nezrušitelnost služebního poměru ze strany státu. Kariérní systém zpravidla neuznává profesní zkušenosti získané mimo veřejný sektor. Je zde zaručen automatický platový postup dle odpracovaných let.⁴⁰

Kariérní systém státní služby poskytuje větší právní jistotu z hlediska jistoty služebního postupu i celkové trvalosti zaměstnání, podněcuje ke snaze o zvyšování kvalifikace a podporuje

³⁹ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002, s. 126.

⁴⁰ FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015, s. 193.

profesionální vazby ve státní službě a stabilitu služebních poměrů.⁴¹ Pozitivem je rovněž stabilita veřejné správy a relativní nezávislost na politickém prostředí, především při odpovídající úpravě definitivy.

Mezi negativa kariérního systému lze řadit uzavřenost a strnulost, kterou způsobuje jistota postupu dle odsloužených let, což může vést u státních zaměstnanců ke ztrátě motivace se dále vzdělávat, mít lepší výkony a vyšší pracovní aktivitu. Nevýhodou může být také skutečnost, že na vedoucí pozice se dostávají až úředníci vyššího věku, po splnění požadované praxe, což může ovlivnit jejich vztah ke změnám a novým technologiím.⁴²

V současné době nalézáme kariérní systém v Rakousku, Německu, Belgii či Francii. Většina zemí Evropské unie však ustupuje od striktně kariérního systému kvůli jeho finanční náročnosti a do svých systémů implementuje prvky poziční.

2.2.2 Poziční (meritní) systém

Poziční systém státní služby vznikl v USA z potřeby nahradit stávající „spoils system“ (systém kořisti), který se uplatňoval až do 70. let 19. století.⁴³ Smyslem tohoto systému je, že místa ve státní správě obsazuje ta politická strana, která vyhrála ve volbách jako výraz vděčnosti za práci, která vedla k vítězství ve volbách. Je dobře uplatnitelný v politických systémech, kde jsou jen dvě politické strany a z výsledků voleb je tak prokazatelné zřejmé, kdo vyhrál. Změna vítěze ve volbách s sebou přináší personální změny nejen na vysokých pozicích, ale dotýká se i podřízených pozic ve veřejné správě. Zastánci tohoto systému státní služby uvádí, že vede k efektivnější správě, jelikož funkcionáři stran mají zájem na tom, aby pomáhali úředníkům realizovat své politiky a předvolební sliby.⁴⁴ Negativním dopadem může být skutečnost, že jsou obsazována místa pouze dle potřeb vítězné strany a jsou opomíjeny schopnosti, dovednosti a kvalifikace státních zaměstnanců. Tento otevřeně stranický systém se projevil jako neefektivní a neudržitelný, především z důvodu častého střídání funkcionářů a zanedbávání odborných předpokladů, schopností a dovedností státních zaměstnanců.

K vyhodnocení typu státní služby jako pozičního je potřeba, aby byla splněna většina z těchto kritérií: katalog služebních míst včetně popisů činností, přijímání na nástupní i vyšší

⁴¹ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 51.

⁴² FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015, s. 194.

⁴³ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*. Praha: Univerzita Karlova, 1981, s. 27.

⁴⁴ FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015, s. 195.

pozice, požadavek speciálních dovedností pro speciální místa, není stanoven maximální věkový limit pro přijetí do služby, uznává předchozí profesní zkušenosti získané mimo veřejný sektor, individuální systém odměňování, není stanoven platový ani služební postup, bez záruky definitivního zaměstnání, penzijní systém není upraven zákonem, variabilní disciplinární předpisy.⁴⁵

Pozitivem tohoto systému je větší pružnost při získávání kvalifikovaných zaměstnanců. Noví zaměstnanci mohou přinést do veřejné správy zkušenosti a nové metody ze soukromého sektoru. Některé zkušenosti však nelze transformovat ze soukromoprávní sféry, proto je třeba dbát jisté obezřetnosti.⁴⁶ Státního zaměstnance například nelze hodnotit podle počtu vyřízených žádostí nebo počtu vydaných rozhodnutí.

Poziční systém státní služby je typickým americkým systémem, využívají ho však i některé evropské země jako například Nizozemí, Dánsko, Finsko či Itálie.

2.2.3 Smíšený systém

Odlisný pohled na dichotomii kariérního a pozičního systému se rozhodli vytvořit autoři komparativní publikace o státní službě v členských zemích Evropské unie.⁴⁷ Rozhodli se opustit toto členění z důvodu permanentní transformace systémů státní služby v evropských zemích.

V současné době se prvky obou systémů státní služby prolínají a lze tedy hovořit o smíšeném systému státní služby, a to buď s převahou prvků kariérního anebo pozičního systému. Neexistuje čistá podoba kariérního či pozičního systému, jelikož každý stát, ať je vyznavačem jednoho či druhého systému, prolínají se zde prvky systému opačného.⁴⁸ Smíšený systém státní služby se snaží o kombinaci předností obou systémů, tedy v zemích, kde je uplatňován kariérní systém jsou hledány možnosti, jak uvolnit cestu rychlejšímu služebnímu postupu pro schopné a výkonné zaměstnance i na vedoucí místa ve vyšších kategoriích. Zatímco v zemích pozičního systému panuje snaha o zajištění větší stability a trvalosti

⁴⁵ HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita, 2005, s. 58-59.

⁴⁶ FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015, s. 194.

⁴⁷ BOSSAERT, Danielle, DEMMKE, Christoph, NOMDEN, Koen, POLET, Robert. *Civil services in the European fifteen: Trends and new developments*. Maastricht: EIPA, 2001.

⁴⁸ HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita, 2004, s. 59.

služebního poměru.⁴⁹ Smíšený systém státní služby je uplatňován v Maďarsku, Bulharsku, Litvě, na Slovensku a Slovinsku.⁵⁰

Státní služba v České republice prošla v posledních letech řadou změn a zákon o státní službě vychází především ze systému kariérního. Někteří odborníci považují systém státní služby v České republice za kariérní a jiní zastávají názor, že jde o smíšený systém státní služby s výraznými prvky systému kariérního.

2.3 Právní úprava státní služby v ČR

Ústavní zakotvení potřeby zvláštní právní úpravy státní služby zakotvuje, jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, čl. 79 odst. 2 Ústavy, který stanovuje, že právní poměry státních zaměstnanců upravuje zákon.

Pro právní úpravu státní služby lze z ústavního pořádku vyvodit ještě několik zásad či podmínek, které vyplývají z Listiny základních práv a svobod.⁵¹ Patří zde právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců nebo právo na rovný přístup všech občanů k voleným a jiným veřejným funkcím, tedy podmínek pro přístup k výkonu státní služby, který bude zproštěn jakékoliv diskriminace. Mimo to lze dle čl. 44 Listiny základních práv a svobod omezit státním zaměstnancům právo na stávkou.⁵²

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě se člení do třinácti částí a má celkem 207 paragrafů. První část „*Všeobecná ustanovení*“ obsahuje předmět a rozsah působnosti zákona, vymezení základních pojmů, organizační věci a úpravu správy služebních vztahů, systematizaci a organizační strukturu služebního úřadu. Následuje úprava služebního poměru, úprava předpokladů a odborných požadavků pro přijetí do služebního poměru, úprava změn a skončení služebního poměru. Část třetí vymezuje práva a povinnosti státních zaměstnanců, příkazy k výkonu služby a ocenění za příkladný výkon služby. Následuje úprava kárné odpovědnosti a poté úprava podmínek výkonu služby včetně vzdělávání státních zaměstnanců. Šestá část se zabývá problematikou náhrady škody, služebního úrazu a nemoci z povolání. Navazuje vymezení sociálního zajištění státních zaměstnanců a poté úprava informování státních zaměstnanců, problematika odborových organizací, rady státních zaměstnanců a zástupce

⁴⁹ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 52.

⁵⁰ FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015, s. 195.

⁵¹ Ústavní zákon č. 23/1993 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku, ve znění zákona č. 168/1998 Sb.

⁵² Dle § 82 odst. 1 zákona o státní službě nepřísluší právo na stávkou představeným.

státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví. Devátá část obsahuje ustanovení o platu a odměnách, včetně různých druhů příplatků. Část desátá vymezuje pojmy jako osobní spis, služební průkaz, služební hodnocení, upravuje řízení ve věcech služby, přechod výkonu práv a povinností, systematizaci pracovních míst a postavení náměstka člena vlády, informační systémy či použití pracovního poměru. Poslední část jsou přechodná, závěrečná, zrušující ustanovení a účinnost zákona o státní službě. Kromě třinácti částí obsahuje zákon o státní službě taktéž dvě přílohy, kdy se první zaměřuje na charakteristiku platových tříd státních zaměstnanců a druhá příloha znázorňuje rozpětí příplatků za vedení.

Zákon o státní službě není jediným předpisem upravující služební poměr fyzických osob vůči státu, stejně tak státní zaměstnanci v režimu zákona o státní službě nejsou jedinými osobami ve služebním poměru, které zná český právní řád. V návaznosti na to je nutné zmínit, že ve služebním poměru působí, po kontinuálně značně delší časové období, příslušníci bezpečnostních sborů ve smyslu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“) a také vojáci z povolání v režimu zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Tyto dva právní předpisy upravují také služební poměry a věci s ním související, jen každý s jinou osobní působností. Z tohoto důvodu lze tyto předpisy analogicky použít zejména v případech, kdy se jedná o mezeru v hmotném právu.

Dalším významným právním předpisem nezbytným pro oblast státní služby je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který upravuje zejména procesní otázky postupu služebních orgánů. Ustanovení § 160 zákona o státní službě výslovně zakotvuje pravidlo subsidiarity správního řádu na řízení ve věcech státní služby. Toto ustanovení je z určitého pohledu nadbytečné, jelikož subsidiaritu správního řádu lze odvodit i z § 1 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, jestliže zákon o státní službě nestanoví jiný postup. Na správní řád odkazuje například i § 30 zákona o státní službě, který vymezuje náležitosti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, rozhodnutí o zařazení na služební místo a rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného. Je nutné ještě upozornit na ustanovení § 159 odst. 2 zákona o státní službě, které v určitých případech použití správního řádu vylučuje. Nicméně, i když je aplikace správního řádu vyloučena, použijí se při výkonu veřejné správy základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu tak, jak je stanoveno v § 177 odst. 1 správního řádu. Dalším ustanovením, které se týká vyloučení použití správního řádu je § 163, který vylučuje užití

správního řádu ve věci vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle zákona o státní službě u náměstka pro státní službu a státního tajemníka.

Zákon o státní službě využívá princip delegace ve vztahu k zákonu č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, který se uplatní pouze tam, kde na něj zákon o státní službě výslovně odkazuje. Zákon o státní službě je však veřejnoprávním předpisem, který v některých zásadních zaměstnaneckých otázkách odkazuje na předpis soukromoprávní, což může komplikovat výklad dotčených institutů.⁵³ Zákoník práce se na základě výslovných odkazů aplikuje zejména v oblasti odměňování státních zaměstnanců nebo překážek v práci jako je mateřská či rodičovská dovolená. Vůbec se nebude aplikovat v otázkách vzniku nebo zániku služebního poměru.

2.3.1 Principy zákona o státní službě

Základními cíli zákona o státní službě je vytvoření moderní státní služby, která je nestranná, eticky i odborně kvalifikovaná, profesionální a bude sloužit lidem. Hlavní snahou je naplnění principů depolitizace, transparentnosti a profesionalizace.

Hlavním záměrem zákona o státní službě je odpolitizování státní správy. **Princip depolitizace** se projevuje ve služebních úřadech, v jejichž čele stojí člen vlády a v Úřadu vlády, v němž jsou zařazeni členové vlády, kteří neřídí žádné ministerstvo. Zákon o státní službě rozlišuje tzv. odborné a politické náměstky člena vlády. Na náměstka pro řízení sekce se vztahuje zákon o státní službě a je ve služebním poměru, zatímco tzv. politický náměstek člena vlády je v pracovním poměru a nemůže řídit žádné zaměstnance. Další povinností je zákaz zastávání veřejných funkcí v politických stranách či politických hnutích. Významnou změnou je rozlišení mezi kanceláří člena vlády a kabinetem člena vlády. V kanceláři člena vlády jsou zařazeni státní zaměstnanci zabezpečující záležitosti pro člena vlády související s působností ministerstva nebo svěřenou agendou v případě členů vlády zařazených v Úřadu vlády, zatímco kabinet člena vlády je spojen nadále výhradně s politickou pozicí člena vlády.⁵⁴ Předmětem kritiky a možného ohrožování principu depolitizace je ustanovování náměstka pro státní službu na Ministerstvu vnitra, a to z důvodu možného prosazování politických zájmů. V návaznosti je nutné zdůraznit, že úplné vyloučení politického vlivu do právních poměrů

⁵³ MORÁVEK, Jakub. Zákon o státní službě a jeho vztah k jiným zákonným právním předpisům. In: BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017.

⁵⁴ VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 21.

státních zaměstnanců je zcela vyloučeno. Tento vliv je možné pouze omezit a záleží na zákonné úpravě, jak se toto omezení podaří prosadit.

Dalším principem, na kterém spočívá zákon o státní službě, je *princip transparentnosti* projevující se v několika rovinách. Zákon o státní službě stanovuje podrobná pravidla pro přijímání státních zaměstnanců do služebního poměru. Povinností je vyhlášovat výběrová řízení na všechna volná služební místa až na výjimky výslovně stanovené zákonem o státní službě. Zákon stanovuje závazné postupy pro sestavování a schvalování systematizace služebního úřadu a nařízení vlády stanoví pravidla pro organizaci služebního úřadu, což má za cíl posílit stabilitu služebních míst státních zaměstnanců a zamezit bezdůvodným účelovým změnám organizace nebo systematizace služebních úřadů. Přesně stanoveny jsou i podmínky pro přiznání, zvýšení, snížení či odejmutí nenárokových složek platu (příplatek za vedení, osobní příplatek či příplatek za službu ve ztíženém pracovním prostředí) včetně maximální možné výše odměn vyplacených jednomu zaměstnanci za kalendářní rok. Zásadní vliv na služební poměr státního zaměstnance má rozhodnutí služebního orgánu.⁵⁵

Zákon o státní službě si klade za cíl zvyšování kvalifikace a odbornosti státních zaměstnanců, což určuje *princip profesionalizace*. Jedním ze základních projevů profesionalizace státní služby je zavedení přesného výčtu oborů služby, v nichž je služba v rámci celé státní správy vykonávána.⁵⁶ S tím souvisí i povinnost složení úřednické zkoušky, která má za cíl ověřit znalosti obecné i odborné, tedy znalosti konkrétního oboru státní služby, ve kterém zaměstnanec vykonává státní službu. Zákon o státní službě také stanovuje povinnost služebního hodnocení, kde se hodnotí znalosti, dovednosti, výkon státní služby z pohledu rychlosti, samostatnosti, správnosti, dodržování služební kázně a výsledky vzdělávání státního zaměstnance. Toto hodnocení má poté vliv na osobní příplatek a na základě něj je stanoven další plán osobního rozvoje.

Regulátorem je dodržování služební kázně, za jejíž porušení je zaměstnanec kárně odpovědný. Za kárné provinění je možné zaměstnanci uložit kárné opatření.⁵⁷ Následující část této práce je zaměřena právě na kárnou odpovědnost a kárné řízení z toho důvodu, že se jedná o jeden z nástrojů, jak dosáhnout principu profesionalizace.

⁵⁵ VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 22.

⁵⁶ ERÉNYI, Tereza a kol. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. 1. vydání. Brno: BizBooks, 2017, s. 49.

⁵⁷ VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 22-23.

3 KÁRNÁ ODPOVĚDNOST DLE ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ

Třetí kapitola této práce pojednává o kárné odpovědnosti dle zákona o státní službě se zaměřením na definici pojmu kárné provinění včetně vymezení jeho základních znaků. Dále jsou charakterizovány podmínky pro ukládání kárných opatření včetně vymezení jednotlivých druhů kárných opatření. Poslední část této kapitoly je zaměřena na případy, ve kterých dochází k zániku kárné odpovědnosti.

Právní úpravu kárné odpovědnosti státního zaměstnance vymezuje zákon o státní službě v části čtvrté, konkrétně v ustanovení § 87 až § 90.

3.1 Kárné provinění

Pro vymezení povahy kárného provinění a jeho vztahu k jiným deliktům je důležité posouzení otázky, zda je možné podřadit kárné provinění pod rámec trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována pod sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění dodatkových protokolů (dále jen „Úmluva“).⁵⁸ Pojem trestní obvinění ve smyslu Úmluvy je vykládán autonomně, tedy ne podle toho, jak jsou jednotlivé delikty v právních řádech označeny. Kritéria pro podřazování institutů pod pojem trestní obvinění nastavil Evropský soud pro lidská práva v rozsudku Engel vs. Nizozemsko ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71. Pro posouzení,

⁵⁸ Čl. 6 Úmluvy doslovně zní: „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

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

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

a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;
c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;
e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“ Citováno z: Evropská úmluva o ochraně lidských práv [online]. Evropský soud pro lidská práva, 1950 [cit. 15. října 2019]. Dostupné na <Dostupné z https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf>.

zda je na delikt postižitelný dle vnitrostátního práva aplikovatelná Úmluva, je třeba zvážit následující tři kritéria:

1. zařazení skutku ve vnitrostátním právním řádu (zda je skutek kvalifikován jako trestný čin, pak bude Úmluva aplikovatelná),
2. povaha deliktu (okruh subjektů, na které norma dopadá),
3. závažnost hrozící sankce.⁵⁹

První kritérium, tedy zařazení do vnitrostátního práva, je pouze pomocného charakteru. Je však nutné konstatovat, že kárná provinění státních zaměstnanců řadíme mezi delikty disciplinární, jak bude uvedeno níže v této práci. Z tohoto důvodu kárná provinění státních zaměstnanců nespĺňují první kritérium. Okruh subjektů, na které kárné provinění dopadá je dosti specifický, a zároveň je specifický i okruh povinností, kterých se kárná odpovědnost týká, proto není splněno ani druhé kritérium. Kritérium druhé a třetí nemusí být splněno kumulativně, avšak postačí splnění alternativní, proto je žádoucí zkoumat i závažnost hrozící sankce. Okruh sankcí, které lze státnímu zaměstnanci uložit, nedosahují takové intenzity, aby je bylo možné podřadit pod pojem trestní obvinění, není tak naplněno ani třetí kritérium.⁶⁰

Judikatura k vymezení pojmu trestní obvinění je bohatá, jak ze strany Evropského soudu pro lidská práva, tak ze strany Ústavního soudu. Významným rozhodnutím je rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Rabus proti Německu ze dne 9. 2. 2006 č. 43371/02, kdy nepřiznal povahu trestní věci ve smyslu čl. 6 Úmluvy disciplinárnímu deliktu úřední osoby, za který hrozilo propuštění ze služebního poměru.⁶¹ Lze poukázat také na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1785/08 ze dne 21. 10. 2008 nebo sp. Zn I. ÚS 3688/14 ze dne 29. 1. 2015, kde se zabýval závažností hrozící sankce, konkrétně u kázeňských přestupků osob ve výkonu trestu odnětí svobody a došel k závěru, že na řízení o uložení kázeňského trestu ve formě důtky nelze vztáhnout ochranu práva na spravedlivý proces ani v té podobě, v níž je garantováno čl. 36 až 40 Listiny, ani v té podobě, v níž je chrání čl. 6 Úmluvy. Ze všech výše uvedených důvodů lze konstatovat, že kárnou odpovědnost státních zaměstnanců dle zákona o státní službě nelze podřadit pod trestněprávní větev čl. 6 Úmluvy.

⁵⁹ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Kárná odpovědnost. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 258.

⁶⁰ CHADIMA, Marek. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 402-403.

⁶¹ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Kárná odpovědnost. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 259.

Kárným proviněním se rozumí zaviněné porušení služební kázně, což vyplývá z ustanovení § 88 zákona o státní službě, a může být spácháno jak konáním, tak i opomenutím nějakého konání, ke kterému je státní zaměstnanec povinen. Svou povahou je kárné provinění správním deliktem⁶², konkrétně deliktem disciplinárním.⁶³ Disciplinární správní delikty lze charakterizovat jako delikty fyzických osob, které jsou ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního vztahu. Subjektem disciplinárního deliktu může být pouze fyzická osoba příslušející k určité instituci. Objektem je právem stanovený řád, kázeň nebo pořádek uvnitř konkrétní instituce, profesní etika, odbornost, důstojnost nebo důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.⁶⁴

Z výše uvedené definice vyplývá, že aby bylo jednání státního zaměstnance považováno za kárné provinění, musí být splněny znaky, které jsou podrobněji rozebrány níže.

3.1.1 Protiprávnost a společenská škodlivost

Protiprávnost znamená, že jednání je v rozporu s právem a dochází k porušení nebo neplnění právních povinností stanovených v zákoně nebo uložených na jeho základě.⁶⁵ Je nutné zdůraznit, že za kárné provinění nelze považovat jakékoliv porušení služební kázně. Toto jednání musí dosahovat určité míry intenzity. Hodnocení této intenzity je v rukou představeného nebo služebního orgánu. Smyslem zákonné úpravy kárného řízení jistě není, aby byl státní zaměstnanec za jakékoliv malé pochybení stavěn před kárnou komisí. Ustanovení § 88 odst. 3 zákona o státní službě umožňuje, aby drobné nedostatky ve službě mohl představený či služební orgán řešit ústní nebo písemnou výtkou. Písemné výtce je dán určitý formální význam, jelikož je ukládána do spisu zaměstnance a je tam uložena po dobu jednoho roku, přičemž po uplynutí této doby je ze spisu vyřazena.

I když to zákon výslovně neuvádí, je třeba ke vzniku kárné odpovědnosti, aby jednání naplňovalo i materiální znak, tedy aby jednání vykazovalo určitou společenskou škodlivost.⁶⁶

⁶² Pojem správní delikt není legálně definován, rozumíme jím však protiprávní jednání, jehož znaky jsou vymezeny zákonem, za které zákon ukládá trest stanovený normou správního práva (srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 298).

⁶³ Disciplinárním deliktem jsou také například kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů dle § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo kázeňské přestupky vojáků z povolání dle § 51 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

⁶⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní disciplinární delikty. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 321-322.

⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní disciplinární delikty. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 298.

⁶⁶ MATES, Pavel. Kárné provinění. In VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 149.

K tomu se ve svém rozsudku č. j. 13 Kss 3/2017-77 ze dne 7. 6. 2017 vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že pokud by nebyla dána určitá minimální škodlivost daného skutku, nemohl by být daný skutek považován ani za kárné provinění. Nadto se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k materiální stránce deliktu, kdy ve svém rozhodnutí ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008-46 shledal, že ve všech řízeních, v kterých se rozhoduje o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj, je nezbytné vždy zkoumat materiální stránku deliktu.

3.1.2 Subjekt kárného provinění

Subjektem kárného provinění nejsou všichni státní zaměstnanci tak, jak jsou definováni v druhé kapitole této práce. Zákon o státní službě explicitně stanoví, že za kárné provinění může odpovídat státní zaměstnanec, s výjimkou náměstka pro státní službu a státního tajemníka.⁶⁷ To však neznamená, že by náměstek pro státní službu a státní tajemník nebyli povinni dodržovat služební kázeň a nenesli důsledky za jimi zaviněné porušení služební kázně. Znamená to, že v těchto případech se nebude jednat o kárné provinění ve smyslu zákona o státní službě, za které by mohlo být uloženo kárné opatření dle zákona o státní službě.

Ustanovení § 60 odst. 3 zákona o státní službě uvádí, že náměstek pro státní službu, státní tajemník a personální ředitel sekce pro státní službu, vykonává-li pravomoci náměstka pro státní službu, se odvolají ze služebního místa i v případě, jestliže zvlášť závažným způsobem poruší služební kázeň nebo se dopustí zaviněného jednání, které by narušilo důstojnost jejich funkce nebo ohrozilo důvěru v jejich nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Zvlášť závažné porušení služební kázně by bylo zvlášť závažným kárným proviněním, avšak v případě, že se ho dopustí náměstek pro státní službu nebo státní tajemník, neprojedná se v kárném řízení, nýbrž je důvodem pro odvolání z daného služebního místa dle § 60 odst. 3 zákona o státní službě. Odvolání ze služebního místa však není totožné s kárným opatřením propuštění ze služebního poměru, které je možné uložit za kárné provinění v kárném řízení, nejedná se tedy o disciplinární trestání v pravém slova smyslu.⁶⁸

3.1.3 Subjektivní stránka kárného provinění

Kárné provinění je založeno na systému subjektivní odpovědnosti, je nutné tedy u státního zaměstnance zjišťovat druh zavinění. Zákon o státní službě nedefinuje pojem

⁶⁷ Státní tajemník byl vyňat z kárné odpovědnosti až novelou zákona o státní službě účinnou k 1.3.2019 (zákon č. 35/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)).

⁶⁸ KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 4, s. 627-628.

zavinění, avšak definici obsahuje čl. 12 Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení (dále jen „Metodický pokyn“). V odborné literatuře se můžeme setkat s názorem, že při výkladu pojmu zavinění je nutné vycházet z pravidel právní nauky, která objasňuje podstatu a formy zavinění.⁶⁹ Pro srovnání je vhodné uvést, že například Kottnauer se domnívá, že při definici pojmu zavinění je nezbytné analogicky aplikovat § 14 a § 15 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.⁷⁰ Souhlasím s použitím analogie, avšak z důvodu odstranění jakýchkoliv pochybností by bylo vhodné zvážit, zda by zákon o státní službě neměl obsahovat ustanovení o definici zavinění jako je tomu například v § 50 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Je však nezbytné konstatovat, že i přes různorodé názory je definice zavinění ve všech případech totožná.

Kárné provinění může být tedy spácháno z nedbalosti nebo úmyslně. O kárné provinění nedbalostní se bude jednat v případě, kdy státní zaměstnanec věděl, že může svým jednáním porušit služební kázeň, spoléhal však bez přiměřených důvodů na to, že se tak nestane (nedbalost vědomá) nebo nevěděl, že se svým jednáním může dopustit porušení služební povinnosti, ale vzhledem k okolnostem to vědět měl a mohl (nedbalost nevědomá). Kárné provinění je spácháno úmyslně, jestliže státní zaměstnanec chtěl svým jednáním porušit služební kázeň (úmysl přímý) nebo věděl, že služební kázeň porušit může a pro případ, že se tak stane s tím byl srozuměn (úmysl nepřímý). K naplnění skutkové podstaty postačí nevědomá nedbalost.⁷¹

3.1.4 Objekt kárného provinění

Objektem kárného provinění je služební kázeň. Státní zaměstnanec je dle § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě povinen dodržovat služební kázeň, přičemž legální definici podává ustanovení § 87 zákona o státní službě. Služební kázní je řádné plnění povinností státního zaměstnance, které mu vyplývají z právních předpisů vztahující se ke službě ve vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a příkazů.

⁶⁹ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Kárná odpovědnost. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 258.

⁷⁰ KOTTNAUER, Antonín. Kárné provinění. In KOTTNAUER, Antonín a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2015, s. 196.

⁷¹ Čl. 12 Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení [online]. Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu, 13. října 2016 [cit. 15. října 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>>.

Právními předpisy se samozřejmě rozumí právní předpisy, které mají formu zákona, jakož i podzákoné právní předpisy ve formě vyhlášek a nařízení vztahující se k oboru služby, v němž státní zaměstnanec státní službu vykonává. Služebními předpisy se rozumí interní normativní akty ve smyslu § 11 a § 12 zákona o státní službě, kterými se upravují organizační věci služby. Služební předpisy mohou být užity také ke konkretizaci oprávnění, povinností nebo postupů vyplývajících ze zákona o státní službě a dalších právních předpisů vztahujících se k výkonu státní služby.⁷² Služební předpisy upravují například postup při služebním hodnocení státních zaměstnanců, pravidla etiky státních zaměstnanců nebo pravidla vzdělávání státních zaměstnanců. Příkazy ve smyslu § 84 zákona o státní službě slouží především k ukládání služebních úkolů státním zaměstnancům. Příkazy k výkonu služby dává a služební úkoly státnímu zaměstnanci ukládá příslušný člen vlády, vedoucí Úřadu vlády, představení a osoby, o nichž tak stanoví jiný zákon. Tyto osoby zároveň kontrolují plnění příkazů a provádějí rovněž služební hodnocení, ve kterém se promítne, jak byly služební úkoly a příkazy v daném období plněny.⁷³ Státní zaměstnanec je povinen tyto příkazy plnit, avšak zákon o státní službě zakotvuje v § 84 institut remonstrace, se kterým jsou spojena určitá oprávnění a povinnosti.⁷⁴ Povinnost plnit příkazy není tedy bezmezná, zákon stanovuje explicitní zákaz vykonat příkaz, jímž by došlo ke spáchání trestného činu nebo správního deliktu. Odepření splnění takového příkazu nemůže být z logiky věci ani disciplinárním deliktem.

Z výše uvedené charakteristiky služební kázně, respektive řádného plnění povinností vyplývá, že aplikující orgán, tedy kárná komise, bude muset v každém konkrétním případě vyložit tento pojem s ohledem na všechny okolnosti, a to zejména z toho důvodu, že škála povinností je tak obsáhlá i s ohledem na skutečnost, že mohou být povinnosti státních zaměstnanců stanoveny zvláštními zákony. Jako příklad lze uvést § 4 správního řádu, který stanovuje, že ten, kdo plní úkoly plynoucí z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Byla-li by tato povinnost porušena, po zvážení všech okolností může dojít k tomu, že pro porušení této povinnosti bude zahájeno kárné řízení.

⁷² BLÁHOVÁ, Pavla. Kárná odpovědnost a kárné řízení. In VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s.149.

⁷³ SMEJKAL, Ladislav. Příkaz k výkonu služby. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 249.

⁷⁴ MATES, Pavel. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 4, s. 88.

3.1.5 Objektivní stránka kárného provinění

Základem každého deliktu je určité jednání, spočívající v konání nebo opomenutí, které způsobuje určitý následek. Mezi jednáním a následkem musí být prokázána bezprostřední příčinná souvislost neboli kauzální nexus. To znamená, že určitý subjekt může být odpovědný za disciplinární delikt pouze v případě, že jeho jednání určitý následek přímo či v určité kumulaci vyvolalo.⁷⁵

Státní zaměstnanec se tedy může kárného provinění dopustit konáním nebo opomenutím, přičemž následkem je zaviněné porušení služební kázně. Mezi takovýmto jednáním a následkem musí existovat příčinná souvislost, která musí být v kárném řízení prokázána. Prokáže-li se, že se státní zaměstnanec dopustil kárného provinění, může mu být kárnou komisí uloženo kárné opatření.

3.2 Kárná opatření

Zásadní otázkou spojenou s kárnou odpovědností státních zaměstnanců je určení sankcí, které je možné v jejím rámci ukládat. Smyslem zavedení sankčních ustanovení do zákona o státní službě je eliminace nežádoucích jevů a porušování podmínek.

Při rozhodování o tom, které kárné opatření bude nejvhodnější státnímu zaměstnanci uložit, se přihlíží k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu jeho spáchání, k míře zavinění státního zaměstnance, k okolnostem, za nichž bylo kárné provinění spácháno, k rozsahu následků, nebo k dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně.⁷⁶

Pro ukládání kárných opatření pak platí určitá pravidla stanovená zákonem o státní službě. Předně platí, že kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru lze uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění. Dle § 89 odst. 3 se státní zaměstnanec dopustí zvlášť závažného kárného provinění zejména, pokud porušoval služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobil zvlášť závažný následek nebo jednal ze zavrženíhodných pohnutek. Jedná se o demonstrativně vymezená kritéria, která mají povahu neurčitých právních pojmů. Toto vymezení může s sebou v praxi přinést

⁷⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2013, s. 208.

⁷⁶ Ministerstvo vnitra ČR. Srovnávací analýza zákona o státní službě a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů [online]. Ministerstvo vnitra, sekce pro státní službu, říjen 2018 [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/srovnavaci-analyza-234-a-361-final-pdf.aspx>>.

výkladové a definiční problémy a je nutné, aby byly jednotlivé podmínky zkoumány s ohledem na judikaturu soudů.

Dále je vymezeno, že za více kárných provinění státního zaměstnance projednaných ve společném řízení se uloží kárné opatření podle nejzávažnějšího kárného provinění.⁷⁷ Zde je výslovně stanovena takzvaná absorpční zásada, tedy je ukládána jen jedna, a to nejpřísnější sankce.

Zákon o státní službě nezná kvalifikované skutkové podstaty, tedy takové, které by odůvodňovaly uložení zvýšené sankce při úmyslném zavinění, opakovaném jednání nebo vyšší škodě. Tyto situace je možné řešit prostřednictvím uložení přísnější sankce.⁷⁸ Kárné komise tedy volí jedno ze zákonem stanovených kárných opatření, přitom je na jejich správním uvážení, jaké konkrétní opatření zvolí.

Kárné opatření nelze uložit, pokud byl státní zaměstnanec za týž skutek pravomocně potrestán soudem nebo jiným správním orgánem. S ohledem na skutečnost, že kárné provinění nemá povahu trestního deliktu dle čl. 6 Úmluvy, neplyne toto omezení ze zásady *ne bis in idem* z čl. 6 Úmluvy, avšak z ustanovení § 89 odst. 5 zákona o státní službě.⁷⁹ Kárné komise přitom mají postavení o to složitější, jelikož zákaz je třeba aplikovat z moci úřední.

3.2.1 Druhy kárných opatření

Zákon o státní službě obsahuje taxativní výčet sankcí hierarchicky odstupňovaných podle intenzity, kterou zasahují do osobní sféry kárně odpovědného státního zaměstnance.

Státnímu zaměstnanci lze za kárné provinění uložit písemnou důtku, což je nejmírnější kárné opatření, které se považuje za vykonané dnem právní mocí rozhodnutí o uložení kárného opatření. Další sankcí je snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru. Poslední dvě jmenované kárné opatření lze uložit pouze v případech, že se státní zaměstnanec dopustil zvláště závažného kárného provinění.⁸⁰ Výčet kárných opatření je totožný s výčtem kárných opatření ve služebním zákoně.

⁷⁷ § 89 odst. 4 zákona o státní službě

⁷⁸ MATES, Pavel. Disciplinární postih státních zaměstnanců. *Veřejná správa*, 2016, č. 6, s. 14.

⁷⁹ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Kárná odpovědnost. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 266.

⁸⁰ § 89 zákona o státní službě.

Přestože se státní zaměstnanec dopustil kárného provinění, může dojít kárná komise k závěru, že k nápravě státního zaměstnance postačuje samotné projednání kárného provinění a kárná komise má v těchto případech možnost upustit od uložení kárného opatření.⁸¹ Tento postup bude přicházet v úvahu především u méně závažných kárných provinění.

Od upuštění od potrestání je třeba odlišit vyřízení drobných nedostatků ve službě, o nichž se procesně nerozhoduje. Zákon o státní službě zakotvuje v § 88 odst. 3 možnost státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytknout drobné nedostatky a poklesky, aniž by proti němu byl podán návrh na zahájení kárného řízení. Ačkoli není písemná výtka sankcí v pravém slova smyslu, pojí se s jejím udělením pro státního zaměstnance pozitivní i negativní důsledky. Za pozitivní důsledek lze považovat skutečnost, že zde nedochází k podání podnětu k zahájení kárného řízení a tím pádem ani nehrozí uložení žádného kárného opatření. Negativní dopad písemné výtky lze spatřovat už v jejím samotném uložení, neboť reaguje na určitou vadu v chování nebo postupu státního zaměstnance, která by při případném opakování mohla vyústit až v kárnou odpovědnost. Písemná výtka by mohla hrát v neprospěch státního zaměstnance i v situacích, kdy se posuzují jeho osobnostní a profesní kvality, například při výběrovém řízení na jiné služební místo. Pro úplnost považují za vhodné zmínit, že u písemné výtky nedochází k zahlázení kárného opatření, neboť ve své podstatě nejde o klasické kárné opatření.

V roce 2016 bylo uloženo celkem 13 kárných opatření: 6 písemných důtek, v pěti případech bylo přistoupeno k snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, dvakrát byl představený odvolán ze služebního místa a sedmkrát bylo upuštěno od uložení kárného opatření. Kárné opatření propuštění ze služebního poměru nebylo dosud v praxi užito.⁸²

3.2.2 Zahlázení kárného opatření

Ustanovení § 97 zákona o státní službě řeší otázku zániku následků kárného opatření uplynutím zákonem stanoveného časového úseku od právní moci rozhodnutí, kterým bylo kárné opatření uloženo. Lhůta pro zahlázení kárného opatření je stanovena diferencovaně v závislosti na uloženém druhu kárného opatření. Byla-li státnímu zaměstnanci za kárné provinění uložena písemná důtka, hledí se na něj, jako by nebyl za kárné provinění postížen po

⁸¹ § 89 odst. 6 zákona o státní službě.

⁸² CHVOJKA, Jan. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Korupce.cz, 2017 [cit. 25. září 2019]. Dostupné na <<https://korupce.cz/wp-content/uploads/2018/12/Prubezna-sebehodnotici-zprava-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>>.

uplynutí 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, při uložení snížení platu je potřeba uplynutí 2 let a v ostatních případech 3 roky.

V důsledku zahlazení kárného opatření přestane být rozhodnutí o uložení kárného opatření součástí osobního spisu státního zaměstnance, což znamená, že se k němu nemůže v praxi přihlížet, například v souvislosti se služebním hodnocením.⁸³ Rozhodnutí o uložení kárného opatření se po zahlazení kárného opatření uchovává odděleně mimo osobní spis v souladu s § 153 odst. 4 zákona o státní službě. To však neplatí v případě uložení kárného opatření propuštění ze služebního poměru, toto rozhodnutí nepřestává být součástí osobního spisu. Jednalo by se o nadbytečný úkon z důvodu, že zaměstnanec již není ve služebním poměru.

K zahlazení kárného provinění nedochází v případech, kdy byl státní zaměstnanec uznán vinným ze spáchání kárného provinění, avšak bylo upuštěno od uložení kárného opatření dle § 89 odst. 6 zákona o státní službě. Na takového zaměstnance se nikdy nehledělo, jako by byl za kárné provinění postižen.⁸⁴

3.3 Zánik kárné odpovědnosti

K zániku kárné odpovědnosti státního zaměstnance za kárné provinění dochází, dle § 90 zákona o státní službě, v zákonné objektivní lhůtě jednoho roku, která se počítá od jeho spáchání. Do této doby musí být státnímu zaměstnanci doručeno oznámení o zahájení kárného řízení. Je nezbytné, aby bylo kárné řízení do této doby zahájeno, nikoli ukončeno, jako je tomu například u přestupků.⁸⁵

Subjektivní lhůta, tedy lhůta pro podání podnětu k zahájení kárného řízení od doby, kdy se osoba oprávněná podat podnět o kárném provinění dozvěděla, není zákonem o státní službě stanovena. Upravoval ji však zrušený služební zákon, jak je uvedeno v první kapitole této práce.

⁸³ MATES, Pavel. Kárné provinění. In VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 159.

⁸⁴ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Výkon kárné pravomoci. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 278.

⁸⁵ § 29 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; srov. MIHALÍK, Vojtěch. Zánik odpovědnosti za přestupek. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 352.

4 KÁRNÉ ŘÍZENÍ A JEHO SPECIFIKA

Kárné řízení je jedním z typů řízení ve věcech služby. Problematika kárného řízení je upravena v § 91 až § 96 zákona o státní službě. Úprava samotného průběhu kárného řízení v zákoně o státní službě není příliš rozsáhlá. Některé dílčí otázky jsou upraveny v hlavě druhé, části desáté zákona o státní službě vztahující se k řízení ve věcech státní služby. Subsidiárně se bude aplikovat také správní řád v souladu s § 160 zákona o státní službě a s § 1 odst. 2 správního řádu. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že v odborné literatuře se objevují úvahy nad tím, zda by nebylo vhodnější pro účely kárného řízení subsidiárně aplikovat ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu⁸⁶ nebo zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.⁸⁷ I judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o správních deliktech odkazuje na použití principů trestního práva.⁸⁸

V praxi byla kárná řízení se státními zaměstnanci poprvé zahájena v roce 2016, přičemž služebními úřady bylo zahájeno celkem 46 kárných řízení, avšak v 15 případech bylo kárné řízení zastaveno.⁸⁹

4.1 Výkon kárné pravomoci

Kárnou pravomoc vykonává kárná komise prvního stupně a kárná komise druhého stupně. Kárná komise je kolegiálním orgánem, který je tvořen třemi členy, přičemž alespoň jeden člen kárné komise musí mít vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu. Předsedou kárné komise je vždy nejvýše služebně postavený státní zaměstnanec bez ohledu na dosažené vzdělání a na odborné zaměření. Pokud je v kárné komisi více služebně stejně postavených státních zaměstnanců, určí se předseda kárné komise losem.⁹⁰

⁸⁶ BRAŽINA, Radislav. Zahájení kárného řízení ve věcech kárného provinění státních zaměstnanců. [online]. Law.muni.cz, 2015 [cit. 21. října 2019]. Dostupné na <<https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2015/cofola2015.pdf>>.

⁸⁷ CHADIMA, Marek. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? Časopis pro právní vědu a praxi, 2015, č. 4, s. 406.

⁸⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, sp. zn. 8 As 17/2007-135.

⁸⁹ CHVOJKA, Jan. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Korupce.cz, 2017 [cit. 25. září 2019]. Dostupné na <<https://korupce.cz/wp-content/uploads/2018/12/Prubezna-sebehodnotici-zprava-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>>.

⁹⁰ Dle čl. 33 odst. 3 Metodického pokynu „Služební postavení státního zaměstnance není dáno jeho služebním označením podle § 7 ZSS, ale stupněm řízení. Pokud by členy kárné komise byli pouze státní zaměstnanci, kteří nejsou představenými, určí se z nich předseda kárné komise vždy losem (bez ohledu na zařazení do platových tříd).“

Členy kárné komise mohou být pouze státní zaměstnanci, které jmenuje příslušný služební orgán. Bude se jednat o státní zaměstnance vykonávající státní službu ve služebním úřadu, v němž je kárná komise jmenována, jelikož služební orgán by nemohl jmenovat za člena kárné komise někoho, vůči komu nemá postavení služebního orgánu. Při jmenování i odvolávání členů kárné komise se postupuje podle ustanovení o řízení ve věcech služby zákona o státní službě. O jmenování a odvolání člena kárné komise se vydává rozhodnutí ve správním řízení.⁹¹ Je vhodné zmínit, že ke jmenování členem kárné komise není vyžadován souhlas státního zaměstnance, a to z toho důvodu, že výkon státní služby v kárné komisi je povinností státního zaměstnance podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. m) zákona o státní službě.

Státní zaměstnanec, který je členem kárné komise musí splňovat také zvláštní podmínky bezúhonnosti stanovené § 91 odst. 3 zákona o státní službě. Překážkou členství v kárné komisi je pravomocně uložené kárné opatření, které nebylo zahlazeno a pravomocné odsouzení pro trestný čin nezakládající bezúhonnost dle § 25 odst. 3 zákona o státní službě, nebylo-li zahlazeno nebo se na státního zaměstnance hledí, jako by nebyl odsouzen. Nebyla-li by tato podmínka splněna, služební orgán je povinen takového člena kárné komise odvolat.

Dalším důvodem odvolání státního zaměstnance, které upravuje zákon o státní službě, je odvolání člena kárné komise na jeho žádost z vážných zdravotních, pracovních, osobních nebo rodinných důvodů. Služební orgán má však v tomto případě právo, nikoliv povinnost žádosti vyhovět.⁹² Fakticky skončí členství v kárné komisi také skončením služebního poměru státního zaměstnance podle § 71 až 74 zákona o státní službě.

Je otázkou, jakým způsobem by byla řešena situace, kdy by člen kárné komise sám nepožádal o odvolání z funkce, přestože by měl například vážné zdravotní nebo rodinné problémy a z těchto důvodů by se neúčastnil rozhodování kárné komise. Takovéto neplnění funkce by mohlo mít povahu zaviněného porušení služební kázně, avšak k odvolání člena kárné komise by mohlo dojít až po právní moci kárného rozhodnutí o uložení kárného opatření.⁹³ Toto řešení se jeví jako zbytečně zdlouhavé a bylo by vhodné zvážit, zda by zákon o státní službě neměl obsahovat ujednání o tom, že by byl služební orgán oprávněn odvolat člena kárné komise

⁹¹ MATES, Pavel. Výkon kárné pravomoci. In VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 154.

⁹² § 91 odst. 3 a 4 zákona o státní službě.

⁹³ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Výkon kárné pravomoci. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 269.

z funkce v případě, že neplní řádně své povinnosti. A až následně by bylo možné situaci řešit v kárném řízení. Tento postup by byl vhodný z hlediska hospodárnosti a rychlosti řízení.

V této souvislosti je potřeba poukázat na čl. 37 Metodického pokynu, který se zabývá dlouhodobou nepřítomností člena kárné komise. V pokynu je nastíněno několik možností, jak dlouhodobou nepřítomnost člena komise řešit. Doporučováno je zřízení více kárných komisi, komise náhradní, zřízení funkce náhradního člena kárné komise nebo jmenování kárné komise ad hoc pro projednání a rozhodnutí konkrétního případu. Metodický pokyn dává možnost služebnímu orgánu řešit tuto problematiku služebním předpisem a zároveň zdůrazňuje, že je potřebné určit, co se považuje za dlouhodobou nepřítomnost člena kárné komise. Je žádoucí, aby byla tato problematika jednotně upravena samotným zákonem. Důvodem je především to, že metodický pokyn nestanovuje povinnost vydat služební předpis, který by upravoval tuto problematiku, nýbrž jen možnost a zároveň může dojít k zbytečným průtahům v řízení. Mohou nastat situace, kdy se státní zaměstnanec dopustí zvláště závažného kárného provinění, které by mělo za následek uložení kárného opatření ve formě propuštění ze služebního poměru a v případě, že by nebyla kárná komise usnášeníschopná, docházelo by k zbytečným průtahům a ve státní službě by vykonávala činnosti osoba, která zvláště závažným způsobem porušila své povinnosti a za daných okolností by už ve služebním poměru nebyla.

Členem kárné komise nemůže být nepochybně ani ten, u něhož jsou dány důvody podjatosti. V tomto případě by mělo být postupováno podle § 14 a § 134 správního řádu.

Jednání kárné komise je neveřejné.⁹⁴ Hlasování kárné komise řídí předseda, přičemž nejdříve hlasují členové kárné komise a předseda hlasuje naposled.⁹⁵ Zákon o státní službě upravuje rozhodování a jednání kárné komise jakožto kolegiálního orgánu s určitými odchylkami od § 134 správního řádu. Především je kárná komise usnášeníschopná za přítomnosti všech členů, usnesení je přijímáno většinou hlasů a člen kárné komise nemá možnost se zdržet hlasování.

Je důležité zajistit nezávislost členů kárné komise, aby docházelo k co nejobektivnějšímu rozhodování. Nezávislost je zákonem o státní službě zajištěna tím, že státní zaměstnanec

⁹⁴ BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. 2. vydání. Praha: VOX, 2015, s. 184.

⁹⁵ Čl. 34 odst. 5 Metodického pokynu.

jakožto člen kárné komise se nesmí při svém rozhodování řídit příkazy představeného, a zároveň mu členství v kárné komisi nesmí být na újmu.⁹⁶

Zákon o státní službě v § 91 odst. 6 také stanovuje, že jednotlivými úkony v kárném řízení mohou být pověřeni zaměstnanci služebního úřadu, kteří nejsou členy kárné komise. Metodický pokyn předpokládá možnost zřízení organizačního útvaru služebního úřadu, kde by pověřeni státní zaměstnanci činili úkony kárného řízení. Nemohou však být pověřeni vydáním rozhodnutí, ani nemohou provádět dokazování.⁹⁷ Pověření státní zaměstnanci mohou například obstarávat jednotlivé podklady pro rozhodnutí nebo zajistit doručování.

4.1.1 Kárná komise prvního stupně a druhého stupně

V prvním stupni rozhoduje ve věcech kárné odpovědnosti *kárná komise prvního stupně*. Je zřizována obligatorně ve služebních úřadech, ve kterých vykonává státní službu alespoň 25 státních zaměstnanců. Druhou nezbytnou podmínkou, aby mohla být kárná komise zřízena, je, aby nejméně jeden státní zaměstnanec vykonávající v daném služebním úřadu státní službu, měl vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu.

Nelze-li kárnou komisi zřídit, je příslušná k rozhodování kárná komise prvního stupně u nadřízeného služebního úřadu. Nebyla-li by ani tato komise zřízena, příslušná by byla komise prvního stupně zřízená v ministerstvu vnitra.⁹⁸ Tato komise zřízená v ministerstvu vnitra je odlišná od komise druhého stupně jakožto odvolacího orgánu.

Kárná komise prvního stupně zřízená ve služebním úřadu nemůže vykonávat kárnou pravomoc vůči vedoucímu tohoto služebního úřadu, a to především z důvodu možné podjatosti, proto kárné řízení v případech vedoucího služebního úřadu konají kárné komise prvního stupně nadřízeného služebního úřadu.⁹⁹

Otázkou zůstává, zda bylo účelem zákonodárce zřizovat komise jako stálé orgány nebo orgány zřízené ad hoc. Metodický pokyn uvádí v článku 30, že komise mohou být zřízeny jako komise stálé nebo s omezenou časovou působností. Není však vyloučena ani možnost zřízení ad hoc. S ohledem na skutečnost, že zákonodárce neupravil problematiku odvolání člena kárné komise při jeho dlouhodobé nezpůsobilosti, usuzuji, že smyslem bylo zřídit komise ad hoc,

⁹⁶ Čl. 34 odst. 6 Metodického pokynu.

⁹⁷ Čl. 35 Metodického pokynu.

⁹⁸ § 92 zákona o státní službě.

⁹⁹ TURKOVÁ, Ilona. Kárná odpovědnost ve světle zákona o státní službě. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 173.

ač se to jeví z praktického hlediska jako nevhodné. V návaznosti na výše zmíněné je nutné upozornit na skutečnost, že zákon nevylučuje, aby v jednom služebním úřadu bylo zřízeno i více kárných komisí, což bude pravděpodobně záviset na potřebách služebního úřadu a na počtu kárných řízení.

Ze statistiky vyplývá, že kárná komise prvního stupně zřízená v ministerstvu vnitra v rámci sekce pro státní službu za období od 1. července 2016 do 30. června 2017 nezačala žádné kárné řízení, avšak v období od 1. července 2017 do 31. prosince 2018 zahájila 1 kárné řízení.¹⁰⁰

Kárná komise druhého stupně je odvolacím orgánem kárné komise prvního stupně a zřizuje se pro všechny služební úřady v ministerstvu vnitra. Působnost této komise je tedy celorepubliková.

V rámci činnosti kárné komise druhého stupně bylo v roce 2016 vydáno pouze jedno rozhodnutí, zatímco v roce 2017 bylo rozhodnuto celkem v 21 případech. Nejednalo se pouze o odvolání proti rozhodnutím o uložení kárného opatření, ale i o odvolání proti procesním rozhodnutím v rámci daného kárného řízení či rozhodnutí o námitkách podjatosti, přičemž v 1 případě byla proti rozhodnutí kárné komise druhého stupně podána žaloba u Městského soudu v Praze.¹⁰¹

4.2 Zahájení kárného řízení

Kárné řízení je ovládáno zásadou oficiality a zahajuje ho vždy kárná komise prvního stupně *ex officio*, tedy z moci úřední, nicméně obligatorním předpokladem, aby mohlo být kárné řízení zahájeno, je podání podnětu k tomu oprávněnou osobou.¹⁰² Zahájení kárného řízení bez tohoto podnětu by bylo podstatnou vadou řízení, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí vydaného v kárném řízení.

Mezi osoby oprávněné podat podnět k zahájení kárného řízení patří služební orgán státního zaměstnance, služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, náměstek pro státní službu, představený nebo vyšší představený. Jedná-li se o podnět vůči vedoucímu služebního úřadu, je aktivně legitimován k podání podnětu služební orgán v nadřízeném správním úřadu,

¹⁰⁰ CHVOJKA, Jan. *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Korupce.cz, 2018 [cit. 25. září 2019]. Dostupné na <<https://korupce.cz/wp-content/uploads/2019/01/Sebehodnotící-zpráva-OGP-2016-2018.pdf>>.

¹⁰¹ CHVOJKA, Jan. *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Korupce.cz, 2018 [cit. 25. září 2019]. Dostupné na <<https://korupce.cz/wp-content/uploads/2019/01/Sebehodnotící-zpráva-OGP-2016-2018.pdf>>.

¹⁰² § 94 zákona o státní službě.

nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, podnět je oprávněn podat náměstek pro státní službu.¹⁰³ Podnět k zahájení kárného řízení vůči náměstkovi pro státní službu nebo státnímu tajemníkovi je oprávněn podat jejich služební orgán, náměstek pro státní službu (vůči státnímu tajemníkovi) nebo příslušný člen vlády (pověřený řízením ministerstva, v němž vykonává státní zaměstnanec státní službu) nebo vedoucí Úřadu vlády (pravděpodobně vůči státnímu tajemníkovi a náměstkovi pro řízení sekce na Úřadu vlády).¹⁰⁴

Podnět k zahájení kárného řízení musí mít dle § 95 zákona o státní službě stanovené náležitosti, kterými jsou údaje potřebné k identifikaci státního zaměstnance, označení služebního úřadu, v němž státní zaměstnanec vykonává službu, popis skutku, kterým měla být porušena služební kázeň, a označení důkazů.

Při určení dostačujících údajů umožňujících identifikaci státního zaměstnance lze vycházet z § 77 odst. 1 písm. r) zákona o státní službě, kdy postačuje uvedení jména, příjmení, služebního označení a názvu organizačního útvaru služebního úřadu, v němž je státní zaměstnanec zařazen. V návaznosti na to je dle § 18 odst. 2 správního řádu považováno za dostačující jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu.¹⁰⁵

Popis skutku by měl obsahovat vyličení konkrétního jednání státního zaměstnance, v němž je spatřováno porušení služební kázně a mělo by být natolik konkrétní, aby kárná komise měla dostatečný podklad k rozhodnutí o tom, zda je nezbytné zahájení kárného řízení. Na druhou stranu však popis skutku nemusí být natolik detailní a objasňující všechny skutečnosti, jelikož zjišťování všech skutkových okolností je předmětem samotného kárného řízení. Podnět by měl obsahovat zejména popis jednání státního zaměstnance včetně uvedení času, místa, a způsobu spáchání kárného provinění, popřípadě i jiné skutečnosti, které jsou potřeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným.¹⁰⁶ V této souvislosti lze vycházet i z judikatury správních soudů vztahující se k tomu, co by měl obsahovat výrok rozhodnutí o správním deliktu. Ve svém rozhodnutí sp. zn. 73 A 75/2017 ze dne 29. 8. 2019 Krajský soud v Brně konstatoval, že „výrok rozhodnutí o správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu jeho spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností.“ Zároveň popis ve výroku rozhodnutí kárné komise bude z logiky věci přesnější a úplnější než

¹⁰³ § 94 zákona o státní službě.

¹⁰⁴ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. Kárné řízení. In PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 273.

¹⁰⁵ Čl. 40 odst. 2 Metodického pokynu.

¹⁰⁶ Čl. 40 odst. 3 Metodického pokynu.

popis uvedený v oznámení o zahájení řízení. Tyto myšlenky potvrzuje rovněž Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 21. 3. 2008, sp. Zn. 2 As 34/2006-85. Nepostačí tedy pouhé konstatování, že došlo k porušení zákonných ustanovení nebo pouhý výčet ustanovení, která byla státním zaměstnancem porušena. V návaznosti na výše uvedené je vhodné ještě doplnit, že kárná komise může případně v průběhu řízení předmět řízení zpřesnit, avšak nesmí dojít k zásadní změně oproti jeho původnímu vymezení.¹⁰⁷

Podnět musí také obsahovat označení důkazů, přičemž postačí uvést takové, které prokáží, že podnět je důvodný. Nemusí jít však o všechny důkazy nasvědčující tomu, že bylo kárné provinění spácháno, neboť odpovědnost za dokazování v kárném řízení, náleží kárné komisi.¹⁰⁸

Jak již bylo uvedeno výše, kárné řízení zahajuje kárná komise, není však povinna zahájit kárné řízení vždy. Kárná komise před zahájením řízení zváží důvodnost a účelnost zahájení kárného řízení s ohledem na obsah podnětu. V této souvislosti zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro zahájení kárného řízení a zda má podnět všechny zákonem vymezené náležitosti. K doplnění potřebných informací může kárná komise využít institutu vysvětlení podle § 137 správního řádu nebo institutu zajištění důkazu podle § 138 správního řádu.¹⁰⁹ Kárná komise tedy nemusí zahájit kárné řízení vždy, avšak s ohledem na princip legality je povinna projednat každý podnět, o kterém se dozvěděla.

Pro určení dne, kterým je kárné řízení zahájeno, je potřeba postupovat dle § 46 odst. 1 správního řádu, jelikož zákon o státní službě tuto informaci neobsahuje. Kárné řízení je tedy zahájeno dnem, kdy kárná komise prvního stupně oznámí zahájení řízení státnímu zaměstnanci, vůči němuž je kárné řízení vedeno, a to doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Je nutné zdůraznit, má-li být rozhodnuto o kárné odpovědnosti státního zaměstnance, musí probíhat kárné řízení, jelikož rozhodnutí v kárném řízení nemůže být prvním úkonem řízení.¹¹⁰ Níže je charakterizován samotný průběh kárného řízení.

¹⁰⁷ Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 03. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541.

¹⁰⁸ Čl. 40 odst. 4 Metodického pokynu.

¹⁰⁹ Čl. 38 Metodického pokynu.

¹¹⁰ § 165 zákona o státní službě.

4.3 Průběh kárného řízení

Ustanovení § 96 zákona o státní službě upravuje některá specifická pravidla pro průběh kárného řízení.

Kárné řízení je rozděleno do dvou fází. Kárná komise se po zahájení kárného řízení nejdříve zabývá otázkou, zda státní zaměstnanec spáchal kárné provinění. Pokud se kárná komise usnese na tom, že státní zaměstnanec spáchal kárné provinění, rozhoduje dále o tom, jaké kárné opatření mu uloží, popřípadě má možnost od uložení kárného opatření upustit.¹¹¹

Dopustil-li se státní zaměstnanec více kárných provinění, obligatorně se projednávají ve společném řízení. Jedná se o společné řízení vedené ze zákona, tudíž kárná komise není povinna vydávat usnesení o společném řízení dle § 140 správního řádu. Kárné opatření je poté uloženo státnímu zaměstnanci podle nejzávažnějšího kárného provinění.¹¹²

Zákon o státní službě zakotvuje zásadu presumpce nevinny, což znamená, že se na státního zaměstnance do doby, než je o jeho vině pravomocně rozhodnuto, hledí, jako by byl nevinný.¹¹³

Byl-li státní zaměstnanec shledán vinným ze spáchání kárného provinění a bylo-li mu uloženo kárné opatření, je vyhotoveno rozhodnutí ve formě usnesení, které se doručuje státnímu zaměstnanci. Zároveň se pravomocné rozhodnutí o uložení kárného opatření zakládá do osobního spisu státního zaměstnance na dobu jednoho roku.¹¹⁴

4.4 Zastavení kárného řízení

Dojde-li kárná komise k závěru, že se státní zaměstnanec kárného provinění nedopustil, skutek se nestal nebo není kárným proviněním nebo skutek nebyl státnímu zaměstnanci prokázán, musí kárné řízení zastavit. Rozhodnutí o zastavení řízení se vyhotovuje v písemně a má formu usnesení, přičemž musí být státnímu zaměstnanci doručeno.

Dalšími důvody pro zastavení řízení jsou, že kárná odpovědnost zanikla, státní zaměstnanec již byl za stejný skutek pravomocně potrestán, státní zaměstnanec zemřel nebo již není státním zaměstnancem, anebo věc byla postoupena jinému příslušnému orgánu

¹¹¹ § 96 odst. 3 zákona o státní službě.

¹¹² § 89 odst. 4 zákona o státní službě.

¹¹³ § 96 odst. 2 zákona o státní službě.

¹¹⁴ MATES, Pavel. Kárné řízení. In VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 158-159.

k projednání. V těchto případech se jedná o důvody zastavení mající procesní povahu, proto se tato usnesení pouze poznamenají do spisu a státní zaměstnanec se o nich vhodným způsobem vyrozumí.¹¹⁵

4.5 Odvolací kárné řízení

Zákon o státní službě zakotvuje dvojinstanční kárné řízení. Ustanovení § 168 zákona o státní službě obsahuje základní specifika odvolacího kárného řízení, podrobná právní úprava týkající se odvolacího řízení však absentuje, z tohoto důvodu je nutná subsidiární aplikace správního řádu.

Proti rozhodnutí kárné komise se může státní zaměstnanec odvolat do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí kárné komise prvního stupně. Odvolání se podává u kárné komise prvního stupně, která má možnost tzv. autoremedury, tedy může na základě podaného odvolání sama rozhodnout o zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí, avšak pouze tehdy, vyhoví-li plně odvolání. Pokud kárná komise neshledá důvod pro vydání rozhodnutí v autoremeduře, je povinna spis se svým stanoviskem postoupit kárné komisi druhého stupně, a to do 30 dnů ode dne podání odvolání.¹¹⁶

Odvolacím orgánem ve věci kárné odpovědnosti, je kárná komise druhého stupně, která je zřízená pouze v Ministerstvu vnitra, a to v rámci sekce pro státní službu. Kárná komise druhého stupně přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Zároveň musí přihlídnout i k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, které byly uvedeny až v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, a to i v za předpokladu, že státní zaměstnanec mohl uplatnit takové skutečnosti nebo důkazy již v kárném řízení před komisí prvního stupně.¹¹⁷

Neshledá-li kárná komise druhého stupně rozpor s právními předpisy, odvolání bude zamítnuto a rozhodnutí kárné komise prvního stupně potvrzeno. V opačném případě může kárná komise druhého stupně napadené rozhodnutí či jeho část zrušit a řízení zastavit. Další

¹¹⁵ § 76 odst. 3 správního řádu.

¹¹⁶ Čl. 56 a 58 Metodického pokynu.

¹¹⁷ Čl. 59 Metodického pokynu.

možností je, že napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání kárné komisi prvního stupně nebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změní.¹¹⁸

V odvolacím kárném řízení nemůže být státnímu zaměstnanci uloženo přísnější kárné opatření, než které mu bylo uloženo v rozhodnutí vydaným v kárném řízení prvního stupně, platí tedy pravidlo zákazu *reformatio in peius* zakotvené v § 168 odst. 4 zákona o státní službě.

Proti rozhodnutí o odvolání se již nelze dále odvolat, avšak dalším prostředkem ochrany práv státního zaměstnance před nezákonným rozhodnutím vydaným v kárném řízení je možnost podání žaloby ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“), jelikož v rámci veřejnoprávního služebního poměru jde o ochranu veřejných subjektivních práv dle § 2 soudního řádu správního. Na ochranu státního zaměstnance budou proto použitelné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního, žaloba proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 soudního řádu správního nebo žaloba proti zásahu správního orgánu dle § 82 a násl. soudního řádu správního.

¹¹⁸ § 90 správního řádu.

5 KOMPARACE VYBRANÝCH INSTITUTŮ STÁTNÍ SLUŽBY VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH

Oblast státní služby nespadá pod tzv. *acquis communautaire* a je tedy plně v kompetenci jednotlivých členských států Evropské unie. Právní úprava státní služby v jednotlivých členských státech je klíčová pro stabilitu správy a efektivní transpozici evropské politiky na národní úrovni a je potřeba, aby se státní služba opírala o stejné principy a odpovídala určitému standardu. Všechny evropské země se snaží o modernizaci státní služby, přičemž vývoj státní služby se přizpůsobuje národním nebo místním specifikám, jejich historii a politickému vývoji. Základním cílem reformy veřejného sektoru v Evropě je, aby organizace veřejného sektoru byly flexibilnější, vstřícnější a aby se snažili o dosahování co nejlepších výsledků.¹¹⁹

Základní principy vymezující postavení státních zaměstnanců v Evropě byly upraveny v Doporučení výboru ministrů Rady Evropy z roku 2002. Na úrovni Rady Evropy byla vytvořena vzorová pravidla, které se týkaly etiky chování státních zaměstnanců (tzv. *Code of conduct*), na jejichž základě mají státy vytvořit odpovídající právní předpisy a implementovat je do svého právního řádu.¹²⁰

V páté kapitole této práce je provedena charakteristika a komparace státní služby se zaměřením na instituty kárné odpovědnosti a kárného řízení v Německu a na Slovensku. Ve svém obsahu se zaměřuje na právní zakotvení státní služby ve vybrané zemi a následně je rozebrán institut kárné odpovědnosti a kárného řízení. Tato kapitola má za cíl porovnat právní úpravu kárné odpovědnosti a kárného řízení ve vztahu k vybraným státům. Pro komparaci bylo záměrně vybráno Německo a Slovenská republika, a to zejména z toho důvodu, že tato zahraniční úprava se stala jedním z východisek pro právní úpravu státní služby v České republice.¹²¹

¹¹⁹ BOSSAERT, Danielle. *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From lifetime to more flexible employment relations?* [online]. European.eu, červen 2005 [cit. 4. 11. 2017]. Dostupné na <http://www.eupan.eu/files/repository/03_The_flexibilisation_of_the_employment_status_of_civil_servants.pdf>.

¹²⁰ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008, s. 52-53.

¹²¹ KLÁN, Jan. 19. schůze poslanecké sněmovny. Stenoprotokol [online]. Poslanecká sněmovna, 24. října 2014 [cit. 29. září 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/019schuz/s019112.htm>>.

5.1 Německo

System německé státní služby je organizačně i funkčně odlišný od české státní služby. Německá státní služba náleží ke kariéernímu modelu.¹²² Z toho důvodu, že je Německá spolková republika federací, je státní služba rozdělena na dvě úrovně, a to na federální a na spolkovou. Každá spolková země má právo si regulovat státní službu sama, přičemž státní služba na úrovni spolkových zemí je upravena nezávisle na federální státní službě a jediným pojítkem je *Beamtenstatusgesetz* neboli rámcový spolkový zákon o statutu úředníka (dále jen „spolkový zákon o statutu úředníka“), který reguluje statusové otázky státních úředníků, základní práva a povinnosti nebo kárnou odpovědnost.

Německá státní služba není kodifikována a je upravena velkým množstvím právních předpisů různé právní síly. Základními předpisy jsou *Bundesbeamtengesetz* neboli spolkový zákon o úřednících (dále jen „zákon o úřednících“), *Bundesdisciplinargesetz* neboli spolkový disciplinární zákon (dále jen „disciplinární zákon“), *Beamtenversorgungsgesetz* neboli zákon o zabezpečení úředníků či například *Bundesbesoldungsgesetz*, spolkový zákon o odměňování úředníků.

Státní službu a s tím spojené veřejnoprávní postavení vykonávají pouze úředníci (Beamte), přičemž ostatní zaměstnanci (Angestellte) a manuální pracovníci (Arbeiter) ve veřejné správě jsou zaměstnáváni na základě ustanovení pracovního práva.¹²³ Státní zaměstnanci jsou ve veřejnoprávním služebním poměru, který je po uplynutí zkušební doby v zásadě doživotní a mají na základě odborných znalostí, profesionality a loajality zajišťovat stabilní správu a zabezpečovat plnění důležitých úkolů.¹²⁴

5.1.1 Kárná odpovědnost

Kárná odpovědnost je založena zákonem o úřednících a je definována v § 77 zákona o úřednících.¹²⁵ Dle tohoto ustanovení se služebního přečinu dopustí zaměstnanec, který zaviněně poruší své povinnosti. Statistiky uvádí, že v roce 2017 patřilo mezi nejčastější

¹²² Civil servants in the EU member states [online]. Europa.eu, 2016 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Civil_servants_in_the_EU_member_states#Civil_service_structure>.

¹²³ LACINA, Karel. *Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech Evropské unie* [online]. Upce.cz, 2004 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <<https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/32465/CL463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

¹²⁴ VLACH, Jan a kol. *Systémy odměňování civilních státních zaměstnanců ve vybraných zemích EU se zřetelem na motivační a výkonnostní složky platu* [online]. Vupsv.cz, 2017 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_434.pdf>.

¹²⁵ Totožnou definici najdeme také v § 47 spolkového zákona o statutu úředníka.

porušení povinností nepřítomnost ve službě, zanedbání služebních povinností a užívání alkoholu v souvislosti s výkonem služby.¹²⁶

Procesní úpravu kárného řízení a vymezení kárných opatření obsahuje zvláštní právní předpis, kterým je disciplinární zákon. Ustanovení § 5 obsahuje výčet sankcí, které mohou být úředníkovi uloženy za služební přečin. Patří mezi ně důtka, peněžitá pokuta, krácení platu, snížení služebního zařazení nebo propuštění ze služebního poměru. Důtka může být uložena za nevhodné chování úředníka a má formu písemného upozornění. Peněžitou pokutu lze uložit až do výše měsíčního platu, přičemž pokud úředník nepobírá plat, může pokuta činit až 500 EUR. Úředníkovi může být za služební přečin krácen plat, tedy poměrně snížen o maximálně jednu pětinu na dobu maximálně tří let. Nevzniká-li státnímu úředníkovi nárok na plat, doba, po kterou se plat krátí, se přerušuje a prodlouží o dobu, během níž nevzniká úředníkovi nárok na plat. Dalším omezením souvisejícím s krácením platu je ta skutečnost, že státní úředník nemůže být po dobu krácení platu povýšen. V neposlední řadě může být státní úředník přeložen do nižšího úřadu v rámci jedné kariérní skupiny, kde je zároveň nižší základní tarifní plat, přičemž k dalšímu povýšení může dojít nejdříve pět let po uložení kárného opatření.¹²⁷

Statistiky uvádí, že v roce 2017 bylo uloženo celkem 332 kárných opatření, přičemž nejčastěji ukládanou sankcí byla peněžitá pokuta, stejně jako v minulých letech.¹²⁸

Výčet sankcí, které lze státnímu zaměstnanci uložit je mnohem širší než výčet v zákoně o státní službě, který taxativně stanoví pouze čtyři kárná opatření. Z výše uvedeného vyplývá, že nejčastěji ukládaným kárným opatřením v Německu je peněžitá pokuta, avšak dle zákona o státní službě toto kárné opatření uložit nelze. Je proto vhodné zvážit, zda by nebylo přínosné zavedení tohoto druhu kárného opatření s ohledem na četnost ukládání v Německu. Inspirativní pro českou právní úpravu je také doba, po kterou lze uložit kárné opatření snížení platu. V české

¹²⁶ Disziplinarstatistik 2017 [online]. Bmi.bund.de, 2017 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/beamte/disziplinarstatistik-2017.pdf;jsessionid=5AF94D10C949521EEA8A02566EA549F1.1_cid295?__blob=publicationFile&v=2>.

¹²⁷ § 6 až 10 BDG [online]. Gesetze-im-internet.de, 2001 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <<http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BDG.pdf>>.

¹²⁸ Disziplinarstatistik 2017 [online]. Bmi.bund.de, 2017 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/beamte/disziplinarstatistik-2017.pdf;jsessionid=5AF94D10C949521EEA8A02566EA549F1.1_cid295?__blob=publicationFile&v=2>.

republiky lze snížit plat státnímu zaměstnanci pouze po dobu 3 kalendářních měsíců, zatímco v Německu je to až na dobu tří let.

5.1.2 Kárné řízení

Dodržování služební kázně a služební etiky je vynucováno prostřednictvím široce upraveného systému disciplinárního řízení. Německý disciplinární zákon rozlišuje dva druhy kárného řízení. Prvním z nich je úřední kárné řízení a druhým soudní kárné řízení. Následující text se vztahuje pouze k úřednímu kárnému řízení, které je upraveno v třetí části disciplinárního zákona.

Podle § 17 odst. 1 disciplinárního zákona je k zahájení kárného řízení příslušný bezprostředně nadřízený představený, který zároveň rozhoduje o tom, zda byl spáchán služební přečin a o tom, jaké kárné opatření bude uloženo. Dojde-li bezprostředně nadřízený představený k závěru, že nedisponuje dostatečnou odborností pro rozhodnutí ve věci, předá věc k vyřízení nadřízenému představenému podle § 31 disciplinárního zákona. Současně výše postavený nadřízený a nejvyšší služební úřad si mohou v rámci výkonu dozoru v kterékoliv fázi řízení věc aťahovat.

Bezprostředně nadřízený představený je omezen při ukládání kárných opatření. Je oprávněn pouze k uložení důtky či peněžité pokuty. V případě krácení platu může rozhodovat v maximálním rozsahu pouze nejvyšší služební úřad a v omezeném měřítku pak také jeho přímý představený. Svá oprávnění však nejvyšší služební úřad může rozhodnutím přenést na podřízené představené. Kárné opatření snížení služebního zařazení či propuštění ze služebního poměru nemůže být uloženo v klasickém úředním kárném řízení, musí být podána kárná žaloba a je vedeno soudní kárné řízení.¹²⁹

V rámci úředního kárného řízení lze proti rozhodnutí o uložení kárného opatření podat odvolání k nejvyššímu služebnímu úřadu. Odvolání není možné podat proti rozhodnutí, které bylo vydáno nejvyšším služebním úřadem. V případě, že bylo vydáno rozhodnutí odvolacího orgánu nebo není přípustné podání odvolání, může úředník podat žalobu ke správnímu soudu

¹²⁹ Disziplinarrecht [online]. Bmi.bund.de, 2019 [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/disziplinarrecht/disziplinarrecht-node.html>>.

a v řízení se pak bude postupovat podle ustanovení o soudním kárném řízení dle disciplinárního zákona.¹³⁰

Statistiky uvádí, že z celkového počtu 586 ukončených kárných řízení realizovaných v roce 2017, došlo v 254 případech k zastavení kárného řízení, přičemž nejčastějším důvodem bylo, že se porušení povinnosti nepodařilo státnímu úředníkovi prokázat.¹³¹

Z výše uvedené charakteristiky kárného řízení v Německu vyplývá, že koncepce kárného řízení je zcela odlišná než v České republice. Významným rozdílem je rozdělení kárného řízení na úřední a soudní. Další odlišností je orgán rozhodující o spáchání kárného provinění a následném uložení kárného opatření. Zatímco v České republice rozhoduje kárná komise jakožto kolegiální orgán, v Německu rozhoduje bezprostředně nadřízený představený jakožto orgán monokratický, který je zároveň omezen při ukládání kárných opatření, kdy je oprávněn uložit pouze důtku nebo peněžitou pokutu. S ohledem na druhy kárných opatření lze předpokládat, že bezprostředně nadřízený představený bude rozhodovat v případech, kdy došlo k méně závažnému porušení služební povinnosti.

5.2 Slovensko

Slovenská republika byla pro komparaci vybrána i z důvodu naší společné historie. Česká i Slovenská republika byla součástí Rakouska-Uherska, po jehož rozpadu jsme se stali Československem. S menším přerušením, kdy probíhala válka, jsme zůstali jednotným státem až do konce roku 1992, proto se dá předpokládat, že úprava státní služby v obou státech stojí na stejných základech, respektive vychází ze stejných reálií.

Státní služba na Slovensku je vykonávána ve služebním poměru státního zaměstnance ke státu. Zaměstnavatelem je stát, který je reprezentován příslušným služebním úřadem, přičemž úkolem státního zaměstnance je plnit úkoly služebního orgánu při vykonávání státní správy. Služební poměr má tedy veřejnoprávní charakter stejně, jako je tomu v České republice.

Právní úprava státní služby je zakotvena v zákoně č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe (dále jen „zákon o štátnej službe“), který se skládá z 12 částí a celkem 196 paragrafů.

¹³⁰ Disziplinarrecht [online]. Bmi.bund.de, 2019 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/disziplinarrecht/disziplinarrecht-node.html>>.

¹³¹ Disziplinarrecht [online]. Bmi.bund.de, 2019 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/disziplinarrecht/disziplinarrecht-node.html>>.

5.2.1 Kárná odpovědnost

Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců vykonávajících státní službu je upravena v části páté zákona o štátnej službe, který shrnuje tuto problematiku včetně disciplinárního řízení do pěti paragrafů. Pojmově zákon nehovoří o kárném provinění, ani o kárném řízení, i když ve skutečnosti postup projednání porušení služební disciplíny obsahuje.

Kárně odpovědný je ten státní zaměstnanec, který poruší služební disciplínu. Zákon o štátnej službe rozlišuje podle míry závažnosti porušení služební disciplíny méně závažné a zvlášť závažné. Co se rozumí méně závažným a zvlášť závažným porušením služební disciplíny je blíže stanoveno v čl. 20 služobného predpisu č. 8/2019, ktorým sa vydáva služobný poriadok Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (služobný poriadok). Za méně závažné porušení se považuje například opakované nedodržení služební doby a evidence docházky, zneužívání služebního průkazu nebo nenastoupení na služební cestu bez omluvy. Mezi zvlášť závažné porušení služební disciplíny je řazen například fyzický nebo hrubý verbální útok na vedoucího zaměstnance, zneužití informací získaných při výkonu státní služby nebo neomluvená nepřítomnost na pracovišti v délce jednoho služebního dne.¹³²

Zákon o štátnej službe neobsahuje výčet kárných opatření, zákon toto pojmosloví vůbec neuvádí. Generální tajemník je oprávněn při méně závažném porušení služební disciplíny upozornit státního zaměstnance, že k došlo k porušení služební disciplíny, popřípadě je oprávněn dát státnímu zaměstnanci výpověď. Žádné jiné prostředky zákon o štátnej službe neupravuje.

5.2.2 Kárné řízení

Kárné řízení má zcela odlišný charakter než kárné řízení v České republice. Skutečnost, zda došlo k porušení služební disciplíny, posuzuje generální tajemník,¹³³ který jedná na základě vlastního podnětu nebo na základě návrhu vedoucího zaměstnance, který je oprávněn podat návrh do 15 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o porušení služební disciplíny. O tom, zda státní zaměstnanec porušil služební disciplínu či nikoliv rozhoduje generální tajemník jakožto monokratický orgán, ne kolegiální jako je tomu dle zákona o státní službě, což s sebou může

¹³² Služobný predpis ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky z 23. mája 2019, č. 37387/2019/32, ktorým sa vydáva služobný poriadok Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (služobný poriadok) [online]. Justice.gov.sk, 2019 [cit. 29. října 2019]. Dostupné na <<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Zakony/Zbierka-instrukcii-a-oznameni-MS-SR.aspx>>.

¹³³ Generálním tajemníkem se obecně rozumí, dle § 17 zákona o štátnej službe, služebně nejvyšší vedoucí zaměstnanec v daném služebním úřadu.

nést určitá rizika při rozhodování, například potenciální možnost subjektivismu při rozhodování.

Pro účely přezkoumání návrhu nebo podnětu zřídí generální tajemník poradní komisi (*poradná komisia*), která se skládá nejméně ze třech členů jmenovaných generálním tajemníkem ze státních zaměstnanců daného služebního úřadu. Jeden člen poradní komise je zpravidla z toho odboru státní služby jako státní zaměstnanec, o kterého porušení služební disciplíny jde, a jeden člen má zpravidla vysokoškolské vzdělání druhého stupně v oboru právo. Členem je také zástupce zaměstnanců, který je určen odborovým orgánem.¹³⁴ Počet členů poradní komise může být tedy mnohem vyšší než počet členů kárné komise dle zákona o státní službě. Zároveň zde není dána povinnost jednoho z členů poradní komise mít vysokoškolské vzdělání v oboru právo, což považuji za nedostatek.

Domnívá-li se generální tajemník, že došlo k porušení služební disciplíny, písemně oznámí tuto skutečnost poradní komisi a to do 15 dnů ode dne, kdy se o porušení dozvěděl. Poradní komise postupuje v kárném řízení v součinnosti se státním zaměstnancem a po obdržení oznámení ho vyzve, aby se k věci písemně vyjádřil a zároveň připojil ke svému vyjádření důkazy potvrzující jeho tvrzení.¹³⁵ V tomto ohledu se slovenská právní úprava značně liší od právní úpravy české, zatímco povinnost uvádět důkazy má dle zákona o státní službě osoba oprávněná podat podnět k zahájení kárného řízení a odpovědnost za dokazování v kárném řízení náleží kárné komisi, tak dle slovenské právní úpravy je důkazní břemeno na státním zaměstnanci, o jehož porušení služební disciplíny se jedná.

Poradní komise je povinna zjistit skutečný stav věci a za tímto účelem si obstarat potřebné podklady, přičemž rozsah a způsob zjišťování podkladů určuje dle svého uvážení. Po přezkoumání vyhotoví poradní komise písemný záznam o průběhu šetření a doporučující stanovisko obsahující informaci o tom, zda došlo k porušení služební disciplíny a v jaké míře závažnosti. Tyto dokumenty zašle generálnímu tajemníkovi, avšak ten není doporučujícím stanoviskem vázán.¹³⁶

Generální tajemník po prostudování dokumentů může dojít k závěru, že státní zaměstnanec porušil služební disciplínu. V takovém případě vydá upozornění obsahující označení porušené povinnosti včetně odkazu na zákonné ustanovení, jak závažné bylo porušení

¹³⁴ § 118 zákona o štátnej službe.

¹³⁵ § 118 zákona o štátnej službe.

¹³⁶ § 118 zákona o štátnej službe.

služební disciplíny, odůvodnění včetně vymezení skutku a upozornění, že služební úřad může v případě opakovaného porušení služební disciplíny skončit služební poměr výpovědí dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o štátnej službe. Toto upozornění se zakládá do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 18 měsíců. Tento institut je obdobný kárnému opatření uložení písemné důtky dle zákona o státní službě.

Dle § 75 zákona o štátnej službe může služební úřad dát státnímu zaměstnanci výpověď, porušuje-li opakovaně méně závažně služební disciplínu. Výpověď může být dána do 2 měsíců od oznámení o upozornění o porušování služební disciplíny, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy vznikl důvod k výpovědi. Poruší-li státní zaměstnanec závažně služební disciplínu, může to být důvod pro okamžité zrušení služebního poměru výpovědí, přičemž platí stejné výše zmíněné podmínky o lhůtách.

Dospěje-li generální tajemník k závěru, že k porušení služební disciplíny nedošlo, obeznámí o tom státního zaměstnance nejpozději do deseti dnů od obdržení stanoviska poradní komise.¹³⁷

V této podkapitole bylo zjištěno, že právní úprava kárné odpovědnosti a kárného řízení na Slovensku je značně odlišná od české právní úpravy. Jedním z rozdílů je strohost slovenské právní úpravy kárné odpovědnosti, kdy zákon o štátnej službe nedefinuje pojem kárné provinění, kárné opatření, ani kárné řízení. Další významný rozdíl spočívá v orgánu rozhodujícím o tom, zda došlo k porušení služební disciplíny. Zatímco v České republice rozhoduje kárná komise jakožto kolegiální orgán, na Slovensku rozhoduje generální tajemník jakožto orgán monokratický. Průběh samotného kárného řízení je svěřen do pravomoci poradní komise, která však nemá rozhodující pravomoc, neboť o projednání, zda došlo k porušení služební kázně zpracovává stanovisko, které má pouze doporučující charakter. Zákon o štátnej službe zároveň neobsahuje výčet kárných opatření, generální tajemník však může uložit státnímu zaměstnanci upozornění o porušení služební disciplíny nebo může při závažném porušení dát státnímu zaměstnanci výpověď. Tento systém následků porušení služební disciplíny ve srovnání s výčtem kárných opatření v zákoně o státní službě je dosti strohý a přísný. Specifikem kárného řízení na Slovensku je také to, že státní zaměstnanec má důkazní povinnost danou přímo zákonem, chybí zde důkazní odpovědnost ze strany například poradní komise.

¹³⁷ § 120 zákona o štátnej službe.

ZÁVĚR

Zvláštní právní regulace novodobé státní služby je následkem vývoje, který se uskutečnil v Evropě převážně v průběhu druhé poloviny 19. a první poloviny 20. století. Zvláštní právní úprava státní služby je žádoucí v každém vyspělém demokratickém státě. Prostřednictvím státních zaměstnanců ve služebním poměru jsou realizovány nejvýznamnější činnosti státní správy, a proto je nezbytné klást na ně vyšší nároky, týkající se nejen kvality jejich práce, ale i jejich znalostí a odbornosti. Za zvýšené povinnosti, omezení některých práv a zvýšenou právní odpovědnost je státním zaměstnancům zajištěna přiměřená kompenzace v oblasti odměňování nebo vzdělávání. Přijetí zákona o státní službě a zejména jeho nabytí účinnosti znamená přelom v systému státní správy. Základními cíli zákona o státní službě je vytvoření moderní státní služby, která je nestranná, eticky i odborně kvalifikovaná, profesionální a bude sloužit lidem

V první kapitole této práce byla provedena analýza nejvýznamnějších historických událostí, které měly významný vliv na vývoj státní služby na našem území od roku 1867 až do roku 2014, kdy byl přijat nyní účinný zákon o státní službě. Jednotlivá časová období jsou zvolena záměrně od vzniku Rakouska-Uherska, jelikož toto období je považováno za zásadní z důvodu přijetí klíčového zákona v oblasti státní služby, a to služební pragmatiky. Kárná odpovědnost a kárné řízení byly ve služební pragmatice mnohem obsáhleji a precizněji zpracovány, než je tomu dnes. Mezi významné odlišnosti patřilo například tříleté funkční období členů disciplinární komise vyšší počet jejich členů nebo větší škála kárných opatření. Za velice inspirativní považuji ustanovování disciplinárních zástupců a jejich náhradníků.

Dalším klíčovým momentem v historii státní služby bylo přijetí služebního zákona, který však nikdy nenabyl plné účinnosti. Ve srovnání se služebním zákonem lze zase zhodnotit, že problematika kárné odpovědnosti a kárného řízení je v zákoně o státní službě upravena detailněji. Ve srovnání se služebním zákonem, zákon o státní službě zakotvuje možnost upuštění od uložení kárného opatření nebo zavádí odstupňovanou lhůtu pro zaházení kárného opatření. Na druhou stranu však zákon o státní službě nezakotvuje lhůtu pro podání podnětu k zaházení kárného řízení, jako tomu bylo ve služebním zákoně, což považují za žádoucí.

Právní úpravu kárné odpovědnosti a kárného řízení v zákoně o státní službě lze zhodnotit jako poměrně zdařilou a dostatečně upravenou. S ohledem na specifickou kárného řízení by však bylo vhodné, upravoval-li by zákon o státní službě některé instituty podrobněji, například otázku ustavování kárné komise nebo podjatost členů kárné komise, a jednoznačněji, aby nevznikaly výkladové pochybnosti, například otázky spojené se zaházením řízení.

Poslední kapitola této práce se věnuje komparaci institutu kárné odpovědnosti a kárného řízení ve vybraných evropských zemích, konkrétně v Německu a na Slovensku. Při komparaci institutu kárné odpovědnosti a kárného řízení v Německu bylo zjištěno, že výčet sankcí, které lze státnímu zaměstnanci uložit, je mnohem širší než výčet v zákoně o státní službě, který taxativně stanoví pouze čtyři kárná opatření. K zamyšlení stojí zakotvení peněžité pokuty do zákona o státní službě jakožto kárného opatření, především z toho důvodu, že se jedná o nejčastěji ukládané kárné opatření v Německu a zároveň je nutné upozornit na skutečnost, že služební pragmatika také zakotvovala peněžitou pokutu jako jeden z druhů kárného opatření. Koncepce kárného řízení v České republice je zcela odlišná od toho v Německu, kde je kárné řízení rozděleno na úřední a soudní, přičemž v úředním kárném řízení rozhoduje bezprostředně nadřízený představený jakožto orgán monokratický.

V druhé části páté kapitoly této práce byla provedena analýza a komparace právní úpravy kárné odpovědnosti a kárného řízení na Slovensku. Překvapivé bylo především zjištění strohé právní úpravy této problematiky a s tím související úplně odlišné zákonné uchopení především kárného řízení. Mezi nejvýznamnější odlišnosti patří monokratický orgán rozhodující v kárném řízení, neexistence výčtu kárných opatření, zřízená poradní komise, jejíž stanovisko má však pouze doporučující charakter nebo důkazní břemeno státního zaměstnance, se kterým se kárné řízení vede. Z výše uvedených důvodů lze konstatovat, že právní úprava kárné odpovědnosti a kárného řízení na Slovensku nebyla při tvorbě zákona o státní službě jeho inspiračním zdrojem.

Závěrem lze shrnout, že kárná odpovědnost je institut, který může mít velmi osobitý dosah také do soukromého života státních zaměstnanců, neboť v kárném řízení může být rozhodnuto i o propuštění státního zaměstnance ze služebního poměru, což s sebou nese velmi negativní důsledky. Zvláště z tohoto důvodu by mělo být usilováno o zvýšení povědomí o kárné odpovědnosti mezi státními zaměstnanci a podpora informovanosti o jejich povinnostech, aby nedocházelo k jejich nadbytečnému porušování.

POUŽITÁ LITERATURA

Knižní zdroje

1. BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. 2. vydání. Praha: VOX, 2015, 380 s.
2. BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. 477 s.
3. ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*. Praha: Univerzita Karlova, 1981. 99 s.
4. ERÉNYI, Tereza a kol. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. 1. vydání. Brno: BizBooks, 2017. 223 s.
5. FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015. 544 s.
6. HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita, 2005. 144 s.
7. HAVELKA, František. *Služební právo státních úředníků a zřízců: komentovaná sbírka nejdůležitějších předpisů o služebních poměrech státních úředníků a zřízců, hlavně služební pragmatiky a platového zákona*. Praha: Státní tiskárna, 1937, 500 s.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s.
9. HENDRYCH, Dušan a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997.
10. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vydání. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 568 s.
11. JAKUBKA, Jaroslav a kol. *Novelizovaný zákoník práce s komentářem: Návrh zásad zákona o státní službě: a úplné znění pracovněprávních předpisů*. Praha: Praktik, 1994. 636 s.
12. KOTTNAUER, Antonín a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2015. 335 s.
13. HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2004. 144 s.
14. PICHT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 336 s.

15. PICHRT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 933 s.
16. POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. 315 s.
17. POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999.
18. POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. 278 s.
19. PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s.
20. PRŮCHA, Petr, Petr MRKÝVKA a Soňa SKULOVÁ. *Vybrané kapitoly ze správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. 112 s.
21. SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 520 s.
22. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.
23. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 1301 s.
24. TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008. 176 s.
25. VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s.
26. VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 115 s.
27. VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015. 343 s.

Odborné časopisy

1. CHADIMA, Marek. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 400-406.
2. KAHLE, Bohuslav. Krize personalistiky?! *Práce a mzda*, 1993, č. 12-13, s. 1.
3. KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 4, s. 623-645.
4. MATES, Pavel. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 4, s. 87-90.
5. MATES, Pavel. Disciplinární postih státních zaměstnanců. *Veřejná správa*, 2016, č. 6, s. 12-14.
6. MIHALÍK, Vojtěch. Zánik odpovědnosti za přestupek. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 352.

7. ONDRUŠ, Radek. K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy. *Právní fórum*, 2004, č. 6, s. 261.

Právní předpisy

1. Zákon č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
12. 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.
13. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 182/2003 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 55/2017 Z. z., o státní službě.

21. Služobný predpis č. 8/2019, ktorým sa vydáva služobný poriadok Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky.

Judikatura

1. Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne ze dne 29. srpna 2019, sp. zn. 73 A 75/2017-83.
2. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, sp. zn. 13 Kss 3/2017-77.
3. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541.
4. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs27/2008-46.
5. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006-85.
6. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007-135.
7. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2003, sp. Zn. 21 Cdo 2221/2002.
8. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Rabus proti Německu ze dne 9. 2. 2006 č. 43371/02.
9. Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1785/08 ze dne 21. 10. 2008.
10. Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn I. ÚS 3688/14 ze dne 29. 1. 2015.
11. Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení.

Internetové zdroje

1. Bundesbeamtengegesetz (BBG) [online]. Gesetze-im-internet.de, 2009 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BBG.pdf>.
2. Bundesdisziplinargesetz (BDG) [online]. Gesetze-im-internet.de, 2001 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <<http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BDG.pdf>>.
3. BOSSAERT, Danielle. *The flexibilisation of the employment status of civil servants: Fromlifetenure to more flexibleemployment relations?* [online]. Europa.eu, červen 2005 [cit. 4. 11. 2017]. Dostupné na <http://www.eupan.eu/files/repository/03_The_flexibilisation_of_the_employment_status_of_civil_servants.pdf>.
4. *Civil servants in the EU member states* [online]. Europa.eu, 2016 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Civil_servants_in_the_EU_member_states#Civil_service_structure>.

5. Disziplinarstatistik 2017 [online]. Bmi.bund.de, 2017 [cit. 25. října 2019]. Dostupné na <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/beamte/disziplinarstatistik-2017.pdf;jsessionid=5AF94D10C949521EEA8A02566EA549F1.1_cid295?__blob=publicationFile&v=2>.
6. Disziplinarrecht [online]. Bmi.bund.de, 2019 [cit. 24. října 2019]. Dostupné na <<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/disziplinarrecht/disziplinarrecht-node.html>>.
7. Evropská úmluva o ochraně lidských práv [online]. Evropský soud pro lidská práva, 1950 [cit. 15. října 2019]. Dostupné na <[Dostupné z https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)>.
8. CHVOJKA, Jan. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Korupce.cz, 2017 [cit. 25. září 2019]. Dostupné na <<https://korupce.cz/wp-content/uploads/2018/12/Prubezna-sebehodnotici-zprava-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>>.
9. CHVOJKA, Jan. *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Korupce.cz, 2018 [cit. 25. září 2019]. Dostupné na <<https://korupce.cz/wp-content/uploads/2019/01/Sebehodnotici-zprava-OGP-2016-2018.pdf>>.
10. KLÁN, Jan. 19. schůze Poslanecké sněmovny. Stenoprotokol [online]. Poslanecká sněmovna, 24. října 2014 [cit. 29. září 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/019schuz/s019112.htm>>.
11. LACINA, Karel. *Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech Evropské unie* [online]. Upce.cz, 2004 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <<https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/32465/CL463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
12. Ministerstvo vnitra ČR. Srovnávací analýza zákona o státní službě a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů [online]. Ministerstvo vnitra, sekce pro státní službu, říjen 2018 [cit. 22. října 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/srovnavaci-analyza-234-a-361-final-pdf.aspx>>.
13. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení [online].

- Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu, 13. října 2016 [cit. 15. října 2019].
Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>>.
14. VLACH, Jan a kol. *Systémy odměňování civilních státních zaměstnanců ve vybraných zemích EU se zřetelem na motivační a výkonnostní složky platu* [online]. Vupsv.cz, 2017 [cit. 23. října 2019]. Dostupné na <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_434.pdf>.
15. ZEMAN, Miloš. *Návrh prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě* [online]. Usoud.cz, 2014 [cit. 3. října 2019]. Dostupné na <https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf>.

ABSTRAKT

Předkládaná diplomová práce pojednává o státní službě v České republice s bližším zaměřením na institut kárné odpovědnosti a kárného řízení státních zaměstnanců. Ve svém obsahu se zabývá historickými východisky právní úpravy státní služby, charakteristikou státní služby včetně vymezení právního rámce, systémů státní služby a definování základních pojmů. Stěžejní část diplomové práce se věnuje analýze kárné odpovědnosti a kárného řízení státních zaměstnanců. V neposlední řadě je v diplomové práci provedena komparace institutu kárné odpovědnosti a kárného řízení ve srovnání s obdobnými instituty v Německu a na Slovensku.

ABSTRACT

The thesis deals with the civil service in the Czech Republic with a closer focus on the institute of disciplinary accountability and disciplinary proceeding of civil servants. It analyzes the historical bases of the civil service legislation, the characteristics of the civil service including the definition of the legal framework, the civil service systems and the definition of basic concepts. The main part of thesis analyzes disciplinary accountability and disciplinary proceeding of civil servants. Finally, the thesis compares the institute of disciplinary accountability and disciplinary proceedings in comparison with similar institutes in Germany and Slovakia.

KLÍČOVÁ SLOVA

Státní služba, státní zaměstnanci, zákon o státní službě, systém státní služby, kárná odpovědnost, kárné řízení, kárné opatření, státní služba v Německu, státní služba na Slovensku.

KEY WORDS

Civil service, civil service employees, Civil service Act, civil service system, disciplinary accountability, disciplinary proceeding. disciplinary measure, civil service in Germany, civil service in Slovakia.