

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

Disciplinární odpovědnost úředních osob

Aneta Jelínková

Bakalářská práce

2021

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2020/2021

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Aneta Jelínková**  
Osobní číslo: **E18084**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Veřejná ekonomika**  
Téma práce: **Disciplinární odpovědnost úředních osob**  
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

### Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza současné právní úpravy odpovědnosti úředních osob za kárné provinění v režimu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění. Analyzována bude relevantní judikatura českých správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva. Zároveň bude komparována platná právní úprava odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků. Výsledky analýzy budou syntetizovány a vyústí v doporučení de lege ferenda. Praktická část se zaměří na kárné řízení v aplikační praxi vybraného správního orgánu.

Osnova:

- Správní trestání v České republice.
- Disciplinární odpovědnost.
- Postavení úřední osoby dle zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě.
- Kárná odpovědnost úřední osoby, kárná pravomoc a kárné řízení.
- Analýza kárného řízení ve vybraném správním orgánu.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.  
KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. Časopis pro právní vědu a praxi. Rok: 2016. číslo: 4, strana: 623. Dostupné z: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.  
MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.  
MOCEK, Miroslav. K právní úpravě odpovědnosti úředníka územního samosprávného celku za škodu ve vazbě na jeho vyslání do orgánu podnikající právnické osoby. Správní právo. Rok: 2015. číslo: 4-5, ISSN 0139-6005.  
PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-807-4788-437.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**  
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2020**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2021**

L.S.

---

**prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.**  
děkan

---

**doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.**  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2020

## PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji:

Práci s názvem Disciplinární odpovědnost úředních osob jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 04. 2021

Aneta Jelínková v.r.

## **PODĚKOVÁNÍ**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí práce JUDr. Janě Janderové, Ph.D., za odbornou pomoc, cenné rady a připomínky, které mi pomohli při zpracování mé bakalářské práce. Zároveň bych chtěla poděkovat i své rodině za podporu po celou dobu mého studia.

## **ANOTACE**

Cílem práce je analýza současné právní úpravy odpovědnosti úředních osob za kárné provinění v režimu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění. Analyzována bude relevantní judikatura českých správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva. Zároveň bude komparována platná právní úprava odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků. Výsledky analýzy budou syntetizovány a vyústí v doporučení de lege ferenda. Praktická část se zaměří na kárné řízení v aplikační praxi vybraného správního orgánu.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

zákon o státní službě, státní zaměstnanec, státní služba, kárná odpovědnost, kárné řízení, kárné opatření

## **TITLE**

Disciplinary liability of officials.

## **ANNOTATION**

The aim of the thesis is to analyze the current legal regulation of the liability of officials for disciplinary offenses in the régime of Act No. 234/2014 Coll., On civil service, as amended. The relevant case law of the Czech administrative courts and the European Court of Human Rights will be analyzed. At the same time, the valid legal regulation of the liability of officials of territorial self-governing units will be compared. The results of the analysis will be synthesized and will result in a recommendation de lege ferenda. The practical part will focus on disciplinary proceedings in the application practice of the selected administrative authority.

## **KEYWORDS**

civil service act, state employee, state service, disciplinary liability, disciplinary proceedings, disciplinary offence, disciplinary measure

# OBSAH

<b>SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ .....</b>	<b>9</b>
<b>SEZNAM GRAFŮ.....</b>	<b>10</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK.....</b>	<b>11</b>
<b>ÚVOD .....</b>	<b>12</b>
<b>1. SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE .....</b>	<b>13</b>
1.1.    SPRÁVNĚ-PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST .....	15
1.2.    SPRÁVNÍ DELIKT .....	15
1.3.    DISCIPLINÁRNÍ DELIKT .....	16
1.3.1. <i>Charakteristika disciplinárního deliktu</i> .....	16
1.3.2. <i>Povaha disciplinárního deliktu</i> .....	18
<b>2. POSTAVENÍ ÚŘEDNÍ OSOBY DLE ZÁKONA Č 234/2014 SB., O STÁTNÍ SLUŽBĚ .....</b>	<b>21</b>
2.1.    POJMY ÚŘEDNÍ OSOBA, STÁTNÍ SLUŽBA.....	21
2.2.    POVINNOSTI ÚŘEDNÍCH OSOB .....	23
2.3.    PŮSOBNOST ZÁKONA 234/2014 SB., O STÁTNÍ SLUŽBĚ.....	24
2.4.    ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	26
2.5.    SLUŽEBNÍ POMĚR DLE ZÁKONA Č. 234/2014 SB., O STÁTNÍ SLUŽBĚ .....	27
<b>3. DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST .....</b>	<b>29</b>
3.1.    DISCIPLÍNA, DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST A DISCIPLINÁRNÍ DELIKTY.....	29
3.2.    DISCIPLINÁRNÍ SANKCE .....	31
3.3.    OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V DISCIPLINÁRNÍM ŘÍZENÍ.....	32
3.4.    DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍCH OSOB V EU .....	33
3.5.    SOUDNÍ DVŮR A SLUŽEBNÍ KÁZEŇ .....	35
<b>4. KÁRNÁ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍ OSOBY, KÁRNÁ PRAVOMOC A KÁRNÉ ŘÍZENÍ .....</b>	<b>37</b>
4.1.    KÁRNÉ PROVINĚNÍ .....	37
4.2.    KÁRNÁ PRAVOMOC .....	38
4.2.1. <i>Výkon kárné pravomoci</i> .....	38
4.2.2. <i>Kárné komise 1. stupně</i> .....	40
4.2.3. <i>Kárné komise 2. stupně</i> .....	40
4.3.    ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ .....	40
4.4.    PROJEDNÁNÍ PODNĚTU.....	42
4.5.    ROZHODNUTÍ VE VĚCI .....	43
4.5.1. <i>Vydání rozhodnutí</i> .....	43
4.5.2. <i>Upuštění od uložení kárného opatření</i> .....	44

4.5.3.	<i>Zastavení kárného řízení</i> .....	44
4.6.	ZAHLAZENÍ KÁRNÉHO OPATŘENÍ .....	44
4.6.1.	<i>Odvolání proti rozhodnutí</i> .....	45
<b>5.</b>	<b>SOUDNÍ OCHRANA ÚŘEDNÍCH OSOB</b> .....	<b>46</b>
5.1.	JUDIKATURA SOUDNÍ OCHRANY .....	46
5.2.	EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA.....	49
5.2.1.	<i>Judikatura ESLP</i> .....	49
<b>6.</b>	<b>ANALÝZA KÁRNÉHO ŘÍZENÍ VE VYBRANÉM SPRÁVNÍM ORGÁNU</b> .....	<b>51</b>
6.1.	HLAVNÍ ÚKOLY FINANČNÍ SPRÁVY V ČR .....	51
6.2.	ORGANIZAČNÍ STRUKTURA FINANČNÍ SPRÁVY V ČR .....	52
6.3.	PERSONÁLNÍ STRUKTURA VE FINANČNÍ SPRÁVĚ.....	53
6.4.	ANALÝZA KÁRNÝCH ŘÍZENÍ NAPŘÍČ FINANČNÍ SPRÁVOU .....	54
6.4.1.	<i>Analýza kárných řízení na FÚ pro Jihomoravský kraj</i> .....	56
6.4.2.	<i>Analýza kárných řízení na FÚ pro hlavní město Prahu</i> .....	58
6.5.	ANALÝZA STÍŽNOSTÍ VE FINANČNÍ SPRÁVĚ .....	58
6.5.1.	<i>Analýza podaných stížností podle § 175 SprŘ.</i> .....	58
6.5.2.	<i>Analýza podaných stížností podle § 261 daňového řádu</i> .....	59
	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>61</b>
	<b>SEZNAM LITERATURY</b> .....	<b>64</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....	<b>68</b>



## **SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ**

### **Seznam tabulek:**

<b>Tabulka č. 1</b> Statistika Soudního dvora o služebním poměru v letech 2015-2019.....	<b>36</b>
<b>Tabulka č. 2</b> Řízení o předběžných opatření vztahující se na služební poměr v roce 2016 u Soudního dvora.....	<b>36</b>
<b>Tabulka č. 3</b> Evidenční počet zaměstnanců ve FS.....	<b>54</b>
<b>Tabulka č. 4</b> Počty stížností podle § 261 daňového řádu ve FS.....	<b>60</b>

### **Seznam obrázků:**

<b>Obrázek č. 1</b> Organizační struktura finanční správy v ČR.....	<b>52</b>
---	-----------

## SEZNAM GRAFŮ

<b>Graf č. 1</b> Počet úředních osob ve finanční správě dle zákona o státní službě k 30.11.2020....	<b>53</b>
<b>Graf č. 2</b> Počet kárných řízení na jednotlivých finančních úřadech.....	<b>55</b>
<b>Graf č. 3</b> Poměr mezi upuštěním od kárného řízení a rozhodnutím o uložení kárného opatření.....	<b>56</b>
<b>Graf č. 4</b> Přehled důvodů kárného řízení ve FS v Jihomoravském kraji .....	<b>57</b>
<b>Graf č. 5</b> Vydání kárného opatření kárné komise FÚ Jihomoravského kraje.....	<b>57</b>
<b>Graf č. 6</b> Počet stížností podle § 175 SprŘ - nevhodné chování úředních osob.....	<b>59</b>

## SEZNAM ZKRATEK

<b>atd.</b>	a tak dále
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>č.</b>	číslo
<b>čl.</b>	článek
<b>DPPO</b>	daň z příjmu právnických osob
<b>EET</b>	elektronická evidence tržeb
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>ESD</b>	Evropský Soudní dvůr
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>FS</b>	finanční správa
<b>FÚ</b>	finanční úřad
<b>GFŘ</b>	Generální finanční ředitelství
<b>LPS</b>	Listina základních práv a svobod
<b>MPok</b>	metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení
<b>např.</b>	například
<b>odst.</b>	odstavec
<b>OFŘ</b>	Odvolací finanční ředitelství
<b>Sb.</b>	sbírky
<b>SFÚ</b>	Specializovaný finanční úřad
<b>sp. zn.</b>	spisová značka
<b>SprŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
<b>tj.</b>	to je
<b>tzv.</b>	tak zvaný
<b>ZOP</b>	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů
<b>ZSS</b>	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

## ÚVOD

Tématem bakalářské práce je disciplinární odpovědnost úředních osob. Úřední osoby jsou totiž ze strany veřejnosti nadány určitou důvěrou, měly by proto vždy postupovat tak, aby veřejná správa byla službou veřejnosti, snažit se občanovi pomoci, pokud je to v rámci jejich kompetencí možné. Právě úřední osoby rozhodují autoritativně vůči občanům, kdy zasahují do práv či stanovují povinnosti, které občan musí plnit. Důležitou podmínkou řádného výkonu činnosti úředních osob je rovněž zákonnost, jejímž prostřednictvím je poměřován jakýkoliv postup realizovaný ve veřejné správě. Nelze však opomenout, že význam mají rovněž interní předpisy, ale také třeba etické kodexy, které by měly být ze strany úředních osob jednoznačně dodržovány. Pokud tomu tak není a úřední osoba postupuje jinak, než by měla, je pochopitelné, že by měla nastoupit nějaká forma odpovědnosti.

Odpovědnost sama o sobě je velmi široký pojem. Lze zcela jistě zmínit odpovědnost občanskoprávní stejně jako trestněprávní. Vedle toho však existuje rovněž odpovědnost v oblasti správního práva, do které se řadí rovněž disciplinární odpovědnost úředních osob. Disciplinární odpovědnost úředních osob je významným institutem již proto, že na postup úředních osob se obvykle kladou o poznání větší nároky než na postup běžných občanů. Rovněž zájem na řádném výkonu veřejné správy je důvodem, proč je potřeba činnost úředních osob sledovat a v případě nesprávných a nežádoucích postupů také adekvátním způsobem postihovat.

Cílem bakalářské práce je proto analyzovat aktuální právní úpravu disciplinární odpovědnosti úředních osob v kontextu teorie i praxe (judikatury a zejména konkrétních kárných řízení vedených s úředními osobami). Dílčím cílem je pak v případě identifikace nedostatků v právní úpravě formulovat doporučení de lege ferenda.

Text je za účelem naplnění stanoveného cíle rozdělen na teoretickou a praktickou část, přičemž celkem sestává z šesti kapitol. První kapitola pojednává obecně o správním trestání v České republice, druhá kapitola se zaměřuje na postavení úředníka dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. V rámci třetí kapitoly je pojednáno o disciplinární odpovědnosti. Čtvrtá kapitola se věnuje přímo kárné odpovědnosti úřední osoby, kárnému řízení a kárné pravomoci. Pátá kapitola pojednává o ochraně úředních osob a šestá kapitola se zabývá analýzou kárných řízení ve Finanční správě.

## 1. SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Pro správní trestání je charakteristické, že se jedná o jeden z možných typů postihů, který se uplatňuje jen v případě, že došlo k porušení norem správního práva. Správní trestání je významné již proto, že je vztaženo k významné oblasti veřejného práva, kde je důraz kladen na mocenský zájem. S tím se pak pojí nutnost, aby úřední osoby plnily určité povinnosti. Pokud tak nečiní, je nutné je určitým způsobem postihovat (trestat). Správní trestání však vyjadřuje rovněž oprávnění veřejné správy trestat. V této souvislosti je pak možné identifikovat odlišnosti mezi trestáním, které je realizováno ze strany soudů a trestáním, které realizuje veřejná správa. Zatímco soudy jsou totiž orgány moci soudní, tedy nezávislé justice, v oblasti správního trestání je trest ukládán orgánem moci výkonné. (19, s. 1-2).

Zásadní rozdíl mezi soudním a správním trestáním lze vnímat primárně ve skutečnosti, že zatímco trestní právo, ve kterém jsou tresty ukládány soudem, chrání primárně sociální a etické normy, které se do značné míry dotýkají celé společnosti a usměřuje tak vlastně chování ve společnosti. Pokud se týká správního trestání zaměřuje se primárně na dodržování technických norem, resp. příkazů a zákazů vyslovených v rámci správního práva. Podle toho se pak rozlišují rovněž soudní delikty, které jsou postihovány ze strany soudů, a správní delikty, které postihují správní úřady. (20, s. 50).

Správní trestání má své prvopočátky v 18. století, kdy v roce 1787 došlo k vymezení správního deliktu v rámci Josefinského všeobecného trestního zákoníku. V roce 1803 byl pak přijat trestní zákon, který pojednával o policejních přestupcích, které měly být stíhány ze strany správních orgánů. Také disciplinární delikty začaly být do právního řádu implementovány až v 19. století, a to konkrétně v důsledku přijetí nařízení č. 64/1860 ř. z. Podle tohoto nařízení mohly být postihováni výlučně někteří civilní státní úředníci. Je tedy zřejmé, že disciplinární odpovědnost byla ve svých počátcích spojena primárně se státními zaměstnanci, na které byly již tehdy kladeny určité povinnosti a podmínky, pokud je neplnily, bylo možné je disciplinárně postihovat (21, s. 593). Je pochopitelné, že od prvopočátků disciplinárního trestání prošla právní úprava mnoha změnami, nicméně základní myšlenka a koncepce přetrvala.

Správní trestání je vázáno principem zákonnosti podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („LPS“). V kontextu principu zákonnosti má zásadní význam zásada *nullum crimen, null poena lege*, která vyjadřuje zásadu spočívající v tom, že není trestu bez zákona, a není trestného činu bez zákona. Z této zásady vyplývají požadavky, které lze aplikovat rovněž na správní trestání. K naplnění této zásady je důležité, aby skutkové podstaty správních deliktů byly určité, jasné a přesné (*nullum crimen, null poena sine lege*

*certa*), aplikace zákazu retroaktivity (*nullum crimen, null poena sine lege praevia*), tedy zpětného účinku přísnějšího zákona, aplikace zákazu v neprospěch odpovědné osoby (*nullum crimen, null poena sine lege stricta*), a uzavřený výčet sankcí včetně posouzení všech okolností pro správný výběr druhu a výměru trestu (*nullum crimen, null poena sine lege skripta*) (1, s. 295).

Určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat správních deliktů, je zcela určité legitimním požadavkem v kontextu naplnění zásady zákonnosti. Právní předpisy, které obsahují skutkové podstaty správních deliktů, ukládají příjemcům správního práva značný rozsah právních povinností, které musí být dodržovány. Tento požadavek je zcela namístě, protože v předchozích právních úpravách, byly skutkové podstaty správních deliktů formulovány příliš obecně, kdy na popis jednání v objektivní stránce, je odkazováno na ustanovení právního předpisu, který obsahuje porušenou povinnost. Směrem, kterým zákonodárce postupuje na poli správního práva, je správný, protože přesně vymezuje jednání, kterým lze naplnit povinné znaky skutkových podstat správních deliktů. Následkem toho je vyšší právní jistota účastníků správně-právních vztahů, ve kterých je vždy nějakým způsobem konáno, a postihováno má být pouze jednání společensky škodlivé, ne jakékoliv zanedbatelné jednání s minimální škodlivostí pro společnost.

Důsledná aplikace zákazu retroaktivity, tedy zpětného působení právního předpisu, je velmi důležitá, protože zvyšuje právní jistotu subjektům správního práva. Jinými slovy to znamená ochranu dřívějšího právního jednání a předvídatelnost právních následků budoucího jednání, protože trestnost činu a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Výjimku ze zákazu retroaktivity umožňovalo v předchozí právní úpravě ustanovení § 7 zákona o přestupcích, z jeho obsahu výslovně vyplývalo, že odpovědnost za přestupek se posuzovala podle pozdějšího zákona v případě, že to bylo pro pachatele příznivější. Samotné správní řízení se ovšem koná podle zákona účinného v době řízení, nikoliv v době spáchání správního deliktu.

Požadavek na zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby (*in malam partem*) se týká rozšiřování podmínek odpovědnosti za správní delikt (např. trestnost vývojového stádia pokusu), dále otázek, jaké sankce, ochranná opatření a jiné újmy lze za správní delikt uložit a za jakých podmínek. Použití analogie je možné tehdy, pokud není v neprospěch pachatele, a jedná se např. o výklad obsahu některých pojmů, jako úmysl, nedbalost, konstrukce skutkových podstat z hlediska zavinění atd. (1, 296).

Zásadu zákonnosti dotváří také požadavek na právní jistotu stran obligatorních znaků skutkových podstat správních deliktů, tak aby nedocházelo k právní nejistotě subjektů

správního práva. Důležitá je také jistota v právní úpravě trestů a ochranných opatření, jež se ukládají za správní delikty.

### 1.1. Správně-právní odpovědnost

Vznik povinnosti strpět a nést sankci se spojuje se vznikem správně-právní odpovědnosti, která nastává v případě narušení společenských vztahů, které jsou chráněny správním právem. Uložení správně-právní sankce vychází z protiprávního jednání subjektů správního práva, které představuje základ správně-právní odpovědnosti. Toto protiprávní jednání se označuje jako delikt. Správně-právní odpovědnost je potom možné popsat jako odpovědnost za správní delikty. Správně-právní odpovědnost nastává narušením vztahů chráněných správním právem a vzniká souvisle se vznikem povinnosti strpět a nést sankci.

Přítom správně-právní odpovědnost je možné zařadit v širším kontextu k trestní odpovědnosti, protože má veřejnoprávní kontext.

Uložení sankce je cílem řízení o správním deliktu. Mezi správní sankce můžeme zařadit:

- a) **správní tresty** (nápravu lze dosáhnout pouze nápravou subjektu, který porušil právní povinnost),
- b) **správní sankce obnovující povahy** (lze použít tam, kde je možná věcná náprava stavu).

Za správní delikt pak mohou být uloženy sankce, které jsou kombinacemi obou přístupů.

### 1.2. Správní delikt

Správní delikt je označení, které se vztahuje pro všechny veřejnoprávní delikty, které projednávají správní úřady. Jde o protiprávní jednání, které naplňuje znaky daného deliktu, které stanovuje zákon. Mezi správní delikty patří:

- **přestupky** (dříve označováno též pod pojmem jiné správní delikty), které mohou spáchat jak fyzické, tak právnické osoby a podnikající fyzické osoby,
- **kárné delikty** (disciplinární delikty) se vztahují na kárné či disciplinárního provinění některých určitých profesí,
- **pořádkové delikty** (někdy označované též jako pořádkové delikty správní) je možné vymezit jako určitý zajišťovací prostředek, jehož hlavním cílem je urychlit, popř. také usnadnit správní řízení. Správní řízení má totiž určitá pravidla a jeho účastníci mají určité povinnosti, které pokud jsou porušovány, dochází k pořádkovým deliktům.

Prostřednictvím pořádkových deliktů je postihováno porušení povinností procesního charakteru (19, s. 73).

Pojem přestupek upravuje Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nahradil původní zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Současná právní úprava tak přestupek definuje v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., z jehož obsahu vyplývá, že přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem.

Pojmu disciplinárních deliktů se budu věnovat detailněji v následujících podkapitolách, protože moje práce se zabývá právě disciplinárními delikty.

### **1.3. Disciplinární delikt**

V následujících podkapitolách se budu detailněji zabývat disciplinárním deliktem jejich charakteristikou a povahou disciplinárního deliktu.

#### **1.3.1. Charakteristika disciplinárního deliktu**

Před účinností ZSS byla disciplinární odpovědnost omezena jen pro určité kategorie státních zaměstnanců, např. Policie ČR. Zákon o služebním poměru obsahuje mimo jiné úpravu disciplinárního deliktu, sankce, které lze za něj uložit.

Jedním z klíčových prvků veřejnoprávní úpravy služebního poměru je právě institut disciplinární odpovědnosti. Správním disciplinárním deliktem je dle správně-právní teorie delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním vztahu k určité instituci, přičemž je vůči této instituci nadána specifickými právy a povinnostmi. Objektem je disciplína, tedy kázeň, pořádek uvnitř instituce, dodržování profesní etiky, odbornost výkonu povolání či důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti. Právní úprava tzv. „kárné odpovědnosti“ a „kárného řízení“ obsažená v ustanoveních § 87 až 97 ZSS je relativně strohá. V takové situaci bude třeba řadu těchto ustanovení v praxi vyložit. Soudní výklad zatím chybí (4, s. 149).

Objektem správního (veřejného) disciplinárního deliktu je pořádek (disciplína) uvnitř určité organizace, které musí být možnost udělení sankce za tento delikt dána zákonem. Institut disciplíny je v tomto případě možné chápat jako znamení podřízenosti jednotlivce vůči



organizaci, anebo jako určitý pořádek (řád) této instituce, jehož porušení lze postihnout sankcí a který má oporu v zákoně, aby ukládání sankcí bylo podle něj možné (2, s. 145).

Obecně je subjektem tohoto deliktu příslušník určité instituce sice není příslušníkem instituce, ale může být do ní zařazen na základě kvalifikovaného způsobu. Subjektem správního disciplinárního deliktu jsou zejména státní zaměstnanci. ZSS obsahuje dnes již účinnou úpravu disciplinárního deliktu. Disciplinárního správního deliktu se mohou dopustit členové profesních komor (např. daňoví poradci, lékaři). Disciplinární řízení je vždy popsáno ve statutárním předpisu komory (1, s. 457).

Projednávání těchto deliktů se řídí zásadou legality, s výjimkou na neformální řešení bagatelních deliktů.

K projednání deliktu je příslušný orgán zvlášť zřízený k projednávání těchto deliktů nebo jde v rámci instituce o výkon orgánu, jehož jednou z agend je projednávání tohoto druhu deliktů (2, s. 146).

Okruh ukládaných sankcí je velmi široký s ohledem na druh instituce, proti jejímuž pořádku byl správní delikt spáchán. Od sankcí morálního typu (např. důtka) přes peněžité sankce (pokuta, snížení platu, odebrání části platu – osobní příplatek), kombinovaný charakter (snížení hodnoty) až po nejkrajnější případy sankcí, jimiž je vyloučení nebo zánik příslušnosti k samotné organizaci (propuštění, výmaz z určité komory nebo jiného profesního sdružení) a tato sankce může mít nevratné účinky (2, s. 145).

Za disciplinární delikt není možné považovat:

- porušení pracovněprávních povinností při výkonu působnosti veřejné správy nebo při zajišťování jejího výkonu s pracovněprávními důsledky;
- disciplinární delikty, které jsou projednávány jinými orgány než správními, např. kárná provinění soudců a státních zástupců, disciplinární delikt poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, soukromé disciplinární delikty, např. disciplinární delikty členů politických stran, spolků (2, s. 146).

ZSS upravuje disciplinární delikty týkající se výkonu státní služby ve státní správě. Podle tohoto zákona se může státní zaměstnanec dopustit kárného provinění (skutková podstata), které spočívá v porušení povinností státního zaměstnance.

### 1.3.2. Povaha disciplinárního deliktu

Podle současné právní úpravy je za kárné provinění možné označit zaviněné porušení služební kázně. Služební kázeň je definována v § 87 ZSS „*jako řádné plnění povinností státního zaměstnance, které mu plynou z právních předpisů vztahujících se ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů představených.*“

V praxi je často problematické vyhodnotit, která jednání se do rámce vymezeného neurčitým výrazem řádný a která již ne. Podobně problematický je i výklad ustanovení § 4 odst. 1 SprŘ, kde jsou zakotvené „*povinnosti úředníků chovat se k dotčeným osobám zdvořile, protože kritéria pro určení takového chování jsou extralegální povahy.*“ K tomu se vyjádřila judikatura ve věci, ve které soudy řešily otázku z jiné strany, tedy kdy je již podání hrubě urážlivé. V konkrétním rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 16/2012-52 došlo k situaci, že žalobkyně hrubě urazila úřední osobu tvrzením, že jí úřední osoba mužského pohlaví zírala na prsa a měla se dle žalobkyně chovat tak, že jednání mohlo svědčit pro fetišisticko sadomasochistickou aberaci. Pojednávala rovněž o předpokládaném rozpoložení mysli úřední osoby směřující ke zcela jiným aktivitám než k výkonu funkce úřední osoby, což mělo být také důvodem, proč neměla úřední osoba v daném případě postupovat řádně. V návaznosti na takto formulované hrubě urážlivé sdělení byl žalobkyni uložen postih spočívající v pořádkové pokutě, což bylo i v dalším řízení vyhodnoceno jako správný postup. Nejvyšší správní soud při přezkoumávání tohoto případu navíc zkonstatoval, že postačuje samotná skutečnost, že jednání je hrubě urážlivé, již není nutné, aby jeho prostřednictvím docházelo ke ztěžování postupu v řízení.

Otázkou je, zda jako disciplinární delikt bude kvalifikováno to, že státní zaměstnanec nebude při novém rozhodování ve správním řízení respektovat stanovisko odvolací instance, které tato instituce vyjádří ve zrušujícím rozhodnutí, jak to ukládá § 90 odst. 1 písm. b) SprŘ správního řádu (16, s. 1-2).

Do třetice, podle § 80 ZS „*nesmí představený po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně/hnutí.*“ Nepanuje jednota v názoru, jestli má být termín „*funkce*“ vykládán extenzivně a pak by bylo řazeno mimo jiné i členství v dočasných orgánech technického charakteru, jimiž jsou např. volební komise stranických sjezdů, anebo naopak by měl být kladen důraz na požadavek politické zdrženlivosti.

Obecně lze říct, že ohledně disciplinárních deliktů a sankcí, je možné se setkat s poměrně pestrou škálou hodnocení, což je důležité s ohledem na práva, která jsou garantovaná

v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména vztahující se na právo na spravedlivý proces, zákaz opakovaného postihu a dvouinstanční řízení.

Judikatura se v tom směru vyjadřuje tak, že „*trestním obviněním jsou ... prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady ..., jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném státním zaměstnancům, vojákům, policistům...*“ I v těchto případech rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27.06. 2001 se sp. zn. z PI. ÚS 16/99 klade důraz na možnost soudního přezkumu, protože se jedná o postih, který by měl být přezkoumatelný. Je však třeba poukázat na skutečnost, že toto rozhodnutí bylo přijato v roce 2001 a patřilo k těm, která měla za následek změnu právní úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí, a to právě s důrazem na oblast správního trestání, které by vždy mělo být soudně přezkoumatelné. Pohled na problematiku se tak v mnohém změnil, a to i z hlediska skutečnosti, jak je nahlíženo na disciplinární sankce. V dalším svém judikátu totiž Ústavní soud v roce 2010 odmítl přiznat povahu trestních sankcí disciplinárním trestům, které lze uložit soudcům a státním zástupcům, kteří jsou rovněž dle české legislativy úředními osobami. Naopak zde Ústavní soud konstatuje, že skutečnost, kdy proti kárnému rozhodnutí nemá soudce možnost se bránit odvoláním, není protiústavní, protože se nejedná o postih trestního charakteru, ale o disciplinární postih, jehož charakter se od trestních řízení liší. Důvodem pro tento právní závěr byla i skutečnost, že Kárný senát Nejvyššího soudu sám o sobě naplňuje veškeré znaky soudu, čímž je možné jej vnímat jako soud, nikoliv jako správní orgán. Dále Nejvyšší soud rovněž dovedl, že ne všechna, ale pouze některá opatření upravená v zákoně o služebním poměru příslušníků veřejných sborů je možné charakterizovat jako tresty. Také je třeba zmínit, že ve vztahu k osobám, které se nacházejí ve výkonu trestu, byla za tresty označena pouze taková opatření, která mají povahu odnětí svobody. Tento závěr byl však formulován ve zcela jiné souvislosti (16, s. 1-12). S tím pak bylo dovozováno, že pokud již bylo odnětí svobody uloženo dříve (jak tomu bylo v konkrétním Nejvyšším soudem řešeném případě), nyní došlo pouze ke zpřísnění režimu jeho výkonu, nelze takový postup označit za trest.

Zcela opačný postoj zaujal Nejvyšší správní soud, kdy řešil případ výtky uložené exekutorovi. Dospěl tedy k závěru, že je "trestem uloženým soudnímu exekutorovi za porušení jeho povinností dohledovým orgánem v rámci jeho zákonných pravomocí"). Také k tomuto tématu uvedl, že výtka není opatřením tak závažným jako snížení platu či odvolání z funkce, ale postihuje čest, může tedy vyvolat negativní důsledky v očích třetích osob a může způsobit například překážku dalšího kariérního postupu. rozhodnutí v materiálním smyslu. Pokud je na výtku nahlíženo jako na rozhodnutí charakteru trestního opatření, má významné důsledky.

Z uvedeného důvodu pak bylo v předmětném rozhodnutí vyvozeno, že i výtka, která byla uložena exekutorovi, je možné napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Je tedy zřejmé, že je také výtka vnímána jako rozhodnutí správního orgánu, nicméně část druhou správního řádu zde aplikovat nelze, protože výtka soudnímu exekutorovi je velmi specifickým institutem. Nicméně zároveň je zde vyvozeno, že se aplikují základní zásady, které jsou upraveny ve správním řádu.

Nicméně však Ústavní soud ani Nejvyšší správní soud neřešil podobné situace, které by se přímo vztahovaly na ZSS, proto výše uvedené případy přímo nesouvisí se ZSS, nicméně principy disciplinárních deliktů v nich obsaženy jsou.

ZSS neupravuje kvalifikované skutkové podstaty, které by zdůvodňovaly uložení zvýšené sankce při opakovaném jednání způsobeném úmyslným zaviněním nebo vyšší škodě. V úvahu by také přicházelo jen uložení přísnější sankce. Uložit je možno vždy pouze jednu sankci, a to i jsou-li v případě konkurence kárná provinění projednávána ve společném řízení (§ 96 odst. 1 zákona). Zde je výslovně stanovena takzvaná absorpční zásada čili je ukládána opět jen jedna, ta nejprísnější sankce.

V § 85 odst. 5 ZSS „*se promítá ústavní zásada zákazu ne bis in idem a to dikcí, že kárné opatření nelze uložit, pokud byl již jeho pachatel za týž skutek pravomocně potrestán soudem nebo jinými správními orgány. V praxi tak nepochybně budou aplikující orgány postaveny před řešením otázky totožnosti skutku, jímž je nějaká událost ve vnějším světě spočívající v jednání člověka. Podle konstantní judikatury je přitom totožnost skutku vykládána spíše extenzivně tak, že k jejímu zachování postačí alespoň totožnost jednání nebo následku. Jaké důsledky toto pojmání má, lze demonstrovat na rozsudku Nejvyššího soudu, který porušení tohoto zákazu naznal tam, kde pachatelka krádeže byla odsouzena za trestný čin, ačkoli jí byla za toto jednání již uložena pokuta v blokovém řízení.*“ (16, s. 1-3). Tímto byla dle Nejvyššího soudu porušena zásada *ne bis in idem*, kdy není možné trestně postihovat jedince, který již byl v minulosti za téže jednání postižen prostřednictvím správního postihu. To platí dokonce i na případy, kdy bylo protiprávní jednání vyřešeno jako přestupek v blokovém řízení. Zároveň však Nejvyšší soud poukázal v předmětném rozhodnutí na skutečnost, že je vždy nutné dostatečně prokázat, že se skutečně jedná o totožný skutek. „*Kárné komise přitom budou mít postavení o to složitější, že zákaz ne bis je třeba aplikovat z moci úřední, a není tedy ani nutno, aby se jej účastník řízení dovolal. Na druhou stranu však zřejmě nebude bránit uložení kárného opatření zaměstnanci, bude-li trestní stíhání proti němu zastaveno nebo bude zproštěn obžaloby.*“ (16, s. 3-4).

## 2. POSTAVENÍ ÚŘEDNÍ OSOBY DLE ZÁKONA Č 234/2014 SB., O STÁTNÍ SLUŽBĚ

V této kapitole vymezím základní pojmy týkající se státní služby, právních poměrů státních zaměstnanců, organizace státní služby a služebního poměru. U úřední osoby je brána v potaz i skutečnost, že se nejedná vždy jen o osoby podřazené pod zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ale i o řadu dalších osob, ke kterým patří například soudce, státní zástupce, prezident ČR, poslanec, senátor, člen vlády, popř. i jiná osoba zastávající funkci v orgánu veřejné moci. Dalším příkladem úředních osob je příslušník ozbrojených sil anebo bezpečnostního sboru, člen zastupitelstva samosprávy, soudní exekutor (při výkonu exekuční činnosti), notář, pokud vykonává úkony v řízení o dědictví jakožto soudní komisař, finanční arbitr stejně jako jeho zástupce či také fyzické osoby, které byly ustanoveny lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody anebo mysliveckou stráží. Z tohoto hlediska je nutné zmínit, že úřední osoba je poměrně široký pojem. Obecně se jedná o osobu, která vykonává nějaké činnosti ve veřejném zájmu a je vykonavatelem veřejné moci (22, s. 1382). Je tedy pochopitelné, že pojem úřední osoby i její činnost je velmi rozmanitá. V dalším textu je proto pozornost zaměřena výlučně na úřední osoby dle zákona o státní službě, jimž je také věnována adekvátní pozornost.

### 2.1. Pojmy úřední osoba, státní služba

Pojem úřední osoba, nahradil dříve používané označení veřejný činitel. Úřední osoba má za úkol plnit úkoly státu nebo celé společnosti a při výkonu úkolů používá svěřené pravomoci. Právě úřední osoba plní úkoly, kdy rozhoduje vůči celé společnosti. Využívá přitom administrativní regulaci, kdy úřední osoba diktuje postup, jak se bude postupovat. Právě i díky této pozici musí jednat v zájmu celé společnosti a jednat nestranně. (26) Úřední osobou dle zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě je tak chápána jako státní zaměstnanec, který ve služebním poměru ke státu vykonává ve správních úřadech státní správu. Státním zaměstnancem je dle ustanovení § 6 zákona o státní službě *„fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5“*.

Pojem státní služba je vymezen v ustanovení § 5 zákona o státní službě, z jehož dikce vyplývá, že obsahem státní služby je zejména:

- a) příprava právních předpisů,
- b) příprava mezinárodních smluv a právních předpisů Evropské unie,
- c) příprava návrhů koncepcí, strategií a programů,
- d) organizace činnosti jiných správních úřadů a organizačních složek státu, které nejsou správními úřady,
- e) tvorba a správa informačních systémů,
- f) vedení státní statistické služby,
- g) správa státního rozpočtu,
- h) ochrana utajovaných informací,
- i) zabezpečení obrany státu,
- j) zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti,
- k) obhajoba zahraničních zájmů České republiky,
- l) příprava a realizace dotační politiky,
- m) příprava a provádění správního řízení,
- n) integrovaný záchranný systém,
- o) zadávání veřejných zakázek,
- p) auditní činnost,
- q) zajišťování organizačních věcí služby včetně odměňování státních zaměstnanců.

Ke všem činnostem uvedeným pod písmeny a) až d), g), k) až n) a p), státní služba připravuje a vypracovává odborné podklady k těmto činnostem. Neprovádí však fyzikální měření, chemické rozborů, nebo technické měření, neboť tyto činnosti jí věcně nepřísluší. Zákon vymezuje službu buď jako výčet činností vykonávaných služebními úřady, nebo výčtem oblastí a činností, které jsou zcela konkrétní, a zaměřené na služební úřad.

Podstatou přípravy návrhů právních činností ústředních orgánů státní správy je tvorba, projednání a posuzování připravovaných právních předpisů, jako jsou zákony, prováděcích vyhlášek k těmto zákonům, a nařízení vlády. Proces tvorby právních předpisů je koncepčně řízen s ohledem na aktuální právní a skutkový stav ochrany společenských vztahů. Nejsou-li určité vztahy právně chráněny, je podrobně analyzováno, zda je nutné poskytnout právní ochranu i těmto vztahům. Obsahem přípravy právních předpisů je také zajišťování souladu s právními předpisy vyšší právní síly, s nálezy Ústavního soudu a také s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána (3, s. 30).

Příprava mezinárodních smluv a právních předpisů EU zahrnuje zpracovávání právních analýz, podkladů a stanovisek pro posouzení souladu platné národní legislativy s požadavky mezinárodních smluv. Příprava návrhů koncepcí, strategií a programů představuje komplexní proces tvorby materiálů určující zásadní orientaci. Tato oblast zahrnuje také analytickou činnost, studium podkladů, posuzování a hodnocení východisek a dopadů do nejrůznějších oblastí.

Tvorba informačních systémů veřejné správy je podle § 2 písm. e) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, proces zavádění informačních a komunikačních technologií včetně jeho právního, organizačního a technického zajištění. Jedná se o činnosti, jejichž předmětem je definice potřeb, posuzování, vyhodnocování, a výběr projektů informačních systémů veřejné správy (3, s. 30).

Statistická služba je činnost spočívající v získávání údajů, tvorbě statistických informací o sociálním, ekonomickém, demografickém vývoji ČR včetně poskytování statistických informací a jejich zveřejňování. Věcně příslušný k této činnosti je Český statistický úřad podle zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

## **2.2. Povinnosti úředních osob**

Pro každou úřední osobu ve státní správě platí povinnosti (§ 77 ZSS), které musí při výkonu své práce dodržovat. Jestliže občan narazí na chování úřední osoby, které těmto pravidlům neodpovídá, může občan využít svých práv a podat proti nezákonnému chování úřední osoby stížnost. Každá úřední osoba musí dodržovat zejména tyto povinnosti:

- musí jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení (úřední osoba nesmí rozhodovat libovolně, kterým žádostem vyhoví a kterým nikoliv),
- musí se zdržet jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů (např. úřední osoba vlastní stavební společnost a stejná společnost se uchází o veřejnou zakázku, které může úřední osoba alespoň částečně ovlivnit),
- nesmí přijímat dary nebo jiné výhody, které souvisí s výkonem zaměstnání,
- musí řádně hospodařit s prostředky svěřenými,
- musí zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání (úřední osoba nesmí nikoho ponížovat, diskriminovat, mít jakékoliv narážky či nesmí používat vulgarismy apod.),
- musí zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným,
- musí při jednání s občany sdělit své jméno, příjmení a také zařazení v úřadu.

Pokud se stane, že by občan měl pocit, že jednání neodpovídá výše uvedeným povinnostem může podat stížnost dle § 175 SprŘ proti nevhodnému chování úřední osoby. Stížnost je možné podat písemně, ale také i ústně, podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Z §175 SprŘ dále vyplývá, že podávat stížnost nemůže podávat každý pouze osoba „dotčená“ z toho lze vyvodit, že stížnost není anonymní. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel vyrozuměn do 60 dnů od podání stížnosti. Přijatá opatření mu budou oznámena pouze tehdy, pokud o ně požádal. Při podání stížnosti nevzniká stěžovateli žádný právní nárok na způsob jeho vyřízení. Proti způsobu vyřízení stížnosti nejsou přípustné žádné opravné prostředky ve správním řízení ani správní žaloby. Stížnost je pouze podnět pro správní orgán, který může provést úkony v rámci služebního dohledu uvnitř soustavy veřejné správy, např. může posoudit, zda právě ze strany pracovníka správního úřadu došlo k porušení povinností a dále porušení povinností může vést ke kárnému řízení s daným pracovníkem.

### **2.3. Působnost zákona 234/2014 Sb., o státní službě**

Působnost zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě je právně zakotvena v ustanoveních § 2 a § 3. Působnost je přitom definována nejprve negativně (tj. je uvedeno, na jaké otázky se zákon nevztahuje) a následně i pozitivně, kdy je naopak jasně řečeno, co do působnosti zákona patří. Pozitivní vymezení působnosti zákona o státní službě je obsaženo v ustanovení § 3, který stanoví, že *„správním úřadem pro účely tohoto zákona je ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy.“*

Z uvedeného vymezení působnosti tedy plyne, že služebním úřadem může být rovněž státní orgán stejně jako právnická osoba, pokud to o takovém subjektu zákon výslovně stanoví. Za zmínku stojí fakt, že uvedená definice má za následek skutečnost, že služební zákon se nevztahuje na úřady, které jsou sice zřízeny zákonem, v některých případech dokonce i Ústavou ČR, nicméně nejsou výslovně označeny za správní úřad, případně orgán státní správy, co ustanovení § 3 zákona o státní službě výslovně vyžaduje. Aby se předešlo veškerým pochybnostem, Ministerstvo vnitra ČR pravidelně zveřejňuje seznamy služebních úřadů na svých webových stránkách (10, s. 16).

Z těchto webových stránek plyne, že k 1.8.2019, kdy byl zveřejněn poslední seznam, bylo v České republice celkem 234 služebních úřadů, na které se vztahovala působnost zákona o státní službě (11). Řadí se mezi ně například jednotlivá ministerstva, ústřední správní orgány



(např. Energetický regulační úřad, Český statistický úřad apod.), dále také jiné správní úřady, které mají celostátní působnost (např. Česká školní inspekce) stejně jako nejrůznější správní úřady, které disponují omezenou územní působností (např. finanční úřady, okresní správy sociálního zabezpečení apod.). S ohledem na výše uvedené vymezení je zřejmé, že působnost služebního zákona se nevztahuje na obce a kraje jako územně samosprávné celky, nevztahuje se ani na státní podniky anebo třeba příspěvkové organizace (nezávisle na tom, kdo je jejich zřizovatelem). Opomenout pak nelze ani vysoké školy, školské právnické osoby, regionální rady regionu soudržnosti, na které se působnost zákona rovněž nevztahuje a na jejich zaměstnance tudíž zákon o státní službě nedopadá vůbec (10, s. 16).

Jak již bylo uvedeno, v ustanovení § 2 zákona o státní službě je pak negativně vymezena působnost zákona. V rámci tohoto ustanovení jsou vymezeny konkrétní pracovní pozice, na které se služební zákon nevztahuje, ačkoliv v případě vymezeném v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státní službě se jedná o pozice na správních úřadech, které se ke služebním úřadům řadí. Jedná se například o členy vlády a jejich poradce, ale také o zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády (popř. je zařazen do kabinetu vlády). Dalším příkladem je náměstek člena vlády a také zaměstnanec, který pro něj vykonává činnosti. Stejně jako třeba vedoucí Úřadu vlády, ale také člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a jako o předseda a členi Českého telekomunikačního úřadu. Opomenout nelze ani předsedu společně s místopředsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže či předsedu a rovněž místopředsedu Energetického regulačního úřadu. Z působnosti zákona o státní službě je dále rovněž vyloučen předseda stejně jako Inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů jako předseda společně s místopředsedou Českého statistického úřadu. Dále jsou ze služebního zákona vyňati také zaměstnanci, kteří v daných správních úřadech konají jen servisní nebo pomocné práce, popř. manuální práce. Dále pak v ustanovení § 2 odst. 2 zákon o státní službě jsou vyjmenovány další kategorie zaměstnanců veřejného sektoru, na které se zákon nevztahuje. Rozdíl oproti ustanovení § 2 odst. 1 spočívá v tom, že toto ustanovení vyjímá z působnosti zákona poměrně širokou kategorii osob. Jedná se například o ty zaměstnance, kteří jsou zařazeni do bezpečnostního sboru, popř. pracují v Národním bezpečnostním úřadu, u Vojenského zpravodajství, Vojenské policie anebo Generálního štábu Armády ČR.

## 2.4. Organizace veřejné správy

Pro účely pochopení problematiky působnosti služebního zákona a důvodů, proč se na některé zaměstnance veřejné správy vztahuje, zatímco na jiné nikoliv, je nutné představit rovněž otázku organizace veřejné správy. Pro veřejnou správu je charakteristické, že se jedná o trvale a účelově orientovaný jev, který proto musí mít určitou organizaci (řád) (1, s. 63).

Organizaci veřejné správy lze členit na institucionální, kdy je na veřejnou správu nahlíženo jako na systém správních orgánů. Dále je možné hovořit o formální organizaci veřejné správy, pro kterou je typické, že jednotlivé orgány mají určitou hierarchickou strukturu, která je dána relativně pevně. Právní rámec organizace veřejné správy je obsažen jednak v ústavních, ale také v nespočtu běžných zákonů. Veřejnou správu lze v souladu s Ústavou ČR rozdělit na státní správu, která je součástí moci výkonné. Pro státní správu je charakteristické, že je vykonávána přímo orgány státu (v takovém případě se jedná o přímou státní správu) anebo v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (např. obcemi a kraji, kdy se hovoří o nepřímé státní správě). Další složkou veřejné správy je pak samospráva, u které Ústava v ČR výslovně upravuje pouze územní samosprávu, existují však mnohé další formy samosprávy (např. profesní samospráva apod.). Samospráva se vyznačuje tím, že ji vykonávají subjekty, které jsou od státu odlišné (typicky veřejnoprávní korporace, popř. fyzické anebo právnické osoby soukromého práva). Poslední kategorií, která tvoří součást veřejné správy je pak ostatní veřejná správa, která je vykonávána ze strany částečně samosprávných a nesamosprávných institucí při plnění veřejných úkolů (8, s. 19-21 a s. 251).

Z hlediska organizace veřejné správy je klíčový zejména subjekt, který určitou instituci řídí. Může se, jak již bylo uvedeno, jednat o státní orgány, dále o veřejnoprávní korporace, ale také o fyzické a právnické osoby (12, s. 16). Stěžejním právním předpisem v oblasti organizace veřejné správy je zákon č. 2/1969 Sb., tzv. kompetenční zákon, který upravuje jednak strukturu, ale také působnost centrální správy, tedy zejména ministerstev a dalších ústředních správních úřadů, popř. i vybraných úřadů, které mají celostátní působnost. Vedle toho existuje nespočet zákonů, které upravují vznik celé řady dalších správních úřadů, které disponují celostátní působností (jako příklad lze uvést zákon č. 231/2000 Sb., v jehož důsledku vznikla Rada pro rozhlasové a televizní vysílání anebo zákon č. 166/1999 sb. který upravuje mimo jiné vznik státní veterinární správy (8, s. 252).

V kontextu organizace veřejné správy je možné rozlišovat mezi subjekty veřejné správy na straně jedné a vykonavateli veřejné správy na straně druhé. Subjekty veřejné správy lze vymezit nositele veřejné správy, kteří disponují jednak právy, ale také povinnostmi, které s tím, že jsou nositeli veřejné správy souvisí. Subjekt odlišný od státu se subjektem veřejné správy stává na základě zákona, případně přímo na základě Ústavy ČR. Za subjekty veřejné správy je možné označit následující: stát, veřejnoprávní korporace, a to územní, osobní nebo věcné, dále veřejné ústavy a podniky a konečně také fyzické a právnické osoby soukromého práva (1, s. 65).

Pod pojmem vykonavatelé veřejné správy se pak rozumí organizační struktury, které bezprostředně jménem a místo státu provádějí státní správu. Do této kategorie se řadí jednak vláda, dále také prezident ČR, ale rovněž jednotlivá ministerstva, jiné ústřední správní úřady. Opomenout pak nelze ani další (někdy označované též jako „neústřední“) správní úřady, které disponují celostátní působností, regionální (odborné) správní úřady stejně jako veřejné bezpečnostní sbory či nezávislé správní úřady. Vedle toho je však možné identifikovat rovněž nepřímé vykonavatele státní správy, k nimž patří orgány krajů, obcí a fyzické a právnické osoby soukromého práva. Doposud bylo pojednáno o vykonavatelích státní správy, nicméně existují rovněž vykonavatelé samosprávy, ke kterým patří obce a kraje, a to včetně jejich orgánů, stavovské komory, orgány základních škol stejně jako orgány veřejných vysokých škol. Dále lze identifikovat rovněž vykonavatele zbytkové veřejné správy, kam se řadí nesamosprávné instituce, do jejichž kompetence je svěřeno plnění některých úkolů (8, s. 253-254). Jak je tedy zřejmé, zdaleka ne každý subjekt či vykonavatel veřejné správy spadá v souladu s tím, co bylo uvedeno v podkapitole č. 2.3 do působnosti zákona o státní službě, což také svědčí o významu tohoto členění plynoucího z organizace veřejné správy.

## **2.5. Služební poměr dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě**

Právní rámec služebního poměru je upraven v ustanovení § 20 až § 76 zákona č. 234/2014 Sb., o služebním poměru. Na služební poměr je množné nahlížet jako na právní vztah mezi zaměstnancem (fyzickou osobou) a zaměstnavatelem, kterým je stát, popř. státem řízená organizace. Zaměstnanec zde za odměnu, která je označována jako „plat“ vykonává závislou činnost pro zaměstnavatele, dle jeho pokynů a instrukcí (13, s. 205).

Služební poměr je veřejnoprávním vztahem, který je založen na základě rozhodnutí správního orgánu, kdy si po formální stránce zaměstnavatel a zaměstnanec nejsou rovni (na

rozdíl od soukromoprávního vztahu, který je založen na smluvním základě). U služebního poměru je také nutné brát v potaz, že ani zaměstnavatel zde nedisponuje autonomií vůle, ale musí postupovat striktně podle zákona, popř. dalších právních předpisů, čímž může činit jen to, co zákon výslovně předpokládá, nic jiného není oprávněn činit, což se projevuje i v otázkách jako je vznik či naopak skončení služebního poměru (10, s. 12-13).

Zákon připouští, aby byl služební poměr vykonáván jak na dobu určitou, tak na dobu neurčitou. Vzhledem k tomu, že pro kariérní systém, který v této oblasti v současné době v České republice funguje, je typický zájem na tom, aby pracovníci působily ve správních úřadech dlouhodobě a postupně zde postupovaly v kariérním žebříčku, je obvyklé, že se služební poměr vykonává na dobu neurčitou. Na služební místo se vykonává výběrové řízení, na jehož základě pak dochází k rozhodnutí o přijetí či nepřijetí do služebního poměru. Služební poměr tak vzniká ke dni, který je v tomto rozhodnutí uveden. Spolu s rozhodnutím o přijetí do služebního poměru je vydáváno rovněž rozhodnutí o zařazení osoby na určité služební místo, popř. v některých případech rozhodnutí o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného (14).

Dalším ze specifík zaměstnance státu ve služebním poměru je povinnost vykonat úřednickou zkoušku, která sestává jednak z obecné části a dále také ze zvláštní části. Obecná část má písemnou formu a zaměřuje se na obecné otázky spojené s veřejnou správou a jejím fungováním. Zvláštní část se pak koná ústně, a je zaměřena na zjištění, zda zaměstnanec splňuje podmínky pro výkon práce na služebním místě, na které byl zařazen (15, s. 8). Právě skutečnost, že zaměstnanec doposud nemá složenou úřednickou zkoušku, popř. ji v minulosti nesložil úspěšně, je hlavním důvodem pro služební poměr na dobu určitou (14).

### 3. DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST

V této kapitole se podrobně zaměřím na základní pojmy disciplinární odpovědnosti, disciplinárního řízení, disciplinárních sankcí, dále na opravné prostředky, které mohou využít osoby v rámci disciplinárního řízení. A závěrem této kapitoly zmíním judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu v ČR ve vztahu k disciplinárnímu řízení. Kárné (disciplinární) řízení bude podrobněji popsáno ve 4. kapitole této práce.

#### 3.1. Disciplína, disciplinární odpovědnost a disciplinární delikty

Prvním pojem, který zmíním je disciplinární odpovědnost. Již ze samotného názvu lze odvodit, že se jedná o odpovědnost za určité, zákonem předvídané jednání, za jehož nedodržení hrozí právní následky. Bližší vymezení tohoto pojmu dále uvádí, že se jedná o odpovědnost za porušení vnitřních vztahů v organizaci, o odpovědnost za jednání, které narušuje disciplínu. V tomto kontextu lze definovat pojem disciplína, která je vymezena dvěma úhly pohledu. Prvním pohled vymezuje disciplínu jako podřízení se osoby určitému definovanému pořádku v hierarchii organizace. Druhý pohled vymezuje disciplínu jako soubor psaných pravidel, podle kterých se organizační celek řídí, a jejichž porušení může mít pro osobu porušující tato pravidla za následek uložení disciplinární sankce. Odpovědnost za konkrétní porušení daných pravidel se vztahuje pouze na osobu, která má příčinnou souvislost, nebo příčinný vztah k organizačnímu uskupení (5, s. 3).

V kontextu tématu bakalářské práce vymežím správně-právní disciplinární odpovědnost, která je definována jako odpovědnost osoby, jež je v právním vztahu k organizačnímu celku, uskupení či k instituci, se zvláštními právy a povinnostmi. Typickým příkladem takové správně-právní odpovědnosti jsou právní vztahy založené služebním nebo zaměstnaneckým poměrem. Jednou ze smluvních stran takového právního vztahu je stát ve formě ozbrojených složek, jako je Armáda ČR, nebo Policie ČR. Z nesilových resortů lze uvést profesní komory nebo státní instituce typu vysokých škol atd. (5, s. 4).

Disciplinární odpovědnost osob, jejichž právní vztah je založen služebním nebo zaměstnaneckým poměrem, lze jednoznačně charakterizovat jako veřejnoprávní (správně-právní) odpovědnost za správní delikty. Tento závěr vyplývá také z judikatury Nejvyššího správního soudu, který k této problematice v rozsudku se sp. zn. 6 As 29/2003-97 judikoval, že služební poměr (příslušníka Policie ČR) je veřejnoprávním vztahem se všemi jeho aspekty. Veřejnoprávní charakter disciplinární odpovědnosti potvrdil NSS také v rozsudku se sp. zn. 4 Ads

103/2011-149, kdy se jednalo o projednání disciplinární odpovědnosti zaměstnance Hasičského záchranného sboru ČR.

Zákon o státní službě a zákony o služebních poměrech (Policie ČR, Armáda ČR), které upravují pracovní a služební poměr, hovoří o pojmech kárná odpovědnost ve vztahu k zaměstnancům veřejné státní správy, a o pojmu kázeňská odpovědnost ve vztahu k zaměstnancům ozbrojených složek. Nutno říct, že se jedná o obsahově shodné pojmy, vymezující disciplinární odpovědnost ze zaměstnaneckého a služebního poměru. Pro účely bakalářské práce budu v textu dále používat pojem disciplinární odpovědnost. Oba zákony hovoří odlišně i ve vztahu k disciplinárnímu deliktu správně-právní povahy, kdy zákon o státní službě vymezuje takové jednání jako „provinění“, a zákony o ozbrojených složkách používají pojem „přestupek“. Ve vztahu k oběma pojmům budu v textu dále používat jednotný pojem „delikt“.

V kontextu disciplinární odpovědnosti vymezím osoby, které mají disciplinární odpovědnost podle jednotlivých zákonů. Zákon o státní službě definuje státního zaměstnance v ustanovení § 6, z jehož dikce vyplývá, že odpovědnou osobou je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v ustanovení § 5 citovaného zákona. Zákon o příslušnicích bezpečnostních sborů vymezuje odpovědnou osobu v ustanovení § 1 odst. 4. Zákon o vojácích z povolání definuje osobu odpovědnou za spáchaný delikt jako občana, který vykonává vojenskou službu jako své zaměstnání. Definice „výkonu služby“ je obsahem ustanovení § 24 odst. 1 citovaného zákona.

Vzhledem k výčtu odpovědných osob za správní delikt, tedy protiprávní jednání, by bylo namístě se důvodně domnívat, že všechny osoby, které jsou ve služebním nebo pracovním poměru, jsou odpovědné podle souvisejících služebních zákonů. Není tomu tak. Existuje výjimka, kterou zákon o státní službě explicitně stanovuje pro náměstka ministra pro státní službu. Samotné vynětí ovšem neznamená, že by taková osoba nebyla disciplinárně odpovědná. Její odpovědnosti je projednávána v jiném režimu zákona o státní službě. Jako příklad takového jiného projednávání odpovědnosti je možné uvést například řízení o odnětí hodnosti vojáku z povolání podle souvisejícího služebního zákona (5, s. 6).

### 3.2. Disciplinární sankce

Vzhledem ke skutečnosti, že disciplinární delikty patří ke správním deliktům, je možné říct, že rovněž disciplinární sankce jsou správními sankcemi, jedná se tedy o institut spadajícího do oblasti správního trestání. Disciplinární sankce (nebo také „*kárná opatření*“) jsou postihem za disciplinární (kárné) provinění. Právních předpisů, ve kterých jsou jednotlivé disciplinární sankce upraveny je celá řada, protože se vztahují k různým osobám, jejichž činnost je upravena různými zákony. Za zmínku stojí především zákon č. 234/2014 sb., o státní službě, dále třeba zákon č. 361/2003 sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, opomenout pak nelze ani zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání a dalších právních předpisech. Obecně je možné říct, že disciplinární sankce za disciplinární delikty se týkají osob, které jsou ve zvláštním právním režimu (nějaké formě služebních vztahů) ve vztahu ke státu, popř. ve vztahu ke státním institucím, kdy při porušení povinností, které z těchto vztahů plynou, podléhají disciplinární pravomoci, což znamená i možnost uložení disciplinární sankce (4, s. 117). Proto je velmi těžké o těchto sankcích komplexně pojednat, protože každý právní předpis upravuje trochu jiné disciplinární sankce.

Pokud se týká disciplinárních sankcí, které je možné uložit osobám ve služebním poměru dle zákona č. 234/2014 sb., o státní službě, jedná se jednak o písemnou důtku, dále o snížení platu, které může činit maximálně 15 % a to nejdéle na tři měsíce. Dále se jedná o odvolání z místa představeného, popř. o propuštění ze služebního poměru. Tyto dvě sankce je možné uplatnit ovšem pouze za předpokladu, že došlo ke zvlášť závažnému kárnému provinění a nepostačuje běžná úroveň kárného provinění. Je tedy nutné, aby se jednalo buď o dlouhodobé porušování služební kázně, dále o zvlášť závažný následek anebo také o jednání ze zavrženíhodných pohnutek. Důležitým aspektem je, že ukládání disciplinárních sankcí má subsidiární povahu. Drobná porušení je často možné řešit jen prostřednictvím ústní výtky, v některých případech je také možné od uložení disciplinární sankce upustit, protože postačí, že je věc v disciplinárním řízení projednána. Disciplinární sankce dle zákona o státní službě ukládá kárná komise zřízená v rámci správního úřadu, ve druhém stupni o nich pak rozhoduje Ministerstvo vnitra, u kterého rovněž funguje kárná komise. Důležitým faktorem je rovněž skutečnost, že nelze uložit disciplinární sankci za předpokladu, že již byl určitý skutek potrestán například jako trestný čin anebo byl postižen ze strany jiného správního orgánu, protože se zde aplikuje zásada „*ne bis in idem*“, kdy není možné jedno jednání postihovat dvakrát (4, s. 351-352).

Nicméně pokud by se jednalo o správní delikt, který přímo například skutkovou podstatu trestného činu nenaplnil, nicméně k jejímu naplnění došlo až v návaznosti na správní delikt, dovozuje se, že by dvojí postih v takovém případě byl možný (4, s. 149). Ze zákona dále vyplývá, že při určení závažnosti disciplinární sankce (kárného opatření) které je ukládáno, je nutné přihlížet k závažnosti disciplinárního deliktu, ale i k významu a rozsahu jeho následků stejně jako k otázce dosavadního přístupu zaměstnance k dodržování služební kázně apod. Sankce by tak vždy měla být uložena co nejvíce „na míru“ konkrétnímu případu.

### **3.3. Opravné prostředky v disciplinárním řízení**

Stejně jako v jiných oblastech veřejné správy je v praxi možné, že v rozhodnutí, které bylo vydáno, mohou existovat nedostatky. Dokonce může být nesprávné, nespravedlivé, nemusí vycházet z reálných faktů apod. Proto je nutné, aby bylo možné takové rozhodnutí určitým způsobem přezkoumat, aby bylo zajištěno, že rozhodnutí je zákonné a správné. Jak již bylo zmíněno, v disciplinárním řízení existují dva stupně, které o sankcích rozhodují, čímž je pochopitelně možné využít proti rozhodnutí kárné komise v prvním stupni opravný prostředek, v návaznosti, na který je pak o konkrétním disciplinárním deliktu a sankci za něj uložené rozhodováno ve druhém stupni. Opravným prostředkem, jehož prostřednictvím se lze domáhat nápravy disciplinárního rozhodnutí (a uložení sankce), které osoba postižená disciplinární sankcí nevnímá jako spravedlivé, je odvolání (7).

Právní rámec odvolání je možné najít v ustanovení § 168 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Toto odvolání má v případech, kdy směřuje proti rozhodnutí ve věcech kárné odpovědnosti odkladný účinek, což je v případě odvolání dle zákona o státní službě výjimkou z pravidla, neboť obecně odvolání odkladný účinek dle tohoto zákona nemá (což je v mnoha ohledech v rozporu s obecnou teorií správního práva, kdy opravný prostředek, který je označován jako odvolání, standardně odkladný účinek mívá) (8, s. 146 a násl.).

V návaznosti na toto odvolání věc projednává kárná komise ve druhém stupni (tj. kárná komise v rámci Ministerstva vnitra), což znamená, že odvolání má devolutivní účinek, věc je rozhodována nadřízeným orgánem, nikoliv orgánem, který v dané věci rozhodoval již v prvním stupni. Je třeba zmínit, že se jedná o opravný, nikoliv o dozorčí prostředek, protože jim disponuje účastník řízení (8, s. 147). Pro disciplinárně postihovaného jedince je navíc klíčové, že po podání odvolání mu není možné uložit přísnější disciplinární sankci, než byla uložena kárnou komisí v prvním stupni.



### 3.4. Disciplinární odpovědnost úředních osob v EU

Vzhledem k tomu, že Česká republika je členským státem Evropské unie, je potřeba věnovat pozornost rovněž právnímu zakotvení odpovědnosti úředních osob v EU, které se vztahuje jednak na úředníky (a to i na ty českého původu), kteří působí v orgánech EU, dále pak také formuluje EU úpravu, jejímž prostřednictvím usiluje o harmonizaci právní úpravy České republiky s evropskými standardy. EU trvala na vytvoření služebního zákona o státní službě v ČR, bylo to podmínkou, aby Česká republika mohla čerpat jednotlivé operační programy z dotací v letech 2014-2020. EU tak cílila na jednotný postoj členských států k právní úpravě (27). S tím souvisí také skutečnost, že v Evropské unii společně v současnosti funguje větší počet států, z nichž každý má svůj vlastní právní řád, přičemž jednotliví úředníci pocházející z různých zemí, mohou některé otázky spojené s vlastní odpovědností a výkonem své funkce vnímat mírně odlišně. Evropská legislativa tak v mnoha ohledech rovněž předchází kolizím mezi jednotlivými právními řády v EU.

Právní postavení úřední osoby v Evropské unii bylo přijato nařízením č. 723/2004 ze dne 22. března 2004. Dále právní postavení úředních osob EU upravuje služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie, který je stanovený nařízením EHS, Euratom, ESUO č. 259/68 v platném znění. Výrazná změna v nařízení proběhla v roce 2014, tato změna cílila na dosažení úspor při odměňování úředních osob. Kromě právě zmiňovaných úředních osob pracují pro EU také další kategorie osob, tou jsou dočasní zaměstnanci, kteří nemají jako úřední osoby pracovní poměr na dobu neurčitou. Služební řád úředníků EU je členěn na deset hlav a obsahuje obecná ustanovení, práva a povinnosti úředníků, jejich služební zařazení, pracovní podmínky a sociální zabezpečení, disciplinární opatření, opravné prostředky, zvláštní ustanovení pro Evropskou službu pro vnější činnost, zvláštní ustanovení a výjimky pro úřední osoby, které vykonávají služební povinnosti ve třetích zemích a následně přechodná a závěrečná ustanovení.

Evropskou úřední osobou je dle tohoto právního předpisu každá osoba, která byla za zákonných podmínek jmenována na stálé místo v jednom z orgánů Společenství, a to prostřednictvím aktu orgánu, kterému byla svěřena pravomoc jmenovat osobu na toto místo. U úředních osob působících v EU je očekávání, že budou loajální, profesionální a nestranné při výkonu svých pravomocí a plnění povinností, které jim z jejich pracovního zařazení plynou. Podobně jako na úřední osoby v České republice jsou na ně tedy kladeny určité požadavky, které pokud nejsou plněny, je nutné tuto skutečnost nějakým způsobem reflektovat, a to prostřednictvím

postihu. Proto i v evropském právním řádu existuje institut disciplinárního řízení, ve kterém je možné úřední osoby působící v rámci institucí EU postihovat (23, s. 70).

Pokud se jedná o disciplinární řízení dle evropského práva, disciplinární odpovědnost je dovozována za předpokladu, že se úřední osoba dopustila zneužití pravomoci a měla by za to být potrestána. Mezi zneužití pravomoci ze strany úřední osoby patří jednak opakované pravidelné zpoždění při provádění jejích úkolů, neomluvené absence v práci, snaha o řešení věci jinak, než je v souladu s právní úpravou, nerespektování výčtu povinností, které úřední osoba má plnit, dále také porušení profesního tajemství, popř. porušení důvěrnosti dokumentů. Dalším takovým porušením je například neoprávněné odmítnutí plnit úkoly a povinnosti, které jsou s výkonem funkce úřední osoby v určitém postavení spojeny. Opomenout nelze ani opakovanou nedbalost při výkonu povinností úřední osoby anebo jednání, které by mohlo mít negativní dopad na prestiž instituce, ve které úřední osoba pracuje, popř. úředních osob na podobném postu. Patří sem rovněž vyjadřování politických názorů v pracovní době. Posledním takovým jednáním je pak porušení právních předpisů o neslučitelnosti a o zákazech vztahujících se na úřední osoby. Důvodů pro disciplinární řízení je tedy celá řada. Disciplinárně může být postihována jak aktuální úřední osoba, tak i bývalá úřední osoba, na kterou se některé povinnosti nadále vztahují (23, s. 73).

Disciplinární sankci lze uložit pouze po předběžném vyšetřování trestného činu a po vyslechnutí státního zaměstnance. Slyšení musí být zaznamenáno písemně. Není nutné vést vyšetřování v případě, že jsou ukládány mírnější sankce (konkrétně napomenutí a varování), které může uložit přímo vedoucí oddělení (nadřízený úřední osoby). a úřední osoba za takových okolností může podat stížnost k vedoucímu instituce, ve které působí. Dále je třeba zmínit, že každý orgán zřizuje svoji vlastní disciplinární komisi. Alespoň jeden člen disciplinární komise musí být vždy osobou, která není z instituce, u které disciplinární komise působí. Každá disciplinární komise se skládá z předsedy a čtyř stálých členů, kteří mohou být nahrazeni náhradníky. Pokud se týká sankcí, které lze úředním osobám v disciplinárním řízení uložit, existuje jich celá řada. K těm mírnějším patří již zmíněné napomenutí či varování. Dále sem patří například odklad kariérního postupu, snížení hodnosti na dobu 15 dnů až jednoho roku, zařazení do nižší funkční skupiny, popř. také propouštění ze služebního poměru, které může být doplněno o snížení dočasného důchodu nebo o zadržení dávky v nezaměstnanosti. Vždy je však nutné bývalé úřední osobě poskytnout alespoň zákonné životní minimum a případně rodinné dávky (23, s. 73).

### 3.5. Soudní dvůr a služební kázeň

Soudní dvůr řeší spory, které vznikají mezi orgány Společenství a mezi členskými státy navzájem. Soudní dvůr rozvíjí právo Evropské unie. Postupuje s ohledem na doslovné znění právní úpravy, ale také ve svých rozhodnutích se odvolává rovněž na obecné zásady a postupy, které jsou obvyklé v mezinárodním právu, včetně právních zvyklostí (30).

Dříve na unijní úrovni působil Soud pro veřejnou službu (Civil Service Tribunal), který vznikl v roce 2004 rozhodnutím Rady EU. Rozhodoval v prvním stupni spory mezi Společenstvím a jejich zaměstnanci. Sídlil v Lucemburku. Zrušen byl v roce 2016 na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/1192 ze dne 6. července 2016. Po zrušení Soudu pro veřejnou službu přešla pravomoc na Tribunál.

Po ukončení činnosti Soudu pro veřejnou službu přešla spravovaná agenda na Tribunál, který vznikl s cílem zmírnit přetížení Evropského soudního dvora. Problém přetížení spočíval v zaměstnaneckých žalobách, jelikož jejich počet byl procentuálně vysoký. Žaloby se ovšem nedotýkaly ústavních otázek, které by bylo nutné řešit jednotně pro celé Společenství. V současné době soud prvního stupně rozhoduje v odvolání proti rozhodnutím soudních komor a o žalobách na neplatnost a na nečinnost podaných FO či PO, členskými státy proti Komisi, členskými státy proti Radě v případech, kdy nerozhoduje Soudní dvůr. V praxi to znamená, že soud převážně projednává případy v oblasti hospodářské soutěže, státní pomoci, zemědělství, obchodu nebo ochranných známek. Jak již z výše uvedeného vyplývá služební kázeň se řeší v tribunálu pouze ojediněle.

Právě Soudní dvůr řeší případy, kdy se úřední osoba orgánu EU brání proti vydanému rozhodnutí daného orgánu EU, ve kterém působí.

Z výroční zprávy Soudního dvora je patrné, že úředních osob, u kterých se projednává řízení o služební kázi je velice málo. Celkově bylo zaznamenáno 737 řízení ve vztahu ke služební kázi v období 2015-2019. Z celkového počtu projednávaných řízení bylo ukončeno 404 řízení. V následující tabulce je možné vidět, kolik bylo v daném roce zahájených řízení a ukončených řízení (rozsudkem či usnesením) právě v řízení o služebním poměru úředních osob. Z níže uvedené tabulky je patrné, že nejvíce zahájených řízení bylo v roce 2016 a také nejméně ukončených řízení (31)

**Tabulka č. 1.** Statistika Soudního dvora v řízení o služebním poměru v letech 2015-2019

rok		2019	2018	2017	2016	2015
<b>zahájená řízení</b>		87	94	86	202	36
<b>ukončená řízení</b>	rozsudek	71	87	70	16	23
	usnesení	37	32	37	17	14

*Zdroj: vlastní zpracování na základě výročních zpráv Soudního dvora*

V rámci řízení se Soudní dvůr zabýval i projednáváním předběžných opatření vztahující se ke služebním poměrům. Zmiňovala jsem konkrétně rok 2016, kdy právě v tomto roce bylo řešeno nejvíce řízení, a přesto bylo rozhodováno pouze o dvou případech předběžným opatřením. Ukončené projednání o předběžném opatření bylo pouze jedno a také skončilo zamítnutím. V následujících letech se na poli Soudního dvora nejednalo o předběžných opatřeních, proto je analyzován pouze rok 2016. Konkrétní rozbor rozhodování o otázkách opatření naleznete v tabulce č.2.

**Tabulka č. 2.** Řízení o předběžných opatření vztahující se na služební poměr v roce 2016 u Soudního dvora.

<b>zahájení řízení o předběžných opatřeních</b>		<b>2</b>
<b>ukončení řízení o předběžných opatřeních</b>		1
	Souhlas	
	nevydáním rozhodnutí ve věci	
	Zamítnutí	1

*Zdroj: vlastní zpracování na základě výročních zpráv Soudního dvora*

## 4. KÁRNÁ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍ OSOBY, KÁRNÁ PRAVOMOC A KÁRNÉ ŘÍZENÍ

V této kapitole se podrobně věnuji kárnému řízení, od jeho zahájení přes jeho projednání až po vydání rozhodnutí až po podání odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení. Zmiňuji zde také pojmy jako je kárné provinění (porušení služební kázně) a pojem kárná pravomoc.

### 4.1. Kárné provinění

*„Kárné provinění je zaviněné porušení služební kázně. Služební kázní se pak rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a příkazů.“*

Povinnosti státního zaměstnance jsou stanoveny v § 77 ZSS (v § 78 další povinnosti představených), jejichž výčet není vyčerpávající. Další povinnosti lze vyvodit z jiných právních předpisů, například ze SprŘ, nebo trestního zákoníku. Povinnostmi výslovně uvedené v zákoně o státní službě jsou například povinnost zachovávat při výkonu služby věrnost České republiky, vykonávat službu nestranně, dodržovat služební kázeň, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a další.

Kárné provinění se vyznačuje tím, že podobně jako kterékoliv jiné disciplinární delikty spáchané státními zaměstnanci je jeho konstrukce vystavěna na principu zavinění, avšak zákonem není definováno zavinění, ani jeho formy. V praxi lze vycházet z právní nauky. Svoje místo zde proto má rovněž zásada, která stanoví pravidlo, že k naplnění skutkové podstaty správních deliktů v obecné rovině postačuje nedbalostní zavinění, přičemž úmysl je vyžadován je v případech, kde to zákon výslovně vyžaduje (16).

Zcela jistě stojí za pozornost také skutečnost, že definice kárného provinění (jak je ostatně z výše uvedeného pojednání patrné), v sobě neobsahuje materiální znak. Jinak řečeno, není požadováno, aby jednání vykazovalo společenskou škodlivost, resp. je třeba, aby dosáhlo určitého stupně této škodlivosti. Zároveň je však nezbytné, aby byl vždy splněn materiální znak deliktního jednání. V rámci odůvodnění rozhodnutí o tom, zda byl či nebyl spáchan delikt

a jaký je ukládán postih je pak nutné se v rámci jeho odůvodnění právě i s otázkou naplnění těchto podmínek dostatečně vypořádat. (16).

Jedním z provinění může být situace, kdy dojde k porušení § 80 ZSS, podle něhož představený není po dobu, kdy trvá služební poměr, oprávněn vykonávat žádnou funkci v rámci politické strany, popř. politického hnutí. Na tuto skutečnost je dále navázáno stanovisko, které vydalo ministerstva vnitra. Dle tohoto stanoviska nelze za výkon funkce považovat pouhé faktické a zároveň také pasivní členství, které spočívá výlučně v plnění těch zcela základních povinností člena, které plynou ze stanov dané politické strany, popř. určitého politického hnutí. Nelze opomenout, že za výkon funkce se nepovažuje ani výkon jednorázové „funkce“, která se vyznačuje tím, že není spjata s členstvím v některém z orgánů politické strany dle jejích stanov. Totéž ostatně platí i pro funkce, které nemají trvalý charakter ani vymezené „funkční období“. V této souvislosti je obvykle nutné odlišovat dva různé případy na první pohled z vnějšku takřka totožné „funkce“. Je třeba uvést, že v případě, kdy je někdo ad hoc zvolen delegátem v rámci nějakého orgánu politické strany, popř. politického hnutí (typicky se jedná např. o delegáta sjezdu strany), nicméně v rámci této „funkce“ delegáta ovšem nevykonává žádné jiné funkce v rámci sjezdu, než je funkce „řadového delegáta“, není možné to vnímat jako výkon funkce, která by byla v rozporu s požadavky kladenými na úřední osoby. Z důvodů upravených ústavním právem, které vyžadují restriktivní pojetí těchto omezujících podmínek ve vztahu k politickým právům jednotlivce, bylo dále také dovozeno, že se v takových případech o funkci dle ustanovení § 80 ZSS nejedná. Za předpokladu, že by ovšem někdo byl zvolen (v případě, kdy takovou možnost stanovy dávají) tzv. „stálým delegátem“ sjezdu (a to včetně funkce delegáta, která je stanovena na delší časové období než pouze jednorázově), by se již o „funkci“ dle ustanovení § 80 ZSS pravděpodobně mohlo jednat (17).

## **4.2. Kárná pravomoc**

Kárnou pravomoc vykonávají kárné komise prvního a druhého stupně.

### **4.2.1. Výkon kárné pravomoci**

Výkon kárné pravomoci je upraven v § 91 ZSS. Rozlišujeme kárné komise prvního stupně a kárné komise druhého stupně. Kárná komise druhého stupně je odvolacím orgánem právě ve věcech disciplinární odpovědnosti.

Služební orgán jmenuje a také odvolává jednotlivé členy kárné komise, ve kterém pracují státní zaměstnanci ve služebním poměru a kterých se to dotýká.

Podle § 91 odst. 3 členem kárné komise nemůže být státní zaměstnanec, kterému bylo uloženo kárné opatření či spáchal trestní čin. Stanovují se zvláštní podmínky o bezúhonnosti člena kárné komise.

Je však možné odvolat člena kárné komise v případě, že:

- a) nastala překážka členství v kárné komisi například, že bylo uloženo členovi kárné komise kárné opatření či spáchal trestní čin,
- b) člen kárné komise požádá o odvolání, pokud člen požádá o odvolání je již na služebním orgánu, zda člena odvolá. Člen se může odvolat, pokud má vážné zdravotní, osobní, rodinné nebo služební důvody (28, s 329-330).

Je třeba doplnit, že ZSS neřeší odvolání člena komise, který nevykonává tuto funkci např. nezúčastňuje se při rozhodování o kárném řízení. Je třeba také podotknout, že toto chování by mohlo vést k porušení pracovní kázně, potom by mohlo dojít ke kárnému řízení, ovšem odvolat člena kárné komise lze až tehdy, kdy skončí kárné řízení a uloží se mu kárné opatření.

Kárná komise je kolegiálním orgánem a je tvořena třemi členy. Je složena ze státních zaměstnanců, může jít o zaměstnance, kteří vykonávají službu v daném služebním úřadu. Vyžaduje se, aby předseda komise měl vysokoškolské (magisterské) vzdělání v oboru práva.

Členství v kárné komisi je bráno jako součást výkonu služby. Při výkonu člena komise se státní zaměstnanec neřídí příkazy představených a činnost v kárné komisi nesmí členovi kárné komise přivodit újmu.

ZSS umožňuje pověřit úkoly v kárném řízení i státní zaměstnance zařazené ve služebním poměru, ovšem nesmí vydávat rozhodnutí ani nesmí provádět dokazování. Tyto závěry lze doložit judikaturou Nejvyššího správního soudu usnesení 7 A 57/2010-82. Z tohoto usnesení vyplývá, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání provádí jednotlivé důkazy při ústním jednání. Pokud rada prování dokazování mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být vyhotoven protokol o provedení tohoto důkazu podle § 18 SprŘ. z roku 2004. Není však uvedeno, kdo by měl tyto zaměstnance pověřit, zda kárná komise či služební orgán.

#### 4.2.2. Kárné komise 1. stupně

Úpravu kárné komise 1. stupně nalezneme v § 92 ZSS. Kárná komise 1. stupně se zřizuje ve služebním úřadě, pokud v něm působí alespoň 25 státních zaměstnanců. Podmínkou proto, aby kárná komise byla vůbec zřízena je, že alespoň jeden státní zaměstnanec musí mít vysokoškolské vzdělání (magisterského programu) v právním oboru. Kárná komise 1. stupně se bude vztahovat na všechny státní zaměstnance služebního úřadu s výjimkou vedoucího služebního úřadu. Vůči vedoucímu služebního úřadu vykonává kárnou pravomoc kárná komise 1. stupně, která je zřízena u nadřízeného služebního úřadu.

#### 4.2.3. Kárné komise 2. stupně

Kárná komise 2. stupně je upravena v § 93 ZSS. Kárná komise 2. stupně slouží jako odvolací orgán ve věcech kárné odpovědnosti. Kárná komise 2. stupně je zřízena Ministerstvem vnitra (28, s.333).

#### 4.3. Zahájení řízení

Kárné řízení bývá zahajováno *ex offio*, tedy z moci úřední, přičemž zahájení realizuje kárná komise. Činí tak na podkladě podnětu služebního orgánu, popř. i služebního orgánu, který působí v rámci nadřízeného služebním úřadu, může tak učinit rovněž na základě podnětu, který byl získán od náměstka pro státní službu anebo také od představeného (24).

##### Zahájení řízení

Kárné řízení je zahajováno z moci úřední a základem je podání podnětu osobou, kterou může být podle § 94 ZSS služební funkcionář, konkrétně:

- „*služební orgán státního zaměstnance,*
- *služební orgán v nadřízeném služebním úřadu,*
- *náměstek ministra vnitra pro státní službu,*
- *představený (jedná se o představeného státního zaměstnance, o jehož kárné provinění se jedná – nejedná se tedy o obecné oprávnění jakéhokoli představeného dát podnět k zahájení kárného řízení jakéhokoli státního zaměstnance ani*



*o oprávnění nižšího představeného podat podnět k zahájení kárného řízení s jeho nadřízeným představeným),*

- *vyšší představený (jedná se o vyššího představeného státního zaměstnance, o jehož kárné provinění se jedná – nejedná se tedy o obecné oprávnění jakéhokoli vyššího představeného dát podnět k zahájení kárného řízení jakéhokoli státního zaměstnance).“*

Podnět je nezbytnou náležitostí, která zde musí být, aby mohlo dojít k zahájení řízení. Nicméně nelze opomenout fakt, že reálně samotným podnětem nedochází k zahájení kárného řízení. S tím se pak pojí rovněž fakt, že takový podnět ve své podstatě ani nezakládá nárok domáhat se toho, aby v určité věci bylo nějakým konkrétním způsobem rozhodnuto (16).

Podnět, který směřuje k zahájení kárného řízení upraveného v ustanoveních § 94 a 95 ZSS a je adresován kárné komisi, je tedy možné charakterizovat jako obligatorní předpoklad pro zahájení a vedení kárného řízení ze strany kárné komise. Takové řízení se zahajuje a vede dle ustanovení § 46 odst. 1 SprŘ. V případě, že by došlo k zahájení kárného řízení, nicméně podnět k takovému kroku by scházel, jednalo by se o zásadní vadu řízení. Uvedené by tedy vedlo k tomu, že rozhodnutí vydané v takto zahájeném kárném řízení by bylo nezákonné.

Za předpokladu, že je ke kárné komisi dán podnět směřující k zahájení kárného řízení v souladu s § 94 a 95 ZSS, neznamená to ještě samo o sobě, že kárná komise musí řízení vždy zahájit. Naopak je třeba zmínit, že před samotným zahájením kárného řízení je kárná komise nadána oprávněním zvážit jednak otázku důvodnosti, ale také účelnosti daného kárného řízení a dle toho uvážit, zda přistoupí k jeho zahájení či nikoliv. Při těchto úvahách je nutné uvážit například i možnost, že již mohlo dojít k zániku kárné odpovědnosti, popř. k dalším okolnostem, které jsou důvodem, proč není účelné ani efektivní (a smysluplné) kárné řízení v daném případě vést.

V této souvislosti je dán prostor pro využití institutu vysvětlení dle § 137 SprŘ nebo také institutu zajištění důkazu, který je právně zakotven v § 138 SprŘ. Opomenuty pak nejsou ani další procesní prostředky, které lze najít v části třetí hlavě III SprŘ, kde jsou zakotvena zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení (24).

#### 4.4. Projednání podnětu

Ze ZSS žádným způsobem neplyne, že by bylo nutné projednávat kárné provinění v prvním stupni ústně dle § 49 SprŘ, ani není striktně vyžadováno, aby tak bylo činěno za přítomnosti obviněné úřední osoby. Vzhledem k povaze kárného řízení (jedná se o sankční řízení) by ovšem kárná komise měla ústní jednání za účelem projednání kárného provinění, a to za účasti obviněné osob, která byla řádně předvolána, nařít v zásadě vždy, protože lze obvykle mít za to, že takový postup je nutný ke splnění samotného účelu kárného řízení a zároveň k uplatnění práv účastníka řízení v souladu s ustanovením § 49 odst. 1 SprŘ. Touto cestou je dána možnost pro řádnou realizaci práv účastníka řízení. Zároveň je rovněž zajištěno spolehlivé zjištění skutkového stavu předmětné věci. S tím se pak pojí i samotné prokázání viny, nebo nevinu obviněného státního zaměstnance. Všechny tyto aspekty tvoří součást práva na spravedlivý proces.

Před tím, než dojde k vydání rozhodnutí kárnou komisí v prvním stupni v konkrétní věci, mělo by být podle čl. 49 odst. 2 MetPok obviněnému státnímu zaměstnanci umožněno, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 SprŘ.

Právě otázka praktické aplikace práva na spravedlivý proces u osoby, s níž je vedeno kárné řízení, je do praxe mnohdy uváděna tím, že kárná komise např. obviněného informuje, že má shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí, dá mu možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim v souladu s § 36 odst. 3 SprŘ. Výjimku z tohoto pravidla formulují především případy, kdy se obviněný z kárného provinění svého práva na seznámení se s podklady a vyjádření se k nim dobrovolně vzdal, popř. je z okolností konkrétního případu zřejmé, že bude rozhodováno o zastavení kárného řízení v souladu s § 96 odst. 4 písm. d) až g) ZSS. Vzhledem k faktu, že výsledné (finální) rozhodnutí kárné komise je formulováno na podkladě výsledku hlasování komise, která je kolegiálním orgánem, je velmi žádoucí, aby byla dána možnost vyjádřit se k věci přímo před tímto orgánem ke všem podkladům v souladu s § 36 odst. 3 SprŘ.

Konkrétní volba sankce pak vždy závisí na okolnostech případu, ale i na rozhodnutí příslušné kárné komise. Kárná komise přitom musí brát v potaz některé faktory k nimž patří např. závažnost deliktu, kterého se úřední osoba dopustila. Ta je určena výčtem kritérií, který má však pouze demonstrativní povahu. Výčet je obsažen v § 89 odst. 3 ZSS. V návaznosti na tuto skutečnost je možné konstatovat, že existuje určitá hierarchie kárných opatření, kdy ta nejzávažnější (k nimž patří odvolání ze služebního místa představeného a také propuštění ze služebního poměru), zákon vyhrazuje pouze pro případy zvláště závažných kárných provinění. Důležité je, že kárná komise má rovněž povinnost dostatečně odůvodnit, proč zvolila právě určité kárné opatření, a ne nějaké jiné. To platí i pro případy, kdy je ukládán ten nejmírnější postih,

jímž je písemná důtka. Je nutné vzít v úvahu faktory, které přímo upravuje zákon, ale i další, které nejsou výslovně zakotveny. Otázkou, kterou ovšem nejvyšší soud v judikatuře neřešil, je otázka, jak se k věci postavit, pokud u výtky není vydáváno písemné rozhodnutí, čímž není ani možné v něm zformulovat odůvodnění (16).

#### **4.5. Rozhodnutí ve věci**

##### **4.5.1. Vydání rozhodnutí**

Vlastní rozhodnutí je třeba vydat ve lhůtách, které upravuje § 71 SprŘ. (16) Rozhodnutí, jímž je postihováno spáchání kárného provinění a spolu s tím také ukládáno kárné opatření musí v souladu s čl. 53 odst. 1 MetPok obsahovat náležitosti, které jsou zakotveny v § 68 a 69 SprŘ. Přiměřeně je možné dále aplikovat rovněž § 77 ZP. Předmět řízení je pak nutné vymezit tak, aby bylo dostatečně specifikováno kárné provinění takovým způsobem, aby postihované jednání nebylo možné zaměnit s odlišným jednáním.

V rámci výroku rozhodnutí je nezbytně nutné dle čl. 53 odst. 2 MetPok jasně formulovat, za jaké konkrétní jednání je v daném případě úřední osoba postihována. Uvedené je možno zaručit výlučně prostřednictvím konkretizace údajů, kde je nutné obsáhnout popis skutku, který spočívá také v uvedení místa, času a rovněž způsobu spáchání, popř. je třeba uvést jiné skutečnosti, které jsou nutné k jasné specifikaci skutku. Dostatečné vymezení skutku má význam pro určení případné totožnosti skutku, čímž je vyloučeno opakované postihování úřední osoby za jeden skutek.

V rámci výroku o vině úřední osoby o tom, že bylo spácháno kárné provinění, je nutné rovněž uvést, jaká konkrétní povinnost byla porušena, nebo došlo k jejímu opomenutí. Dále výrok rozhodnutí obsahuje dle čl. 53 odst. 3 MetPok rovněž výrok o tom, jaké konkrétní kárné opatření bylo v daném případě uloženo. Volit je vždy třeba z kárných opatření, která upravuje ustanovení § 89 odst. 2 ZSS (24).

#### **4.5.2. Upuštění od uložení kárného opatření**

V případě, že kárná komise rozhoduje o tom, že bude upuštěno od uložení kárného opatření, je nutné v rámci výroku obsaženém v rozhodnutí dle čl. 53 odst. 4 MetPok uvést jak výrok o vině úřední osoby, ale také výrok o tom, že se v konkrétním případě upouští od uložení kárného opatření. Vzhledem k povaze kárného řízení je nutné v souladu s čl. 53 odst. 5 MetPok skutečně velmi důsledně dbát především na detailním a také precizním odůvodnění daného rozhodnutí takovým způsobem, aby odpovídalo pravidlům uvedeným v § 68 odst. 3 SprŘ (24).

#### **4.5.3. Zastavení kárného řízení**

Důvody pro zastavení kárného řízení jsou vymezeny taxativně, tedy výčtem, a to v ustanovení § 96 odst. 4 ZSS. Důvodem pro zastavení kárného řízení může být zjištění, že skutek, o kterém se vede dané kárné řízení se nestal nebo není zjištěn jako kárné provinění. Dalším důvodem pro zastavení kárného řízení může být zjištění, že daný skutek, neudělal státní zaměstnanec a poté je třeba zastavit kárné řízení. Může se také stát, že skutek, který měl vést ke kárnému řízení státnímu zaměstnanci nebylo možné dokázat, a i v tomto případě je nutné zastavit kárné řízení. Dále se může jednat o to, že se prokáže, že zaměstnanec již byl za stejný skutek potrestán, a poté nelze trestat zaměstnance za tentýž skutek dvakrát. Pokud se prokáže, že státní zaměstnanec zemřel či již nepůsobí ve služebním poměru, tak i v tomto případě se kárné řízení zastavuje. Kárné řízení může být také postoupeno jinému správnímu orgánu či orgánu činnému v trestním řízení, pokud tak bylo učiněno je nutné kárné řízení taktéž zastavit (28, s.335).

#### **4.6. Zahlazení kárného opatření**

Pokud uplyne stanovená lhůta od právní moci rozhodnutí, kterým bylo uloženo kárné opatření v kárném řízení hledí se na státního zaměstnance, jako by nebyl za kárné provinění postížen. Lhůta závisí na uloženém kárném opatření, pokud se jedná o ty nejmírnější kárná opatření činí lhůta 1 rok, pokud však bylo uloženo přísnější kárné opatření může lhůta činit až 3 roky.

Lhůta pro uložení důtky činí jeden rok, pro snížení platu dva roky, pro další kárné opatření jsou to právě zmiňované 3 roky.

Po ukončení lhůty, která činí od jednoho do tří let, jak již jsem výše zmiňovala, dochází k odebrání rozhodnutí o uložení kárného opatření ze spisu daného státního zaměstnance. Toto ovšem neplatí, pokud státní zaměstnanec byl propuštěn ze služebního poměru (28, s. 338).

#### **4.6.1. Odvolání proti rozhodnutí**

Právní rámec odvolání a také odvolacího řízení v záležitostech kárné odpovědnosti je upraven čl. 56 odst. 21MetPok až na některé výjimky řídí pravidly v § 81 a násl. SprŘ.

Vůči rozhodnutí (popř. usnesení) kárné komise se lze odvolat. Výjimkou jsou jen vydaná usnesení, která se jen poznamenávají do spisu. V konkrétní rovině se jedná o usnesení o zastavení kárného řízení, které je upraveno v § 96 odst. 4 písm. d) až g) ZSS (24).

Odvolací lhůta je upravena v rámci SprŘ. To znamená, že se jedná o 15 dnů. Plynou přitom ode dne, kdy došlo k doručení rozhodnutí, které vydala kárná komise prvního stupně. Odvolání vůči rozhodnutí kárné komise má odkladný účinek, čímž se liší od jiných rozhodnutí přijatých v rámci řízení ve věcech služby (§ 168 odst. 2 ZSS).

*„Odvolání se vždy až na výjimky vyplývající z § 40 odst. 1 písm. d) SprŘ podává u kárné komise prvního stupně. Jediným odvolacím orgánem, který o odvolání ve věcech kárné odpovědnosti rozhoduje, je kárná komise druhého stupně [§ 168 odst. 1 písm. a) ZSS].“*

## 5. SOUDNÍ OCHRANA ÚŘEDNÍCH OSOB

Každá úřední osoba, tak jako každý jiný občan, musí mít možnost se bránit před soudem, pokud služební orgán zasahuje do práv úřední osoby.

Každý občan, žije v organizovaném státě, kde se střetává mnoho zájmů ekonomických, politických či společenských. Je obklopen jak morálkou, tak zákony. Pokud má občan pocit, že byl na svých právech zkrácen, může se domáhat spravedlivosti soudní ochranou. Právo na spravedlivý proces vychází z Listiny práv a svobod, konkrétně v Hlavě páté. Při prostudování Listiny Hlavy páté nalezneme principy nezávislosti, presumpce nevin, právo na obhajobu, občan má právo se vyjadřovat k provedeným důkazům, ale zároveň má právo je navrhnout, princip rovnosti stran a také i princip legality.

Pokud úřední osoba nesouhlasí s konečným rozhodnutím může se bránit. Může podat odvolání, pokud se proti rozhodnutí může odvolat. V případě, kdy by nebylo možné se odvolat, může podat správní žalobu ke krajskému soudu. Právě žaloba se podává proti rozhodnutí, nečinnosti nebo nezákonnému zásahu správnímu orgánu. Správní soud ovšem nerozhoduje o samotné věci, kontroluje soulad právního rozhodnutí s právními předpisy a s tím, co se skutečně stalo (zákonost a věcná správnost rozhodnutí). Pokud úřední osoba uspěje, soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Pokud však úřední osoba neuspěje je možné žádat o zrušení rozhodnutí kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, pokud ani tady není řízení úspěšné je možné podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu (29).

### 5.1. Judikatura soudní ochrany

Disciplinární řízení je věcí, která je v praxi někdy (i s ohledem na fakt, kolika osob se týká) řešena ze strany českých soudů (a to i ze strany Ústavního soudu) a dále ze strany Evropského soudu pro lidská práva. Proto je žádoucí představit alespoň několik málo judikátů, které se problematiky týkají.

Ústavní soud ČR se například v minulosti zabýval otázkou povahy kárného (disciplinárního) řízení, a to konkrétně v případě kárného řízení vedeného se soudcem před kárným soudem, kdy soudce se údajně dopustil porušení svých povinností, které mu plynou v návaznosti na výkon profese ze zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Konkrétní jednání, jehož se soudce tehdy dopustil spočívalo v tom, že „v první den voleb do zastupitelstev obcí a do Senátu, přeposlal ze své soukromé e-mailové adresy na celkem 32 různých e-mailových adres,

*včetně adres novinářů, e-mail s předmětem „KUBERA rozhovory – část“, který vytváří dojem, že je přepisem rozhovorů mezi politiky Občanské demokratické strany, obsahujícím množství vulgárních výrazů a naznačujícím nezákonné jednání v něm uvedených osob, ačkoliv si byl vědom toho, že jde o smyšlený dokument.“ Tímto jednáním se měl soudce dopustit chování, jímž zavedl příčinu ke snížení důvěry v soudnictví a v důstojnost soudcovské funkce, zároveň se nezdržel jednání, které důstojnost soudcovské funkce snižuje, ačkoliv mu to zákon o soudech a soudcích ukládá. Bylo tedy zahájeno kárné řízení, kde byl soudce postižen, bránil se však proti rozhodnutí právě s tvrzením, že mu nebylo zajištěno právo na spravedlivý proces. Věc byla řešena konkrétně v kontextu otázky, jaká právní úprava práva na spravedlivý proces se na tyto případy vztahuje. To znamená, že řešenou otázkou bylo, zda se aplikuje jen civilní větev práva na spravedlivý proces anebo i větev trestněprávní, kde je zaručena vyšší úroveň právní ochrany. Bylo dovozeno, že „kárné řízení nelze považovat za řízení trestní v autonomním smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a vztahuje se na něj tedy jen civilní větev práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Kárné řízení však bez ohledu na nižší úroveň ochrany zaručené mu Úmluvou zůstává řízením, při němž kárný žalobce vystupuje vůči kárně obviněnému ve vrchnostenském postavení.“*

Otázka práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy je obecně poměrně často řešeným tématem ve vztahu k disciplinárním deliktům a jejich postihováním, na jednu stranu se dovozuje, že nelze toto ustanovení vždy aplikovat, na druhou stranu se čím dál tím více směřuje spíše k připuštění jeho aplikace, což je například v judikatuře evropského soudu pro lidská práva zřejmé (9, s. 47).

Podobný závěr formuloval rovněž Evropský soud pro lidská práva, tentokrát v souvislosti s disciplinárním řízením, které bylo vedeno proti profesionálnímu fotbalistovi v rámci UEFA, přičemž řízení se týkalo převzetí dvou milionů švýcarských franků, které fotbalista obdržel údajně za svoji poradenskou činnost, kterou vykonával. Etická komise ho však za přijetí této částky postihla osmiletým zákazem činnosti (výkonu sportovní činnosti, tedy fotbalu). Ve stížnosti, která proti tomuto rozhodnutí směřovala byla namítána mimo jiné nepřiměřenost sankce, ale i nesplnění podmínek práva na spravedlivý proces, kdy bylo dokazováno právě na čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, kdy dle stěžovatele nebyla respektována práva obhajoby, kdy bylo konstatováno, že nebyly vyčerpány všechny možnosti obrany před národními soudy, protože některé námitky v této oblasti nebyly vzneseny přímo před národními soudy. Dále bylo namítáno rovněž porušení čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a rovněž čl. 8 Úmluvy

(právo na respektování soukromého a rodinného života jednotlivce). V tomto případě Evropský soud pro lidská práva dovedl, že „*Disciplinární sankce uložené z důvodu porušení povinností při výkonu profese je nutné odlišovat od trestněprávních sankcí. Sankce uložené ‚malé skupině jednotlivců se speciálním postavením‘ nespádají do trestněprávní roviny ve smyslu čl. 7 Úmluvy. Čl. 8 Úmluvy se rovněž vztahuje na profesní aktivity, aplikovatelnost čl. 8 Úmluvy lze uznat, pouze pokud stěžovatel přesvědčivým způsobem prokáže, že důsledky sankcí jsou velmi závažné a zasahují do jeho soukromého života obzvláště významným způsobem.*“

V této souvislosti bylo tedy dovozeno, že ne každé disciplinární sankce musí být nutně přezkoumatelné soudem, nicméně ty, které mají závažné důsledky pro toho, komu byly uloženy, být přezkoumatelné musí. Takové vyjádření je ve své podstatě poměrně nejednoznačné, nicméně reflektuje skutečnost, že disciplinární sankce jsou různorodé, lze je ukládat v řadě různých profesí za řadu disciplinárních deliktů, čímž není leckdy ani možné stanovit zcela kategorické pravidlo.

Za zmínku pak stojí další nálezy Ústavního soudu, ve kterém bylo konstatováno, že není možné paušálně vyloučit veškerá disciplinární rozhodnutí (včetně rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ve věznici při výkonu trestu odnětí svobody) z přezkumu správních soudů, protože v takovém případě by docházelo k zásahům do základních práv a svobod jedince, který by byl v rámci kárného řízení postižen, což by bylo v rozporu s ústavním pořádkem ČR (např. čl. 36 Listiny základních práv a svobod, kde je upraveno právo na spravedlivý proces). Touto cestou je opět poukazováno na skutečnost, že kategorické pravidlo ve vztahu k soudnímu přezkumu sankcí nelze formulovat.

V uvedeném rozhodnutí byla řešena situace, kdy byl vězňem, který si vykonával trest odnětí svobody dle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody ve věznici uložen kázeňský trest za držení věcí, které ve věznici nejsou povoleny a mohly někoho ohrozit na životě či zdraví, s čímž ovšem vězeň nesouhlasil a bránil se proto žalobou směřující proti vězeňské službě, která však byla obecnými soudy zamítnuta, následně se tak věc dostala až k Ústavnímu soudu ČR, který formuloval výše uvedený závěr, zároveň však také uvedl, že jeho cílem není, aby bylo dosaženo soudního přezkumu (alespoň potenciálně možného) u všech kázeňských trestů. V tomto případě však Ústavní soud konstatoval, že „*zavedení širšího soudního přezkumu by v daném případě neparalyzovalo činnost orgánů Vězeňské služby a nemělo by ani vliv na operativnost a účinnost uložených kázeňských trestů, protože zákon o výkonu trestu nepřiznává stížnosti proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odkladný účinek (s výjimkou kázeňského*



*trestu propadnutí věci) a stejně tak nemá pro tuto oblast odkladný účinek ani žaloba ve správním soudnictví. “ Závěr tak opět klade velký důraz na konkrétní okolnosti případu a míru zásahu do základních lidských práv jednotlivce, což je aspekt, který je někdy poměrně obtížné posoudit.*

## **5.2. Evropský soud pro lidská práva**

Evropský soud pro lidská práva (dále jen ESLP) sídlí ve Štrasburku a byl zřízen v roce 1959 k projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. ESLP je co do počtu jeden z největších mezinárodních soudních orgánů. Soud primárně řeší porušení Úmluvy. Stížnost buď podává smluvní stát, nebo jednotlivci, mohou to být i skupiny jednotlivců, ale také nevládní instituce (individuální stížnost). Individuální stížnost je ovšem pouze v případech, že k porušení základního práva chráněného Úmluvou a došlo k tomu státní mocí některého ze členského státu Rady Evropy.

O přijatelnosti individuálních stížností rozhoduje jednomyslně Výbor, který buď jednomyslně odmítne stížnost, anebo ji jednomyslně přijme. Pokud je stížnost přijata je věc postoupena sedmičlennému Senátu, který o ní rozhoduje. Pokud se jedná o mimořádně složitou kauzu, může Senát danou věc postoupit Velkému senátu, který je složen také ze sedmi soudců. Rozsudek Velkého senátu je vždy konečný. (32)

Úřední osoba má tedy možnost bránit před správními orgány daného státu u ESLP individuální stížností.

V následující podkapitole jsou zmíněné tři judikáty, které se zabývají porušení základních práv úředních osob v kárných řízeních.

### **5.2.1. Judikatura ESLP**

ESLP se v roce 2013 zabýval stížností č. 20688/04, kterou podávala stěžovatelka Nikolaeva proti Bulharsku. V roce 2003 byla uznána vinou z několika případů korupce, nicméně odvolací soud zrušil rozsudek z důvodu procesních vad. O rok později v roce 2004 byla opět postavena před soud, namítala, že soudní řízení trvá příliš dlouho, přičemž soud k její námitce přihlédl a trestní řízení zastavil. V souvislosti s trestním řízením bylo zahájeno kárné řízení se stěžovatelkou. Ministerstvo vnitra požadovalo, aby byla věc projednána neveřejně z důvodu, že některé písemnosti ve spisu byly utajované. Nejvyšší správní soud žádosti vyhověl. ESLP došel k závěru, že vedením neveřejného soudního jednání a nezveřejněním rozsudků ve věci

kárného řízení proti zaměstnankyni státu došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. A Soud přiznal stěžovatelce náhradu nemajetkové újmy ve výši 2 400 eur.

Ke stejnému pochybení došlo například i při projednávání stížnosti č. 55391/13 v roce 2018, kdy se opět jednalo o to, že se se stěžovatelkou vedlo kárné řízení, ale nebylo projednáno veřejně, a tudíž se jednalo o porušení práva na spravedlivý proces.

V roce 2019 řešil ESLP stížnost č.12096/14, kdy stěžovatel Rola, žaloval Slovinsko. V roce 2004 dostal povolení stěžovatel oprávnění působit jako insolvenční správce a v roce 2008 se tento zákon změnil. Stěžovatel byl v roce 2011 odsouzen za spáchání dvou násilných trestních činů k podmíněnému trestu odnětí svobody, přičemž tyto činy spáchal v letech 2003 a 2004. V roce 2011 zrušilo ministerstvo spravedlivosti jeho povolení k výkonu insolvenčního správce. Stěžovatel ovšem podal neúspěšně správní žalobu, ve které namítal, že zákon byl použit retroaktivně a že v době, spáchání trestné činnosti platil jiný zákon. Činnost insolvenčního správce byla jeho hlavním zdrojem příjmu a vykonával ji několik let, proto se rozhodl v roce 2013 požádat o vydání povolení, což mu bylo zamítnuto, s tím, že odnětí povolení je trvalého rázu, proto se obrátil na ESLP. Senát rozhodl čtyřmi hlasy proti třem, že zrušení povolení k výkonu činnosti není trestem, ve smyslu článku 7 Úmluvy. Ale současně jednomyslně shledal, že povolení k výkonu činnosti je „majetkem“ ve smyslu článku 1 Protokolu č.1 a že došlo při zrušení povolení k porušení výše zmiňovaného ustanovení.

ESLP v roce 2012 řešil stížnost č. 58688/11, kterou podal stěžovatel Štefan Harabín proti žalovanému Slovensku. Štefan Harabín, působil od roku 2009 jako předseda slovenského Nejvyššího soudu a byl také ministrem spravedlnosti Slovenské republiky. V červenci a srpnu 2010 stěžovatel zabránil skupině auditorů provést na Nejvyšším soudu kontrolu nařízenou ministrem financí, kdy tvrdil, že nemá ministerstvo oprávnění takovýto audit provést, a že toto oprávnění náleží pouze Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Následně bylo s panem Harabínem zahájeno kárné řízení z důvodu, že auditu zabránil. Ústavní soud dále v roce 2011 shledal p. Harabína vinným ze závažného kárného provinění, proto se obrátil na ESLP. Senát třetí sekce došel k závěru, že rozhodnutí vydané v kárném řízení proti stěžovateli nebylo v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy přijato nestranným soudem. Soud stěžovateli přiznal náhradu nemajetkové újmy ve výši 3 000 eur, protože se ukázalo, že vinný v kárném řízení není.

## **6. ANALÝZA KÁRNÉHO ŘÍZENÍ VE VYBRANÉM SPRÁVNÍM ORGÁNU**

Pro analýzu kárného řízení jsem si vybrala Finanční správu, protože je mi nejbližší. Pracuji na pozici manažera pobočky a účetní v akciové společnosti. Mojí každodenní prací je komunikace a tvorba podkladů právě pro Finanční správu. Rozhodla jsem se, že se tedy zaměřím na všechny orgány Finanční správy. Nejprve popíšu organizační strukturu Finanční správy a pro lepší přehlednost zmíním, kolik v každém kraji pracuje úředních osob ve smyslu zákona 234/2014 Sb., o státní službě a následně se zaměřím na jednotlivá kárná řízení. Zanalyzuji, jaké byly nejčastější kárné prohřešky, jaká kárná opatření byla uložena kárnou komisí a v následující části se zaměřím na stížnosti podle §175 SprŘ., které může občan podávat, pokud nesouhlasí s chováním úřední osoby a následně na stížnosti podávané podle § 261 daňového řádu. Všechny zmíněné informace jsem získala na základě žádostí o informace v režimu zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a z výročních zpráv Finanční správy. Vzory žádostí a vzor odpovědí Finanční správy naleznete v přílohách č. 1-4 této bakalářské práce.

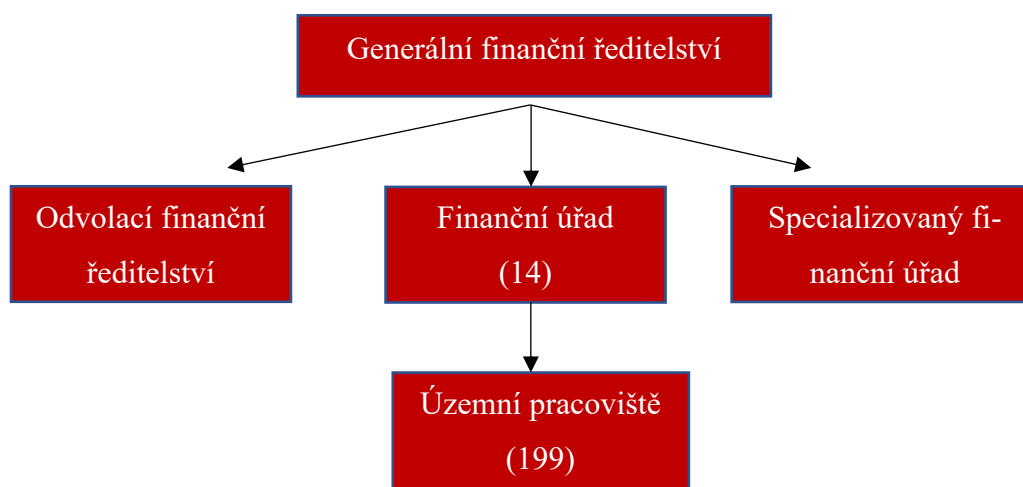
### **6.1. Hlavní úkoly Finanční správy v ČR**

Mezi stěžejní činnost Finanční správy (dále jen FS) je správa daní. Největší prostor je právě věnován správě daní, nemalá část se však zabývá i správou nedaňových agend, mezinárodní spolupráci, personalistice, vzdělávání, oblastí informatiky a hospodaření FS. Finanční správa se v rámci své působnosti zaměřuje také na klíčové ukazatele její činnosti a dále reaguje na aktuální změny v právních předpisech, aktualizuje tiskopisy DPPPO včetně vytvoření nových příloh. V oblasti daní z příjmu fyzických osob jsou prováděny kontrolní akce, které se týkají ověřování správnosti uplatňování daňových úlev v daňovém přiznání. FS bojuje i s daňovými úniky při potírání šedé ekonomiky. S novelou zákona o evidenci tržeb bylo nutné nastavit funkcionality aplikace EET, vytvořit metodické materiály a aktualizovat informace na webových stránkách i tyto činnosti řeší FS. V poslední době se FS stará o elektronizaci Finanční správy, jedná se např. o aplikaci MOJE daně, nDIS, aplikace elektronických dražeb. Neopomenutelným úkolem FS je komunikace směrem k veřejnosti i k zaměstnancům. FS považuje rozvoj a kvalitu komunikace zásadní, tuto oblast soustavně analyzuje a věnuje dlouhodobou podporu. FS působí i na sociálních sítích, kde zajišťuje široké daňové veřejnosti informační servis.

## 6.2. Organizační struktura finanční správy v ČR

Finanční správa České republiky zajišťuje správu daní, ale zároveň vykonává široké spektrum dalších agend. Je podřízena Ministerstvu financí. Organizační struktura ve Finanční správě je tvořena soustavou orgánů Finanční správy v čele stojí Generální finanční ředitelství jemu je podřízeno Odvolací finanční ředitelství, Specializovaný finanční úřad a Finanční úřady (14). Finanční úřady mají dále jednotlivé územní pracoviště (199).

**Obrázek č. 1** Organizační struktura Finanční správy v ČR

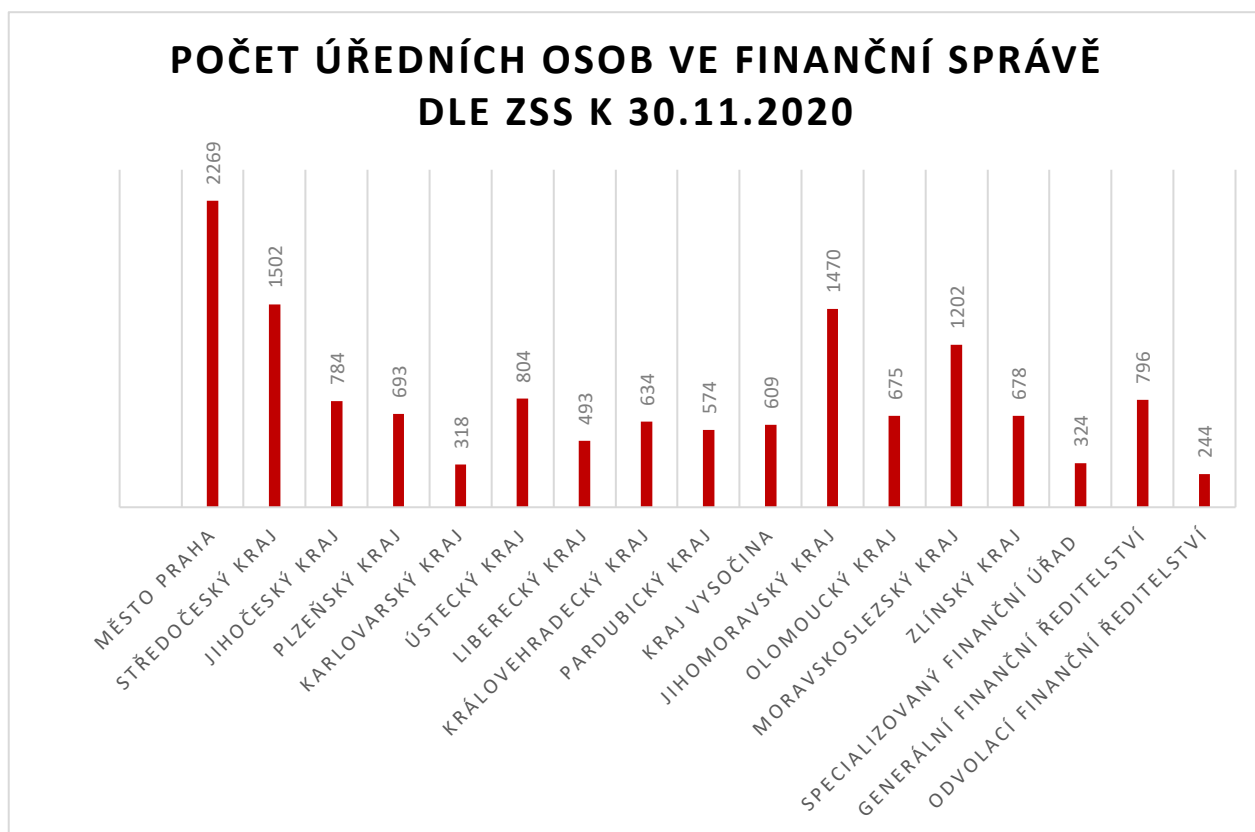


*Zdroj: vlastní zpracování*

### 6.3. Personální struktura ve Finanční správě

Ve Finanční správě v současné době pracuje 15 267 osob, přičemž z tohoto počtu pracuje ve Finanční správě ke dni 30.11. 2020 14 069 úředních osob, které jsou zaměstnány v režimu zákona 234/2014 Sb., o státní službě. V grafu č. 1 je přesně uvedený počet úředních osob v rámci jednotlivých krajů a dále GFŘ, OFŘ a SFÚ.

**Graf č. 1** Počet úředních osob ve Finanční správě dle ZSS k 30.11.2020



*Zdroj: vlastní zpracování*

Z výroční zprávy FS vyplývá že 80 % z celkového počtu zaměstnanců FS tvoří ženy a méně než polovina (47 %) má vysokoškolské vzdělání nicméně v současné době se meziročně zvyšuje podíl zaměstnanců s vysokoškolským vzděláním, přitom však výroční zpráva udává, že 99,1 % zaměstnanců má odborné vzdělání. Pouze tedy 0,9 % ze všech zaměstnanců působí na neodborných pozicích. Co se týče věkové struktury zaměstnanců Finanční správy více než 64 % tvoří zaměstnanci ve věku od 45-64 let a pouze 0,8 % tvoří zaměstnanci ve věku do 25 let. Věková struktura zaměstnanců je znázorněna v tabulce č. 3. Z výše uvedeného lze vyvodit, že ve Finanční správě pracují převážně starší lidé, právě tyto starší lidé neradi mění svoji pracovní pozici a cca 73 % zaměstnanců ve služebním poměru je na své pracovní pozici více než

5 let. Fluktuace se každým rokem zvyšuje, což vychází z trendu doby, kdy lidé častěji mění své pracovní pozice, nicméně míra fluktuace je stále nízká tvoří celkem 7 %.

**Tabulka č. 3** Evidenční počet zaměstnanců ve FS

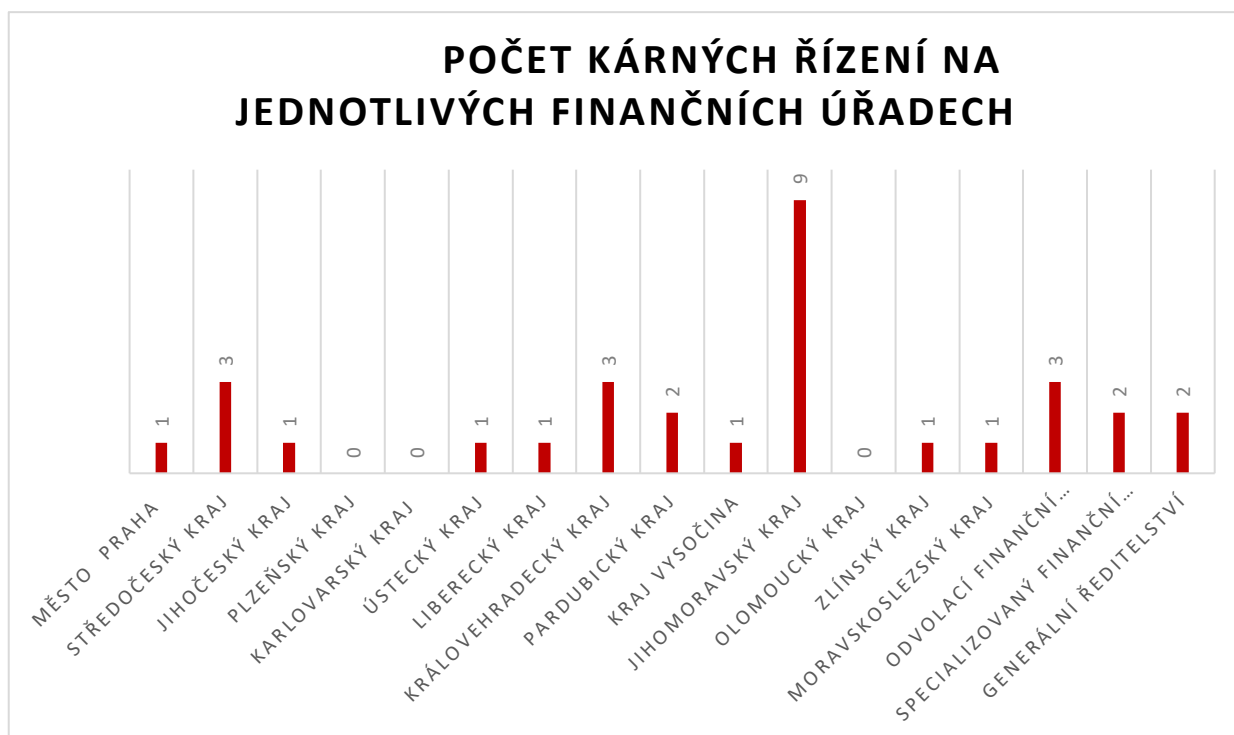
Evidenční počet zaměstnanců		Počet	v %
		15 267	100
<b>z toho</b>	<b>méně než 25 let</b>	117	0,8
	<b>25–34 let</b>	1 711	11,2
	<b>35–44 let</b>	3 368	22,0
	<b>45–54 let</b>	5 647	37,0
	<b>55–64 let</b>	4 116	27,0
	<b>65 a více</b>	308	2,0

*Zdroj: vlastní zpracování dle výroční zprávy FS*

#### **6.4. Analýza kárných řízení napříč Finanční správou**

Od účinnosti ZSS bylo podáno celkem 38 kárných řízení ve FS. Z celkového počtu nebylo ve 12 případech kárné řízení zahájeno, v 7 případech bylo řízení zastaveno, ve 4 případech nebylo k vedenému datu skončeno a pouze v 11 případech bylo vydáno rozhodnutí. Tyto informace byly poskytnuty na základě žádosti o informace ve smyslu zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Generálním finančním ředitelstvím (dále jen „GFŘ“) dne 2. listopadu 2020. Ze sdělení GFŘ vyplývá informace, že GFŘ nedisponuje bližšími informacemi o kárném řízení, proto jsem se obrátila na jednotlivé orgány FS. Z poskytnutých informací od jednotlivých orgánů FS se nelze dobrat číslu, které poskytlo GFŘ, proto ve své analýze budu vycházet z konkrétních případů, které byly sděleny právě jednotlivými orgány FS. Nejvíce kárných řízení bylo zaznamenáno v Jihomoravském kraji, kde bylo vedeno 9 kárných řízení. Následně po 3 kárných řízeních měly kraje Středočeský, Královehradecký a OFŘ. V níže uvedeném grafu č. 2 naleznete počty kárných řízení na jednotlivých finančních úřadech.

**Graf č. 2** Počet kárných řízení na jednotlivých Finančních úřadech



*Zdroj: vlastní zpracování*

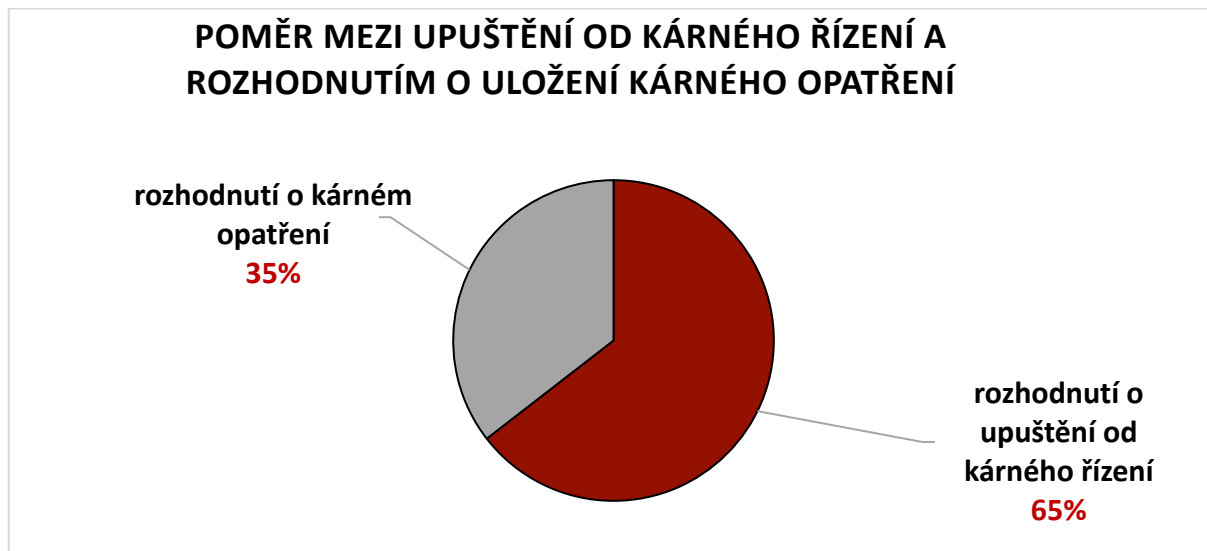
Vzhledem k poskytnutým informacím, které i přes jednotné podání stejné žádosti o informace na jednotlivé orgány FS (na GFŘ, OFŘ, SÚ, na finanční úřady pro hlavní město Praha, Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královehradecký, Pardubický, Vysočinu, Jihomoravský, Olomoucký, Zlínský a Moravskoslezský kraj) nebyly poskytnuty ve stejné požadované míře a kvalitě, proto jsem se rozhodla zaměřit se ve své analýze na analýzu orgánu Finanční správy a to konkrétně na Jihomoravský kraj, kde bylo vedeno nejvíce kárných řízení a následně na FÚ pro hlavní město Prahu, kde naopak působí nejvíce zaměstnanců ve služebním poměru.

Ještě před analýzou zmíněných jednotlivých orgánu bych chtěla upozornit na fakt, že ne vždy každý finanční orgán komunikoval, jak by komunikovat měl. Někdy byl problém s tím, že ač všechny finanční orgány odpověděli, tak jako jediný jiný postoj pojal FÚ pro Ústecký kraj, který danou informaci neposkytl. Tímto bych chtěla upozornit na to, že Finanční správa nepostupuje jednotně, nicméně tak jako vždy a všude záleží na jednotlivých zaměstnancích, jak právě reprezentují a odvádí danou práci.

Ve většině kárných řízení ve sledovaném období došlo k upuštění od kárného řízení celkem v 65 %. Jedná se tedy o kárná řízení, která nevedla k uložení kárného opatření. Naopak

pouze 35 % kárných řízení vedlo k uložení kárného opatření. Pro grafické znázornění slouží graf č. 3.

**Graf č. 3** Poměr mezi upuštěním od kárného řízení a rozhodnutím o uložení kárného opatření



*Zdroj: vlastní zpracování*

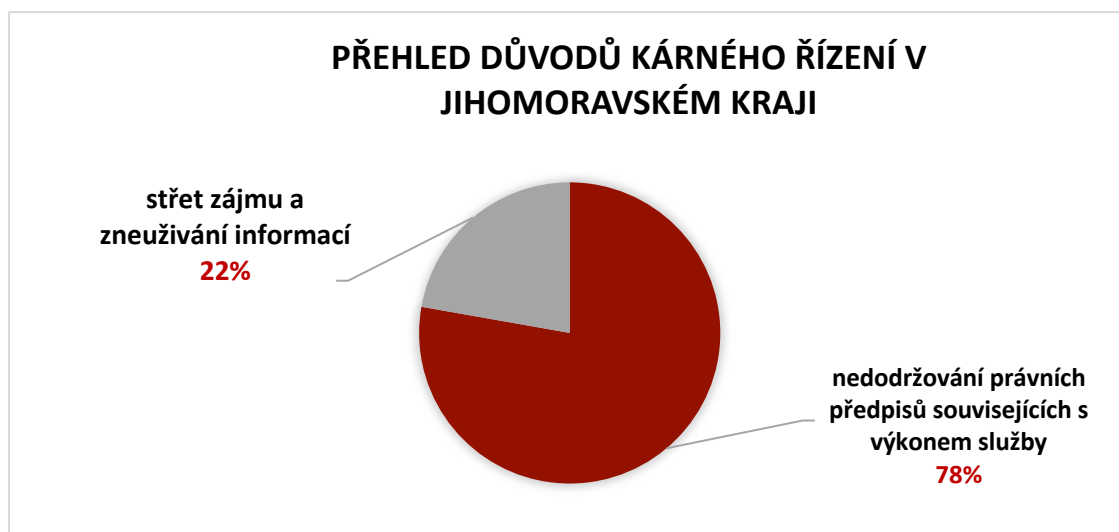
#### **6.4.1. Analýza kárných řízení na FÚ pro Jihomoravský kraj**

V Jihomoravském kraji bylo vedeno celkem 9 kárných řízení od účinnosti ZSS. V 7 případech se jednalo o kárné řízení pro porušení povinností státního zaměstnance. Konkrétně se jednalo o porušení podle § 77 odst. 1 písmena c) ZSS, jednalo se tedy o nedodržování právních předpisů, které se vztahují k výkonu státního zaměstnance, porušování služebních předpisů a příkazů k výkonu služby. V dalších dvou případech se jednalo o kárné řízení pro podezření z porušení § 77 odst. 1 písmena i) ZSS. Jedná se tedy o podezření ze střetu zájmu a zneužívání informací nabytých v souvislosti s výkonem služby a dále zneužívání postavení státního zaměstnance.

Celkem bylo upuštěno od kárného řízení ve 2 případech a kárné řízení bylo zastaveno.



**Graf č. 4** Přehled důvodů kárného řízení v Jihomoravském kraji



Zdroj: vlastní zpracování

Jak se kárná komise Jihomoravského kraje zachovala? Celkem bylo vydáno 7 kárných opatření. V 1 případě bylo rozhodnuto o snížení platu ve výši 10 % na 1 kalendářní měsíc. V druhém případě bylo rozhodnuto rovněž o snížení platu ve výši 10 % na dobu 3 kalendářních měsíců. Ve třech případech bylo rozhodnuto o uložení písemné důtky. A v posledním případě bylo od kárného opatření upuštěno a stačilo projednání řízení jako morální soud. A ve 3 případech bylo rozhodnuto o zastavení řízení. Pro přehlednější analýzu kárných opatření slouží graf č. 5.

**Graf č. 5** Vydání kárného opatření kárné komise FÚ Jihomoravského kraje



Zdroj: vlastní zpracování

V Jihomoravském kraji tedy docházelo nejčastěji k porušování právních předpisů, které souvisí s výkonem státní služby a zbytek kárných řízení se věnoval střetu zájmu a zneužívání informací. Pouze ve třech případech bylo kárné řízení zastaveno, v ostatních případech bylo uděleno kárné opatření.

#### **6.4.2. Analýza kárných řízení na FÚ pro hlavní město Prahu**

Pro druhou analýzu jsem si vybrala FÚ pro hlavní město Prahu, a to z toho důvodu, protože právě v Praze pracuje na FÚ nejvíce státních zaměstnanců ve služebním poměru. Přestože, na FÚ pro hlavní město Prahu pracuje nejvíce zaměstnanců, bylo od účinnosti ZSS vedeno pouze jedno kárné řízení. Státní zaměstnanec ve služebním poměru porušil pracovní řád Finanční správy České republiky, kdy se jednalo o požití alkoholického nápoje na pracovišti. Se zaměstnancem bylo vedeno kárné řízení, ale ještě před projednáním a rozhodnutím, zda zaměstnanci bude uloženo kárné opatření, tak se zaměstnanec rozhodl ukončit služební poměr ze své strany.

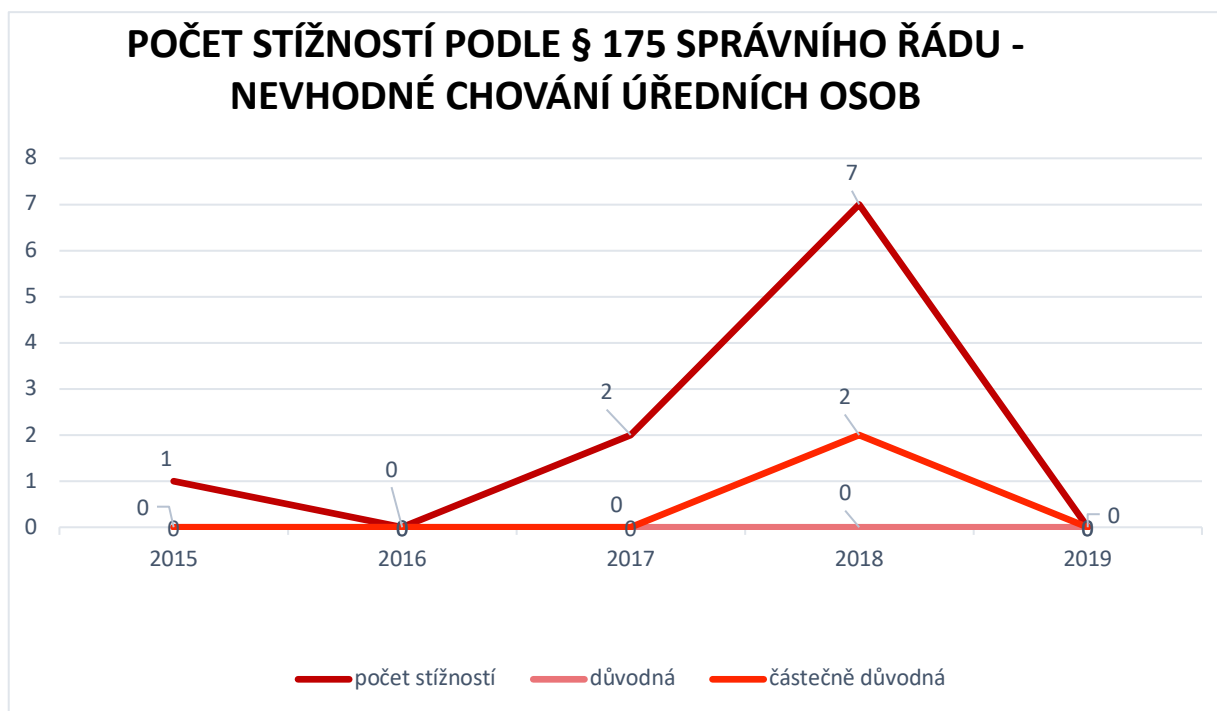
#### **6.5. Analýza stížností ve Finanční správě**

Rozlišujeme dvě možné stížnosti jednou je stížnost podle § 175 SprŘ., kdy z uvedeného paragrafu vyplývá, že lze podat stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby. Druhou možností je podání stížnosti podle § 261 daňového řádu, kde je možné podat stížnost jak na nevhodné chování úřední osoby či proti postupu správce daně. Právě stížnosti podle výše uvedených paragrafů by mohly mít vliv na kárné řízení, protože se jedná o veřejnou kontrolu, kdy občan upozorňuje na to, že úřední osoby nejednají tak, jak mají.

##### **6.5.1. Analýza podaných stížností podle § 175 SprŘ.**

Z poskytnutých informací, které lze najít i ve výročních zprávách, bylo od účinnosti ZSS podáno pouze 10 žádostí z nichž byly pouze dvě stížnosti částečně důvodné. Právě z těchto informací lze vyvodit, že tyto stížnosti ve sledovaném období neměly vliv na kárná řízení, jelikož jich bylo zaznamenáno v celé FS opravdu málo. Pro Vaši představu níže přikládám grafické znázornění, z kterého lze vyčíst, kolik a v jakém roce bylo podáno stížností podle § 175 SprŘ a kolik jich bylo shledáno za důvodné či částečně důvodné.

**Graf č.6** Počet stížností podle § 175 SprŘ – nevhodné chování úředních osob



*Zdroj: vlastní zpracování*

### 6.5.2. Analýza podaných stížností podle § 261 daňového řádu

Pro úplnost je třeba zmínit, že občan může podávat stížnosti i podle § 261 daňového řádu. Stížnost ve smyslu § 261 daňového řádu je prostředkem ochrany daňového subjektu a dalších osob, které jsou zúčastněné na správě daní. Cílem stížnosti je poskytnout stěžovateli rychlou možnost nápravy pochybení na straně správce daně nebo úřední osoby. Pro správce daně je stížnost upozorněním na chybný postup řízení. Stížnost může podávat v zásadě kdokoli. Pro podání stížnosti není zákonem stanovená lhůta, stěžovatel tedy není při podávání stížnosti formálně časově omezen. Stížnost se podává tomu správci daně, který provádí postup napadený stížností nebo jehož úřední osoba se mohla dopustit nevhodného chování.

Z poskytnutých informací vyplývá, že Finanční správa nerozlišuje podané stížnosti na úřední osobu či na správce daně. Nicméně, jak již z výše uvedeného vyplývá, činnosti FS vykonávají úřední osoby, takže i tady můžeme narazit na situaci, že daná úřední osoba udělala špatně nějaký výkon a následně si stěžoval občan na postup správce daně.

**Tabulka č. 4** Počty stížností podle § 261 daňového řádu ve FS

<b>rok</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>
<b>počet stížností § 261</b>	965	1002	1097	1449	1284
<b>částečně důvodné / důvodné</b>	133	122	161	197	191
<b>přijaté opatření</b>	79	83	89	107	112

*Zdroj: vlastní zpracování*

Z výše uvedené tabulky č. 4 vyplývá, že od účinnosti ZSS bylo podáno celkem 5 797 stížností podle § 261 daňového řádu. Co se týče trendu je spíše klesající a rok od roku je podáváno méně stížností. Přibližně polovina stížností, která byla shledána jako částečně důvodná nebo důvodná byla řešena přijetím opatření. Bohužel neznáme údaj, kolik stížností bylo přímo podáno proti úřední osobě, proto nemůžeme vyvozovat další závěry z pohledu kárného řízení.

## ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce bylo vytvořit souhrnný a ucelený přehled problematiky kárného řízení státních zaměstnanců v režimu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a analyzovat relevantní judikaturu českých správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva. Zároveň cílem bylo komparovat platnou právní úpravu odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků.

Problematika disciplinárního řízení nesahá daleko do historie, přičemž prvopočátky disciplinárního řízení lze spatřovat až v 19. století, kdy bylo přijato nařízení č. 64/1860 ř. z. Právě z tohoto nařízení lze vyvodit, že disciplinární odpovědnost byla zprvopočátku výlučně spojována se státními zaměstnanci. Je tedy pochopitelné, že právní úprava od té doby prošla různými úpravami.

ZSS upravuje kárné řízení detailněji než předešlá právní úprava. Více popisuje podmínky zastavení kárného řízení. Předešlá úprava se nezabývala v takovém rozsahu drobnými nedostatky ve službě. V současné právní úpravě je nově zakotvena i možnost upuštění od uložení kárného opatření, což již bylo využito v praxi. Z výše uvedeného lze konstatovat, že právní úprava kárného řízení státních zaměstnanců je dostatečná, nicméně opravné prostředky v kárném řízení jsou velice mírné.

V bakalářské práci je poukazováno na disciplinární odpovědnost a dále na odpovědnosti úředních osob EU, protože Česká republika je členským státem Evropské unie. Evropská unie usiluje o harmonizaci právní úpravy v České republice se standardy Evropské unie. Harmonizace právní úpravy je zásadní, protože každý stát má svůj právní řád, přičemž jednotliví úředníci pocházejí z různých zemí a mohou některé otázky odpovědnosti a výkonu své funkce vnímat odlišně, proto je snahou Evropské unie předcházet kolizím mezi jednotlivými právními řády. V práci je analyzována úprava ESLP a ESD, které se zabývají ochranou úředních osob před správními orgány.

Cílem poslední kapitoly bakalářské práce bylo především analyzovat kárné řízení ve Finanční správě. Z poskytnutých informací od orgánů Finanční správy vyplývá, že v celé Finanční správě od účinnosti ZSS bylo vedeno pouze 38 kárných řízení. Již z tohoto čísla je patrné, že to je velice nízký počet kárných řízení. Je tedy otázkou, co je důvodem takto nízkého počtu kárných podnětů. Jedním z důvodů může být nová právní úprava a lze tedy předpokládat, že v budoucnu se bude počet kárných řízení zvyšovat. Dalším důvodem může být nečinnost služebního orgánu, kdy o daném pochybení ví, nicméně ho neřeší. Může se také jednat o nedostatečnou vnitřní kontrolu služebních orgánů, kdy nekontrolují postupy svých úředních osob.

Dalším důvodem může být absence vnější kontroly ze strany občanů, kteří neupozorňují na chybný postup či nevhodné chování úřední osoby.

Z analýzy kárných řízení dále vyplývá, že jednotlivé finanční orgány FS nepostupují stejným postupem. Na FÚ byly podány stejné žádosti, avšak každý finanční orgán odpověděl odlišně. Některé FÚ ani neodpověděly v zákonné lhůtě 30 dní, ale odpověděly až ve lhůtě 90 dnů. Kvůli problémům s komunikací s úřady byly analyzovány pouze dva FÚ. Jednalo se o Jihomoravský kraj, který měl nejvíce kárných řízení a FÚ pro Hlavní město Praha, který má naopak nejvíce úředních osob ve služebním poměru.

Nejčastějším důvodem, který vedl k zahájení kárného řízení v Jihomoravském kraji byl střet zájmu a zneužívání informací. Následovaly další důvody, a to zejména nedodržování právních předpisů souvisejících s výkonem služby v Praze se pak jednalo o porušování pracovního řádu.

Co se týče sankcí, které byly použity, tak v Jihomoravském kraji se jednalo ze 34 % o udělení nejmírnějšího opravného prostředku, tedy písemné důtky. Po 11 % kárná komise rozhodla takto: snížení platu o 10 % po dobu 1 měsíce, snížení platu o 10 % po dobu 3 měsíců. V 11 % bylo od kárného opatření upuštěno a ve 33 % bylo kárné řízení zastaveno. Z výše uvedeného lze vyvodit, že kárná opatření jsou ukládaná velmi mírně. Nejčastěji byly využity nejmírnější kárné opatření, které lze využít.

Další závěr, který lze z bakalářské práce vyvodit je i nízká kontrola veřejnosti. Veřejnost může podávat podněty (stížnosti), které upozorňují na nevhodné chování úředních osob, lze tak činit podle § 175 SprŘ či § 261 daňového řádu. Právě stížnosti podávané veřejností mohou vést k zahájení kárného řízení, pokud se ukáže, že je stížnost důvodná. Z poskytnutých informací a výročních zpráv FS vyplývá, že od účinnosti ZSS bylo podán velmi nízký počet stížností. Je tedy otázkou, zda ve FS pracují úřední osoby, které jsou bezchybné a jsou vzorem či veřejnost je apatická k dění ve veřejném sektoru.

Přestože byl veden velmi nízký počet kárných řízení, lze se domnívat, institut kárné odpovědnosti je zcela namístě, každý by měl být odpovědný za své činy ať již se pohybuje v soukromém sektoru či veřejném sektoru.

Do budoucnosti by bylo žádoucí se více zaměřit na úpravu kárných sankcí. Úprava kárných sankcí je velmi mírná a zasloužila by více rozpracovat od malých provinění až po zásadní pochybení úředních osob.

Dále je třeba se zabývat úpravou kárné odpovědnosti vztahující se na úředníky samosprávných celků. Tam právě také může docházet k neplnění svěřených povinností. Operují

s majetkem celé obce a je potřeba, aby s ním hospodařili, co nejlépe. I občané určitého území mají větší zájem na tom, aby jejich obec fungovala, co nejefektivněji. S tím je spjat i fakt, že úřední osoby daného území, musí jednat v zájmu veřejnosti tak, aby zvyšovali občanskou vybavenost, prosperitu a hospodárnost daného území. Pokud by zde působila úřední osoba, která by neplnila své povinnosti či nerespektovala řád správního orgánu, mohlo by to mít velký vliv na chod a prosperitu celého území obce, proto i zde by kárná odpovědnost měla být upravena.

## SEZNAM LITERATURY

1. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.
2. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.
3. PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-843-7.
4. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.
5. KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. Časopis pro právní vědu a praxi. Rok: 2016. číslo: 4, strana: 623. Dostupné z: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
6. MOCEK, Miroslav. K právní úpravě odpovědnosti úředníka územního samosprávného celku za škodu ve vazbě na jeho „vyslání“ do orgánu podnikající právnické osoby. *Správní právo*. Rok: 2015. číslo: 4-5, ISSN 0139-6005.
7. Řízení ve věcech služby - Státní služba. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Copyright © 2020 Ministerstvo vnitra České republiky. Všechna práva vyhrazena. [cit. 02.12.2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/rizeni-ve-vecech-sluzby.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>
8. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
9. MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Lidská práva. ISBN 978-80-7357-748-3.
10. ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978-80-265-0607-2.
11. Seznam služebních úřadů - Státní služba. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Copyright © 2020 Ministerstvo vnitra České republiky. Všechna práva vyhrazena. [cit. 28.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/seznam-sluzebnich-uradu.aspx>



12. JEDINÁK, Petr. *Profese manažera v organizacích veřejné správy: charakteristika manažera, zastávané role a vybrané personální činnosti*. Zlín: Verbum, 2012. ISBN 978-80-87500-26-2.
13. TOMEK, Petr. *Slovník služebního poměru*. Olomouc: ANAG, 2009. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7263-541-2.
14. Služební poměr - Státní služba. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Copyright © 2020 Ministerstvo vnitra České republiky. Všechna práva vyhrazena. [cit. 29.11.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-pomer.aspx>
15. HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: Grada Publishing, 2020. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-271-1756-7.
16. MATES, Pavel. *Disciplinární postih státních zaměstnanců*. Zdroj: Veřejná správa č. 6/2016, rubrika Konzultace, str. 12–13, Codexis.
17. Ministerstvo kultury: Stanovisko k § 80 zákona o státní službě [online]. [cit. 2021-02-08]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/stanovisko-k-80-zakona-o-statni-sluzbe-163.html>
18. Ministerstvo vnitra České Republiky: Kárná odpovědnost [online]. [cit. 2021-02-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/karna-odpovednost.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>
19. BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.
20. ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2). ISSN 0139-6005
21. MATES, Pavel. Disciplinární správní delikty. *Právník*. 1997, (7). ISSN 0231-66-25.
22. HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
23. VLAD, Barbu, et al. Disciplinary Liability of European Officials. *Perspectives of Business Law Journal*, 2012, č. 1. ISSN 2286-0649
24. POSTRÁNECKÝ, Josef. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN neuvedeno.

25. *Frank Bold: Jaké povinnosti mají úředníci?* [online]. 4.12.2020 [cit. 2021-03-02]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/urady-a-soudy/styk-s-urady-ci-soudy/rada/jake-povinnosti-maji-urednici>
26. *AZ legal advokátní kancelář: úřední osoba* [online]. [cit. 2021-04-05]. Dostupné z: <https://azlegal.cz/pravni-slovník/uredni-osoba/>
27. *EUROSKOP.CZ: Šlechtová: Účinný služební zákon je nutný pro čerpání peněz z EU* [online]. 5.11.2014 [cit. 2021-04-05]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8952/24839/clanek/slechtova-ucinny-sluzebni-zakon-je-nutny-pro-cerpani-penez-z-eu>
28. PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-654-2.
29. *Epravo.cz: Práva na soudní a jinou právní ochranu v Listině základních práv a svobod* [online]. 2002 [cit. 2021-04-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/verejna-sprava/prava-na-soudni-a-jinou-pravni-ochranu-v-listine-zakladnich-prav-a-svobod-15759.html>
30. *Evropská unie: Soudní dvůr Evropské unie* [online]. [cit. 2021-04-05]. Dostupné z: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_cs](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_cs)
31. *SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE: Výroční zpráva 2019 soudní činnost* [online]. [cit. 2021-04-05]. Dostupné z: doi:10.2862/31542
32. *Ministerstvo vnitra České republiky: Evropský soud pro lidská práva* [online]. [cit. 2021-04-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/evropsky-soud-pro-lidska-prava.aspx>

## **PŘÁVNÍ PŘEDPISY:**

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

## **JUDIKATURA:**

### **Judikatura Nejvyššího správního soudu:**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 03. 2013 sp. zn. 8 As 16/2012-52

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.11. 2013 čj. 14 Kse 5/2012-248

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11. 2015 čj. 4 As 173/2015-31

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 03.04. 2012 čj. 7 A 57/2010-82

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007 čj. 8 AS/17/ 2007-121

### **Judikatura Nejvyššího soudu:**

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.03. 2015 sp. zn. 3 Tdo 1070/2015

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16.04. 2014 sp. zn. 3 Tdo 309/2014

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.12. 2007 sp. zn. 5 Tdo 1399/2007

### **Judikatura Ústavního soudu:**

Nález Ústavního soudu ze dne 27.06. 2001 sp. zn. z Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 09. 2010 Pl. ÚS 33/09

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 8.11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2490/15

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 29.09. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 32/08-3

### **Judikatura Evropského soudu pro lidská práva**

Rozhodnutí ESLP ze dne 11.2. 2020 ve věci Platini v. Švýcarsko, stížnost č. 526/18

Rozhodnutí ESLP ze dne 04.06. 2019 ve věci Rola proti Slovinsku, stížnost č. 12096/14

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

Rozhodnutí ESLP ze dne 20.11. 2012 ve věci Harabín proti Slovensku, stížnost č. 58688/11

## SEZNAM PŘÍLOH

<b>Příloha 1:</b> Vzor žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 27.12. 2020.....	<b>69</b>
<b>Příloha 2:</b> Vzor odpovědi finančního úřadu na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 27.12.2020.....	<b>70</b>
<b>Příloha 3:</b> Vzor doplňující žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ze dne 14.02.2021.....	<b>72</b>
<b>Příloha 4:</b> Vzor odpovědi GFŘ na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 14.02.2021.....	<b>73</b>

**Příloha 1:** Vzor žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 27.12. 2020

**Finanční úřad pro Pardubický kraj**

Žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Dovoluji si zdvořile požádat o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, informace potřebuji k zpracování bakalářské práce, proto Vás žádám o odpověď na tyto následující otázky:

1. Kolik bylo vedeno kárných řízení od účinnosti zákona 234/2014 Sb., o státní službě v Pardubickém kraji?
2. Jaké byly skutkové podstaty kárných řízení od účinnosti zákona 234/2014 Sb., o státní službě v Pardubickém kraji?
3. Jaká byla rozhodnutí kárné komise v režimu zákona 234/2014 Sb., o státní službě v Pardubickém kraji?
4. Kolik úředních osob je v Pardubickém kraji ve služebním poměru dle zákona 234/2014 Sb., o státní službě?

Děkuji za kladné vyřízení mé doplňující žádosti.

Aneta Jelínková

datum narození XXXX

Adresa: XXX

Tel: XXX

E-mail: XXXX

**Příloha 2:** Vzor odpovědi finančního úřadu na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 27.12.2020

**Finanční úřad pro Pardubický kraj**  
Boženy Němcové 2625, 530 02 Pardubice

Elektronicky podepsáno  
05. 01. 2021  
Ing. Miroslav Kopřiva  
ředitel Sekce řízení úřadu  
(v zastoupení)

V Pardubicích dne 6. 1. 2021  
Č. j.: 3702/21/2800-00020-609425

Vyřizuje: Mgr. Ivana Wasserbauerová  
Tel.: 466 713 204  
č. místnosti: 602

Žadatel:  
Aneta Jelínková  
Datum narození: 01. 09. 1998  
Řestoky 161  
538 51  
Tel: 777 269 016  
E-mail: a.jelinkova98@gmail.com

**POSKYTNUTÍ INFORMACE**  
**dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,**  
**ve znění pozdějších předpisů**

Finanční úřad pro Pardubický kraj (dále jen „povinný subjekt“) dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) obdržel dne 27. 12. 2020 žádost zaevidovanou pod č. j. 1869499/20/2800-609425 žadatele Aneta Jelínková, Řestoky 161, 538 51 (dále jen „žadatel“).

Žádostí jsou požadovány informace:

1. Kolik bylo vedeno kárných řízení od účinnosti zákona 234/2014 Sb., o státní službě v Pardubickém kraji?
2. Jaké byly skutkové podstaty kárných řízení od účinnosti zákona 234/2014 Sb., o státní službě v Pardubickém kraji?
3. Jaká byla rozhodnutí kárné komise v režimu zákona 234/2014 Sb., o státní službě v Pardubickém kraji?
4. Kolik úředních osob je v Pardubickém kraji ve služebním poměru dle zákona 234/2014 Sb., o státní službě?

Informaci požaduje žadatel poskytnout elektronicky na uvedený e-mail [a.jelinkova98@gmail.com](mailto:a.jelinkova98@gmail.com).

Povinný subjekt žádost posoudil a podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) InfZ

**informace poskytuje.**

Ad 1) Byla vedena 2 kárná řízení.

Ad 2) Skutkové podstaty:

- Porušení § 77 odst. 1 písm. f), i), o) a t) zákona č. 234/2014 Sb.,
- porušení § 77 odst. 1 písm. c), f), i), o) a t) zákona č. 234/2014 Sb.

Ad 3) Rozhodnutí kárné komise:  
2 x vinen.

Ad 4) K 1. 1. 2021 eviduje povinný subjekt 574 státních zaměstnanců.

Podle § 5 odst. 3 InfZ bude poskytnutá informace zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetové stránce <http://www.financnisprava.cz>.

Ing. Ondřej Vašátko  
ředitel finančního úřadu

**Příloha 3:** Vzor doplňující žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ze dne 14.02.2021

**Generální finanční ředitelství**

Žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,  
ve znění pozdějších předpisů

Dovoluji si zdvořile požádat o doplňující informace k poskytnuté žádosti č.j.:  
589/21/7700-00131-202098 dne 11.01.2021. Informace požaduji k vypracování  
bakalářské práce. Prosím Vás tedy, o poskytnutí těchto doplňujících informací:

1. Od účinnosti zákona 234/2014 Sb. byla na GFŘ vedena 2 kárné řízení. Jaká povinnost byla porušena v těchto kárných řízení od účinnosti zákona 234/2014 Sb.?
2. Z jakého důvodu bylo ve 1 případech zastaveno kárné řízení?
3. Kolik bylo podáno stížností na úředníky na GFŘ, kteří spadají do zákona 234/2014 Sb. od účinnosti zákona 234/2014 Sb.?
4. Kolik z podaných stížností bylo shledáno za důvodné či částečně důvodné od účinnosti zákona 234/2014 Sb.?

Děkuji za kladné vyřízení mé doplňující žádosti.

Aneta Jelínková

datum narození XXXX

Adresa XXXX

Tel: XXXXX

E-mail: XXXX



**Příloha č. 4. Vzor odpovědi GFR na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 14.02.2021**



**GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ**  
Lazarská 15/7, 117 22 Praha 1



GFR01719421  
ESS

**Sekce právní**

Č. j.: 17103/21/7700-00131-051118

Vyřizuje: Mgr. Ing. Martin Sarnovský, Oddělení soudních a správních agend  
Tel: (+ 420) 296 853 427, (+ 420) 296 852 222  
E-mail: Martin.Sarnovsky@fs.mfcr.cz  
ID datové schránky: p9iwj4f

Aneta Jelínková  
Řestoky 161  
538 51 Řestoky

#### **SDĚLENÍ K ŽÁDOSTI**

Generální finanční ředitelství obdrželo dne 14. 2. 2021 Vaši žádost dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kde žádáte poskytnout doplňující informace k již poskytnuté informaci č. j. 589/21/7700-00131-202098 ze dne 11. 1. 2021.

Ve smyslu již poskytnutých informací (kromě výše uvedené informace Vám byly dále poskytnuty informace přípisy č. j. 70307/20 a č. j. 67258/20) Vám sdělujeme následující informace (ve formě odpovědí na Vámi položené otázky):

1. S ohledem na skutečnost, že v jednom případě bylo kárné řízení zastaveno (viz dále bod 2), bylo vydáno pouze jedno rozhodnutí o kárném provinění, ve kterém bylo uloženo kárné opatření snížení platu o 10% na dobu 3 měsíců. V daném případě státní zaměstnanec zaviněně porušil ve formě pokračování povinnosti stanovené v § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), podle kterého je státní zaměstnanec povinen při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby. Státní zaměstnanec porušil i § 78 písm. c) zákona o státní službě ve spojení s § 302 písm. a) zákoníku práce, kdy jako vedoucí zaměstnanec ve vztahu k podřízenému neřídil a nekontroloval práci na základě dohody o pracovní činnosti.
2. V daném případě došlo k zastavení kárného řízení z důvodu uvedeného v § 96 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě, neboť skutky (jednalo se o podezření z porušení § 77 odst. 1 písm. b), c) a t) zákona o státní službě, tedy o údajné porušení povinnosti státního zaměstnance vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost, resp. při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby, resp. dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem), o nichž se vedlo řízení, nejsou kárným proviněním.

3. Informace o počtu podaných stížností na státní zaměstnance Finanční správy ČR (na základě telefonické domluvy ze dne 1. 3. 2021 došlo k rozšíření z původně požadovaného okruhu zaměstnanců Generálního finančního ředitelství na všechny zaměstnance finanční správy) naleznete v dokumentu nazvaném Informace o činnosti Finanční správy České republiky, viz odkaz <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocni-zpravy-a-souvisejici-dokumenty/2019>, a to vždy za příslušný kalendářní rok, konkrétně pak v části 11, interní audit a kontrolní činnost.
4. Ve stejných dokumentech pak naleznete i informace o počtu stížností, které byly shledány za důvodné nebo částečně důvodné.

Ing. Mgr. Radim Patočka, Ph.D.  
ředitel sekce