

Martin Kopecký

# K nové úpravě rozhodování o porušení povinností státního zaměstnance

## Úvod

Jednu z nejvýraznějších změn, kterou přináší s účinností od 1. 1. 2025 novela zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů („ZSS“), přijatá zákonem č. 448/2024 Sb. („**novela**“), představuje nahrazení dosavadní úpravy o kárné odpovědnosti a kárném řízení jiným řešením porušení povinností státních zaměstnanců. Budoucnost ukáže efektivnost nově zvoleného řešení, a to nejen pro postupy služebních orgánů, ale i z pohledu ochrany práv dotčených státních zaměstnanců. Rozhodování o důsledcích porušení povinností státních zaměstnanců přechází z kárných komisí na služební orgány a kárné řízení je nahrazeno rozhodováním o odvolání ze služebního místa představeného nebo i o skončení služebního poměru. Jak bude uvedeno dále, zvláštní postup je při odvolání ze služebního místa představeného nebo o skončení služebního poměru, jde-li o vedoucího služebního úřadu, nejvyššího státního tajemníka, státního tajemníka, vrchního ředitele sekce nebo personálního ředitele sekce pro státní službu.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely ZSS<sup>1)</sup> odůvodnila změny v oblasti kárné odpovědnosti spočívající ve zrušení úpravy kárné odpovědnosti zejména neefektivitou kárných řízení, nutností racionalizace ukládání sankcí za porušení služební kázně či nepřiměřenou délkou kárných řízení, která může mít vliv na uložení mírnějšího kárného opatření apod. Rovněž bylo uváděno, že odborná, administrativní a časová náročnost kárných řízení představuje neúměrnou zátěž pro služební úřady, neboť členové kárných komisí prvního stupně obvykle nemají zkušenosti se sankčním správním řízením, a proto dochází k procesním chybám, které jsou častým důvodem pro zrušení rozhodnutí kárné komise prvního stupně v odvolacím řízení. Zatímco do 31. 12. 2024 se případy porušení služební kázně řešily v kárném řízení kárnými komisemi, nově v těchto věcech rozhoduje služební orgán, potažmo na základě odvolání pak jeho rozhodnutí může přezkoumat nadřízený služební orgán. Důvodová zpráva je ve vztahu k navrhované změně dosti stručná, a to přesto, že v rámci meziresortního připomínkového řízení před předložením návrhu zákona k projednání vládě byly i ze strany některých ministerstev vzneseny zásadní připomínky proti této změně.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tisk 653, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období.

<sup>2)</sup> Předkladatelem návrhu novely bylo Ministerstvo vnitra, průběh meziresortního připomínkového řízení je dohledatelný v informačním systému ODok Úřadu vlády pod č.j. OVA 1142/23. Zásadní

I po novele ZSS zůstává povinnost státního zaměstnance dodržovat právní předpisy vztahující se k výkonu služby, služební předpisy a příkazy k výkonu služby, výslovně to uvádí § 77 odst. 1 písm. c) ZSS. I když to tak zákon výslovně nestanoví, platí, že státní zaměstnanec je povinen dodržovat disciplínu vyžadovanou pro výkon služby. Porušení těchto povinností sice nevede nyní ke kárnému řízení, ale může vést k týmž důsledkům, jako tomu mohlo být v kárném řízení – k odvolání ze služebního místa představeného nebo ke skončení služebního poměru.

### 1. Exkurz do historických a vybraných zahraničních úprav

V zemích s veřejnoprávní regulací poměrů státních zaměstnanců, odlišnou od obecné úpravy poměrů zaměstnanců vykonávajících závislou činnost v pracovněprávním vztahu, je obvyklé, že zvýšeným požadavkům na státního zaměstnance odpovídá i zvláštní ochrana jím zastávaného služebního místa proti svévolným zásahům nadřízených. To se projevuje i v existenci zvláštních procesních úprav, v nichž se rozhoduje o odpovědnosti státního zaměstnance za porušení jeho povinností vztahujících se k výkonu služby včetně možného propuštění ze služebního poměru.

Za vhodné považuji provést exkurz jednak do dřívějších úprav našich, jednak do vybraných zahraničních úprav, konkrétně v sousedních státech, jak se řešila či řeší disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců. S výjimkou poslední uváděné úpravy, současné slovenské, je pro právní úpravy služebních poměrů státních zaměstnanců typické, že existuje i zvláštní procesní úprava rozhodování o disciplinárních (či jinak označovaných) deliktech.

#### a) Rakouská služební pragmatika

**Služební pragmatika – zákon č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů** – upravovala disciplinární odpovědnost v oddíle V. s tím, *„úředníci, kteří poruší své stavovské a úřední povinnosti, budou bez ujmy své odpovědnosti podle trestního zákona potrestáni pořádkovými nebo disciplinárními tresty, podle toho zdali se porušení povinnosti jeví toliko býti nepořádkem nebo s ohledem na poškození neb ohrožení státních zájmů, na způsob nebo těžkost pochybení na opětování nebo na jinaké přitěžující okolnosti jako služební přečin“* (§ 87). Zákon rozlišoval mezi pořádkovými tresty, jimiž byly výstraha nebo peněžitá pokuta, a v závažnějších případech ukládanými disciplinárními tresty, jimiž byla důtka, vyloučení z postupu do vyšších platů, zmenšení služného (adjuta), přeložení na odpočinek s menším výslužným nebo propuštění. Vedle toho se připouštělo, aby představený vyslovoval výtky, vytýkal nepřístojnosti v úřadování či podle příslušných předpisů ukládal náhradu nákladů nebo škod. Pořádkové tresty, které se nezapisovaly do osobního výkazu, byla oprávněna ukládat disciplinární komise, přednostovi služebního úřadu i přednosta každého

---

přípomínku proti navržené úpravě uplatnilo ve svých stanoviscích především Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zemědělství, s tím, že podle nich se tím výrazně omezuje ochrana státního zaměstnance před nedůvodným propuštěním.

nadřízeného úřadu. Disciplinární tresty mohly být uloženy toliko nálezem příslušné disciplinární komise na základě řádně provedeného disciplinárního řízení. Služební pragmatika upravovala podrobně postup disciplinárního řízení.

### ***b) Právní úpravy před zákonem o státní službě***

Zmínit lze i úpravy platné po zrušení předchozí úpravy služebního práva (po zrušení služební pragmatiky), kdy došlo v zásadě k podřízení úpravy poměru úředníků obecné úpravě zaměstnanců.

**Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců**, stanovil v § 11, že „*poruší-li zaměstnanec úmyslně nebo z nedbalosti své povinnosti, stíhá se kárnými tresty*“, s tím, že podrobnosti určí nařízením vláda. Vládní nařízení č. 120/1950 Sb., o právech a povinnostech státních zaměstnanců, o řízení ve věcech jejich pracovního poměru a o rozhodčích komisích, pak upravovalo ukládání kárných opatření proti zaměstnancům za jejich tzv. provinění a kárné řízení.

**Zákoník práce č. 65/1965 Sb.**, který se vztahoval na všechny zaměstnance<sup>3)</sup> bez rozdílu, upravoval do 31. 1. 1991 v rámci hlavy druhé „Pracovní kázeň a pracovní řád“ kárná opatření za závažné nebo opětovné méně závažné porušení pracovní kázně, která byl oprávněn ukládat vedoucí organizace nebo jiný jím zmocněný vedoucí pracovník, nejmírnější kárné opatření – důtku – též bezprostředně nadřízený vedoucí pracovník.

Zákon, který měl u nás obnovit zvláštní úpravu státní služby úředníků, tedy **zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)**, upravoval kárná opatření shodná jako v pozdější úpravě zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, tedy písemnou důtku, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru. Vztah k soudnímu odsouzení řešil § 72 odst. 2 služebního zákona z r. 2002 tak, že „*kárné opatření nelze uložit, byl-li státní zaměstnanec za týž skutek pravomocně odsouzen soudem; bylo-li kárné opatření uloženo dříve, zruší se s účinností ode dne uložení*“. Kárná pravomoc byla svěřena, obdobně jako v pozdějším zákoně o státní službě, kárné komisi prvního stupně a kárné komisi druhého stupně. Služební zákon z r. 2002 řešil oproti pozdější úpravě výrazněji kontradiktornost řízení, když kárné řízení bylo zahajováno na návrh příslušného služebního orgánu, a protože služební úřad, za který jednal služební orgán, byl podle § 19 odst. 1 písm. c) brán jako účastník řízení, náležela mu aktivní práva v řízení, včetně práva podávat odvolání proti rozhodnutí v kárné věci v prvním stupni. Zajímavé, a bohužel v praxi nenaplněné a tedy neověřené, bylo ustanovení § 77 odst. 2, podle něhož mohl návrh na zahájení kárného řízení podat proti sobě samému rovněž státní zaměstnanec.<sup>4)</sup>

<sup>3)</sup> V tehdejší terminologii „pracujících“.

<sup>4)</sup> Pro srovnání: § 18 německého spolkového disciplinárního zákona upravuje žádost státního zaměstnance na zahájení kárného řízení proti sobě, podávanou svému nadřízenému z důvodu, aby

### *c) Zákon o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024*

**Zákon o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024** obsahoval úpravu kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a ustanovení o kárném řízení, jakožto zvláštním druhu správního řízení, s tím, že výkon kárné pravomoci byl svěřen kárným komisím prvního stupně a kárné komisi druhého stupně. Kárné řízení bylo zahajováno z moci úřední, ovšem tomuto zahájení musel předcházet podnět kvalifikované osoby, tedy služebního orgánu, představeného či dalších osob uvedených v § 94 ZSS ve znění do 31. 12. 2024. Za kárné provinění neodpovídal nejvyšší státní tajemník a státní tajemník, jejich případná zvláště závažná porušení služební kázně nebo zaviněná jednání narušující důstojnost jejich funkce nebo ohrožující důvěru v jejich nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování byla řešitelná odvoláním ze služebního místa představeného tím, kdo je na dané služební místo jmenoval (§ 60 odst. 1 a 3 ZSS ve znění do 31. 12. 2024).

Dále uvedu pro srovnání základní informace o právních úpravách v sousedních státech.

### *d) Rakouská úprava*

**Rakouská úprava státní služby** je obsažena na spolkové úrovni v **zákoně o služebním právu úředníků z 27. 7. 1979**.<sup>5)</sup> Disciplinární právo upravuje v 8. oddíle (od § 91). Za disciplinární porušení lze uložit některý z disciplinárních trestů (důtku, pokutu ve výši do jednoho měsíčního výdělků, pokutu ve výši přesahující jeden měsíční plat až do výše pěti měsíčních platů, propuštění). Disciplinárními úřady jsou služební úřad a Spolkový disciplinární úřad, zřízený při Spolkovém ministerstvu umění, kultury, veřejné služby a sportu, s rozdělenými kompetencemi, s tím, že příslušným k propuštění úředníka je Spolkový disciplinární úřad. Zákon stanoví pravidla pro složení Spolkového disciplinárního úřadu a jeho senátů, kterým náleží rozhodovací pravomoc, je deklarován požadavek na nezávislost jejich členů.<sup>6)</sup>

### *e) Německá úprava*

**Německý spolkový disciplinární zákon z 9. 7. 2001 (BGBl. I S. 1510)**<sup>7)</sup> představuje ze sledovaných zemí nejpodrobnější zákonnou úpravu disciplinárního práva. Zákon se vztahuje na úředníky (v aktivní službě), ale též na úředníky ve výslužbě. Disciplinárními opatřeními vůči úředníkům jsou důtku, pokuta, snížení platu, snížení kariérní třídy či propuštění z úřednického vztahu, opatřeními vůči úředníkům ve výslužbě jsou zkrácení výsluhy nebo odnětí výsluhy. Pravomoc ukládat disciplinární opatření je svěřena služebním představeným a služebním úřadům s tím, že je jim svěřeno oprávnění ukládat různě přísná opatření a je upravena i delegace mezi nimi pro případ, že by orgán,

---

se zbavil podezření ze služebního provinění.

<sup>5)</sup> Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979, ve znění pozdějších zákonů.

<sup>6)</sup> V literatuře viz např. HORVAT, S., LOIBL-VAN HUSEN, S., STACHER-RITTER, S. BDG. *Beamten-Dienstrechtsgesetz. Kommentar*. Wien: Linde Verlag, 2. vyd. 2024 ISBN 978-3-7073-3694-8.

<sup>7)</sup> Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510), ve znění pozdějších zákonů.

který projednává služební porušení, nedisponoval vzhledem k jeho závažnosti pravomocí uložit odpovídající opatření. V disciplinárním zákoně jsou obsažena rovněž pravidla pro soudní řízení v disciplinárních věcech (v rámci správního soudnictví).<sup>8)</sup>

#### f) *Polská úprava*

**Polský zákon o civilní službě**<sup>9)</sup> upravuje disciplinární odpovědnost tzv. osob v civilní službě<sup>10)</sup> v části 9 zákona od čl. 113.<sup>11)</sup> Kárnými tresty pro úředníky jsou napomenutí, důtka, zbavení možnosti povýšení do vyšší služební hodnosti na dobu dvou let, snížení základního platu nejvýše o 25 % na dobu až šesti měsíců, snížení služební hodnosti a propuštění ze státní služby. V kárných řízeních rozhoduje v prvním stupni disciplinární komise, v druhém stupni Vyšší disciplinární komise civilní služby, řízení je zahajováno na návrh k tomu povolané úřední osoby, v překladu disciplinárního mluvčího.<sup>12)</sup> Zákon upravuje podrobná pravidla pro rozhodování senátů disciplinárních komisí v těchto věcech.<sup>13)</sup>

#### g) *Slovenská úprava*

Od výše uvedených úprav řešení porušení disciplíny státních zaměstnanců v disciplinárním (kárném) řízení se odlišuje úprava platná na **Slovensku**. Tou je **zákon č. 55/2017 Z. z. o státní službě a o změně a doplnění některých zákonů**. Zákon rozlišuje mezi méně závažným porušením služební disciplíny a závažným porušením služební disciplíny. Porušení služební disciplíny posuzuje z vlastního podnětu nebo na návrh vedoucího zaměstnance generální tajemník, což je služebně nejvyšší vedoucí zaměstnanec v příslušném služebním úřadu. Generální tajemník zřizuje za účelem přezkoumání návrhu nebo podnětu týkajícího se méně závažného porušení služební disciplíny (ne tedy závažného porušení služební disciplíny) poradní komisi, která zpracuje stanovisko o tom, zda k porušení služební disciplíny došlo. Dospěje-li generální tajemník k závěru, že došlo k porušení služební disciplíny, vydá vůči státnímu zaměstnanci upozornění. Opakované méně závažné porušení služební kázně nebo závažné porušení služební kázně jsou výpovědními důvody státně zaměstnaneckého poměru na straně služebnímu orgánu, nevydává se tedy o nich správní rozhodnutí. Státní zaměstnanec může napadnout skončení státně zaměstnaneckého vztahu výpovědí nebo okamžitým zrušením u soudu do dvou měsíců ode dne, kdy měl státně zaměstnanecký poměr skončit. Úprava skončení státně zaměstnaneckého poměru z důvodu státního zaměstnance je ve slovenské úpravě výrazně inspirována úpravou zákoníku práce.<sup>14)</sup>

<sup>8)</sup> V literatuře viz např. SCHÜTZ, E., SCHIEMANN, K. *Disziplinarrecht des Bundes und der Länder*. 4. vyd. Bielefeld: Verlag Ernst und Werner Gieseking, 2024, ISBN 978-3-7694-0932-1.

<sup>9)</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008 Nr 227 poz. 1505.

<sup>10)</sup> V originále „członek korpusu służby cywilnej“.

<sup>11)</sup> Osoby v civilní službě jsou vedle jmenovaných úředníků též zaměstnanci na základě pracovní smlouvy a další osoby – viz čl. 3 zákona.

<sup>12)</sup> Rzecznik dyscyplinary.

<sup>13)</sup> V literatuře viz např. BARAN, K., DUBOWIK, A., DURAJ, T., GRZEŚKÓW, M., KSIĄŻEK, D. *Ustawa o służbie cywilnej: komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2021, ISBN 978-83-8246-544-0.

<sup>14)</sup> Zákon č. 311/2001 Z.z. Zákoník práce, zejm. § 61 odst. 1 a 2 a § 63 odst. 1 písm. e), § 68 odst. 1 písm. b).

Z výše uvedeného přehledu jak historické úpravy služební pragmatiky, platné v minulosti i na našem území, tak i služebního zákona č. 218/2002 Sb., pozdějšího zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 31. 12. 2024, jakož i současných úprav německé, rakouské a polské vychází, že existovala či existuje zvláštní úprava řízení o disciplinární odpovědnosti úředníků, s různými stupněm podrobnosti takové úpravy. Z úprav v sousedních zemích se odlišuje jen úprava slovenská, která přiblížila ukončení státně zaměstnaneckého poměru výpovědí nebo okamžitým zrušením, nikoli správním rozhodnutím, úpravě v zákoníku práce.

## 2. Postupy při porušení povinností státního zaměstnance podle nové úpravy ZSS

Nová úprava vypouští pojem služební kázně, vymezený do 31. 12. 2024 v § 87 ZSS jako „řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke státní službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů“, ruší takové instituty jako kárné provinění, kárné opatření či kárnou odpovědnost. Kárné provinění, jako důsledek porušení služební kázně,<sup>15)</sup> bylo v literatuře řazeno mezi disciplinárních delikty jako druh správních deliktů.<sup>16)</sup> Subjektem disciplinárního deliktu nemůže být každá osoba, ale pouze speciální subjekt, typicky například zaměstnanec ve služebním poměru nebo člen profesní komory. Disciplinární delikty proto nebývají zpravidla řazeny mezi věci, u nichž by se vedlo řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“), ale lze na ně, alespoň na některé, hledět jako na věci řazené do skupiny tzv. civilních věcí. Byť by detailní rozbor Úmluvy překročil rámec tohoto článku, platí zřejmě, že vyvozování odpovědnosti za disciplinární delikt může mít povahu tzv. civilní věci, pokud může být rozhodnutím zasaženo do majetkové sféry dotčené osoby. Z nejrozsáhlejšího českého komentáře k Úmluvě lze však převzít věty: „*Jestliže se interpretace pojmu »trestní (obvinění)« mohla zdát složitá a málo přehledná, není tomu jinak ani při výkladu pojmu »občanská práva a závazky«.* Odhadnout, zda čl. 6 Úmluvy je aplikovatelný ve své civilní větvi, může být dokonce ještě složitější.“<sup>17)</sup>

Názor, že sankce uložená za disciplinární delikt nemá trestní povahu ve smyslu čl. 6 Úmluvy, vyslovil např. Nejvyšší soud v usnesení z 16. 4. 2014, sp. zn. 3 Tdo 309/2014, s odkazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velkého senátu) ve věci Zolotukhin proti Rusku<sup>18)</sup>. Nejvyšší soud tak rozhodl s vědomím, že ještě dříve Ústavní soud v nálezu z 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, disciplinární delikty pod rámec trestní věci podřadil, ale jen obecně v tom smyslu, že správní rozhodnutí v těchto věcech podléhají soudnímu přezkumu.

<sup>15)</sup> Viz § 88 odst. 1 ZSS ve znění do 31. 12. 2024.

<sup>16)</sup> Srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2024, ISBN 978-80-280-0503-0, s. 352-353; PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. 2. vyd. Praha: Leges, 2022, ISBN 978-80-7502-612-5, s. 52; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-564-4, s. 222; KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-919-8, s. 259, 316-317.

<sup>17)</sup> KMEC, J. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3, s. 584.

<sup>18)</sup> Rozsudek z 10. 2. 2009, č. 14939/03.

Zrušení kárného řízení může mít dopady i mimo oblast vlastní právní úpravy státní služby. Např. orgány činné v trestním řízení nebudou moci odevzdat nebo postoupit věc státního zaměstnance jinému orgánu ke kárnému projednání ve smyslu § 159a odst. 1 písm. b), § 171 odst. 1 či § 222 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) („TrŘ“),<sup>19)</sup> a to právě z důvodu, že neexistuje právní úprava kárné odpovědnosti státních zaměstnanců.

ZSS spojuje s porušením povinností státního zaměstnance různé možné úkony ze strany představeného a služebního orgánu – výtku (ústní nebo písemnou), písemné napomenutí, rozhodnutí o skončení služebního poměru a odvolání ze služebního místa představeného.

#### *a) Ústní nebo písemná výtka*

Představený může podle § 88 ZSS vyřídit drobné nedostatky ve službě **výtkou**, tedy tím, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Zatímco podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2024 mohl drobné nedostatky vytknout státnímu zaměstnanci představený nebo služební orgán (§ 88 odst. 3 ZSS ve znění do 31. 12. 2024), nově není služební orgán v zákoně uveden. „Představeným“ lze rozumět nejen bezprostředně nadřízeného představeného, ale i případně vyšší představené, když omezení zde není uvedeno. Definici představeného podává § 9 ZSS. Není-li služební orgán zároveň představeným, právo vytýkat drobné nedostatky státnímu zaměstnanci ve smyslu § 88 ZSS mu nenáleží.

Výtku lze podle zákona učinit ústně, nebo písemně. **Ústní výtka** nemusí být v praxi rozlišitelná od běžné verbální komunikace mezi státním zaměstnancem a jeho představeným. Aby se vůbec o existenci ústně uložené výtky jednalo, je na místě o ústní výtce učinit písemný záznam<sup>20)</sup> o jejím uložení; v obou případech musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění. Vzhledem k tomu, že se ústní výtka státnímu zaměstnanci, tedy písemný záznam o jejím uložení, nezakládá do osobního spisu státního zaměstnance ani jinak nepublikuje, nebude zpravidla schopna zasáhnout do subjektivních veřejných práv státního zaměstnance.<sup>21)</sup>

Ani **písemně uložená výtka** není výsledkem správního řízení, nenaplnjuje znaky rozhodnutí dle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („SpŘ“), a nevyžadují se

<sup>19)</sup> Podle § 159a odst. 1 písm. b) TrŘ nejde-li ve věci o podezření z trestného činu, může státní zástupce nebo policejní orgán vyřídit věc jejím odevzdáním jinému orgánu ke kázeňskému nebo kárnému projednání. Podle § 171 odst. 1 TrŘ státní zástupce postoupí věc jinému orgánu, jestliže výsledky přípravného řízení ukazují, že nejde o trestný čin, že však jde o skutek, který by mohl být jiným příslušným orgánem posouzen jako přestupek, jiný správní delikt nebo kárné provinění; ze shodných důvodů může postoupit věc soud po předběžném projednání obžaloby [§ 188 odst. 1 písm. b) TrŘ]. Podle § 222 odst. 2 TrŘ soud postoupí věc jinému orgánu, jestliže shledá, že nejde o trestný čin, avšak zažalovaný skutek by mohl být jiným orgánem posouzen jako přestupek nebo kárné provinění, o nichž je tento orgán příslušný rozhodovat.

<sup>20)</sup> Srov. usnesení NSS (rozšířeného senátu) z 10. 3. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41 (bod 79 odůvodnění).

<sup>21)</sup> Lze souhlasit s názorem vysloveným v článku M. Chadimy, že ústní výtka nenaplnuje formální definiční znaky rozhodnutí, a proto není přezkoumatelná soudem ve smyslu § 65 SŘS (v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), že ale nebude ani nezákonným zásahem ve smyslu § 82 SŘS. Viz CHADIMA, M. Soudní přezkoumání výtky ukládané dle zákona o státní službě. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020, roč. 38, č. 4, ISSN 0139-6005, s. 215-216.

u ní náležitosti rozhodnutí dle § 68 SpŘ. Výtka nemusí splňovat veškeré formální nároky správního rozhodnutí, nicméně i při jejím vydávání je třeba respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 SpŘ. Ve výtce by měl být řádně vymezen skutek, včetně jeho právního posouzení, a mělo by být připojeno alespoň stručné odůvodnění.<sup>22)</sup>

Právní úprava ukládání výtek drobných nedostatků je obsažena ve více zákonech upravujících důsledky porušení povinností osob v různých profesních skupinách. Konkrétně v § 7a odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve vztahu k soudnímu exekutorovi, exekutorskému kandidátovi nebo exekutorskému koncipientovi, v § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve vztahu k soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, v § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve vztahu ke státnímu zástupci, v § 47 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve vztahu k notáři. Bylo tomu tak i v § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 31. 12. 2024, ve vztahu ke státnímu zaměstnanci.

I drobný nedostatek ve výkonu služby osobou, které je ukládána výtka, je porušením právní povinnosti v oblasti vykonávané služby. I ukládání výtky či hrozba, že může být uložena, směřuje k udržení služební kázně, popřípadě napravuje nesprávné metodické postupy – výtka má především signalizační a preventivní funkci.<sup>23)</sup> Uložená výtka může mít difamující účinky, může se projevit negativně v kariérním růstu, v případě státních zaměstnanců v režimu státní služby se přihlíží k písemným výtkám v hodnoceném období při vypracování služebního hodnocení,<sup>24)</sup> což má i možný důsledek na stanovení osobního příplatku.<sup>25)</sup>

Význam výtky drobných nedostatků docenila i judikatura, když její závěry jsou aplikovatelné na úpravy výtek v různých zákonech.

Např. bylo vysloveno, a to ponejprv v rozhodnutích kárných senátů NSS, rozhodujících dle zákona č. 7/2002 Sb., že výtka je trestem, zakládajícím **překážku dvojího postihu ve smyslu zásady *ne bis in idem* ve vztahu ke kárnému řízení.**<sup>26)</sup>

Nejvyšší správní soud („NSS“) uvedl v rozsudku z 27. 11. 2015, č.j. 4 As 173/2015-31, právní názor, že výtka za drobné nedostatky v exekuční a další činnosti soudního exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského

<sup>22)</sup> Srov. usnesení NSS (rozšířeného senátu) z 10. 3. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41 (bod 79 odůvodnění). Dále např. rozsudek Městského soudu v Praze z 6. 9. 2023, č.j. 18 Ad 12/2022-42, zejm. body 18-21 odůvodnění.

<sup>23)</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2023, č.j. 18 Ad 12/2022-42, body 17 odůvodnění.

<sup>24)</sup> Srov. čl. 3 písm. e) služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu z 27. 2. 2019, č. 1/2019, kterým se stanoví postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců.

<sup>25)</sup> Srov. § 149 odst. 1 ZSS.

<sup>26)</sup> Viz např. rozhodnutí z 15. 9. 2009, č.j. 12 Ksz 1/2008-97, vydané kárným senátem NSS rozhodujícím ve věcech státních zástupců; rozhodnutí z 14. 9. 2010, č.j. 13 Kss 2/2010-87, vydané kárným senátem NSS rozhodujícím ve věcech soudců; rozhodnutí z 19. 11. 2013, č.j. 14 Kse 5/2012-248, vydané kárným senátem NSS rozhodujícím ve věcech soudních exekutorů.

kandidáta nebo exekutorského koncipienta nebo drobné poklesky v chování podle § 7a exekučního řádu, naplňuje **materiální znaky rozhodnutí správního orgánu** a lze ji napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („SŘS“). Rovněž rozšířený senát NSS v usnesení z 10. 7. 2018, č.j. 9 As 79/2016-41, vyslovil, že výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, je rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS. Soudní ochrana proti této výtce proto musí být poskytnuta formou **žaloby proti tomuto rozhodnutí** podle § 65 a násl. SŘS. Na ukládání výtky se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 SpŘ. Povahu výtky je za stávající právní úpravy nutno vykládat shodně pro státní zástupce, soudce, notáře i soudní exekutory.

Pozdější rozsudek NSS z 26. 1. 2021, č.j. 4 Ads 265/2020-49, výslovně vztáhl výklad, že výtka drobných nedostatků je napadnutelná jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 SŘS, i na písemnou výtku podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (tedy ve znění do 31. 12. 2024).

Dosavadní judikatura k povaze výtky a možnosti soudní obrany proti ní jako proti rozhodnutí vycházela z právního stavu, který umožňoval ukládat výtku namísto zahájení nebo iniciování možného zahájení kárného řízení<sup>27)</sup> podle příslušné zákonné úpravy. Bylo tak na úvaze příslušného orgánu, zda vyřídí věci jako drobný nedostatek výtkou, či zda bude postupovat směrem k provedení kárného řízení. Nová úprava ZSS však již kárné řízení neupravuje. Budeme-li i nadále zastávat na **písemnou výtku státnímu zaměstnanci náhled jako na trest**, a není zřejmě důvod se od toho odchylovat, bude třeba posuzovat, zda vlastně výtka zakládá překážku věci rozhodnuté, a to pro jaké postupy.

S porušením povinností státního zaměstnance může být spojeno rozhodnutí služebního orgánu o skončení služebního poměru, a to:

- v případě zaviněného zvláště závažného porušení povinnosti vztahující se k výkonu služby podle § 72 odst. 1 písm. b) ZSS;
- v případě zaviněného závažného porušení povinnosti vztahující se k výkonu služby podle § 72 odst. 1 písm. c) ZSS (jak v případech zvláště závažného porušení povinností, tak i v případech závažného porušení povinností lze vydat rozhodnutí o skončení služebního poměru i bez jiných jednání státního zaměstnance porušujících disciplínu, resp. i bez toho, aniž byl před tím písemně napomínán či aniž mu byla udělena předtím písemná výtka);
- v případě zaviněného porušení povinností vztahujících se k výkonu služby, za která mu byla v období 18 měsíců před zahájením řízení před zahájením řízení o skončení služebního poměru uložena tři písemná napomenutí, podle § 72 odst. 1 písm. d) ZSS.

---

<sup>27)</sup> Podle § 94 odst. 1 ZSS ve znění účinném do 31. 12. 2024 bylo kárné řízení zahajováno z moci úřední kárnou komisí I. stupně, služební orgán či představený (kteří jinak mohli uložit výtku), činili případně podnět k zahájení kárného řízení.

Díváme-li se na písemnou výtku jako na trest, bude její uložení bránit tomu, aby bylo protiprávní jednání, za které byla uložena výtka, důvodem pro rozhodnutí o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. b) či c) ZSS, tak i pro napomenutí.

Se zaviněným porušením povinností představeného vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů nebo z příkazů k výkonu služby, může být spojeno rovněž odvolání ze služebního místa představeného, a to za podmínky § 60 odst. 1 písm. c) ZSS (jestliže mu bylo v období 15 měsíců před zahájením řízení o odvolání ze služebního místa představeného uloženo druhé písemné napomenutí). Uložení písemné výtky za nedostatky ve službě by i v takovém případě bránilo uložení napomenutí za totéž jednání, a vyloučilo by pro takové jednání zahájit řízení o odvolání ze služebního místa představeného.

Důvodová zpráva k návrhu novely ZSS<sup>28)</sup> uvádí, že výtka je manažerským nástrojem, který má být využíván představeným v případě, že jemu podřízený státní zaměstnanec vykazuje pouze drobné nedostatky ve službě. Je otázkou, zda se jedná o přesnou a zejména dostačující charakteristiku, když má dle ustálené judikatury takový nástroj, uplatňovaný i podle dalších zákonů ve vztahu k jiným profesím, povahu trestu a ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS je rozhodnutím správního orgánu. Podle mne důvodová zpráva výtku správně necharakterizuje.

#### *b) Písemné napomenutí*

Služební orgán může podle § 89 odst. 1 ZSS uložit státnímu zaměstnanci **písemné napomenutí za zaviněné porušení povinností** vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby.<sup>29)</sup> Písemné napomenutí lze uložit nejpozději do 15 měsíců ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Písemné napomenutí se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 18 měsíců, po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.<sup>30)</sup>

Doba 15 měsíců od porušení povinností, v rámci které lze uložit státnímu zaměstnanci napomenutí, má hmotněprávní povahu, je třeba, aby v rámci ní služební orgán napomenutí vůči státnímu zaměstnanci učinil. Zákon o státní službě nemá zvláštní úpravu pro počítání času, bude proto možné využít obdobně úpravy v § 139 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník („*Kde tento zákon spojuje s uplynutím určité doby nějaký účinek, nezapočítává se do ní den, kdy nastala událost určující její začátek.*“), či v § 31 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („*Promlčecí doba počíná běžet dem následujícím po dni spáchání přestupku...*“). Konec doby, v rámci které lze napomenutí, jako právní

<sup>28)</sup> Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, 9. volební období, 2024, tisk 673.

<sup>29)</sup> Podle § 89 odst. 2 ZSS nelze uložit písemné napomenutí nejvyššímu státnímu tajemníkovi, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci nejvyššího státního tajemníka z důvodu, že služební místo nejvyššího státního tajemníka není obsazeno.

<sup>30)</sup> Zde stanovená doba 18 měsíců pro založení písemného napomenutí do osobního spisu odpovídá době stanovené v § 72 odst. 1 písm. d) ZSS pro podmínku zahájení řízení o skončení služebního poměru spočívající ve třech uloženích písemných napomenutích.

následek porušení právní povinnosti, uložit, bude uplynutím příslušného dne. Tím bude den, který se pojmenováním nebo označením shoduje se dnem, na který připadá skutečnost, od níž se doba počítá, není-li takový den v posledním měsíci, připadne konec doby na poslední den měsíce.<sup>31)</sup> Lze využít i ustálená pravidla z oblasti trestního či přestupkového práva o tom, že běh promlčecí doby je třeba počítat podle přirozeného běhu času, proto se tato doba neprodlužuje ani v případě, připadá-li její poslední den na sobotu, neděli nebo svátek, neboť by opačný výklad byl v neprospěch postihovaného adresáta.<sup>32)</sup>

Při absenci jiné úpravy se doba, v rámci které lze státnímu zaměstnanci uložit napomenutí, bude odvíjet od toho, kdy ukončil jednání, které je zaviněným porušením povinnosti státního zaměstnance.

Písemné napomenutí bylo jako novinka v zákoně o státní službě zřejmě inspirováno úpravou písemného upozornění na možnost výpovědi v zákoníku práce.<sup>33)</sup> To, že „*právní úprava následků porušení povinností se tímto výrazně přiblíží pracovníprávní úpravě*“, výslovně uvádí důvodová zpráva k návrhu novely. Je třeba ale vidět podstatné odlišnosti mezi písemným upozorněním podle zákoníku práce, který upravuje soukromoprávní vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, a veřejnoprávní úpravou písemného napomenutí státního zaměstnance. Písemné upozornění podle zákoníku práce není soudně napadnutelné, nelze např. podat žalobu na jeho neplatnost. Ještě ve vztahu k předchozí úpravě zákoníku práce (k úpravě v zákoně č. 65/1965 Sb.) vyslovil Nejvyšší soud v rozsudku z 14. 7. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3046/2010: „*Písemné upozornění zaměstnance na možnost výpovědi není právním úkonem ve smyslu ustanovení § 240 odst. 1 zák. práce, neboť nejde o takový projev vůle, s nímž by právní předpisy spojovaly vznik, změnu nebo zánik práv a povinností účastníků pracovníprávního vztahu. Soudní praxe v tomto směru zaujala již dříve stanovisko (srov. Zhodnocení rozhodování soudů o některých otázkách skončení pracovního poměru, Cpj 42/76, uveřejněný ve Sborníku Nejvyššího soudu o občanském soudním řízení a o řízení před státním notářstvím IV, SEVT Praha 1986, str. 191), že se jedná pouze o skutečnost (tzv. faktický úkon), která je hmotněprávním předpokladem pro právní úkon – pro výpověď z pracovního poměru z důvodu méně závažného porušování pracovní kázně podle ustanovení § 46 odst.1 písm. f) zák. práce.*“ Toto vymezení významu písemného upozornění lze vztáhnout i na současnou úpravu zákoníku práce.

Očekávám, že aplikace úpravy zákona o státní službě o písemném napomenutí a zejména o možnostech obrany proti němu ze strany státního zaměstnance vyvolá v praxi více otázek.

Na uložení písemného napomenutí se podle § 159 odst. 2 písm. r) ZSS nevztahují ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení. Proti uložení písemného napomenutí tak např. nelze podat odvolání. Při jeho vydávání by nicméně měly být dodržovány základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 SpŘ.

<sup>31)</sup> Srov. § 605 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>32)</sup> K počítání času v oblasti správního trestání srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze z 30. 8. 1998, č.j. 6 A 69/96-34; na tento rozsudek odkazuje např. rozsudek NSS z 19. 9. 2013, č.j. 7 As 95/2011-108.

<sup>33)</sup> § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Důvodová zpráva k novele uvádí, že písemné napomenutí je, jako rozhodnutí v materiálním smyslu, napadnutelné správní žalobou. Toto však platí, alespoň dle ustálené judikatury, ve vztahu k písemné výtce, ve vztahu k napomenutí je to přinejmenším sporné. Je písemné napomenutí úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (zde státního zaměstnance), jak vymezuje rozhodnutí správního orgánu § 65 odst. 1 SŘS? Podle mne ne, jedná se o nezbytný podklad pro rozhodnutí služebního orgánu o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. d) ZSS nebo o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. c) ZSS. Písemné napomenutí bude přezkoumatelné při přezkumu takového rozhodnutí o skončení služebního poměru nebo o odvolání ze služebního místa představeného. Výtka naproti tomu představuje „konečné“ vyřízení protiprávního jednání státního zaměstnance, po ní žádné (další) rozhodnutí nenásleduje.

Ostatně § 168 odst. 4 ZSS uvádí, že odvolá-li se státní zaměstnanec proti rozhodnutí o skončení služebního poměru, „*lze přezkoumat i písemné napomenutí, které bylo podkladem pro vydání rozhodnutí*“. Zákon to zde formuluje jako možnost odvolacího orgánu, jedná se však spíše o povinnost odvolacího orgánu (zde nadřízeného služebního orgánu) přezkoumat soulad písemných napomenutí s právními předpisy, když je podle § 89 odst. 2 SpŘ povinen přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí o skončení služebního poměru s právními předpisy i bez výslovných námitek obsažených v odvolání, v návaznosti na námítky obsažené v odvolání je povinen zkoumat podle téhož ustanovení správního řádu i věcnou správnost, zde písemných napomenutí.

Zvítězí-li v praxi opačný názor, že lze napadnout písemné napomenutí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS, bylo by lze očekávat složité procesní situace. Jedná se o to, zda by soud přezkoumával (mohl přezkoumávat) v řízení o žalobě proti rozhodnutí o skončení služebního poměru i skutkovou a právní důvodnost písemných napomenutí, jestliže jejich vady státní zaměstnanec v žalobě namítne, nebo zda by tak soud nečinil z důvodu, že napomenutí byla napadnutelná samostatnou žalobou a že se měl státní zaměstnanec jako žalobce bránit přímo proti nim. Dospívám k názoru, že by soud měl při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí o skončení služebního poměru na základě námítky žalobce přezkoumat uložená písemná napomenutí, a to i tehdy, pokud je předtím státní zaměstnanec nežaloval samostatnou žalobou. Soud přitom může být povinen přihlídnout k určitým vadám rozhodnutí o služebním poměru či podmiňujících písemných napomenutí i bez návrhu.<sup>34)</sup> Vždyť i v řízení, v němž správní orgán bude rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí o skončení služebního poměru, podle § 168 odst. 5 ZSS „*lze přezkoumat*“ i podkladové písemné napomenutí, jak bylo rozebráno výše. Odvolací správní orgán by tak měl činit nejen v rozsahu námitek státního zaměstnance, takže i kdyby snad předtím soud zamítl žalobu proti písemnému napomenutí, byl by správní orgán vázán jen tím, v čem byla žaloba nedůvodná.

<sup>34)</sup> Např. k vadám způsobujícím nicotnost – viz § 76 odst. 2 SŘS. K okruhu vad, k nimž přihlíží soud z úřední povinnosti, šířeji viz např. KÜHN, Z. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-479-1, s. 604-608.

Zcela absurdní by bylo požadovat po státním zaměstnanci, aby samostatně žaloval u soudu poslední (třetí) písemné napomenutí jako bezprostřední důvod pro rozhodnutí o skončení, s tím, že by v žalobě proti rozhodnutí o skončení služebního poměru již nemohl napadat vady písemného napomenutí. Státnímu zaměstnanci by běžela od oznámení písemného napomenutí dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti němu, která by třeba skončila dříve, než by na základě odvolání proti rozhodnutí o skončení služebního orgánu rozhodl nadřízený služební orgán, který by písemné napomenutí rovněž přezkoumával.

Procesně velmi komplikované situace by mohly vznikat i tehdy, kdy by státní zaměstnanec napadl žalobou některé písemné napomenutí, a služební orgán by v mezidobí ještě před rozhodnutím soudu o žalobě proti písemnému napomenutí rozhodl o skončení služebního poměru.

Z výše uvedených důvodů se kloním k názoru, že písemné napomenutí, jako institut výrazně odlišný od písemné výtky, není žalovatelné samostatnou žalobou proti rozhodnutí. Jeho vady jako podkladu pro rozhodnutí o skončení služebního poměru budou namítatelné v žalobě proti rozhodnutí o skončení služebního poměru, případně v žalobě proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného.

Na druhou stranu, služební orgán by měl přistoupit k uložení písemného napomenutí v případně závažnějších porušení služební disciplíny, než jsou drobné nedostatky ve službě, za které se ukládá písemná výtka. I písemné napomenutí se zakládá do osobního spisu státního zaměstnance. Přihlíží-li se při služebním hodnocení k uložení písemné výtce v hodnoceném období, mělo by se o to více přihlížet k písemnému napomenutí.<sup>35)</sup>

K zamyšlení je, zda by bylo možné uložení písemného napomenutí napadnout tzv. zásahovou žalobou podle § 82 SŘS. Tuto žalobu obecně může podávat podle tohoto ustanovení ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen ve svých subjektivních veřejných právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, které není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo. Žalobou se přitom lze domáhat ochrany proti zásahu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Zásadní otázkou pro případnou možnost ochrany zásahovou žalobou je posouzení, zda je napomenutí takovým zásahem, který může **přímo** zkrátit státního zaměstnance na jeho právech. Podle mého názoru písemné napomenutí úkonem ve smyslu § 82 SŘS, který by byl způsobilý zkrátit státního zaměstnance na jeho právech, není, neboť schází ono potenciální přímé zkrácení na právech. Jako podklad pro rozhodnutí o skončení služebního poměru či o odvolání ze služebního místa představeného může být formální stránka i důvodnost uložení písemného napomenutí posouzena při přezkumu takového rozhodnutí. Co se týká vlivu písemného napomenutí na služební hodnocení, ani v tom nelze spatřovat zásah do práv ve smyslu § 82 SŘS. Proti služebnímu hodnocení může podat státní zaměstnanec podle § 156a ZSS

<sup>35)</sup> V době napsání tohoto článku ještě nebyl upraven služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, resp. nyní nejvyššího státního tajemníka, kterým se stanoví postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců, tak, aby řešil uložení písemné napomenutí.

námítky, které vyřizuje služební orgán. Služební hodnocení není rozhodnutím, ale může být přezkoumáváno jako podklad pro rozhodnutí služebního orgánu např. o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. a) ZSS z důvodu, že 2 po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků, či o osobním příplatku podle § 149 odst. 1 ZSS.

Ani zásahová žaloba proti uložení písemného napomenutí podle stávající úpravy není podle mne z výše uvedených důvodů přípustná. Bude však zajímavé, jak se k této otázce postaví soudní praxe.

### *c) Rozhodnutí o skončení služebního poměru*

Svěření pravomoci rozhodovat o skončení služebního poměru v případě porušení povinností státního zaměstnance služebnímu orgánu představuje vlastní základ novelizované úpravy státní služby.

V závislosti na závažnosti porušení povinností vyplývajících státnímu zaměstnanci z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby, rozlišuje ZSS mezi třemi rozhodnutími služebního orgánu o skončení služebního poměru:<sup>36)</sup>

- podle § 72 odst. 1 písm. b), jestliže státní zaměstnanec v době nejdéle 15 měsíců před zahájením řízení o skončení služebního poměru zaviněně zvlášť závažně porušil povinnost;
- podle § 72 odst. 1 písm. c), jestliže státní zaměstnanec v době nejdéle 15 měsíců před zahájením řízení o skončení služebního poměru zaviněně závažně porušil povinnost;
- podle § 72 odst. 1 písm. d), jestliže státnímu zaměstnanci bylo v období 18 měsíců před zahájením řízení o skončení služebního poměru uloženo třetí písemné napomenutí za zaviněné porušení povinnosti.

V otázce běhu doby, v rámci které lze zahájit řízení o skončení služebního poměru, odkazují na rozbor uvedený v textu výše k písemnému napomenutí.

Zatímco v případě podle § 72 odst. 1 písm. b) skončí služební poměr dnem doručení rozhodnutí o skončení služebního poměru, v případech podle § 72 odst. 1 písm. c) a d) skončí uplynutím doby 1 měsíce, která začíná běžet dnem doručení rozhodnutí o skončení služebního poměru. Okamžik skončení služebního poměru se odvíjí od rozhodnutí o skončení služebního poměru vydaného služebním orgánem v prvním stupni.

Rozhodování o skončení služebního poměru se i v těchto případech řídí ustanoveními ZSS o řízení ve věcech služby a subsidiárně správním řádem.<sup>37)</sup> Vydání rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení.<sup>38)</sup> Odvolání

<sup>36)</sup> Úprava dob v § 72 a v některých dalších ustanoveních ZSS byla změněna zákonem č. 120/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to s účinností od 1. 6. 2025.

<sup>37)</sup> Viz § 159 odst. 1 písm. f) ZSS a § 160 ZSS.

<sup>38)</sup> Viz § 165 odst. 1 ZSS v platném znění. Ve znění účinném do 31. 12. 2024 se pravidlo, že vydání

proti rozhodnutí služebního orgánu nemá odkladný účinek.<sup>39)</sup> Odkladný účinek odvolání by mohl být za podmínek § 168 odst. 3 ZSS přiznán v případě oznamovatele, který podal oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů.<sup>40)</sup>

#### *d) Odvolání ze služebního místa představeného*

Porušení povinností státního zaměstnance, který je představeným, může být důvodem pro jeho odvolání ze služebního místa představeného. Podle § 60 odst. 1 písm. c) ZSS ten, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud mu bylo v období 15 měsíců před zahájením řízení o odvolání ze služebního místa představeného uloženo druhé písemné napomenutí za zaviněné porušení povinnosti vyplývající mu z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby. O povaze písemného napomenutí bylo pojednáno výše v části věnované tomuto úkonu.

Podobně jako tomu bylo v případě kárných komisí podle předchozí úpravy,<sup>41)</sup> stanoví nová úprava, že při některých postupech, mj. při rozhodování služebního orgánu o propuštění ze služebního poměru § 72 odst. 1 písm. b) až d) ZSS a při ukládání písemného napomenutí podle § 89 odst. 1 ZSS „mohou být jednotlivými úkony, s výjimkou vydání rozhodnutí, pověřeni státní zaměstnanci.“<sup>42)</sup>

### **3. Služební komise**

Novelou zákona o státní službě byla zřízena **služební komise**,<sup>43)</sup> tvořená pěti členy, které jmenuje a odvolává vláda, z toho 2 členy na návrh prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a 1 člena na návrh veřejného ochránce práv. Služební komise rozhoduje o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. c) a § 60 odst. 2 nebo o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. b) nebo c) ZSS, jde-li o vedoucího služebního úřadu, nejvyššího státního tajemníka, státního tajemníka, vrchního ředitele sekce nebo personálního ředitele sekce pro státní službu. Na rozdíl od obecné úpravy tedy o odvolání ze služebního místa představeného či o skončení služebního poměru z důvodu porušení povinností státního zaměstnance nerozhoduje vůči těmto vrcholným státním zaměstnancům jejich služební orgán, ale právě služební komise.

Podle § 89 odst. 3 ZSS nelze uložit nejvyššímu státnímu tajemníkovi, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci nejvyššího státního tajemníka z důvodu, že služební místo

---

rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení, nevztahovalo na rozhodnutí o kárné odpovědnosti nebo skončení služebního poměru.

<sup>39)</sup> Viz § 168 odst. 2 ZSS v platném znění. I v tomto případě tomu bylo do 31. 12. 2024 jinak, když u rozhodnutí ve věcech kárné odpovědnosti neplatilo, že by odvolání neměla odkladný účinek.

<sup>40)</sup> Zákon č. 171/2023 Sb.

<sup>41)</sup> Viz § 91 odst. 6 ZSS ve znění účinném do 31. 12. 2024.

<sup>42)</sup> Citované ustanovení je obsaženo v § 90 ZSS a není plně přesné: v případě ukládání písemného napomenutí se nevydává rozhodnutí, a tak stanovit, že služební orgán nemůže pověřit státní zaměstnance vydáním rozhodnutí, nedává smysl.

<sup>43)</sup> § 162a ZSS.

nejvyššího státního tajemníka není obsazeno, písemné napomenutí. Proto v jejich případě nepřichází do úvahy ani skončení služebního poměru rozhodnutím podle § 72 odst. 1 písm. d) ZSS.

Lze kvitovat, že zřízením služební komise dochází k zakotvení prvku nezávislosti při rozhodování v uvedených služebních věcech zasahujících do právních poměrů (alespoň) vyjmenovaných vrcholných státních zaměstnanců.

### **Závěr**

Novela zákona o státní službě č. 448/2024 Sb., počítám-li dobře, pak již čtyřicátá novela zákona č. 234/2014 Sb.,<sup>44)</sup> přináší do úpravy služebních vztahů státních zaměstnanců řadu změn, z nichž oblast postihu za porušení povinností státních zaměstnanců v souvislosti s výkonem služby představuje jen výšeč. Zrušení kárných komisí a dosavadní úpravy kárného řízení a jejich nahrazení rozhodováním služebních orgánů o skončení služebního poměru státního zaměstnance představuje výraznou změnu nejen proti bezprostředně předcházející úpravě účinné do 31. 12. 2024, ale i proti úpravám, které platily dříve. Znamená i určité vzdálení se úpravám v zahraničí, které byly dosud naší úpravě více podobné. Čas ukáže, jak efektivní nová úprava bude, nějaký ideální stav, že by snad žádní státní zaměstnanci neporušovali své povinnosti a že by nebylo třeba jejich prohřešky řešit, asi nenastane.

V článku jsem se pokusil ukázat na některá sporná místa nové úpravy, jejichž řešení bude hledat jak správní praxe, tak i soudní rozhodování. Podíváme-li se například do minulých let, jaké různé přístupy zaujímaly soudy ve vztahu k výtce drobných nedostatků a k možnostem soudní obrany vůči ní, neobávám se, že by v praxi nebylo o čem uvažovat například v souvislosti s písemnými napomenutími, jejich vztahem k uloženým výtkám a rozhodnutím o skončení služebního poměru či o odvolání ze služebního místa představeného. Snad i tento článek k odhalení některých sporných míst nové úpravy a ke směrům v jejich řešení může přispět.

### **Shrnutí:**

S účinností od 1. ledna 2025 se změnila právní úprava odpovědnosti státních zaměstnanců za porušení služební disciplíny. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, byl novelizován zákonem č. 448/2024 Sb. Rozhodování o důsledcích porušení povinností státních zaměstnanců přešlo z kárných komisí na služební orgány a kárné řízení je nahrazeno rozhodováním o odvolání ze služebního místa představeného nebo o skončení služebního poměru. Článek porovnává novou českou právní úpravou s právními úpravami v sousedních státech, jakož i s předchozími úpravami, které obsahovaly procesní úpravu deliktů státních zaměstnanců v civilní službě.

---

<sup>44)</sup> Do znění zákona o státní službě zasáhl i náleží Ústavního soudu z 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, vyhlášený pod č. 199/2015 Sb. Zatím poslední novelou ZSS je již citovaný zákon č. 120/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Státnímu zaměstnanci může být porušení služebních povinností ústně nebo písemně vytknuto, při splnění zákonných podmínek může být vydáno rozhodnutí, kterým se ukončí jeho služební poměr. Článek provádí analýzu jednotlivých postupů správních orgánů vůči státním zaměstnancům, jakož i možností obrany státních zaměstnanců proti zásahům do jejich služebního postavení. Článek rozebírá problematické aspekty platné právní úpravy a možnosti aplikace dosavadní judikatury soudů i na změněnou zákonnou úpravu.

**Klíčová slova:** státní zaměstnanec, právní odpovědnost, služební úřad.

### **Breach of Duties by Civil Servants – summary:**

Effective from January 1, 2025, the legal framework governing the liability of civil servants for breaches of service discipline has undergone significant changes. Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service, has been amended by Act No. 448/2024 Coll. The authority to decide on the consequences of breaches of duty by civil servants has been transferred from disciplinary commissions to service authorities, and disciplinary proceedings have been replaced by decisions regarding removal from a superior service position or even termination of the service relationship.

The article compares the new Czech legislation with the legal frameworks of neighboring states as well as with previous regulations, which included procedural rules for offenses committed by civil servants in civilian service. Civil servants may be verbally or in writing reprimanded for breaches of their duties, and under the statutory conditions, a decision may be issued terminating their service relationship.

The article provides an analysis of the individual procedures of administrative authorities concerning civil servants, as well as the available means of defense for civil servants against interferences with their service status. It examines problematic aspects of the current legal framework and explores the applicability of existing judicial precedents to the amended legislation.

**Keywords:** civil servant, legal responsibility, service office.