

Závěr č. 42

**ze zasedání poradního sboru nejvyššího státního tajemníka
k zákonu o státní službě ze dne 25. listopadu 2024**

**Právní režim pravomocně uloženého kárného opatření, které nebylo do nabytí účinnosti
novely zákona o státní službě, jež zrušuje institut kárné odpovědnosti, vykonáno nebo
zahlazeno**

Pravomocně uložené kárné opatření, které nebylo do nabytí účinnosti novely zákona o státní službě, jež zrušuje institut kárné odpovědnosti státních zaměstnanců, plně či částečně vykonáno, se vykoná nebo se jeho výkon dokončí podle předchozí právní úpravy. Podle předchozí právní úpravy se rovněž postupuje při zahlazení a vyřazení takového kárného opatření z osobního spisu státního zaměstnance; uvedené platí i pro kárné opatření, které již bylo plně vykonáno před nabytím účinnosti novely zákona o státní službě, ale dosud nebylo zahlazeno a vyřazeno z osobního spisu státního zaměstnance. Kárné opatření podle věty druhé se po nabytí účinnosti novely zákona o státní službě nadále zohlední (zejména při přiznávání mimořádného služebního označení a provádění služebního hodnocení).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou právního režimu kárného opatření, které bylo státnímu zaměstnanci pravomocně uloženo před účinností novely zákona o státní službě, jež zrušuje institut kárné odpovědnosti státních zaměstnanců [vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související předpisy (sněmovní tisk č. 673, senátní tisk č. 8)], tj. dle předpokladu před 1. lednem 2025, a do této doby nebylo plně vykonáno, resp. zahlazeno.

Uložení kárného opatření doposud upravuje § 89 zákona o státní službě. Podle § 89 odst. 2 zákona o státní službě je kárným opatřením písemná důtka, snížení platu až o 15 % až na dobu tří kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru.

Podle § 89 odst. 7 zákona o státní službě se rozhodnutí o uložení kárného opatření, které je v právní moci, založí do osobního spisu státního zaměstnance.

Podle § 97 zákona o státní službě se na státního zaměstnance hledí, jako by nebyl za kárné provinění postižen, po uplynutí 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, byla-li jím uložena písemná důtka, 2 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, bylo-li jím uloženo snížení platu, nebo 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí v ostatních případech. Rozhodnutí o uložení kárného opatření po zaházení kárného opatření přestávají být součástí osobního spisu státního zaměstnance; to neplatí v případě propuštění ze služebního poměru.

Novela zákona o státní službě institut kárné odpovědnosti státních zaměstnanců zrušuje. Podle přechodných ustanovení novely kárná řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti novely a do tohoto dne pravomocně neskončená se dnem nabytí účinnosti novely zastavují (bod 8). Kárná řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti novely, ve kterých bylo rozhodnutí kárné komise zrušeno rozhodnutím soudu a věc byla kárné komisi vrácena k dalšímu řízení, se dnem nabytí právní moci rozhodnutí soudu zastavují (bod 8). Porušení služební kázně, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti novely a které splňuje znaky zaviněného porušení povinnosti vyplývající státnímu zaměstnanci z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby podle zákona o státní službě ve znění novely, lze postihnout podle zákona o státní službě ve znění novely, s výjimkou postupu podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě ve znění novely. Do běhu lhůt podle § 72 odst. 1 písm. b) a d) a § 89 odst. 1 zákona o státní službě ve znění novely, se nezapočítává doba trvání kárného řízení zastaveného podle bodu 8 včetně doby trvání soudního řízení (bod 9).

Poradnímu sboru byla předložena otázka, jak postupovat ve vztahu ke kárnému opatření, které bylo státnímu zaměstnanci uloženo pravomocným rozhodnutím kárné komise, jež nebylo do účinnosti novely dosud vůbec či plně vykonáno. Poradní sbor dospěl k závěru, že kompletní zrušení právní úpravy kárné odpovědnosti státních zaměstnanců neznamená automaticky, že spolu s ním rovněž zaniká pravomocné rozhodnutí kárné komise o uložení kárného opatření vydané podle předchozí právní úpravy, a tedy i právní titul pro vykonání uloženého kárného opatření.

Tento závěr poradní sbor opřel o výklad, že zrušením příslušné právní úpravy nedošlo ke zrušení rozhodnutí kárné komise, pokud tak explicitně nestanovil zákonodárce. Pravomocné rozhodnutí je proto v souladu s § 73 odst. 2 správního řádu i nadále závazné pro účastníky a všechny správní orgány.

Ačkoliv jsou kárná řízení svou povahou řízeními disciplinárními, podle názoru poradního sboru na ně lze do určité míry aplikovat obecné zásady trestání zakotvené v § 7 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a v § 3 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

V této souvislosti poradní sbor odkázal na přechodná ustanovení trestního zákoníku, konkrétně ustanovení § 419, dle něhož trest uložený přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona za čin, který není trestným činem podle tohoto zákona, popřípadě jeho nevykonaný zbytek, se nevykoná. Předmětné ustanovení primárně pamatuje na situace, kdy se určité jednání novou právní úpravou dekriminalizuje, nikoliv na případy, kdy zůstává, byť v pozměněné podobě, i nadále trestné, resp. postižitelné, jako je tomu právě v případě porušení služební kázně (podle nové právní úpravy se jedná o porušení povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby, za které může služební orgán uložit státnímu zaměstnanci napomenutí nebo rozhodnout o skončení jeho služebního poměru; právní úprava obsažená v novele tak spíše koresponduje s pouhou úpravou koncepce závadového jednání státního zaměstnance, které je postihováno nadále, byť v rámci jiného procesu a s částečně modifikovanými sankcemi).

Ve vztahu k výkladu § 419 trestního zákoníku poradní sbor zohlednil související výklad (Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023), dle něhož „v trestních předpisech neexistuje žádné obecné pravidlo, že by se po nabytí účinnosti příslušné novely neměly vykonat pravomocně uložené a vykonatelné výroky o trestu, resp. že by se mělo rozhodnout o upuštění od výkonu takových trestů (popř. že by se měly poměrně zkrátit úhrnné či souhrnné tresty), kterých by se daná novela mohla týkat“.

Výše uvedená komentářová literatura také akcentuje „výklad historický a komparativní, založený na historickém srovnání řady novelizací trestních zákonů, které přinášely různé dílčí změny trestních předpisů. Především je nutné připomenout, že **je třeba rozlišovat případy úplné dekriminalizace určitého deliktního typu v podobě naprostého vypuštění určitého typu z trestního zákona** (jako bylo např. v roce 2009 opuštění trestnosti útoku na státní orgán podle § 154 odst. 2 tr. zák. spočívající v jeho hrubé urážce nebo pomluvě při výkonu jeho pravomoci, nebo dekriminalizace nedovolené výroby lihu podle § 194a tr. zák.) **od pozměnění znaků skutkové podstaty určitého typu deliktního jednání, v jehož důsledku posléze některá jednání přestávají být trestná.**“

Tentýž zdroj uvádí, že „je třeba vycházet především z obecných pravidel o časové působnosti trestních zákonů, tedy že pozdějšího příznivějšího zákona se použije jen při posuzování otázek trestnosti, nikoli i později (při výkonu trestu), **nový zákon tak automaticky nemá zpětné účinky a není žádného důvodu, proč revokovat dřívější pravomocné odsuzující rozsudky, nežádá-li to sám zákonodárce**, který *pro futuro* přinesl jisté změny, jež v konečném důsledku znamenají opuštění trestnosti určitých jednání (a to třeba i jen pro změnu vymezení podmínek jejich trestnosti). Za takové situace, existují-li pro určitou konkrétní situaci obecně platná a uznávaná pravidla, není prostor pro analogii, byť by pro určitou skupinu osob byla výhodná. Není zde totiž dán ani prostor, který je spojován s analogickým užitím normy, která ve svém původním vyznění na daný případ nedopadá, přesto však upravuje případ podobný, a proto je i v dané situaci použitelná. Tak tomu ovšem **není v případě pravomocných a vykonatelných výroků o trestu, pokud sám zákonodárce výslovně pro danou situaci nevysloví, že požaduje jejich zrušení.**“

Svůj závěr poradní sbor podpořil rovněž odkazem na judikaturu ve věcech správního trestání, konkrétně na usnesení Nejvyššího soudu č. j. 20 Cdo 1142/2010 ze dne 31. ledna 2021, které uvádí, že „pojí-li se otázky významné pro exekuci správního rozhodnutí s předpisem, na základě něhož byl vydán (příčemž rozhodné je znění předpisu, účinné v době vydání rozhodnutí), je také třeba lhůtu, do kdy lze rozhodnutí vykonat - jako vlastnost exekučního titulu - posuzovat podle právní úpravy upravující její běh v době vydání exekučního titulu.“ Obdobně se Nejvyšší soud vyjádřil již např. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2008, sp. zn. 20 Cdo 1800/2007 nebo ze dne 21. 6. 2011 sp. zn. 20 Cdo 554/2010.

Další argument svědčící pro příklon ke shora naznačenému výkladu představuje podle názoru poradního sboru skutečnost, že **v opačném případě by určitá kategorie státních zaměstnanců vyvázla bez jakéhokoliv postihu za své závadové jednání**, ve srovnání se státními zaměstnanci, u nichž se příslušné kárné opatření podařilo vykonat před účinností novely, nebo s těmi, u nichž se je vykonat nepodařilo (nepravomocná kárná řízení byla zastavena), ale projednávaný, resp. sankcionovaný skutek lze posoudit podle nové právní úpravy.

Poradní sbor rovněž zvažoval, zda v případě výše uvedeném, ale také v případě již vykonaného kárného opatření, které podle dosavadní právní úpravy nebylo dosud zahlazeno, lze po účinnosti novely nadále brát zřetel na ustanovení § 97 zákona o státní službě a postupovat podle něj. Obdobně se poradní sbor zabýval možností přihlédnout k vykonanému kárnému

opatření, a to zejména při přiznávání některého z mimořádných služebních označení podle nové právní úpravy (kariérní řád státní služby) nebo pro případ služebního hodnocení. S tím je spojena i otázka, zda ve vztahu k osobnímu spisu státního zaměstnance lze rozhodnutí kárné komise ponechat v osobním spisu až do jeho zahlazení v souladu s dosavadní právní úpravou, nebo je třeba při nabytí účinnosti novely takové rozhodnutí vyjmout z osobního spisu.

Poradní sbor dospěl k závěru, že předmětná kárná opatření byla uložena a vykonána v souladu s původní právní úpravou, a proto je nelze, pouze s ohledem na změnu právní úpravy, zcela pominout. Poradní sbor analogicky poukázal na úpravu v rejstříku trestů, v němž také v případě zrušení určitého trestného činu nedochází automaticky k výmazu již uloženého trestu za takový trestný čin. Pro shora uvedené účely je proto **ve vztahu k zahlazení kárných opatření a jejich režimu vynětí z osobního spisu třeba i nadále postupovat podle rušené právní úpravy obsažené v § 97 zákona o státní službě ve znění před novelou. Taková kárná opatření je nutno rovněž zohlednit v případech předvídaných zákonem o státní službě ve znění po novele.**