

Konec kárné odpovědnosti ve státní službě – kárná řízení v číslech¹⁾

Úvod

Správní disciplinární odpovědnost představuje tradiční a svébytnou větev správního trestání. V teorii bývá vymezována jako odpovědnost fyzických osob, které jsou ve zvláštním veřejnoprávním vztahu k určité instituci, typicky ve služebním či obdobném poměru ke státu (úřednický aparát, ozbrojené síly) nebo k profesní komoře či jiné instituci (veřejná vysoká škola). Subjektem disciplinárního deliktu může být jen osoba, která do dané instituce náleží a podléhá jejímu vnitřnímu režimu. Objektem je zejména disciplína, právem stanovený vnitřní řád, kázeň a organizace fungování instituce, ale též profesní etika, odbornost výkonu povolání a důvěryhodnost daného stavu či služby navenek. Typické rysy tohoto režimu zahrnují obecně formulované skutkové podstaty (porušení služebních či stavovských povinností), vlastní škálu disciplinárních sankcí (od morálních přes majetkové až po zánik poměru k dané instituci) a mnohdy samostatný procesní rámec vedený před zvláštním disciplinárním orgánem.²⁾

Před novelou zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě³⁾, odpovídala úprava kárné odpovědnosti státních zaměstnanců tomuto „učebnicovému“ modelu v prakticky čisté podobě. Kárným proviněním bylo zaviněné porušení služební kázně, služební kázeň byla legálně definována a na kárné provinění navazovala odstupňovaná soustava kárných opatření (od písemné důtky po propuštění ze služebního poměru). Kárnou pravomoc vykonávaly kárné komise I. a II. stupně, konstruované jako kolegiální orgány s určitou mírou institucionální nezávislosti a s relativně formalizovaným řízením. Zákon tak pro státní službu vytvářel plnohodnotný disciplinární pilíř správního trestání s vlastním pojmovým aparátem i institucionální infrastrukturou.

^{*)} Autorka působí na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹⁾ Autorka děkuje Sekci pro státní službu za součinnost a za poskytnutí dat shromážděných od služebních úřadů. Poděkování patří pracovníkům Sekce pro státní službu, nejvyššímu státnímu tajemníkovi PhDr. Jindřichu Fryčovi, personální ředitelce sekce a ředitelce Odboru státní služby Mgr. Zuzaně Brücknerové a ředitelce Odboru systemizace a řízení ve věcech státní služby Mgr. Aleně Svobodové.

²⁾ Prášková, Helena. Oddíl 8. Správní disciplinární delikty. In: Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 321, marg. č. 609. Dostupné v beck-online.

³⁾ Zákon č. 448/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Od 1. ledna 2025 novelou zákona o státní službě⁴⁾ došlo nikoli pouze k dílčímu „přeladění“ stávajícího kárného režimu, ale fakticky k jeho zániku. Pojem služební kázně a kárného provinění z úpravy mizí, část věnovaná kárné odpovědnosti je přejmenována na „porušení povinnosti státního zaměstnance a drobné nedostatky ve službě“, ruší se kárné komise i kárné řízení a místo klasických kárných opatření nastupuje kombinace manažerské výtky, písemného napomenutí uloženého služebním orgánem a v závažnějších případech rozhodnutí o skončení služebního poměru. Těžiště reakce na porušení povinností se tak přesouvá z autonomního, veřejnoprávně-disciplinárního režimu do logiky personálních rozhodnutí, která jsou svou strukturou a argumentací výrazně bližší pracovněprávní úpravě porušení pracovních povinností.

Cílem tohoto příspěvku je (i) popsat, jak novela zákona o státní službě účinná od 1. ledna 2025 mění konstrukci odpovědnosti za porušení povinností státních zaměstnanců, (ii) vyložit její hlavní normativní důsledky z hlediska systematiky správního trestání, a především (iii) konfrontovat argumenty důvodové zprávy s empirickými daty o reálném fungování kárného systému v době jeho existence. Přínosem textu je publikace dosud nezveřejněných dat o četnosti a výsledcích kárných řízení, která byla získána přímo od služebních úřadů a doplněna analýzou činnosti kárné komise II. stupně. Tato evidence dosud v odborné debatě chyběla, a nebylo proto možné kvalifikovaně posoudit, jak intenzivně byl disciplinární režim ve státní službě skutečně využíván.

Právní úprava před novelou

Před novelou byla část čtvrtá zákona systematicky věnována „kárné odpovědnosti“ (§ 87 až 97). Východiskem byla definice služební kázně (§ 87) a navazující definice kárného provinění jako zaviněného porušení služební kázně (§ 88 odst. 1). Kárná opatření byla v § 89 odst. 2 vymezena taxativně, jednalo se o písemnou důtku, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru. Zákon zároveň zakotvoval zásadu individualizace sankce a možnost upustit od jejího uložení, postačilo-li samotné projednání věci (§ 89 odst. 3 a 6). Kárná odpovědnost zanikala, pokud do jednoho roku od spáchání provinění nebylo zahájeno kárné řízení (§ 90).

Institucionálně byla kárná pravomoc svěřena kárným komisím I. a II. stupně. Komise byly tříčlenné, s povinným právnickým vzděláním alespoň u jednoho člena. Významným prvkem byla formálně zakotvená nezávislost kárných komisí, které byly usnášeníschopné za přítomnosti všech členů a rozhodovaly většinou hlasů; člen se nesměl zdržet hlasování (§ 91 odst. 5). Zároveň platilo, že se při rozhodování v kárném řízení „neřídí příkazy představených“ (§ 91 odst. 5). Jednotlivými úkony v řízení (s výjimkou vydání rozhodnutí) mohli být pověřeni jiní státní zaměstnanci (§ 91 odst. 6), rozhodnutí však náleželo kolegiálnímu orgánu.

⁴⁾ Tamtéž.

Úprava tak vytvářela dvoustupňovou strukturu disciplinárního rozhodování. Prvostupňové komise se zřizovaly u služebních úřadů, pokud v něm službu vykonávalo alespoň 25 státních zaměstnanců. Nebylo-li možné komisi zřídit, byla příslušná komise u nadřízeného služebního úřadu, a neměl-li nadřízený úřad, kárná komise I. stupně zřízená v Ministerstvu vnitra (§ 92 odst. 1). Kárná komise II. stupně se zřizovala v Ministerstvu vnitra (§ 93) a byla odvolacím orgánem ve věcech kárné odpovědnosti (§ 168).

Právní úprava po novele

Novela radikálně přetvořila konstrukci části čtvrté. Pojem „kárné provinění“ je ze zákona vypuštěn. Je nahrazen slovním spojením „zaviněné porušení povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů vztahujících se k výkonu služby, ze služebních předpisů a příkazů“. Zákonodárce se tak terminologicky přibližuje zákoníku práce, který rovněž vychází z porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci.

Institut výtky (§ 88) i po novele nadále zůstává nástrojem pro řešení „drobných nedostatků ve službě“. Představený může nedostatky zaměstnanci ústně nebo písemně vytknout, přičemž písemná výtka se založí do osobního spisu na dobu jednoho roku a poté se vyřadí. Oproti předchozí úpravě je však zřetelnější akcent na to, že výtka je manažerský nástroj, který má být využíván skutečně jen pro drobné nedostatky, nikoli, terminologií důvodové zprávy⁵⁾, pro porušení služební kázně jako takové. Zároveň již výtku nemůže ukládat služební orgán, ale pouze představený.

Závažnější porušení povinností je postihováno písemným napomenutím (§ 89). Služební orgán (nikoli již představený) může uložit napomenutí za zaviněné porušení povinností vyplývajících z právních předpisů, služebních předpisů a příkazů k výkonu služby. Písemné napomenutí tak nahrazuje kárná opatření v případech, kdy není důvod ke skončení služebního poměru a stává se základním formálním postihem za zaviněné porušení povinností. Na rozdíl od dřívější úpravy zákon zavádí jediné „sankční“ opatření v podobě napomenutí a pro závažnější případy odkazuje na skončení služebního poměru podle jiných ustanovení. Písemné napomenutí lze uložit nejpozději do 15 měsíců ode dne, kdy k porušení povinností došlo (§ 89 odst. 1). Písemné napomenutí se ukládá do osobního spisu na 18 měsíců, po jejichž uplynutí se ze spisu vyřazuje.

Dřívější praxe podle důvodové zprávy „směšovala“ písemnou výtku a písemnou důtku jakožto kárné opatření ukládanou v kárném řízení, což vedlo k nejednotnému ukládání sankcí ze strany představených, kárných komisí a služebních orgánů. Představení váhali, zda určité porušení kázně řešit rychlou výtkou, nebo je již třeba zahájit formální kárné řízení. Novela proto výtku jednoznačně vymezuje jako prostředek k vytknutí drobných nedostatků a výslovně omezuje její subjekty, neboť výtku může udělit pouze představený, nikoli již služební orgán, jehož nástrojem má být výhradně písemné napomenutí za porušení povinností.

⁵⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 448/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Shrnuto, po novele „zaviněné porušení povinností státního zaměstnance“ již není postihováno prostřednictvím kárného řízení a ukládání kárných opatření. Namísto toho bude méně závažné porušení postihováno písemným napomenutím služebního orgánu, zatímco při závažném a zvláště závažném porušení povinností bude následkem rozhodnutí o skončení služebního poměru vydané služebním orgánem. Služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru také tehdy, bylo-li státnímu zaměstnanci uloženo třetí písemné napomenutí (§ 72 odst. 1).

Deklarované důvody změny a potenciální rizika

Důvodová zpráva⁶⁾ rámuje novelu jako systémový odklon od kárné odpovědnosti k jednoduššímu modelu odpovědnosti za porušení povinností, inspirovanému pracovním právem. Hlavní argumenty lze shrnout do tří okruhů. Zprvé, snaha o terminologické a koncepční přiblížení zákoníku práce, včetně převzetí rozlišení intenzity porušení povinností a možnosti využít existující judikaturu při jejich hodnocení. Zadruhé, kritika kárných řízení jako neefektivních, administrativně náročných a nepřiměřeně dlouhých. Členové kárných komisí I. stupně často neměli zkušenost se sankčním správním řízením, což vedlo k procesním vadám a následnému rušení rozhodnutí v odvolacím řízení. Zatřetí, snaha „odbřemenit“ služební úřady od agendy spojené se zřizováním komisí a organizací jejich činnosti.

Současně si byl předkladatel vědom možného zvýšení korupčního či mocenského rizika spojeného s koncentrací pravomoci u služebních orgánů. Důvodová zpráva proto zdůrazňuje zachování dvojinstančnosti služebního řízení, možnost podat stížnost a využít správní soudnictví, a u nejvyšších státních úředníků přenesení kárné pravomoci na nezávislou služební komisi. Dle stávající úpravy se zřizuje služební komise (§ 162a), která rozhoduje ve vymezených personálních věcech vrcholných představitelů státní služby (zejm. o odvolání z vedoucího místa) nahradit "o odvolání ze služebního místa představeného a o skončení služebního poměru u vyjmenovaných funkcí). Proti jejímu rozhodnutí není odvolání přípustné a nadřízeným služebním orgánem je v těchto věcech opět sama služební komise. Komise má 5 členů jmenovaných vládou (2 na návrh prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a 1 na návrh veřejného ochránce práv) na funkční období 7 let.

Z hlediska systematiky veřejného práva však změna znamená ztrátu kolegiálního disciplinárního orgánu a oslabení prvků, které dosud odlišovaly kárnou odpovědnost od jiných forem personálního rozhodování. Hodnocení, zda převládnou přínosy nebo rizika, přesahuje možnosti tohoto textu, nepochybné však je, že jde o zásah do samotné podstaty disciplinárního pilíře služebního poměru.

Empirický obraz fungování kárných komisí

Důvodová zpráva opírá systémový odklon od kárné odpovědnosti mimo jiné o tezi neefektivity a administrativní náročnosti kárných řízení. Pro posouzení této teze však dosud chyběla základní informace o tom, jak často byla kárná řízení

⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 448/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

ve státní službě vedena a s jakými výsledky. Z tohoto důvodu předkládáme soubor dat pokrývající období od zavedení kárných komisí do jejich zrušení. Data byla získána přímým oslovením služebních úřadů, které zřizovaly kárné komise I. stupně, a doplněna analýzou agendy kárné komise II. stupně.

Na základě dat získaných cíleným oslovením služebních úřadů, které zřizovaly kárné komise I. stupně, lze poprvé kvantifikovat skutečný rozsah využívání kárného řízení ve státní službě v celé době existence těchto komisí až do jejich zrušení v roce 2024 (s legislativní návazností k 1. 1. 2025). Z informací od ministerstev a dalších ústředních správních úřadů, jakož i jejich podřízených služebních úřadů⁷⁾, vyplývá, že v celé době existence kárných komisí bylo zahájeno celkem 272 kárných řízení. Toto číslo je třeba chápat jako minimální (dolní) odhad, neboť evidence na jednotlivých úřadech není vedena jednotným způsobem a v jednotlivých případech mohlo dojít k neúplnosti podkladů. Již tento základní souhrn nicméně ukázal výraznou nerovnoměrnost mezi úřady a resorty – část služebních úřadů nevykázala ve sledovaném období žádné řízení, zatímco u velkých organizačních soustav se agenda koncentrovala do desítek případů. Vedle rozdílů v četnosti se liší i výsledkový obraz – typicky převažují zastavení řízení a mírnější kárná opatření (písemná důtka či snížení platu), nicméně jsou doloženy i výjimečné případy nejpřísnější sankce (propuštění) a dále i situace, kdy bylo od uložení kárného opatření upuštěno.

Detailnější pohled přináší kompletní údaje o činnosti kárné komise II. stupně za celé období jejího fungování. Celkově se jedná o 114 řízení vedených v období od října 2016 do prosince 2024, přičemž počet rozhodovaných věcí se v čase výrazně měnil (maximum v roce 2018: 23 věcí, minimum v roce 2023: 5 věcí). Z agendy, která se dostala ke kárné komisi II. stupně, očekávaně tvořily největší podíl případy, v nichž kárná komise I. stupně rozhodla o vině a uložila kárné opatření (minimálně 63; cca 55 % z celkových 114 řízení). Šlo přitom často o nejzávažnější postihy: propuštění ze služebního poměru bylo uloženo ve 25 případech (21,9 %) a odvolání ze služebního místa představeného v 5 případech (4,4 %). Dále bylo ve 20 případech (17,5 %) uloženo snížení platu a ve 13 případech (11,4 %) písemná důtka. Významná část agendy se týkala namítané podjatosti (29 případů; 25,4 %). Z důvodové zprávy vyplývá, že případy propuštění ze služebního poměru, které kárná komise II. stupně potvrdila, se soustřeďovaly do několika typových oblastí: dlouhodobá neomluvená nepřítomnost na pracovišti či nedostavení se na nové pracoviště po převedení, požívání alkoholu na pracovišti (případně odmítnutí dechové zkoušky), opakované vulgární a agresivní chování vůči kolegům, zásahy do majetkové sféry služebního úřadu (např. podvodné čerpání záloh, přivlastnění svěřených pracovních pomůcek, nedovolené přesuny majetku) a manipulace s evidencí docházky.⁸⁾

V rozhodovací činnosti samotné kárné komise II. stupně nejčastěji docházelo k zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí kárné komise I. stupně

⁷⁾ S výjimkou Ministerstva vnitra, jehož údaje nejsou v analýze I. stupňových kárných komisí zahrnuty, se jedná o data od všech ústředních správních úřadů a jim podřízených úřadů.

⁸⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 448/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

podle § 90 odst. 5 správního řádu⁹⁾ (28 případů; 24,6 %), dále ke zrušení a vrácení věci k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (21 případů; 18,4 %), ke změně rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (20 případů; 17,5 %) a ke zrušení rozhodnutí a zastavení řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu (13 případů; 11,4 %).

Závěr

Novela zákona o státní službě představuje zásah do disciplinární větve správního trestání, opouští model kárného provinění projednávaného kolegiálním orgánem a nahrazuje jej kombinací manažerských a personálních nástrojů, koncepčně bližších pracovněprávní logice. Reálná data o fungování kárných komisí I. stupně i kárné komise II. stupně, která jsou v tomto článku publikována poprvé a která zachycují celé období jejich existence, ukazují, jak byl kárný systém reálně využíván. Aktuálnost těchto zjištění podtrhuje i pokračující legislativní vývoj. Na sklonku roku 2025 byl předložen poslanecký návrh zákona o státních zaměstnancích, který má tendenci přibližovat právní poměry státních zaměstnanců pracovněprávnímu režimu založenému na zákoníku práce.¹⁰⁾

Shrnutí:

Článek analyzuje proměnu odpovědnostního režimu ve státní službě po novele zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, účinné od 1. ledna 2025, která ruší kárné komise i kárné řízení. Současně poprvé publikuje souhrnná data získaná od komisí I. stupně a z agendy kárné komise II. stupně o četnosti a výsledcích kárných řízení. Empirická zjištění poskytují základ pro věcnější hodnocení fungování systému a debat o jeho proměně směrem k pracovněprávní logice.

Klíčová slova: státní služba, správní disciplinární delikt, kárná odpovědnost, kárné řízení, kárná komise.

The end of disciplinary liability in the civil service - disciplinary proceedings in number – summary:

The article analyses the transformation of the accountability regime in the Czech civil service following the amendment to Act No. 234/2014 Coll. (Civil Service Act), effective from 1 January 2025, which abolishes disciplinary commissions and disciplinary proceedings. It also publishes, for the first time, consolidated data obtained from first-instance commissions, as well as from the casework of the second-instance disciplinary commission, on the frequency and outcomes of disciplinary proceedings. These empirical findings provide a basis for a more evidence-based assessment of how the system operated and for ongoing debates about its further shift towards labour-law logic.

Keywords: civil service, administrative disciplinary offense, disciplinary liability, disciplinary proceedings, disciplinary commission.

⁹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁰⁾ Návrh skupiny poslanců na vydání zákona o právních poměrech státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech (zákon o státních zaměstnancích). Návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk 77/0 dne 29. 12. 2025.