

Vladimír Sládeček*)

K disciplinární odpovědnosti ve veřejné správě

Helenu Práškovou znám dlouhá léta, ale kdy jsme se setkali poprvé, to se mi nevybavuje. Trochu lépe jsme se poznali někdy v 80. letech minulého století, kdy jsme společně prováděli empirické šetření národních výborů, což byla akce Ústavu státní správy (kde jsem tehdy pracoval) a Právnické fakulty UK (kde již tehdy učila Helena). Pokud si dobře vzpomínám, zkoumali jsme národní výbor v Hrušovanech nad Jeviškou. Kolegy na fakultě jsme se stali na počátku přelomových 90. let.

Z již historických, přívětivých a přátelských porad katedry správního práva a správní vědy mi utkvělo Helenino přesvědčivé obhajování názorů k probíraným (právníckým) otázkám. Cením si jejích leckdy překvapivě detailních znalostí i praktických zkušeností z oboru. Vždy mi pak zdvihne náladu její pozitivní naladění a smysl pro nevážný humor.

Jak je známo, v nedávné době Helena opakovaně trpěla závažnými zdravotními problémy. Zdá se, že je to již na dobré cestě. A proto ji přeji do dalších let především hodně zdraví. A také nějaké další články či publikace, zejména z její oblíbené oblasti správního práva trestního.

Úvod

Tak trochu na okraji systematického zájmu správního práva (trestního) se u nás – kromě úpravy civilní státní služby – ocitá oblast disciplinárních deliktů. Příliš pozornosti této problematice nevěnuje ani odborná literatura,¹⁾ často jde o příspěvky staršího data.²⁾ Světlou výjimku představuje učební text M. Kopeckého.³⁾

*) Autor působí na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

¹⁾ Srov. HEJČ, D. Reforma správního trestání a disciplinární delikty. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., VALDHANS, J. (eds.) Dny práva 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy. Acta Universitatis Brunensis.Iuridica vol. 619. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 102 a násl. KOREPINA, A. Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slovensku. In: Tamtéž, s. 131 a násl. K situaci ve Slovenské republice srov. KOŠIČIAROVÁ, S. Princíp humánnosti trestania a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií. In: VRABKO, M. a kol. Verejná správa na rázcestí. Bratislava: Univezita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 146 an. KOŠIČIAROVÁ, S. Zásada nemo tenetur se ipsum accusare v konaní o disciplinárnmí previnení člena samosprávnej stavovskej korporácie. In: SKUĽOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) Výzvy správního práva a správního soudnictví. Pocta k 70. narodeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 299 an.

²⁾ MATES, P., MAZANEC, M. Disciplinární správní delikty. Právník, 1997, č. 7. MATES, P. Disciplinární delikty podle zákona o vysokých školách. Právo a podnikání, 1998 č. 12. NEUMANNOVÁ, H. Správní disciplinární delikty podle zákonů o profesních samosprávách. Správní právo, 2001, č. 3. SOVOVÁ, O. Proces před orgány profesních komor, disciplinární řízení. Zdravotnictví a právo, 2003, č. 8. SOVOVÁ, O. K aktuálním otázkám disciplinárního řízení. Zdravotnictví a právo, 2010, č. 4.

³⁾ KOPECKÝ, M. Správní disciplinární delikty. In: KOPECKÝ, M. Správní právo, Obecná část.

Pokusím se na několika stránkách provést jakýsi přehled současné právní úpravy disciplinárních deliktů ve veřejné správě. Nejprve stručně nastíním úpravy na úseku státní správy, abych posléze podal výklad k samosprávě, zejména profesní. Jelikož mi jde o seznámení se s odpovědností za deliktní jednání, ponechávám stranou případné kázeňské odměňování.

Oblast státní správy

Postupujeme-li chronologicky od vzniku samostatné České republiky,⁴⁾ vcelku nepřekvapuje, že nejdříve existovala právní úprava kázeňské odpovědnosti vojáků (z povolání),⁵⁾ provedená zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon č. 221/1999 Sb.“).⁶⁾ V části nadepsané *Kázeňská pravomoc, kázeňské odměny, kázeňské tresty a jejich ukládání* najdeme vymezenou kázeňskou pravomoc (§ 50), definovaný kázeňský přestupek (§ 51), upraven zápis do evidence přestupků (§ 51a), kázeňské odměny (§ 52), kázeňské tresty (§ 53), postup při ukládání kázeňských trestů (§ 54 až 57) a zahlazení kázeňského trestu (§ 58). Nicméně jde o základní úpravu, neboť prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil stanoví ve vojenském řádu podrobnou úpravu vojenského kázeňského práva (§ 50 odst. 3).

Kázeňskou pravomoc mají v celém rozsahu prezident republiky a ministr obrany; v rozsahu stanoveném ve vojenských řádech služební orgány a nadřízení. K rozhodování o udělování kázeňských odměn a ukládání kázeňských trestů mohou orgány s kázeňskou pravomocí zřizovat kázeňské komise jako poradní orgány (§ 52 odst. 2). *Kázeňský přestupek* je definován jako zaviněné jednání (vojáka), které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního zákona (§ 51 odst. 1), nicméně jako kázeňský přestupek se „vyřídí“ též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise (§ 51 odst. 2). Mezi *kázeňské tresty*, které se ukládají za kázeňské přestupky patří: a) napomenutí, b) písemná důtka, c) výstraha pro neodpovědný výkon služby a d) snížení služebního platu až o 15 % až na dobu 6 měsíců. Postačí-li k nápravě vojáka a k obnovení služební kázně vytknutí méně závažného jednání, které má znaky kázeňského přestupku, kázeňský trest se neuloží (§ 54 odst. 1).

Na rozdíl od správního řádu, kdy postačuje, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3, což platí i pro přestupky), zákon č. 221/1999 Sb. stanoví pravidlo přísnější: před uložením kázeňského trestu se musí úplně a přesně zjistit skutkový stav (§ 54 odst. 2). Vojákovi se také musí

Praha: C. H. Beck, 2023, s. 316 a násled.

⁴⁾ Pomíjím již neplatnou úpravu podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, které se vztahovala i na příslušníky některých dalších ozbrojených sborů. Také ponechávám stranou kárnou odpovědnost strážníků, kteří podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, podléhají (s jistými odchylkami) režimu zákoníku práce. Lze však snad poukázat na možnost strážníka spáchat specifický přestupek podle § 28 odst. 2 cit. zákona.

⁵⁾ Kázeňská pravomoc se vztahuje také na vojáky v záloze, kteří nastoupili k výkonu činné vojenské služby (§ 17 zákona č. 45/2016 Sb., o službě vojáků v záloze).

⁶⁾ Předchozí právní úprava z konce padesátých let (zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků) platila do konce 90. let, byť v novelizované podobě.

umožnit, aby se mohl vyjádřit k věci, navrhopvat důkazy a hájit se (§ 54 odst. 2). Proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu lze podat *odvolání* do 15 dnů ode dne jeho doručení; do doby pro podání odvolání se nezapočítává doba nepřetržitého vojenského výcviku. Proti rozhodnutí prezidenta se nelze odvolat (§ 57 odst. 1). K zahlázení kázeňského trestu dochází tehdy, nedopustil-li se voják během 1 roku od pravomocného uložení kázeňského trestu dalšího kázeňského přestupku (§ 58 odst. 1).^{7), 8)} Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu je přezkoumatelné ve správním soudnictví.⁹⁾

Postupuje-li dále po časové ose, je třeba alespoň zmínit *zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků*. V případech těchto zaměstnanců však nejde o veřejnoprávní vztah (služební poměr), ale vztah pracovněprávní, pro který platí – s odchylkami stanovenými citovaným zákonem – zákoník práce.

V současné době¹⁰⁾ platí pro příslušníky bezpečnostních sborů, které jsou vypočteny v zákoně, tj. pro Policii České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správu České republiky, Vězeňskou službu České republiky, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace, pravidla stanovená *zákonem č. 361/2003 Sb., služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“). Jednotně je tedy upravena i kárná odpovědnost a řízení: kázeňský přestupek (§ 50) a kázeňský trest (§ 51) a ustanovení o ukládání kázeňských trestů (§ 186 až 189a).

Kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení (§ 51 odst. 1). Zákon č. 361/2003 Sb. rozeznává následující *kázeňské tresty*: a) písemné napomenutí, b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, c) odnětí služební medaile, d) odnětí služební hodnoty, e) pokuta, f) propadnutí věci, nebo g) zákaz činnosti (§ 52).

Z poměrně zevrubné úpravy ukládání kázeňských trestů stojí za zaznamenání některá pravidla. Především platí, že – na rozdíl od běžného přestupkového řízení – řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, vede služební funkcionář (vždy) ústně (§ 186 odst. 1). Příslušníkovi musí být před uložení kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhopvat důkazy a hájit se (§ 186 odst. 3); uplatňuje se *presumpce nevin*y (§ 186 odst. 4). Kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo, přičemž do běhu této lhůty

⁷⁾ Srov. též HUDEČEK, S. Současná praxe kázeňského trestání vojáků z povolání. *Správní právo*, 2022, č. 1.

⁸⁾ Ustanovení zákona č. 221/1991 Sb. o kázeňské pravomoci se pochopitelně také vztahují na vojáky působící ve vojenském zpravodajství (zákon č. 289/2005 Sb.), vojenské policisty (zák. č. 300/2013 Sb.) nebo na vojáky ve Vojenské kanceláři prezidenta republiky a v Hradní stráži (zákon č. 219/1999 Sb.).

⁹⁾ Srov. např. rozhodnutí NSS č. j. 6 As 94/2022-36 a 9 As 188/2023-28.

¹⁰⁾ V minulosti (za existence České republiky), jak již bylo uvedeno, většina bezpečnostních sborů až do přijetí zákona č. 361/2003 Sb. uplatňovala kázeňskou odpovědnost podle zákona č. zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Vlastní úpravu měla Bezpečnostní informační služba.

se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, soudní řízení správní nebo řízení o přestupku (§ 186 odst. 10). Proti rozhodnutí se lze *odvolat* (§ 190), připadá v úvahu také přezkum ve správním soudnictví.¹¹⁾

Obecnou úpravu, která se uplatňuje vůči většině zaměstnanců v oblasti státní správy přinesl – po neúspěšném pokusu z roku 2002¹²⁾ – teprve zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Kárnou odpovědnost tento zákon donedávna podrobně upravoval v části čtvrté (§ 87 až 97) a v řadě základních rysů se blížila úpravě kárné odpovědnosti u bezpečnostních sborů. Nicméně zákonem č. 448/2024 Sb. byla uvedená úprava zrušena, resp. nahrazena (stručnou) regulací novou. Především se vypustila definice služební kázně a zavedla se dvě sankční opatření vůči státním zaměstnancům. *Výtka* (písemná výtka) obsahuje „vytknutí“ drobných nedostatků ve službě představeným (§ 88). *Písemné napomenutí* za porušení povinnosti státním zaměstnancem může uložit služební orgán za zaviněné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů, které se vztahují k výkonu služby, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu služby (§ 89). Uložení třetího písemného napomenutí může vést k ukončení služebního poměru. V podrobnostech lze odkázat na jiné autory.¹³⁾

Pro celkový obraz lze ještě uvést kázeňskou odpovědnost osob ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence. Zde však nejde o odpovědnost zaměstnanců: ti budou v prvních dvou případech disciplinárně odpovídat podle zákona č. 361/2003 Sb. a v posledním případě budou podléhat zákoníku práce. Kázeňská odpovědnost se zde vztahuje na „klienty“, tedy osoby omezené na svobodě.¹⁴⁾ Obdobně mají disciplinární odpovědnost žáci a studenti škol a školských zařízení, zaměstnanci ovšem spadají pod režim zákoníku práce.¹⁵⁾

Výkon kázeňské odpovědnosti soudců, soudních funkcionářů a státních zástupců, resp. toliko samotný úkon podání návrhu na kázeňské potrestání

¹¹⁾ Srov. např. rozhodnutí NSS č.j. 1 As 36/2010-44 a 2 As 429/2018-25.

¹²⁾ Šlo o 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), který nabyl účinnosti jen v zanedbatelné fragmentární části a účinnost zbylé (podstatné) části byla vícekrát odložena, až byla služebním zákonem zrušena. Regulaci správních disciplinárních deliktů obsahoval v § 70 až 79.

¹³⁾ Podrobněji a kriticky k současné úpravě kárné odpovědnosti a také k úpravám předchozím, včetně judikatury, srov. KOPECKÝ, M. K nové úpravě rozhodování o porušení povinnosti státního zaměstnance (*Správní právo*, 2025, č. 8). K civilní státní službě srov. též FRUMAROVÁ, K. Výtka dle zákona o státní službě – právní povaha, forma a důsledky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2022, č. 3. CHADIMA, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4. CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*, 2020, č. 9. CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2020, č. 4. CHADIMA, M. Služební kázeň státního zaměstnance – povinnosti vyplývající ze služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2022, č. 15-16. KEISLER, I. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 4. KOPECKÝ, M. K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti. *Jurisprudence*, 2016, č. 3. MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. Disciplinární právo státních zaměstnanců. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 5.

¹⁴⁾ K tomu srov. KOPECKÝ, M., 2023, s. 319.

¹⁵⁾ K tomu srov. Tamtéž, s. 323 a násl.

patrně můžeme také podřazovat pod výkon státní správy,¹⁶⁾ avšak vlastní rozhodnutí přísluší soudům.¹⁷⁾

Oblast samosprávy

V České republice postupně vznikla řada profesních samosprávných korporací. V nepřesném chronologickém pořadí¹⁸⁾ jde o následující zákony, které také – s jednou výjimkou – upravují kárnou či disciplinární odpovědnost: zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“),¹⁹⁾ zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky (dále jen „zákon č. 381/1991 Sb.“),²⁰⁾ zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře a Agrární komoře České republiky (úpravu kárné odpovědnosti nemá), zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád, dále jen „zákon č. 358/1992 Sb.“),²¹⁾ zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autORIZAČNÍ zákon, dále jen „zákon č. 360/1992 Sb.“),²²⁾ zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky (dále jen zákon č. 523/1992 Sb.“),²³⁾ zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon č. 85/1996 Sb.“),²⁴⁾ zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád, dále jen „zákon č. 120/2001 Sb.“),²⁵⁾ zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích (dále jen „zákon č. 417/2004 Sb.“)²⁶⁾ a zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech (dále jen „zákon č. 93/2009 Sb.“).²⁷⁾ Poměrně čerstvou

¹⁶⁾ Tak např. § 128 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech soudcích, uvádí, že návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti soudců podává orgán státní správy soudu. Že jde o výkon státní správy lze dovodit např. v návaznosti na § 123 odst. 1 písm. o) nebo § 124 odst. 1 písm. h) téhož zákona.

¹⁷⁾ Srov. § 86 až 90 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a § 27 až 31 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Procesní pravidla upravuje zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

¹⁸⁾ Jde o to, že v některých případech byly posléze přijaty nové zákony. Srov. další poznámky.

¹⁹⁾ § 18.

²⁰⁾ § 16 (čestná rada), § 17 a 18 (Disciplinární řízení).

²¹⁾ § 41 (kárná komise), § 45 až 51 (Dohled a kárné řízení),

²²⁾ § 20 až 22a (Disciplinární řízení), § 28 (stavovský soud).

²³⁾ § 10 odst. 1 (disciplinární komise), § 12 (Disciplinární opatření), § 13 (Řízení o disciplinárních opatřeních), § 14 (Odvolání), § 14a (Řízení o přestupcích).

²⁴⁾ Zejména § 32 až 35e (Kárná odpovědnost a kárné řízení), § 47 (Kárná komise), § 47a (Odvolací kárná komise). U advokátů, resp. právníků poskytujících právní pomoc, nešlo o úpravu první. Srov. zákon ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, a zákon ČNR č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované.

²⁵⁾ § 114 (Kárná komise), Hlava XI.: Kárná odpovědnost exekutora, kandidáta a koncipienta – § 116 a 117 (Obecná ustanovení), § 117až 120a (Kárné řízení proti kandidátovi a koncipientovi), § 121 (Kárné řízení proti exekutorovi), § 122 (Pozastavení výkonu exekutorského úřadu), § 123 (Zahlazení kárného postihu).

²⁶⁾ § 49 až 55 (Disciplinární odpovědnost a disciplinární řízení), § 58 písm. a) a § 62 (disciplinární komise). Původní úprava byla provedena zákonem č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích.

²⁷⁾ Hlava III: Kárná a jiná opatření a kárná a jiná řízení – § 25 (Kárná provinění a kárná opatření), 25a (Jiná opatření), § 25aa (Zvláštní ustanovení ke kárným a jiným opatřením), § 25b (Vyloučení z výkonu funkce člena řídicího orgánu auditorské společnosti), § 26 (Řízení o uložení kárného postihu nebo jiného opatření), § 27 (Zahlazení kárného nebo jiného opatření), § 27a (Zveřejnění rozhodnutí o uložení kárného nebo jiného opatření), § 36 (kárná komise). Opět nejde o úpravu první. Dané regulaci předcházely dokonce úpravy dvě: zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech

novinku představuje zřízení České komory zeměměřičů,²⁸⁾ ke kterému došlo na základě zákona č. 88/2023 Sb., jenž podstatně novelizoval zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví (dále jen „zákon č. 200/1994 Sb.“); přibyla také stručná úprava disciplinární odpovědnosti.²⁹⁾

Je vhodné poznamenat, že partie o disciplinárních deliktech se na zaměstnance (komor) vztahují jen podle některých úprav a v různém rozsahu, zákony zavazují na prvním místě členy příslušné komory a neplnoprávné členy, resp. uchazeče o členství (např. koncipienty, kandidáty apod.)

M. Kopecký ve své učebnici rozebírá základní rysy úpravy kárného řízení u jednotlivých samosprávných komor,³⁰⁾ pokusím se proto o vymezení určitých společných základních znaků těchto úprav.

Rozsah zákonné úpravy problematiky se dosti liší. Zejména u prvních zákonů z počátku 90. let minulého století se setkáváme s velmi stručnou úpravou, teprve novější úpravy, resp. později novelizované regulace již přinášejí poměrně zevrubnou úpravu, např. u auditorů, advokátů nebo notářů. Nicméně většina zákonů obsahuje ustanovení, že nejvyšší orgán komory schvaluje disciplinární či kárný řád (jako stavovský předpis).³¹⁾ Určitou výjimku představuje Advokátní komora, neboť zákon č. 85/1996 Sb. stanoví, že Ministerstvo spravedlnosti vydává právním předpisem (vyhláškou), po předchozím vyjádření Advokátní komory, kárný řád (§ 51 odst. 1).³²⁾

Všechny zákony specifikují zřízení a složení orgánu či *orgánů, které vykonávají disciplinární pravomoc*. Jsou nazvány různě: čestná rada (komory), kárný senát, stavovský soud, disciplinární komise apod. Tyto orgány se zpravidla skládají z (volených) členů komory. Většinou jde o stálý orgán. V některých případech má širší členskou základnu a jeho předseda jmenuje (nebo může jmenovat) z jeho členů členy kárných senátů.³³⁾ Někdy je zřizován kárný orgán *ad hoc* pro každou věc.³⁴⁾ Určitá specifika nalezneme u soudních exekutorů. Zde se ustavuje kárná komise, která má 9 členů, z toho 6 členů z řad soudců a 3 členy z řad exekutorů. Konkrétní kárné řízení se koná před tříčlenným kárným senátem jmenovaným předsedou kárné komise, který se skládá ze 2 členů kárné komise z řad soudců a z 1 člena kárné komise z řad exekutorů.³⁵⁾

Pouze některé (zejména novější) zákony stanoví, kdo může podat *návrh na zahájení kárného/disciplinárního řízení*, někdy označovaný jak kárná žaloba.³⁶⁾

a Komoře auditorů České republiky a zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech.

²⁸⁾ Franz Kafka by měl nepochybně radost.

²⁹⁾ § 16p (Stavovský soud), § 16q (Disciplinární provinění a disciplinární řízení).

³⁰⁾ KOPECKÝ, M., 2023, s. 319 – 323.

³¹⁾ Srov. § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., § 12 odst. 4 písm. b) zákona č. 381/1991 Sb., § 25 odst. 4 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., § 11 písm. d) zákona č. 523/1992 Sb., § 58 písm. b) 417/2004 Sb.

³²⁾ Srov. vyhlášku č. 244/1996 Sb., Advokátní kárný řád.

³³⁾ Srov. § 47 odst. 3 zák. č. 85/1996 Sb. a § 16p zákona č. 200/1994 Sb.

³⁴⁾ Srov. § 49 odst. 1 zákona č. 358/1992 Sb.

³⁵⁾ § 114 zákona č. 120/2001 Sb.

³⁶⁾ Srov. např. § 49 odst. 4 zákona č. 358/199 Sb., § 117 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb. nebo

Podobně jen některé úpravy stanoví, v jaké *subjektivní i objektivní lhůtě* lze podat návrh na zahájení disciplinárního řízení,³⁷⁾ někdy jsou specifikovány také náležitosti návrhu.³⁸⁾ Spíše opět jen pozdější úpravy stanoví některá *práva kárně obviněného v řízení*, např. hájit se, právo vyjádřit se k návrhu, navrhopat důkazy, klást svědkům a znalcům otázky apod.³⁹⁾ Často zákony o komorách stanoví, že řízení (v prvním stupni) je *obligatorně ústní*.⁴⁰⁾

Jen některé úpravy podávají podrobnější *definici* kárného/disciplinárního provinění/deliktu,⁴¹⁾ častěji se objevuje jen stručná charakteristiku s poukazem na (závažné) zaviněné porušení povinnosti stanovené daným zákonem, případně stavovským předpisem,⁴²⁾ event. dalšími akty.⁴³⁾ Výjimečně se rozlišuje intenzita deliktního jednání: (běžný) kárný delikt a závažný kárný delikt.⁴⁴⁾

Tresty ukládané za spáchání kárného deliktu označované jako disciplinární opatření nebo kárné opatření, se z velké míry shodují. Ve většině případů lze uložit (písemné) napomenutí,⁴⁵⁾ pokutu (v různém rozsahu),⁴⁶⁾ podmíněné nebo nepodmíněné vyloučení z komory, případně použít jinou formu přechodného nebo trvalého zbavení možnosti výkonu daného povolání. Napomenutí někdy nahrazuje písemná důtka.⁴⁷⁾ Výjimečně se objevuje mírnější opatření – výtka, která sice patrně nemá charakter trestu,⁴⁸⁾ nicméně někdy je možné ji napadnout u kárných soudů.⁴⁹⁾

§ 16q odst. 3 zákona č. 200/1994 Sb.

³⁷⁾ Např. lhůta dvou měsíců a jednoho roku (§ 17 odst. 3 zákona č. 381/1991 Sb.), lhůta šesti měsíců a 3 let (§ 49 odst. 5 zákona č. 358/1992 Sb., § 13 odst. 1 zákona č. 523/1992 Sb., § 50 odst. 2 zákona č. 417/2004 Sb., § 16q odst. 3 zákona č. 200/1994 Sb.), lhůta jednoho roku a 3 let (§ 33 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb.). Určitou výjimku představuje § 26 odst. 2 zákona č. 93/2009 Sb., který stanoví toliko objektivní lhůtu nepoměrně delší, a to 6 let.

³⁸⁾ Srov. např. § 49 odst. 6 zákona č. 358/1992 Sb. a § 117 odst. 3 zákona č. 120/2001 Sb.

³⁹⁾ Srov. např. § 21 odst. 4 zákona č. 360/1992 Sb., § 33 odst. 5 zákona č. 85/1996 Sb., § 118 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb.

⁴⁰⁾ Srov. např. § 49b odst. 5 zákona č. 358/1992 Sb., § 21 odst. 4 zákona č. 360/1992 Sb., § 119 odst. 5 zákona č. 120/2001 Sb.

⁴¹⁾ Srov. § 48 odst. 2 zákona č. 358/1992 Sb., § 116 odst. 2 až 5 zák. č. 120/2001 Sb.

⁴²⁾ Srov. § 20 odst. 1 zákona č. 260/1992 Sb., § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., § 49 odst. 2 zákona č. 417/2004 Sb.

⁴³⁾ Např. ust. § 25 odst. 1 zákona č. 93/2009 Sb. stanoví: Kárným proviněním je zaviněné porušení povinnosti stanovené tímto zákonem, jiným právním předpisem upravujícím výkon auditorské činnosti, etickým kodexem, vnitřními předpisy Komory, auditorskými standardy podle § 18, které není přestupkem podle hlavy XI.

⁴⁴⁾ Srov. § 116 odst. 2 až 5 zákona č. 120/2001 Sb.

⁴⁵⁾ Často se vedle napomenutí uvádí přísnější forma veřejného napomenutí (§ 32 odst. 3 písm. b) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 116 odst. 6 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., § 49 odst. 2 písm. b) zákona č. 417/2004 Sb., § 25 odst. 3 písm. b) zákona č. 93/2009 Sb.).

⁴⁶⁾ Od poměrně nízkých částek od 3000 až 30000 Kč (v předpisech zůstává chybné označení Kčs) podle § 18 odst. 3 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. nebo podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 381/1991 Sb. až po částky nepoměrně vyšší: až do výše 2.500000 podle § 116 odst. 6 písm. c) zákona č. 120/2001 Sb.

⁴⁷⁾ Srov. § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb. a § 16q odst. 1 zákona č. 200/1994 Sb.

⁴⁸⁾ Podle § 47 zákona č. 358/1992 Sb. platí, že drobné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v chování orgánů vykonávající dohled notářů vytkne.

⁴⁹⁾ Srov. § 2 písm. b) bod 3. zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, podle kterého kárný soud také posuzuje kárnou odpovědnost soudního exekutora za drobné nedostatky v exekuci a další činnosti soudního exekutora nebo drobné poklesky

Většina zákonů stanoví *požadavky na rozhodnutí*: musí být písemné, obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.⁵⁰⁾

Větší část úprav umožňuje *podání opravného prostředku* proti prvostupňovému rozhodnutí o kárném provinění, který se projedná v rámci samosprávné korporace. Zpravidla se mluví o odvolání, které je možné podat ve lhůtě 15 dnů od doručení rozhodnutí. O odvolání pochopitelně rozhoduje jiný orgán komory než ten, který vydal prvoinstanční rozhodnutí. Ve čtyřech případech rozhoduje výkonný orgán komory (představenstvo nebo presidium),⁵¹⁾ dvakrát je to upraveno odlišně: rozhodovací pravomocí disponuje tříčlenný odvolací senát komory ustanovený z členů představenstva komory⁵²⁾ nebo tříčlenný senát ustanovený z členů odvolací kárné komise.⁵³⁾

Opravný prostředek (v rámci samosprávy) nezná zákon č. 93/2009 Sb., ani zákon č. 220/1991 Sb. Ten posledně uvedený však výslovně mluví o možnosti podat opravný prostředek k soudu podle původní úpravy popřevratového správního soudnictví (§ 18 odst. 4 a 5).⁵⁴⁾ Znamená to tedy, že stejně jako v případě zákona č. 93/2009, se člen komory může přímo bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí podle s. ř. s.

Zákon č. 120/2001 Sb. pak výslovně stanoví, že proti rozhodnutí kárného senátu není odvolání přípustné (§ 120a odst. 4). V návaznosti na postavení jiných profesních samosprávných korporací by se tak mohl zdát logickým závěrem, že rozhodnutí o uložení trestu *soudnímu exekutorovi* lze napadnout ve správním soudnictví (k tomu srov. též dále). Zřejmě vzhledem ke specifické činnosti soudních exekutorů nicméně existuje zvláštní úprava obsažená v *zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů* (dále jen „zákon č. 7/2002 Sb.“). Podle tohoto zákona kárné soudy „posuzují“ kárnou odpovědnost za kárné provinění, nejde tedy o přezkum rozhodnutí (ve správním soudnictví). V prvním stupni rozhodují ve věcech soudních exekutorů vrchní soudy a ve druhém stupni Nejvyšší správní soud, resp. specificky složené kárné senáty těchto soudů. Samotný zákon č. 120/2001 Sb. obsahuje ustanovení o oprávnění toliko kárného žalobce podat žalobu podle zákona č. 7/2002 Sb. proti některým rozhodnutím kárného senátu za podmínky, že shledá k jejímu podání závažný veřejný zájem, přičemž se odkazuje na § 66 s. ř. s.⁵⁵⁾

v chování soudního exekutora a za drobné nedostatky v činnosti nebo drobné nedostatky v chování zaměstnanců soudního exekutora, pokud byly soudnímu exekutorovi vytknuty podle exekučního řádu.

⁵⁰⁾ Např. § 17 odst. 4 zákona č. 381/1991 Sb., § 13 odst. 4 zákona č. 523/1992 Sb., § 34b odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., § 51 odst. 2 zákona č. 417/2004 Sb.

⁵¹⁾ Srov. § 22 odst. 2 zákona č. 360/1992 Sb., § 52 odst. 2 zák. 417/2004 Sb., § 14 zákona č. 523/1992 Sb. a § 16q odst. 7 zákona č. 200/1994 Sb.

⁵²⁾ § 18 odst. 3 zák. č. 381/1991 Sb.

⁵³⁾ § 35 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb.

⁵⁴⁾ Úprava byla tehdy obsažena v části páté o. s.ř. (§ 244 a násl.) Podrobněji k této historické úpravě srov. např. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996.

⁵⁵⁾ Kárný žalobce je oprávněn podat žalobu podle zvláštního právního předpisu 21/ proti rozhodnutí kárného senátu podle § 120 odst. 1 až 3, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem (§ 120a odst. 5).

Dále pak stanoví, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, které není trestem za disciplinární delikt (§ 122 odst. 1), lze podat žalobu u soudu (§ 122 odst. 4); v poznámce se odkazuje na § 247 a násl. o. s. ř.

Některé zákony – kromě odkazu na kárný řád – stanoví možnost *podpůrného použití* některých *procesních předpisů*. Tak zákon č. 358/1992 Sb. uvádí, že v řízení se použijí obdobně některá ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a správního řádu.⁵⁶⁾ Zákon č. 360/1992 Sb. nabízí širší subsidiární využití správního řádu, byť podmíněné, resp. přednost má kromě zákona také zvláštní úprava ve vnitřních předpisech.⁵⁷⁾ Zákon č. 85/1996 Sb. počítá s přiměřeným použitím trestního zákoníku při ukládání některých trestů, v řízení s obdobným použitím některých ustanovení správního řádu a přiměřeným použitím trestního řádu.⁵⁸⁾ Zákon č. 120/2001 Sb. odkazuje na přiměřené podpůrné použití zákona č. 7/2002 Sb.⁵⁹⁾

Mám za to, že podpůrné použití správního řádu lze dovodit již z § 1 samotného správního řádu, takže možnost jeho subsidiární aplikace se ani nemusí uvádět. Nabízí se však otázka, zda je možné upřednostnit použití stavovského předpisu před zákonem, tedy správním řádem, jak je někdy stanoveno. Stavovský předpis, resp. jeho část tak fakticky nabývá právní síly a postavení zvláštní zákonné úpravy. Taková konstrukce se zdá přinejmenším nezvyklá.

Namísto odkazů na trestní předpisy bych spíše uvažoval o stanovení subsidiárního použití zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Jak již bylo naznačeno, rozhodnutí o kárných deliktech mají charakter rozhodnutí z oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 spr. řádu,⁶⁰⁾ a proto jsou – s uvedenou výjimkou soudních exekutorů – *přezkoumatelná ve správním soudnictví*. Většinou však ustanovení o možném soudním přezkumu chybí. Nicméně podle mého názoru by v souladu se zásadou *superfluum non nocet* nevadilo, kdyby zákony o profesních komorách obsahovaly stručné ustanovení o přezkoumatelnosti nejen (zpravidla druhoinstančních) rozhodnutí o kárných

⁵⁶⁾ Má jít pouze o ustanovení upravující dokazování a zajištění účelu a průběhu řízení (§ 49a odst. 2).

⁵⁷⁾ Nestanoví-li tento zákon nebo vnitřní předpisy Komory něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v disciplinárním řízení ustanovení správního řádu (§ 21 odst. 3). Totožné znění srov. § 16q odst. 5 zákona č. 200/1994 Sb.

⁵⁸⁾ Pro ukládání kárného opatření se použijí přiměřeně ustanovení trestního zákoníku upravující úhrnný a souhrnný trest a ukládání společného trestu za pokračování v trestném činu (§ 32 odst. 8). V kárném řízení o kárném provinění se použijí obdobně ustanovení upravující zajištění účelu a průběhu řízení podle správního řádu (§ 33 odst. 6). Nestanoví-li tento zákon nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu (§ 35e odst. 2). Srov. též § 55a odst. 1., který upravuje použití spr. řádu v některých věcech s tím, že některá ustanovení se nepoužijí.

⁵⁹⁾ Nestanoví-li tento zákon jinak, na kárné řízení proti exekutorovi se použijí obdobně ustanovení zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (§ 121 odst. 1).

⁶⁰⁾ Vcelku není rozhodné, zda orgány profesních samosprávních korporací ukládající „trestní“ opatření pořadíme pod „jiné orgány“ nebo orgány „právnických osob“ podle téhož ustanovení. Z judikatury srov. např. rozhodnutí NSS č.j. 3 Ads 163/2010-75, č.j. 3 Ads 29/2012-23, č.j. 6 Afs 105/2017-29 a č.j. 4 As 57/2020-49.

opatřeních, ale i dalších rozhodnutích orgánů komory ve správním soudnictví. Druhou, jednodušší možnost představuje drobné doplnění soudního řádu správního.

Byla již zmíněna úprava v zákoně č. 220/1991 Sb.,⁶¹⁾ která sice pracuje se zastaralou právní úpravou, nicméně lze ji interpretovat jako možnost napadnout rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví. Ponechávám stranou, že tato regulace nenabízí opravný prostředek v rámci profesní korporace, což je patrně do určité míry způsobeno tehdejší konstrukcí správního soudnictví.⁶²⁾

Ustanovení, které zakotvuje možnost přezkumu rozhodnutí o kárném opatření ve správním soudnictví obsahuje zákon č. 360/1992 Sb., problémem se však jeví, že se podání návrhu omezuje jen na uložení některých (závažnější) disciplinární opatření.⁶³⁾ Obdobnou úpravu bohužel nalezneme u teprve nedávno přijaté novely zákona č. 200/1994 Sb.⁶⁴⁾ Nedomnívám se, že takové formulace by mohly znamenat, resp. se mohly vykládat tak, že rozhodnutí o jiných disciplinárních opatřeních jsou vyloučeny z kognice správních soudů.

Zákon č. 523/1992 Sb. garantuje ochranu ve správním soudnictví (podle s. ř. s.) proti některým rozhodnutím, avšak rozhodnutí o disciplinárních opatřeních se to netýká.⁶⁵⁾

Zákon č. 417/2004 Sb. stanoví nejprve možnost napadnout ve správním soudnictví rozhodnutí o vyškrtnutí ze seznamu, ovšem pouze v uvedených případech, kdy nejde o uložení kárného opatření (§ 19 odst. 1).⁶⁶⁾ Posléze pak upravuje možnost soudní obrany ve správním soudnictví proti některým ne/rozhodnutím, včetně (trestů) vyškrtnutí ze seznamu nebo pozastavení výkonu činnosti.⁶⁷⁾ Vzniká tedy obdobný problém výslovného stanovení soudního přezkumu jen u některých trestů, jako je tomu u zákona č. 360/1992 Sb. a zákona č. 200/1994 Sb. Ostatně lze si připomenout rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v případě *Lauko proti Slovensku* z roku 1999 i následující reakci našeho Ústavního soudu.⁶⁸⁾

⁶¹⁾ Proti rozhodnutí čestné komory o uložení disciplinárního opatření podle odstavce 3 lze podat opravný prostředek (odst. 3). O opravném prostředku rozhoduje soud (odst. 4).

⁶²⁾ Pro úplnost lze uvést, že obdobně stanovená možnost přezkumu soudem je stanovena i v některých jiných věcech v § 2 a 7.

⁶³⁾ Rozhodnutí o odvolání, jímž bylo uloženo disciplinární opatření pozastavení nebo odejmutí autorizace, přezkoumává podle zvláštních předpisů na návrh provinivší se autorizované osoby věcně a místně příslušný krajský soud ve správním soudnictví; návrh se podává ve lhůtě stanovené zvláštními předpisy (§ 22 odst. 3). Je zaručena také soudní (správní) ochrana v některých „nedisciplinárních“ věcech, srov. § 30g.

⁶⁴⁾ Rozhodnutí o odvolání, jímž bylo uloženo disciplinární opatření pozastavení nebo odejmutí autorizace, přezkoumává podle zvláštních předpisů na návrh provinivšího se autorizovaného zeměměřického inženýra věcně a místně příslušný soud ve správním soudnictví; návrh se podává ve lhůtě stanovené zvláštními předpisy (16q odst. 8).

⁶⁵⁾ Srov. § 7 odst. 4 a § 15 odst. 1.

⁶⁶⁾ Proti rozhodnutí, které není v právní moci a kterým Komora rozhodla podle odstavce 1 o vyškrtnutí patentového zástupce nebo společnosti patentových zástupců z příslušného seznamu, lze podat opravný prostředek k soudu. [Z](#) (§ 19 odst. 3).

⁶⁷⁾ Srov. § 67 písm. e).

⁶⁸⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 9/2000. Stručně řečeno: šlo o to, že soudnímu přezkumu podléhá i nízká pokuta.

Nověji vydaný zákon č. 93/2009 Sb. řeší otázku soudní ochrany či přezkumu v kárných věcech, dá se říci, „elegantně“. S podáním nějakých žalob *tacite* počítá a upravuje jen postup následující po podání žaloby.⁶⁹⁾

Na závěr nelze opominout, že za částečně samosprávné instituce se považují také univerzity, resp. veřejné vysoké školy,⁷⁰⁾ přičemž disciplinární odpovědnosti podléhají jen studenti,⁷¹⁾ na zaměstnance vysokých škol se vztahuje zákoník práce. Nejen rozhodnutí o disciplinárních přestupcích⁷²⁾ podléhají kognici správních soudů.⁷³⁾

Shrnutí:

Autor se zabývá jednotlivými právními úpravami disciplinární odpovědnosti osob působících ve veřejné správě. Nejprve zkoumá disciplinární odpovědnost v oblasti státní správy. V této části rozebírá zejména úpravu disciplinární odpovědnosti vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů. V druhé části se zaměřuje na oblast samosprávy a věnuje se toliko profesní samosprávě, neboť zaměstnanci územních samosprávných celků podléhají jako ostatní zaměstnanci režimu zákoníku práce. V České republice existuje celá řada profesních samosprávných korporací. Autor nepopisuje jednotlivé úpravy, ale pokusil o vymezení určitých společných základních rysů právní regulace.

Klíčová slova: disciplinární odpovědnost, oblast veřejné správy, vojáci z povolání, příslušníci bezpečnostních sborů, oblast samosprávy, profesní samosprávné korporace.

On disciplinary responsibility in public administration – summary:

The author examines the legal regulation of disciplinary responsibility of persons operating within public administration. The first part of the paper focuses on disciplinary responsibility in the sphere of state administration, with particular attention paid to the legal framework governing professional soldiers and members of security forces.

The second part addresses the sphere of self-government, concentrating exclusively on professional self-governing bodies, as employees of territorial self-governing units are subject to the general regime of the Labour Code in the same manner as other employees. A wide range of professional self-governing

⁶⁹⁾ Je-li proti rozhodnutí o uložení kárného nebo jiného opatření podána žaloba, zveřejní Komora tuto skutečnost v rejstříku. Komora zveřejní stejným způsobem i informaci o výsledku soudního přezkumu (§ 27a odst.6).

⁷⁰⁾ Jsou považovány za tzv. *mixta compositum*, kde vedle sebe stojí veřejný ústav a veřejnoprávní korporace. Srov. BERAN, K. Právní povaha univerzity. *Právník*, 2005, č. 3.

⁷¹⁾ Srov. KOPECKÝ, M., 2023, s. 325. Srov. též MATES, P. Disciplinární delikty podle zákona o vysokých školách. *Právo a podnikání*, 1998, č. 12. K blízké úpravě ve Slovenské republice, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. HORVAT, M. Správne disciplinárne delikty študentov vysokých škôl. In: FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Pocta Vladimíru Sládečkovi*. Praha: Leges, 2024, s. 147 an.

⁷²⁾ Ustanovení § 64 až 67 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

⁷³⁾ Obecněji k soudnímu přezkumu v dané oblasti srov. např. JURNÍKOVÁ, J. Rozhodnutí vysokých škol a jejich soudní přezkum. *Správní právo*, 2024, č. 3.

corporations operate in the Czech Republic. Rather than providing a detailed description of individual legal regulations, the author seeks to identify and define their common fundamental features.

Keywords: disciplinary responsibility; public administration; professional soldiers; members of security forces; self-government; professional self-governing bodies.