

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Fakulta bezpečnostního managementu PA ČR v Praze

Katedra veřejné správy

## Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů

### Administrativně-právní pojetí služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Na činnost bezpečnostních sborů, resp. plnění jejich úkolů, je nahlíženo ve správní vědě jako na službu státu, popř. službu veřejnosti. Tato služba má svá výrazná specifika spočívající v možnosti uplatňovat při jejím výkonu mocenské nástroje státu, relativně velké míře nebezpečnosti, psychické a fyzické náročnosti, a proto je i vystavěna na takových pilířích (hodnotách) jako je odbornost, profesionalita, nestrannost a nezávislost.

Základem právní úpravy státní služby, nejen v bezpečnostních sborech, byla na našem území v podstatě až do 50. let 20. století tzv. služební pragmatika obsažená v zákoně č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů. Po druhé světové válce pod vlivem komunismu se začala v rámci kodifikace pracovního práva projevovat snaha odstranit rozdíly mezi pracovními a služebními poměry, avšak i přes tyto poměrně silné tendence ke sjednocení nakonec v tomto období nedošlo a služba v bezpečnostních sborech si zachovala svůj státně-slžební charakter. Slžební poměry příslušníků bezpečnostních sborů se nejprve rámcově řídily zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, a dále interními předpisy Ministerstva vnitra, od 70. let pak již zákonem č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti. Již v tomto období lze tedy sledovat tendenci nazírat na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů jako na zaměstnanecký vztah *sui generis* zasluhující si svou vlastní speciální právní úpravu a odlišující se od „běžných“ zaměstnaneckých vztahů. V kontextu následujících kapitol je však nutno také poukázat, že ještě poměrně dlouhou dobu se na právní úpravu služebního poměru nahlíželo v oblasti aplikační praxe převážně jako na úpravu pracovněprávní.

Po pádu komunismu nahradil tuto úpravu zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Byť by se ze samotného názvu zákona mohlo zdát, že se vztahoval toliko na služební poměry příslušníků Policie ČR, je třeba uvést, že se tímto zákonem začaly postupně řídit i služební poměry příslušníků ostatních bezpečnostních sborů. V samotných počátcích se však zákon vedle policistů vztahoval jen na příslušníky Vězeňské služby. Dílčí samostatná právní úprava tu existovala pro příslušníky Celní správy (zákon č. 13/1993 Sb.), nicméně na základě novely tohoto zákona provedené zákonem č. 113/1997 Sb., přešly i jejich služební vztahy pod režim výše uvedeného zákona - určitá specifika však zůstala v celním zákoně zachována.

V roce 2001 byly pod služební poměry na základě zákona č. 238/2000 Sb., subsumovány i zaměstnanecké vztahy příslušníků Hasičského záchranného sboru, které se do té doby řídily zákoníkem práce a zákonem č. 133/1985 Sb., o požární

ochraně - opět při současném zachování určitých dílčích odchylek vyjádřených v ustanoveních § 10 - § 18 zákona o Hasičském záchranném sboru České republiky a změně některých zákonů. Zcela samostatnou právní úpravu služebního poměru obsahoval zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě.

Vzhledem k nastíněné nejednotnosti a roztržitosti právní úpravy státní služby v bezpečnostních sborech byly postupem času zahájeny legislativní práce na přípravě komplexního, speciálního a uceleného právního předpisu v oblasti služebních poměrů. Jejich výsledkem bylo přijetí současné platné právní úpravy představované zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tento zákon nabyl po poměrně dlouhé legisvakanci účinnosti dnem 1. ledna 2007. Vedle již zmíněného sjednocení služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů, mezi něž v současné době řadíme 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, pod režim jednoho zákona, tato právní úprava posílila koncepci služby jako dlouhodobého (celoživotního) povolání.

Za tímto účelem na jednu stranu došlo např. ke zpřísnění pravidel v režimu přijetí do služebního poměru, kdy jsou na uchazeče v tomto směru v dnešní době kladeny poměrně vysoké nároky na vzdělání, bezúhonnost, fyzickou a zdravotní způsobilost, apolitičnost, zákaz výdělečné činnosti aj., zpřísnila se i pravidla výkonu služby, služební kázně a posílen byl i institut kázeňské odpovědnosti, na straně druhé uvedená skutečnost vedla k začlenění a posílení institutů, které by měly směřovat k atraktivnější službě v bezpečnostních sborech a motivaci příslušníků k plánování celoživotní kariéry v podobě kariérního řádu, sociálních jistot, finančního ohodnocení, rizikových příplatcích, 6 týdenní dovolené, právu na ozdravný pobyt a zejména pak tzv. rentě (výsluhovému příspěvku).

Za zlomové rozhodnutí, které definitivně vyřešilo nejasnosti panující před účinností zákona o služebním poměru ohledně povahy a charakteru tohoto právního vztahu a z nich i pramenící kompetenční spory o pravomoc mezi občanskými a správními soudy při poskytování soudní ochrany proti rozhodnutím služebních funkcionářů, lze považovat usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 26/2005 - 9 ze dne 13. prosince 2007, v němž se výslovně uvádí: *„Věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upravené zákonem č. 186/1992 Sb. (nyní zákonem č. 361/2003 Sb.) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je i byl charakterizován jako institut veřejného práva. Je považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu (§ 5 cit. zákona - rozhodnutím o přijetí do služebního poměru), a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu.*

*Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití zákoníku práce je buď vůbec, nebo z převážné části vyloučeno.*“ V další argumentaci ohledně veřejnoprávní povahy služebního poměru je možno odkázat např. na Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 2428/13 - 1 ze dne 13. 6. 2014 anebo rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012 ze dne 9. ledna 2013, stejně tak rozsudek téhož soudu sp. zn. 21 Cdo 489/2014 ze dne 17. 7. 2014. Lze tedy říci, že na veřejnoprávní povaze služebního poměru se v současné době shoduje jak správní, ústavní i civilní judikatura.

Na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je proto v současné době třeba nahlížet jako na specifický státně-služební zaměstnanecký vztah veřejného práva, který je zcela oproštěn od soukromoprávního pojetí, a to i navzdory tomu, že celá tzv. hmotná část zákona o služebním poměru je z velké části identická se zákoníkem práce a ryze veřejnoprávní charakter má toliko část procesní, a to zejména z následujících důvodů:

Definičním znakem služebního poměru je skutečnost, že je vykonáván ve vztahu, kdy na jedné straně stojí stát coby nositel pracovně-právní subjektivity, tedy zaměstnavatel reprezentovaný bezpečnostním sborem, resp. služebním funkcionářem, a fyzická osoba - tzv. „příslušník“ na straně druhé, jakožto osoba vykonávající službu (zaměstnanec). Uvedené je v zákoně vyjádřeno tak, že „*příslušník je ve služebním poměru k České republice a práva a povinnosti České republiky vůči němu plní příslušný bezpečnostní sbor*“.<sup>1</sup> Tato skutečnost představuje jeden z významných prvků určujících veřejnoprávní charakter služebního poměru.

Na veřejnoprávní povahu služebního poměru lze poukazovat i s odkazem na kogentní právní úpravu, resp. zvolenou metodu veřejnoprávní regulace, tohoto specifického zaměstnaneckého vztahu, tj. potlačení principu smluvní volnosti, který je charakteristický ve sféře pracovního práva. K tomuto aspektu Bělina uvádí: „*Pro oblast soukromého práva, a tím i pro oblast individuálního a kolektivního pracovního práva, má a musí mít jeho úprava, a to na rozdíl od práva veřejného, zásadně dispozitivní charakter*“.<sup>2</sup> Služebním poměr se od „běžných“ pracovně-právních vztahů totiž markantně odlišuje způsobem svého vzniku.

Zatímco pracovně-právní vztah je zakládán zásadně dvoustranným právním jednáním, tj. smlouvou, služební poměr je založen individuálním konstitutivním správním aktem, tj. rozhodnutím příslušného služebního funkcionáře. Věcně by se dalo sice v této souvislosti připomenout, že ačkoliv vznik služebního poměru nastává až konstitutivním rozhodnutím služebního funkcionáře, nelze toto realizovat bez žádosti podané občanem ČR splňujícím požadovaná kritéria pro přijetí do bezpečnostního sboru a konečně i z pohledu žadatele by nemuselo být ani příliš rozhodné, jestli ke vzniku služebního poměru došlo jednostranným aktem či smlouvou.

---

<sup>1</sup> § 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

<sup>2</sup> BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 4. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 20.

Nicméně z hlediska právního odvětvového přístupu, to rozdílné, a stejně tak i rozhodné, je.

Další odlišnost lze spatřovat ve skutečnosti, že za trvání služebního poměru je příslušník omezen na celé řadě občanských práv (např. právo na stávku, apolitičnost)<sup>1</sup> a určité povinnosti je povinen dodržovat i mimo dobu výkonu služby.

Za výrazné znaky služebního poměru lze označit i jeho koncepci coby dlouhodobého pracovně-právního vztahu, relativní nezrušitelnost a v neposlední řadě existenci nároků na odchodné a výsluhový příspěvek po skončení služebního poměru. Právní úprava služebního poměru nezná příplatky za práci v noci, o sobotách, nedělích či ve svátek, současně obsahuje instituty služební pohotovosti či práce přesčas do výše 150 hodin bez nároku na finanční nebo alternativní kompenzaci.<sup>2</sup>

Oproti „běžným“ pracovně-právním vztahům jsou v rámci služebního poměru institutem služební kázně a kázeňské odpovědnosti rovněž posíleny vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušníkem a služebním funkcionářem. Zatímco porušení povinností v rámci pracovně-právních vztahů zakládá ryze soukromoprávní odpovědnost, porušení povinností ze strany příslušníka zakládá odpovědnost veřejnoprávní - disciplinární - kázeňskou. I tento aspekt služebního poměru plně koresponduje s jeho veřejno-právním charakterem a představuje jeden z jeho charakteristických znaků.<sup>3</sup> Takovýmto znakem je i existence „relativně“ samostatné procesní právní úpravy rozhodování (řízení) ve věcech služebního poměru a konečně veřejnoprávní povahu tohoto vztahu podtrhuje i vlastní komplexní a ucelená právní úprava tohoto specifického zaměstnaneckého vztahu.<sup>4</sup>

Přijetí zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s sebou tedy přineslo čistě administrativně (správně) právní pojetí služebního poměru odrážející se zejména v nutnosti vedení formalizovaného rozhodovacího procesu ve věcech služebního poměru, čímž byl rovněž umocněn charakter služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jako institutu veřejného práva. Lze tedy říci, že

1. řízení ve věcech služebního poměru je řízením veřejnoprávním (správním), v každé věci se tak musí vést více či méně formalizované řízení;
2. v každé věci musí být vydáno rozhodnutí s řádným a přezkoumatelným odůvodněním. Uvedené platí obecně, tím spíše, jestliže má mít rozhodnutí služebního funkcionáře pro daného příslušníka negativní důsledky;

---

<sup>1</sup> Srov. § 47 a 48 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

<sup>2</sup> Pozn. autora: Ve vztahu k povinnosti příslušníka vykonat službu přesčas v rozsahu až 150 hodin, je na místě uvést, že tato povinnost byla historicky stanovena s ohledem na vyšší finanční ohodnocení v jednotlivých tarifních stupních tarifních tříd než je tomu u zaměstnanců ve státní správě a samosprávě viz též Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě a jedná se tedy o povinnost finančně saturovanou.

<sup>3</sup> Srov. KURIL, Jozef. *Základné teoretické otázky služobného pomeru príslušníkov PZ*. Bratislava, 2000, s. 50.

<sup>4</sup> Srov. TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2003, s. 21.

3. dvanáctá část zákona o služebním poměru není komplexní speciální úpravou tohoto řízení, subsidiárně je tak nutné aplikovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (k této otázce viz dále);
4. po vyčerpání „běžných“ opravných prostředků je ochrana účastníkům tohoto řízení poskytována ve správním soudnictví.

Pokud bychom analyzovali rozhodovací činnost správních soudů lze říci, že ve věcech služebního poměru správní soudy rozhodovaly nejčastěji o žalobách proti rozhodnutím služebního funkcionáře vzešlých z řízení o jednání, které má znaky přestupku, kde byla bohužel konstatována četná procesní pochybení.<sup>1</sup> V posledních letech se však soudy začaly zabývat i typologicky jinými řízeními vedenými podle zákona o služebním poměru, které se již více přibližovaly „soukromoprávnímu“ charakteru, a ve většině těchto případů byla napadená rozhodnutí služebních funkcionářů rovněž nakonec zrušena, a to zejména z důvodu nerespektování výše uvedených pravidel pod bodem 1 až 3.

Z posledního období stojí za pozornost v tomto směru zejména problematika propuštění ze služebního poměru z důvodu dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru (nedostatečné odůvodnění - nepostačuje odkaz na zákonné ustanovení),<sup>2</sup> či problémy při propuštění ze služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., (non bis in idem - je propuštění druhou sankcí?),<sup>3</sup> anebo aplikační otázky spojené s „automatickým“ odebíráním osobního ohodnocení při převedení na jiné služební místo (nedostatečné odůvodnění - nedůvodné předjímaní méně kvalitnějšího výkonu služby)<sup>4</sup> a v neposlední řadě i diskutované nařizování přesčasů (vykryvání podstavu u Policie ČR není důležitým zájmem služby)<sup>5</sup> a s ním spojenou otázku proplácení úroků z prodlení (nárok na úroky z prodlení s vyplacením služebního příjmu, tedy i doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas, existuje).<sup>6</sup>

Samotným závěrem této části lze uvést, že kvalita rozhodovacího procesu, jakož i míra a úroveň ochrany subjektivních práv, je ve věcech služebního poměru ovlivňována specifickým postavením příslušníků bezpečnostních sborů, kvalitou a reálnými možnostmi služebního funkcionáře v návaznosti na nápad agendy, její charakter, různorodost, ale např. i velikostí územních odborů - v tomto směru lze poznamenat, že někteří služební funkcionáři mají pravomoc např. i vůči 800 příslušníkům, dále podstatnou změnou stávající praxe, kdy lze za problém z tohoto pohledu označit přetrvávající ulpívání na zažitých postupech a názorech o vyloučení

---

<sup>1</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 143/2001; Rozhodnutí Krajského soudu Hradec Králové, sp. zn. 53 Ca 2/2008; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012 - 26; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 - 69; Rozhodnutí Krajského soudu Plzeň, sp. zn. 30 A 51/2013 - 39; Rozhodnutí Krajského soudu Ostrava - pobočka Olomouc, sp. zn. 7 Ca 210/2009 - 52; aj.

<sup>2</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 Ad 14/2013.

<sup>3</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 94/2012 - 31; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 As 109/2015 - 31.

<sup>4</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 6 As 171/2014.

<sup>5</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 4 Ads 11/2013 - 41, Stanovisko Veřejného ochránce práv sp. zn. 4159/2014/VOP/IK.

<sup>6</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 75/2015 - 17.

správního řádu v těchto procesech, a to i při absenci potřebné právní úpravy při řešení určité otázky, a nikoliv v neposlední řadě nedostatečnou procesně-právní úpravou, která již neodpovídá požadavkům, které jsou z hlediska koncepce dobré správy na veřejnou správu v současné době kladeny.

## Kázeňská odpovědnost příslušníků bezpečnostních sborů

Hmotně právní základy kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů vymezuje ustanovení § 50 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Speciální procesně-právní úprava je poté obsažena v části dvanácté tohoto zákona.

Ve smyslu těchto ustanovení je třeba v režimu zákona o služebním poměru rozlišovat mezi těmito typy deliktů, a to:

### 1. kázeňskými přestupky;

- zaviněné jednání porušující služební povinnost, které ale není trestným činem a ani jednáním, které má znaky přestupku anebo jiným správním deliktem. Kázeňským přestupkem se dále rozumí i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.<sup>1</sup>

Tento typ deliktu tak svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností příslušníka bezpečnostního sboru tak, jak jsou definovány v ustanovení § 45 a násl. zákona o služebním poměru či jiných zákonech (např. zákon o Policii ČR,<sup>2</sup> zákon o HZS<sup>3</sup>). V tomto smyslu se tak kázeňské přestupky z pohledu teorie správního práva řadí do kategorie disciplinárních deliktů. Příslušný služební funkcionář v řízení o těchto deliktech postupuje přednostně podle části dvanácté zákona o služebním poměru, s výjimkou ustanovení § 183 (řízení o propuštění) a § 189 (zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku) a v těch otázkách, které zde nejsou upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Za tyto delikty lze uložit následující kázeňské tresty: písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, odnětí služební medaile a odnětí služební hodnosti, a to nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo.<sup>4</sup> Podle rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, č. j. 30 A 51/2013 - 39, přitom postačuje v uvedené dvouměsíční subjektivní lhůtě rozhodnutí toliko vydat: „*Vyplývá to předně z toho, že v § 186 odst. 9 větě první tohoto zákona je užito pojmu „služební funkcionář“, přičemž touto dikcí bez dalšího upřesnění se v uvedeném zákoně rozumí správní orgán prvního stupně, kdežto druhostupňovým správním orgánem tu je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal, jako odvolací orgán (§ 190 odst. 6 věta první zákona č. 361/2003 Sb.). Dále to plyne ze systematiky zákona č. 361/2003 Sb., kdy zánik práva uložit kázeňský trest je upraven v hlavě IV. [Řízení o kázeňském přestupku*

<sup>1</sup> Srov. ustanovení § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

<sup>2</sup> Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v platném znění.

<sup>3</sup> Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru, v platném znění.

<sup>4</sup> § 51 odst. 1 ve spojení s § 186 odst. 10 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

a o jednání, které má znaky přestupku], zatímco oprávnění a povinnosti odvolacího orgánu jsou upraveny až v hlavě V. [Přezkoumávání rozhodnutí] části dvanácté tohoto zákona. V neposlední řadě pro výše uvedený výklad hovoří i značná krátkost subjektivní lhůty pro uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek.“ V objektivní lhůtě do jednoho roku každopádně musí rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nabyt právní moci. Bez zajímavosti v tomto směru jistě není skutečnost, že návrh změnového zákona, kterým se novelují zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, včetně zákona o služebním poměru, pak doplňuje dva další důvody pro stavení běhu výše řešené lhůty, a to: dobu po kterou pro tentýž skutek probíhalo soudní řízení správní anebo řízení o přestupku. Podle druhého návrhu zákona, který však již není s reformou správního trestání nijak propojen a kterým by se měl rovněž novelizovat zákon o služebním poměru, by poté měla být z ustanovení § 186 odst. 10 věty první vypuštěna subjektivní dvouměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí v prvním stupni.

## 2. jednáním, které má znaky přestupku;

- oproti kázeňským přestupkům se v tomto případě již z pohledu teorie správního práva nejedná o „klasický“ typ disciplinárního deliktu, neboť vznik odpovědnosti zde není spojován s porušením zvláštním předpisem stanovené disciplíny, řádu či pořádku uvnitř určité veřejnoprávní instituce (v našich podmínkách uvnitř bezpečnostního sboru). Současně se však nejedná ani o „klasický“ přestupek, byť je hmotně-právní základ tohoto deliktu odvozený ze skutkových podstat přestupků, a to proto, že uvedené jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku, jelikož není za přestupek výslovně označeno. V tomto směru lze uvést, že zákon o služebním poměru toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu části dvanácté, hlavy čtvrté, stejně tak tomu je i v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, jakož i v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Již z tohoto terminologického označení lze usuzovat na to, že v případě jednání, které má znaky přestupku jde o něco jiného než „klasický“ přestupek. Mimo to je tento typ deliktu dále i po procesní stránce projednáván způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků, a to orgánem, který má nad pachatelem deliktu „osobní“ pravomoc - v podmínkách zákona o služebním poměru tedy služebním funkcionářem, tj. správním orgánem v rámci řídicí struktury toho bezpečnostního sboru, jehož je pachatel deliktu příslušníkem. V neposlední řadě lze říci, že za tento typ deliktu se ukládají sice podobné, avšak opět v dílčích ohledech nikoli totožné sankce jako za přestupek. Na jednání, které má znaky přestupku se tak začíná v teorii i praxi správního práva,<sup>1</sup> a stejně tak judikatuře,<sup>2</sup> nahlížet jako na zcela samostatný (zvláštní) typ správního deliktu, který v sobě zahrnuje jak pojmové znaky přestupku, tak ale i znaky disciplinární povahy, jež se projevují vyloučením osoby pachatele z působnosti „běžných“ správních orgánů s ohledem na jeho příslušnost k určité veřejnoprávní organizaci, zvláštním procesním režimem a specifickým okruhem ukládaných sankcí. Pakliže ve věci vyjde najevo, že se jednání, které má znaky

<sup>1</sup> Např. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-501-5.

<sup>2</sup> Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ads 78/2007; Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 165/2015 – 38.

přestupku dopustil příslušník bezpečnostního sboru, platí, že příslušný správní orgán s ohledem na ustanovení § 10 přestupkového zákona v závislosti na konkrétním stádiu řízení věc buď podle ustanovení § 58 odst. 3 písm. a) přestupkového zákona odevzdá, anebo dle ustanovení § 71 písm. b) postoupí příslušnému služebnímu funkcionáři do kázeňského řízení. Ten skutek následně projedná podle dvanácté části zákona o služebním poměru s výjimkou § 183, dále postupuje i podle příslušných ustanovení přestupkového zákona a subsidiárně využívá správní řád. Jak již bylo uvedeno, mezi zákonem o služebním poměru a správním řádem jde o vztah speciality a subsidiarity, v případě vztahu zákona o služebním poměru a zákona o přestupcích jde o delegovanou působnost. Nutno dodat, že mezi zákonem o přestupcích a správním řádem pak existuje opět vztah speciality a subsidiarity.

Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za jednání, které má znaky přestupku použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru. Dle tohoto ustanovení se při projednávání jednání, které má znaky přestupku, postupuje podle přestupkového zákona, „jde-li: a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, b) rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, c) ukládání ochranného opatření zabránění věci, d) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu, e) společné řízení, f) odložení věci, g) zastavení řízení. Za tyto delikty lze uložit stejné tresty jako za kázeňské přestupky, spolu s nimi anebo zcela samostatně však lze tyto delikty postihovat i uložením peněžité pokuty, zákazem činnosti či propadnutím věci.<sup>1</sup>

Z uvedeného vyplývá, že zákon o služebním poměru v tomto směru obsahuje v podstatné míře relativně autonomní úpravu sankcí, jakkoli jde o úpravu silně opřenou o úpravu obsaženou v zákoně o přestupcích. V ustanovení § 189 odst. 3 zákona o služebním poměru se navíc zavádí i pravidlo přestupkovému právu zcela neznámé - „*jestliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem (tedy přestupkovým zákonem)*. Uvedené kázeňské tresty lze podle ustanovení § 189 odst. 10 věty druhé zákona o služebním poměru uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku, přičemž do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení. Zmíněnou objektivní lhůtu je třeba vykládat tak, že ve lhůtě jednoho roku od spáchání jednání, které má znaky přestupku, musí rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nabýt právní moci.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 48/2011 - 94 se k této problematice výslovně uvádí: „*Na aplikaci § 20 odst. 1 zákona o přestupcích nemůže mít žádný vliv ani § 186 odst. 9 (dnes § 186 odst. 10 - poznámka autora), podle něhož (...) Předmětné ustanovení zapovídá po uplynutí jednorocní lhůty ukládání trestu za jednání, které má znaky přestupku; nehovoří však nic o tom, že by ustanovení o zániku odpovědnosti po uplynutí shodné lhůty nemělo být aplikováno. Lze podotknout, že okamžikem uložení trestu je nutno chápat teprve skutečný, materiální zásah do právní sféry porušitele práva. Ten samozřejmě nastává až nabytím právní moci příslušného rozhodnutí, protože do té doby může být změněno či zrušeno v přezkumném řízení.*

---

<sup>1</sup> § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.



*Teprve materiální právní mocí je dotčena právní sféra delikventova, neboť tímto okamžikem vznikne povinnost rozhodnutí se podrobit. Lhůta jednoho roku je přitom v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednorozční lhůta by mohla být libovolně především indolencí úřadu nebo i účelově, prodlužována na újmu účastníka řízení.“*

K citovaným závěrům je třeba na tomto místě uvést, že vychází z právní úpravy platné před novelou trestupkového zákona provedenou zákonem č. 204/2015 Sb. Je tedy otázkou, zda současná úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím doby, jež je obsažena v ustanovení § 20 odst. 2 a 3 trestupkového zákona, vede k jiné interpretaci. V souvislosti s hledáním odpovědi na tuto otázku je možné uvést, že ustanovení o přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku nebylo převzato do úpravy zákona o služebním poměru, podobně zůstalo nedotčeno časové omezení pravomoci uložit kázeňské tresty i v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Zmíněná novela se v zákoně o služebním poměru projevila pouze vložím ustanovením, která souvisejí s nově zřizovanou evidencí přestupků a přečíslováním jednotlivých odstavců v ustanovení § 186.

S ohledem na tento legislativní vývoj, jakož i výše nastíněné odlišnosti mezi přestupky a jednáním, které má znaky přestupku (na tomto místě je třeba zdůraznit zejména zvláštnosti procesního režimu) lze vyslovit názor, že výše citované závěry jsou patrně poplatné i v současné době a ustanovení § 186 odst. 10 věta druhá tak stojí v poměru speciality vůči ustanovení § 20 trestupkového zákona. Jakkoli je totiž jednání, které má znaky přestupku spáchané příslušníkem po své obsahové stránce přestupkem, má v řadě ohledů poněkud jiný režim než přestupky v pravém slova smyslu a zákonodárce proto s nimi i odlišně zachází.<sup>1</sup> Dle názoru autora se proto ustanovení trestupkového zákona o přerušení běhu promlčecí lhůty v řízení o jednání, které má znaky přestupku nepoužijí, resp. by to dle jeho názoru nebylo ani smysluplné a konečně ani možné s ohledem na dikci „trest lze uložit“. Nicméně z pohledu de lege ferenda je třeba uvést, že podle návrhu změnového zákona<sup>2</sup> se věta druhá § 186 odst. 10, podle které lze tyto tresty uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku, zrušuje.

S ohledem na nové znění § 189 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru (viz dále) odkazující na příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky týkající se zániku trestnosti, lze říci, že se velmi pravděpodobně na řízení o jednání, které má znaky přestupku budou od 1. 7. 2017 vztahovat toliko lhůty uvedené v § 30 až § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky a zákon o služebním poměru již nebude jako doposud v tomto směru obsahovat svou vlastní speciální úpravu. Tento stav by pak od 1. 1. 2018 mohl změnit (do jisté míry navrátit) druhý z návrhů zákonů, neboť v bodě 39 se navrhuje celé nové znění § 186 odst. 10: „Kázeňský trest za kázeňský přestupek nebo jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo k jeho spáchání. Do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.“

<sup>1</sup> Srov. Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 165/2015 - 38.

<sup>2</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, část sto třicátá devátá. (Sněmovní tisk 929/0) Dostupné z: file:///C:/Users/Uživatel/Downloads/t092900.pdf

S ohledem na výše provedenou charakteristiku je zřejmé, že ač kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku stojí sice v zákoně vedle sebe, jsou po hmotně-právní stránce, tak po procesně-právní stránce definovány odlišným způsobem, uvedené se týká i okruhu kázeňských trestů a pravidel pro jejich ukládání. Z výše uvedeného současně vyplývá, že řízení o kázeňském přestupku či jednání, které má znaky přestupku je svou povahou zvláštním typem sankčního správního řízení.

Dlouhodobé spory a nejasnosti ohledně subsidiárního použití správního řádu v tomto procesu vyřešila jednoznačně až soudní judikatura. V tomto směru lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 - 69, ve kterém se uvádí: „...zákon o služebním poměru je zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití...“ Z uvedeného rozhodnutí, jakož i řady dalších,<sup>1</sup> ostatně i stanovisek Veřejného ochránce práv,<sup>2</sup> tedy jednoznačně a nepochybně vyplývá, že nestanoví-li zákon o služebním poměru jiný postup, použije se v řízení ve věcech služebního poměru v otázkách, které nejsou tímto zákonem upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postup podle správního řádu.

Pokud bychom chtěli tyto závěry opřít nejen o judikaturu, ale i o příslušná zákonná ustanovení, je na místě v tomto směru nejprve vhodné poukázat na to, že vzhledem k veřejnoprávní povaze služebního poměru (viz předcházející kapitola) nelze úkony ve věcech služebního poměru považovat za úkony pracovněprávní (soukromoprávní) a tudíž při posuzování vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a správního řádu nelze uvažovat o vyloučení jeho působnosti v řízení ve věcech služebního poměru ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu. Následně je pak při řešení vzájemných vztahů těchto předpisů a určení rozsahu subsidiárního použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru, a tedy i řízeních kázeňských, nutné vycházet z ustanovení § 1 odst. 2, § 177 a zejména § 180 odst. 1 správního řádu, podle kterého: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“

V tomto kontextu lze uvést, že zákon o služebním poměru splňuje podmínku, že jde z pohledu správního řádu o dosavadní právní předpis, a současně splňuje i podmínku druhou, tj. že jde o předpis, který neupravuje řízení v celém jeho rozsahu,

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 2428/13; Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 25/09; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 30 A 51/2013 - 39; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012 - 26; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 Ads 134/2012-47, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 143/2001.

<sup>2</sup> Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP; Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK.

což bude dokladováno dále. Zjednodušeně tak lze říci, že na základě citovaného ustanovení se správní řád „vlámal zadními dvířky“ do řízení ve věcech služebního poměru. V této souvislosti lze poté pro úplnost uvést, že starší judikatura<sup>1</sup> vylučující použitelnost správního řádu v řízení ve věcech služebního zákona se týkala předchozího služebního zákona (z. č. 186/2002 Sb.) a předchozího správního řádu (z. č. 71/1967 Sb.) a tento závěr vycházel z jiné konstrukce, resp. nastavení působnosti „starého“ správního řádu.

V této souvislosti je poté možné uvést, že právě přijetí „nového“ správního řádu ve spojení s jeho dnes již neoddiskutovatelnou nutností subsidiárního využití v řízení ve věcech služebního poměru (neboť bez jeho využití/respektování by byla rozhodnutí služebního funkcionáře dnes již jen těžko obhajitelná v řízení před správními soudy), představovalo poměrně zásadní změnu dosavadní praxe a přineslo úplně nový pohled na charakter tohoto řízení, na které bylo před účinností předmětného zákona nahlíženo, jak vyplývá i z předcházejícího textu, spíše jako řízení soukromoprávní, v němž služební funkcionář nevystupoval jako představitel moci veřejné, tj. jako správní orgán, nýbrž jako představitel zaměstnavatele (tento názor je však vzhledem k dlouhodobě konstantní rozhodovací činnosti správních soudů třeba považovat za judikaturou překonaný a v aplikační praxi tudíž neudržitelný).

V tomto kontextu se potom jeví logické, že se praxe zejména v počátečních letech potýkala s celou řadou aplikačních problémů a sporných otázek, které pramenily zejména z „nevyjasněného“ vzájemného vztahu těchto předpisů. Jak již bylo naznačeno, k řadě z nich se v průběhu let vyjadřovala soudní judikatura, Veřejný ochránce práv, jakož i Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra, přičemž závěr o subsidiárním použití správního řádu a ani závěr o veřejnoprávní povaze služebního poměru nebyl v posledních deseti letech zpochybněn. Pod tímto vlivem došlo k postupné kultivaci rozhodovací praxe a dnes lze nepochybně vyslovit názor, že v současné době již kvalita rozhodování ve věcech kázeňských dosahuje úplně jiných standardů nežli v letech 2007 - 2010.

Přetrvávajícím problémem nadále zůstává skutečnost, že současný stav právní úpravy v oblasti řízení ve věcech služebního poměru, zejména kázeňských řízení, je nevyhovující. V tomto směru lze stávající procesně-právní úpravě vytýkat systémovou a terminologickou nejednotnost (neprovázanost) s navazujícími procesními předpisy - správním řádem a zákonem o přestupcích, jakož i nedostatečnou úpravu některých procesních institutů. V tomto smyslu se problematičtým jeví zejména to, že zákon o služebním poměru:

1. obsahuje specifickou úpravu toliko dílčích procesních institutů (např. účastenství, náklady řízení, doručování, opravné prostředky); nutno podotknout, že i s touto zvláštní úpravou jsou často spojeny určité aplikační otázky a problémy a ne vždy ji lze považovat za zcela komplexní. Na tomto úseku lze poukázat např. na
  - a. vyloučení poškozených osob z účastenství;
  - b. výrazné oslabení postavení „navrhovatele“ v řízení o jednání, které má znaky některého z tzv. návrhových přestupků. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že ustanovení § 189 odst. 2 je opravdu velmi problematické a jistě

---

<sup>1</sup> Např. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 A ds 1/2007 – 36; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 1/2007 -68.

připouští i více vzájemně protichůdných výkladů; kromě toho lze také uvést, že zatímco zákon č. 250/2014 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich konstrukci návrhových přestupků opouští a tedy již nepracuje s pojmem „navrhovatel“, návrh změnového zákona v této souvislosti s žádnou změnou zákona o služebním poměru nepočítá, což minimálně ještě více prohloubí terminologickou nejednotnost,

- c. nepropracovanou specifickou úpravu opravných prostředků (např. ve vztahu k odvolání se jeví poněkud problematické ustanovení § 177 odst. 2 - náhrada nákladů úspěšnému odvolateli), ve vztahu k obnově řízení je třeba uvést, že zákon nepracuje s nařízením obnovy řízení z úřední povinnosti. Institut nového rozhodnutí není ve služebním zákoně vůbec upraven. Úprava přezkumného řízení, až na odlišné lhůty, je v zásadě totožná s úpravou obecnou, avšak současně ani tu nelze označit za komplexní,
2. určité instituty toliko předestírá, aniž by upravoval další okolnosti důležité pro jejich použití - např. důkazní prostředky či nahlížení do spisů (tyto otázky, zejména právo na pořizování kopií či opisů spisu, stejně tak právo na seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim bylo předmětem posuzování v celé řadě řízení před správními soudy),
3. některé poměrně důležité procesní instituty neupravuje vůbec - např. vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 SŘ), prostředky zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 až § 63 SŘ), nicotnost rozhodnutí (§ 77 a § 78 SŘ), opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ), lhůtu pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí, (§ 80 odst. 2 SŘ; § 71 SŘ), postup před zahájením řízení a povahu v této fázi získaných informací (zejména § 137 SŘ), lhůty pro předvolání osob (§ 49 odst. 1 SŘ, § 59 SŘ), stížnost (§ 175 SŘ). Aplikace všech zmíněných institutů, resp. možnost a nutnost jejich použití i v řízeních ve věcech služebního poměru, byla konstatována rovněž v celé řadě soudních rozhodnutí.

Z uvedeného vyplývá, že prostor pro subsidiární použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru je opravdu značný. Hlavním problémem aplikace správního řádu v kázeňských řízeních je však to, že ani jeho úprava dostatečně nereflektuje potřeby a specifika sankčních řízení.

Nastíněné situaci nijak nepřispívá ani to, že v řízeních o jednání, které má znaky přestupku je třeba dále, a to v nijak malém rozsahu, pracovat i se zákonem o přestupcích, přičemž tato úprava bude v červnu tohoto roku nahrazena zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, což v praxi nepochybně vyvolá celou řadu otázek a aplikačních problémů.

Na tomto místě lze uvést, že podle návrhu změnového zákona by mělo nově ustanovení § 189 zákona o služebním poměru odkazovat při projednávání jednání, které má znaky přestupku, na příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich týkající se rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, pokusu, zániku odpovědnosti, určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku, polehčující okolnosti, přitěžující okolnosti, ukládání kázeňských trestů za více jednání, podmíněného upuštění od uložení kázeňského trestu, upuštění od uložení kázeňského trestu, mimořádného snížení výměry kázeňského trestu pokuty, rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, ukládání ochranného opatření zabrání věci,

ukládání propadnutí náhradní hodnoty nebo zabránění náhradní hodnoty, paradoxně i na v budoucí právní úpravě neexistující ustanovení ohledně posuzování zmeškání lhůty k podání podnětu, společné řízení, odložení věci, zastavení řízení, přerušování řízení, nebo příkazu“. Velký otazník se pak dále vznáší nad tím, jak se v praxi projeví i samotné nové pojetí přestupku, resp. zda a jak se navýší, změní a rozšíří agenda služebním funkcionářům o delikty, které doposud nebyly považovány za přestupky a ti tak nebyli k jejich projednávání příslušní.

Naznačené deficity právní úpravy vedou v současnosti k tomu, že se v praxi aplikují instituty a zásady, jejichž použití se dovozuje pomocí analogie. Ani víceméně všeobecně uznávaný princip, že se analogie v trestních věcech připouští jen „ve prospěch“, tento problém však bezesbytku nemůže vyřešit. Vždy je totiž otázkou výkladu, a ne vždy to, co se z určitého úhlu pohledu může jevit „ve prospěch“, skutečně také i z jiného či jiných úhlů pohledu „ve prospěch“ je.

Současně je praxe na tomto úseku kultivována, jak již bylo ostatně naznačeno, poměrně velkým množstvím soudních rozhodnutí, v důsledku čehož se řízení ve věcech služebního poměru stále více formalizuje.

Ryze administrativně-právní pojetí řízení ve věcech služebního poměru tedy na jednu stranu znamenalo posílení ochrany subjektivních práv příslušníků bezpečnostních sborů a vyplnění některých mezer a nedostatků v procesně-právní úpravě, na druhou stranu však také současně zvýšilo i požadavky na organizační, technické a personální zabezpečení této agendy s přímým dopadem na kvalitu rozhodování.

V tomto směru není bez zajímavosti, že se v souvislosti s legislativními pracemi na nové úpravě správního trestání diskutovalo, alespoň pokud jde o oblast projednávání jednání, které má znaky přestupku, i nad otázkou možného přenesení této agendy, resp. její části, tj. deliktů, kterých se příslušníci nedopustili při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem, na obecné správní orgány. Pozornost byla věnována i otázce kvalifikačních předpokladů pro vedení tohoto řízení ve smyslu požadavků na vzdělání služebního funkcionáře. Podle předkladatelů věcného záměru měla navrhovaná ustanovení reagovat předně na nutnost kvalifikovaného rozhodování o různých protiprávních jednáních, která jsou v současnosti služební funkcionáři nuceni projednávat, a jejichž posouzení vyžaduje často vysoce odborné znalosti z různých oblastí.<sup>1</sup> Tyto návrhy podpořil i Veřejný ochránce práv s odůvodněním, že se v rámci svých šetření opakovaně setkával s tím, že správní řízení vedená nadřízenými služebními funkcionáři zdaleka nedosahovala standardů běžných u obecných správních orgánů, přičemž podle jeho názoru je tato skutečnost dána vedle nesprávné aplikace hmotně právních a procesních pravidel rovněž nedostatky právní úpravy řízení o jednání, které má znaky přestupku v rámci zákona o služebním poměru.<sup>2</sup> Od těchto tezí však nakonec bylo upuštěno a i do budoucna tedy zůstane

<sup>1</sup> VLÁDA. *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW:

<<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>.

<sup>2</sup> VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PŘÁV. *Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Zvlastni\\_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12\\_zakon-o-prestupcich.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf)>.

kázeňská pravomoc nad touto specifickou kategorií státních zaměstnanců plně zachována.<sup>1</sup>

Určitou otázkou však je, jaké dopady do praxe bude mít ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle kterého: *„Není-li správním orgánem do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebníka nebo příslušný služební orgán.“*

Důvodem pro zakotvení tohoto ustanovení byla snaha odstranit případnou nicotnost rozhodnutí a eliminovat tak případy, kdy příslušníci v době zjištění a projednávání „přestupku“ zatajili svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru a po roce od spáchání skutku na tuto vadu rozhodnutí upozornili, čímž se vyhnuli nejen kázeňskému postihu, ale zpětně i obecné odpovědnosti za přestupky. V této souvislosti je však třeba říci, že citované ustanovení bude mít nově dopad i na ty případy, kdy bude příslušnost k bezpečnostnímu sboru zjištěna v době, kdy ještě neuplynula lhůta pro uložení kázeňských trestů za jednání, které má znaky přestupku a kázeňských přestupků. Jinými slovy, pokud by jediná vada rozhodnutí spočívala v nezjištění příslušnosti obviněného z přestupku k bezpečnostnímu sboru před jeho vydáním, nebyla by důvodem pro jeho zrušení či prohlášení za nicotné.

Za této situace by však bylo možné vyvodit odpovědnost za kázeňský přestupek spočívající v porušení informační povinnosti, která je však prozatím upravena toliko v interních předpisech některých bezpečnostních sborů. V této souvislosti je však třeba rovněž poukázat na to, že zkušenosti z praxe nám již ukázaly, že správní orgány prozatím nebyly schopny tuto skutečnost v drtivé většině případů zjistit, pokud jim to obviněný z přestupku sám nesdělil. V tomto kontextu je pak možné vyslovit názor, že možnost aplikace institutu kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů za jednání, které má znaky přestupku se bude do jisté míry odvíjet od toho, zda příslušník tuto svou informační povinnost splní či nikoli. Lze proto jedině přivítat, že změnový zákon počítá s tím, že informační povinnost bude zakotvena přímo v zákoně o služebním poměru.

Závěrem této části lze s ohledem na výše uvedené zhodnocení současného stavu na úseku řízení ve věcech služebního poměru pak pozitivně přivítat i to, že se v uplynulém roce začalo intenzivněji nad některými otázkami spojenými s problematikou zákona o služebním poměru na Policejním prezidiu České republiky diskutovat a pracovat na jeho novelizaci. Bodů k diskusi nad tímto návrhem může být jistě mnoho, připomínky (minimálně ve smyslu precizování) lze v zásadě směřovat téměř vůči každému procesnímu institutu. Současně je však třeba říci, že aplikační problémy jsou již v zásadě identifikovány v judikatuře správních soudů, další otázkou je tedy to, v jakém směru a do jaké míry je potřebné instituty obsažené v zákoně o služebním poměru modifikovat tak, aby bylo dosaženo celkového zlepšení činnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy na úseku jednotlivých řízení vedených podle tohoto zákona.

---

<sup>1</sup> Srov. § 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

## Vzájemné vztahy mezi kázeňskými přestupky, jednáním, které má znaky přestupku a trestnými činy z hlediska principu non bis in idem

Úvodem k této části se jeví vhodné nejprve poznamenat, že princip non bis in idem („zákaz dvojího postihu - ne dvakrát o tomtéž“) je nejčastěji spojován s trestním právem. Tento princip je jako jedna ze základních zásad trestního práva obsažen již v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle kterého *„nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby“*. Obdobně je zakotven dále např. v čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého nemůže být nikdo stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.

Ačkoli výše citované články hovoří toliko o soudním trestání, je třeba princip non bis in idem, a to i navzdory nedostatečnosti výslovné právní úpravy, a to již úpravy ústavní, aplikovat i v řízení o správních deliktech, tedy obecně ve správním trestání. Podle Nejvyššího správního soudu<sup>1</sup> totiž *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy...Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že například snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků nebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů...není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“*

K výše uvedenému je třeba uvést, že tento názorový proud objevující se v posledních letech v naší judikatuře vychází a je přebírán z rozhodovací činnosti evropských soudů. V této souvislosti je třeba poukázat zejména na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vážící se k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních práv a svobod, kdy předmětný pojem „trestní obvinění“ je vztahován opakovaně i na oblast správního práva trestního. Podle tohoto soudu *„...by bylo proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje „každému, kdo je obviněn z trestného činu,“ určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky.“*<sup>2</sup>

Pro zjištění, zda určité obvinění ze správního deliktu spadá pod pojem trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy, je Evropským soudem pro lidská práva používán tzv. „Engelův test“, který byl poprvé formulován v rozsudku tohoto soudu z roku 1976 ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí. Předmětem posouzení v dané věci bylo, zda lze obvinění, které podle nizozemské kvalifikace spočívalo v obvinění z disciplinárního deliktu, považovat za podřaditelné trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy. Soud přitom k tomuto posouzení stanovil jako kritéria vnitrostátní kvalifikaci deliktu, dále povahu deliktu, a také povahu a stupeň přísnosti sankce

<sup>1</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002-7.

<sup>2</sup> Rozsudek Evropské soudu pro lidská práva ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984.

(tzv. „Engelova kritéria“). Na tento rozsudek v dalších letech navázala další judikatura, přičemž k nejčastěji zmiňovaným v této souvislosti patří rozsudek Evropského soudu ve věci Öztürk proti Německu z roku 1984, který bývá obvykle uváděn jako v podstatě první rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, v němž byl podřazen obecný správní delikt (jednalo se o dopravní přestupek) článku 6 Evropské úmluvy. V posuzovaném případě se Evropskému soudu z hlediska „Engelova testu“ jevílo kritérium vnitrostátní právní kvalifikace deliktu jako toliko relativní, zatímco navazující dvě kritéria již soud hodnotil jako rozhodující, přičemž k podřazení daného deliktu trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy považoval za dostačující, bude-li naplněno alternativně buď jen jedno z nich, tj. buď musí mít daný stíhaný delikt svým charakterem trestněprávní povahu, nebo musí mít represivní povahu uplatnitelná sankce. V daném případě byla tedy pro soud rozhodující závažnost konkrétního deliktu. Dále lze poznamenat, že v roce 1998 ve věci Lauko proti Slovensku a Kadubec proti Slovensku šlo již o méně závažné přestupky a přesto také byly Evropským soudem pro lidská práva podřazeny pod čl. 6 Úmluvy, nyní s ohledem na represivní povahu uplatnitelné sankce.

Výše uvedená evropská judikatura přirozeně nachází svůj odraz i v naší vnitrostátní judikatuře. Mimo výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu by bylo možné poukázat i na jeho další rozhodnutí, a to nejčastěji ve spojení s dopravními přestupky.<sup>1</sup> Z obsahu těchto rozhodnutí je zřejmé, že Nejvyšší správní soud z koncepce „Engelova testu“ důsledně vychází a praktikuje ji. Lze tedy říci, že se soudní praxe vydala cestou, v jejímž smyslu se principy, které se váží k soudnímu trestání v naší Listině a Ústavě, tj. v čl. 39 a 40 Listiny a čl. 95 Ústavy, mají stejným způsobem aplikovat i v oblasti správního trestání. V důsledku tohoto přístupu tak dochází k nespornému sblížení pohledů na správní delikty a trestné činy. Nutno však také zdůraznit, že ke sblížení přístupů ke správnímu trestání a soudnímu trestání prozatím dochází toliko v rovině obecných právních principů uplatňování odpovědnosti a dále v procesních otázkách.

Aplikace zásady non bis in idem ve správním trestání je potom spojena s různými okruhy problémů. Může se jednat o problematiku výkladu pojmu bis, tedy procesně-právní otázku, zda došlo k řízení, které bylo ukončeno tak, že brání vedení dalšího řízení, či např. o problematiku vztahu trestání za správní delikt a trestný čin (či naopak). Použití této zásady je problematické však i při trestání za několik správních deliktů, konkrétně pak při řešení zásadní otázky vymezení prvku idem. V tomto smyslu se poté jeví poměrně problematickým, že čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy a patrně ani žádná jiná norma nijak nedefinuje pojem „totožný čin“.

Zcela klíčovým se pak proto v tomto směru v evropské judikatuře jeví rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, č. 14939/03, ve věci Zolotukhin vs. Rusko. V daném případě šlo o posuzování vztahu přestupku vojáka a trestného činu, přičemž skutkový děj, o němž Evropský soud rozhodoval, lze přiblížit následovně: Zolotukhin byl společně se svojí přítelkyní předvedený na policejní stanici z důvodu, že se jeho přítelkyně neoprávněně nacházela v uzavřeném vojenském objektu. Zolotukhin měl policisty na policejní stanici vulgárně slovně napadat, za což byl potrestán podle zákona o správních deliktech třemi dny vězení. Trest byl vykonán bezprostředně.

---

<sup>1</sup> Např. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 5 As 61/2010-62.



Při převozu z policejní stanice na vyšší policejní velitelství nadával náčelníkovi policie a vyhrožoval mu, že jen co bude propuštěný, tak ho zabije. Následně byl stíhaný za více trestných činů. Soud ho nakonec odsoudil jen za nebezpečné vyhrožování úřední osobě při převozu na vyšší policejní velitelství. Trestní stíhání pro skutky, kterých se měl dopustit na policejní stanici, soud zastavil, protože spáchání těchto trestných činů nebylo prokázáno a za spáchané skutky již byl potrestán ve správním řízení a toto rozhodnutí nebylo zrušené. Stěžovatel poté žádal, aby Evropský soud rozhodl, že došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 už tím, že byl opětovně trestně stíhaný za totožné skutky, i když nakonec za ně nebyl podruhé odsouzený a potrestáný.

Evropský soud nejprve posuzoval otázku, zda se správní řízení, ve kterém mu byl uložený trest 3 dny vězení, vedlo o skutku „trestní povahy ve smyslu č. 6 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod a dospěl k závěru, že ano. Vycházel z toho, že v tomto řízení mohl být uložen trest až do 15 dní vězení. Následně Evropský soud řešil otázku, či šlo o totožný skutek a dospěl k závěru, že skutek vyhrožování náčelníkovi policie zabitím při převozu je odlišný od skutku spáchaného na policejní stanici, neboť k němu došlo v jiném čase a na jiném místě. Skutek spáchaný na policejní stanici, za který byl Zolotukhin potrestán ve správním řízení, soud považoval za ten samý skutek jako druhý ze skutků, za které byl následně i trestně stíhaný, i když za něj nebyl potrestán a trestní stíhání pro tento skutek bylo zastavené. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin vs. Rusko je tedy významný proto, že po rekapitulaci všech dosavadních přístupů k problematice totožnosti skutku<sup>1</sup> soud odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace deliktu s tím, že takovýto přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle Evropského soudu pro lidská práva tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Totožnost skutku je pak dána podle Evropského soudu tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaté v čase a místě.

Tento přístup byl následně potvrzen i v dalších rozsudcích Evropského soudu, a to konkrétně ve věci Maresti proti Chorvatsku ze dne 25. 6. 2009, či ve věci Ivanov proti Bulharsku ze dne 31. 5. 2011. Nejvyšší správní soud vycházející z těchto rozsudků konkretizoval poté tuto zásadu z hlediska totožnosti skutku tak, že „i pro správní trestání platí zásada *non bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán za tentýž skutek. Předpokladem této zásady ovšem je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.“<sup>2</sup>

Závěry učiněné v rozsudku Zolotukhin vs. Rusko jsou tedy významné z hlediska jeho dopadů do oblasti správního trestání, konkrétně a zvláště pak na situace, kdy dochází k trestání jednoho pachatele za jeho jednání, kterým porušil vícero chráněných společenských zájmů, a toto jednání tak následně naplňuje skutkové

---

<sup>1</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gradinger proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995 - přístup založený na totožnosti skutku vs. Rozsudek ve věci Oliveira proti Švýcarsku ze dne 30. 7. 1998 - přístup založený na právní kvalifikaci vs. Rozsudek ve věci Franz Fischer proti Rakousku ze dne 29. 5. 2001 - jakýsi hybridní přístup mezi předchozími.

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003-44.

podstaty různých správních deliktů, často i podle různých zákonů, a k řízení o nich je tak příslušných mnohdy i více správních orgánů.

Z rozsudku Zolotukhin vs. Rusko současně vyplývá, že je-li řešen vzájemný vztah mezi správními delikty navzájem, konkrétně pak mezi přestupky či jinými správními delikty a disciplinárními delikty, nelze již nadále paušálně vycházet z poměrně dlouhodobě uplatňované zásady zastávané českou právní teorií, podle které bylo možno osobu delikventa potrestat jak za disciplinární delikt, tak za jiný správní delikt, s odkazem na to, že se princip non bis in idem v daném vztahu neuplatní, protože nejde o totéž - delikty se odlišují právě svými objekty (zájem na dodržování disciplíny, kázně vs. zájem na ochraně např. majetku).

Právě s odkazem na přístup založený na rozdílnosti objektů (tedy právní kvalifikaci) se autor tohoto příspěvku opakovaně setkal a setkává v rámci kurzů celoživotního vzdělávání pořádaných na Policejní akademii v ČR v Praze spíše s teoretickým<sup>1</sup> dotazem, zda je možný jednočinný souběh kázeňského přestupku a jednání, které má znaky přestupku, resp. zda je možné jejich dvojí potrestání, s poukazem na to, že v téměř každém protiprávním jednání, které naplňuje znaky přestupku, jehož by se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, lze spatřovat totiž současně i porušení služební kázně, a tedy i kázeňský přestupek.

K problematice vzájemného vztahu mezi kázeňským přestupkem a jednáním, které má znaky přestupku lze nejprve uvést, že je otázkou, zda výše naznačený přístup byl či vůbec mohl být v minulosti v oblasti kázeňského trestání uplatněn. V této souvislosti se totiž jeví vhodné poukázat, že oproti vztahu „běžného (klasického)“ přestupku a disciplinárního deliktu, je ve vztahu kázeňského přestupku a jednání, které má znaky přestupku, tedy ve sféře kázeňského trestání, specifické a odlišné to, že k projednání obou typů deliktů je příslušný jeden a týž správní orgán (odpadá tedy problém se zjištěním překážky litispedence), a dále a předně i to, že kázeňský (disciplinární) aspekt je již v konstrukci jednání, které má znaky přestupku zahrnut a projevuje se jak v samotném procesu, tak i v charakteru ukládaných sankcí (viz přechází kapitola) a tudíž chrání oba relevantní objekty současně. Vzhledem k tomu aspektu lze pro situaci, kdy služební funkcionář uvažuje, zda vést o skutku řízení jako o jednání, které má znaky přestupku či o kázeňském přestupku, vyslovit doporučení, aby zahájil řízení o jednání, které má znaky přestupku. Toto doporučení lze podpořit i odkazem na ustanovení § 50 zákona o služebním poměru, které vymezuje kázeňský přestupek jako „...zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku...“ a staví tak řešené instituty do vztahu subsidiarity a speciality.

Současně si však autor tohoto příspěvku nedovoluje tvrdit, že lze přímo z ustanovení § 50 zákona o služebním poměru jednoznačně a nepochybně vyvozovat závěr o nemožnosti dvojího postihu kázeňského přestupku a jednání, které má znaky přestupku, a to proto, že je jeho konstrukce v zásadě obdobná, do jisté míry lze říci,

---

<sup>1</sup> Pozn. autora: Není mi znám případ z praxe, kdy by služební funkcionář skutečně zahájil řízení jak o kázeňském přestupku, tak řízení o jednání, které má znaky přestupku v případě jednočinného souběhu.

že je dokonce konstrukčně totožná s ustanovením § 2 zákona o přestupcích,<sup>1</sup> a, jak již bylo uvedeno, toto definiční vymezení doposud ve správním právu trestním nikterak nebránilo postihu za přestupek a stejně tak i za disciplinární delikt. Závěru o možnosti vedení souběžných řízení by dále mohla v jistém smyslu nasvědčovat i skutečnost, že ustanovení § 189 zákona o služebním poměru odkazuje i na použití ustanovení § 12 odst. 1, § 66 odst. 3 písm. d) a § 76 odst. 1 písm. ch) přestupkového zákona v řízení o jednání, které má znaky přestupku, a dalo by se tedy i v jistém smyslu říci, že právní úprava pamatuje na případ promítnutí výsledku řízení o disciplinárním deliktu (v našem případě kázeňského přestupku) v řízení o přestupku (v našem případě řízení o jednání, které má znaky přestupku). Tato ustanovení v podstatě totiž konstruují diskreční pravomoc správního orgánu (služebního funkcionáře) s ohledem na to, zda bylo v řízení o kázeňském přestupku uloženo postačující opatření, věc odložit, nebo řízení zastavit, popř. upustit od uložení kázeňské trestu.

Obdobně i z ustanovení § 189 odst. 5 zákona o služebním poměru, podle kterého nelze vést o kázeňském přestupku a jednání, které má znaky přestupku společné řízení, lze usuzovat na to, že právní úprava počítá s možností vedení paralelních řízení o těchto typech deliktů. Ve vztahu ke zmíněným ustanovením je však nutno ale upozornit, že jejich praktický význam je spojován spíše s případy, kdy se příslušník dopustil kázeňského přestupku jiným jednáním, než kterým naplnil znaky jednání, které má znaky přestupku, a tato ustanovení tak nebyla v zákoně patrně zakotvena proto, aby řešila případy totožných skutků, ale naopak případy vícečinného souběhu, čemuž zase nasvědčuje díkce § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru zakotvující zákaz dvojího rozhodování o stejném skutku.

Dle názoru autora tak teprve na základě § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru ve spojení se závěry uvedenými v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zolotukhin vs. Rusko*, který jednoznačně zapovídá (zakazuje) posuzování otázky totožnosti skutku na základě různých právních kvalifikací jednoho jednání, nýbrž jej staví na zhodnocení toho, zda se v daném případě jedná či nikoli o delikt založený na totožném či v podstatných rysech totožných faktech, lze vyslovit závěr, že se rozhodnutím o jednání, které má znaky přestupku vytvoří překážka věci rozhodnuté a dané protiprávní jednání již nelze následně, je-li dána totožnost skutku, posoudit a projednat jako kázeňský přestupek. V každé konkrétní projednávané věci tak bude nutné zkoumat otázku, co tvoří skutek a kdy je zachována jeho totožnost, vždy podle individuálních okolností každého případu zvlášť.

Pokud jde o vztah mezi kázeňskými přestupky či jednáním, které má znaky přestupku a trestnými činy, problematickým se v reflexi české právní praxe jeví zejména to, že „*zásada non bis in idem - zákaz dvojího odsouzení a potrestání za týž čin - skutek - ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení...*“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Srov. § zákona č. 200/1990 Sb. Přestupek je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu 5 Tdo 1399/2007, obdobně 11 Tdo 738/2003.

Překážku věci rozhodnuté podle výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu výslovně vytváří pravomocné meritorní rozhodnutí o přestupku (tedy i rozhodnutí služebního funkcionáře o jednání, které má znaky přestupku) stejně tak ale tuto překážku vytváří i usnesení o zastavení řízení, u kterého je však třeba rozlišovat mezi důvody, které k zastavení řízení vedly. Toto konstatování vychází z toho, že je rozdíl co do vytvoření překážky věci pravomocně rozhodnuté, zda řízení bylo zastaveno např. z toho důvodu, že se skutek nestal či ho nespáchal obviněný a situací, kdy k zastavení řízení dochází např. z důvodu uplynutí lhůty pro projednání deliktu. Jestliže tedy poté, co bylo o skutku pravomocně rozhodnuto v řízení o jednání, které má znaky přestupku, vyjde najevo, že jde o trestný čin, je možné překážku věci rozhodnuté odstranit podle současné právní prostřednictvím institutu přezkumného řízení.

V souvislosti s výše citovaným rozsudkem je však třeba upozornit na odlišný názor veřejného ochránce práv, podle kterého: „*Není možné považovat pravomocné rozhodnutí o přestupku pro účely trestního řízení za překážku věci rozhodnuté.*<sup>1</sup> Současně je nutné též uvést, že výše citovaný ve své době jistě „převratný“ rozsudek byl částečně usnesením Nejvyššího soudu následně revidován, když v jiném obdobném případě rozhodl, že „*není porušením zákazu dvojího postihu za tentýž čin ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, byl-li obviněný v souvislosti s jednou jízdou motorovým vozidlem jednak postižen ve správním řízení pro přestupky, a jednak odsouzen za trestné činy. Uvedené přestupky a trestné činy jsou totiž odlišnými skutky, neboť jejich zákonné znaky se nepřekrývají, byť byly spáchány v bezprostřední časové návaznosti.*“<sup>2</sup> Nejvyšší správní soud se poté k problematice souběhu přestupků a trestných činů vyjadřuje ve svém rozsudku 9 As 67/2010-74 tak, že „*Předmětem zkoumání je zejména to, zda porušený zájem chráněný zákonem je obecný či partikulární, a v tomto ohledu pak též specificky to, zda je daná právní norma adresována všem nebo pouze určité skupině lidí. Jde-li v tomto směru o normu partikulární, nebude se zpravidla jednat o trestní věc ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. O trestní povaze věci naopak obvykle svědčí univerzálnost dané normy a represivní účel uplatnitelné sankce. Není-li daný čin vnitrostátním právem kvalifikován jako trestný, používá ESPL k posouzení věci obě uvedené kritéria - povahu stíhaného deliktu a povahu uplatnitelné sankce - alternativně.*“

S ohledem na výše uvedené lze problematiku jednočinného souběhu deliktů příslušníků bezpečnostních sborů a trestného činu shrnout vycházející z představené judikatury následovně:

- Rozhodnutí o kázeňském přestupku nepředstavuje překážku pro trestní řízení.
- Rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku, vytváří překážku pro trestní řízení za situace, kdy se znaky obou těchto právních deliktů překrývají.

Pro úplnost lze závěrem s přihlédnutím k nové právní úpravě správního trestání uvést, že o prolomení zásady non bis in idem se nejedná u trvajících deliktů, neboť platí, že další opakované jednání má za následek, že sankce (trest) pachateli může být ukládána i opakovaně za každé další jednání. Pokud by tomu tak nebylo, po uložení první sankce (trestu) by pachatel mohl dále konat své protiprávní jednání bez

<sup>1</sup> Zpráva o šetření ve věci podnětu pana I. S. veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. 2672/2007/VOP/JŠM.

<sup>2</sup> Usnesení Nejvyššího soudu 6 Tdo 895/2007 ze dne 22. 8. 2007.

možnosti mu uložit další sankce, aby dodržoval stanovený zákaz. Ostatně i podle Nejvyššího správního soudu: „*Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. Pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty.*“<sup>1</sup>

## Literatura

- BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 4. doplněné a přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2010. 624 s. ISBN 978-80-7400-186-4.
- BOGUSZAK, Jiří a Jiří ČAPEK. *Základy teorie práva a právní filosofie*. 1.vyd. Praha: Codex, 1996. ISBN 80-85963-06-X.
- BOHDALO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 9788074004131.
- BURSÍKOVÁ, Lenka. *Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku*. Dostupné na WWW: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/spravnitrestani/BursikovaLenka.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/BursikovaLenka.pdf).
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN: 978-80-7179-254-3.
- JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-501-5.
- KOSAŘ, David *Zolotukhin proti Rusku: ne bis in idem*. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Praha: ASPI., Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2009, XII, č. 2, s. 103-112. ISSN 1212-2211.
- KURIL, Jozef. *Základné teoretické otázky služobného poměru příslušníkov PZ*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2000. 131 s. ISBN 808054137X, 9788080541378.
- MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 5. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN: 978-80-7400-357-8.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.
- NALUS: vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.nssoud.cz>
- ROZHODOVACÍ ČINNOST/ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.nssoud.cz>
- Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP.
- Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK.
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Zvlastni\\_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12\\_zakon-o-prestupcich.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf)

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002.

VLÁDA. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, část sto třicátá devátá. (Sněmovní tisk 929/0) Dostupné z: <file:///C:/Users/Uživatel/Downloads/t092900.pdf>

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNACEJ6YLP>

TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 463 s. ISBN 80-86898-71-7.

zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

## RESUMÉ

V tomto příspěvku se autor zabývá teoretickým vymezením deliktů, jichž se mohou příslušníci bezpečnostních sborů dopustit a vzájemnými vztahy mezi těmito delikty a trestnými činy z hlediska principu non bis in idem.

**Klíčová slova:** kázeňská odpovědnost, kázeňský přestupek, jednání, které má znaky přestupku, trestný čin, princip non bis in idem.

## SUMMARY

*FIALA, Zdeněk: TO THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF THE MEMBERS OF SECURITY FORCES*

In this article, the author discusses the theoretical definition of the offences which may be committed by members of security forces and interrelationships between these offences and crime from the viewpoint of the principle non bis in idem.

**Keywords:** disciplinary responsibility, disciplinary offence, action having the features of an offence, crime, principle non bis in idem.