



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

ZPRAVA Z ANALÝZY ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURY

**v oblasti státní služby podle zákona č. 234/2014 Sb.
a vybraných druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců
v České republice podle zákona č. 361/2003 Sb. a zákona č. 221/1999 Sb.,
ve znění pozdějších předpisů**

ZA ROK 2019

Zpracováno v rámci projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy
CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173

Ministerstvo vnitra ČR
sekce pro státní službu

Praha
únor 2020



OBSAH

Úvod	3
1. Rozhodovací praxe a judikatura ve věcech odměňování	4
2. Rozhodovací praxe a judikatura ve věcech změn služebního poměru	6
3. Rozhodovací praxe a judikatura ve věcech skončení služebního poměru	8
4. Rozhodovací praxe a judikatura ve věcech podmínek výkonu služby	11
5. Rozhodovací praxe a judikatura ve věcech kárné odpovědnosti	14
6. Rozhodovací praxe a judikatura ve věcech náhrady škody	16
Závěr	18



ÚVOD

Pro podporu správné implementace zákona o státní službě je nezbytné průběžné sledování rozhodovací praxe jednotlivých soudních instancí, a to rozhodovací praxe a judikatury nejen v oblasti státní služby, ale také v jiných druzích služebních poměrů. Tato analýza shrnuje a vyhodnocuje stav rozhodovací praxe a judikatury v oblasti státní služby dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“) a vybraných druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“) a zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“).

V rámci této aktivity byla analyzována všechna soudní rozhodnutí s právní větou týkající se výše zmíněných právních předpisů, která byla zveřejněna v roce 2019 na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu a dále vybraná soudní rozhodnutí bez právní věty, která byla analyzována a doplněna o právní věty.

Z důvodu velké obsáhlosti zákona o státní službě se materiál zaměřuje pouze na vybrané instituty, které jsou obsaženy v zákoně o státní službě. Mezi vybrané instituty patří odměňování, změny služebního poměru, skončení služebního poměru, podmínky výkonu služby, kárná odpovědnost a odpovědnost za škodu.

Materiál byl zpracován v rámci projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy, registrační číslo CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173, spolufinancovaného z Operačního programu Zaměstnanost a řešeného sekci pro státní službu. Cílem této konkrétní aktivity nazvané „Analýza rozhodovací praxe a judikatury“ je poskytnout aktuální přehled rozhodovací praxe a judikatury dle zákona o státní službě, zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákona o vojácích z povolání s cílem poučit se ze vzájemné prostupnosti právních úprav daných zaměstnaneckých poměrů veřejného sektoru.



1. ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURA VE VĚCECH ODMĚŇOVÁNÍ

Odměňování státních zaměstnanců upravuje část devátá, § 144 a následující zákona o státní službě. Není-li stanoveno jinak, řídí se odměňování státních zaměstnanců zákoníkem práce. Každému státnímu zaměstnanci dle zákona o státní službě přísluší platový tarif podle jeho zařazení do platové třídy a platového stupně. Výši těchto tarifů a dále zejména katalog správních činností a jejich zařazení do jednotlivých platových tříd vláda pro státní zaměstnance stanovila jednotlivými nařízeními (např. nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností). Dalšími složkami platu státního zaměstnance jsou tzv. nenárokové složky platu. Jsou jimi jednotlivé příplatky a případné odměny. Mezi příplatky patří např. příplatek za vedení, příplatek za službu přesčas, zvláštní příplatek (jehož konkrétní výši stanoví nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců) nebo osobní příplatek (tento příplatek závisí na výsledcích služebního hodnocení státního zaměstnance). Odměnou lze ocenit zejména dobrovolné převzetí splnění naléhavých služebních úkolů za nepřítomného zaměstnance nebo lze také státnímu zaměstnanci přiznat odměnu za služební pohotovost.

V roce 2019 nebylo zveřejněno žádné soudní rozhodnutí s právní větou týkající se odměňování dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Nicméně mezi rozhodnutími bez právní věty bylo nalezeno rozhodnutí týkající se odměňování příslušníků bezpečnostních sborů, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, čj. 9 As 59/2019 - 47. Spornou otázkou zde bylo, zda rozhodnutím o stanovení jednotlivých složek platu dochází vždy k zásahu do právní sféry příslušníka bezpečnostního sboru, a tudíž, zda se jedná o rozhodnutí podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“), kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že k zásahu dochází.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že obdobně se již Nejvyšší správní soud vyjádřil i ve vztahu k rozhodování o platu vojáků z povolání. V rozsudku ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 Ads 10/2013-21, konstatoval, že „platový výměr vojáka z povolání je třeba pokládat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, byť bylo rozhodováno na základě právního předpisu, který stanoví práva a povinnosti natolik přesně, že správnímu orgánu neumožňuje autonomní úvahu. Právo adresáta pobírat plat v určité výši nevyplývá již z právních předpisů, ale až z platového výměru. Proti případným pochybením správního orgánu musí mít jeho adresát možnost soudní obrany.“



Není tedy důvod, aby Nejvyšší správní soud nahlížel na platový výměr příslušníka bezpečnostního sboru jinou optikou, neboť materiálně jde o tatáž rozhodnutí jak u vojáků, tak u příslušníků bezpečnostních sborů.

V této oblasti se začíná rozšiřovat i judikatura vztahující se k zákonu o státní službě, jelikož obdobně se vyjádřil Městský soud v Praze, který ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2019, čj. 10 Ad 12/2016-57 uvedl, že „řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.“

Mezi rozhodnutími bez právní věty týkající se odměňování příslušníků bezpečnostních sborů byla opětovně řešena otázka analogické aplikace ustanovení občanského zákoníku vztahující se k úrokům k prodlení s výplatou služebního příjmu (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2017, čj. 10 Ad 19/2014–19). Tento právní názor byl již několikrát judikován i Nejvyšším správním soudem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17).

Nebyla publikována žádná soudní rozhodnutí s právní větou týkající se odměňování dle zákona o vojácích z povolání za rok 2019, avšak bez právní věty byla analyzována tři soudní rozhodnutí, přičemž všechny byly vydány Městským soudem v Praze, který ve všech případech žalobu zamítl. Dvě rozhodnutí se týkala příplatku za zvýšenou odpovědnost, přičemž v obou případech byl důvodem pro zamítnutí žaloby široce vymezený předmět soudního přezkumu. V této souvislosti se soud vyjádřil, že je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech, jelikož opačný postup by porušoval dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení. Je proto nutné dostatečně konkretizovat uvedené žalobní body.



2. ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURA VE VĚCECH ZMĚN SLUŽEBNÍHO POMĚRU

Změny služebního poměru představují takové instituty zákona o státní službě, při jejichž uplatnění dochází k určité změně podmínek výkonu služby státního zaměstnance. Samotná změna služebního poměru není spojena s ukončením služebního poměru. Zákon o státní službě uvádí výčet a podrobnou právní úpravu změn služebního poměru v § 44 až 70. Změnám služebního poměru se dále v podrobnostech věnuje metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru.

Ustanovení § 44 zákona o státní službě řadí mezi změny služebního poměru vyslání na služební cestu, přeložení, zproštění výkonu služby, zařazení na jiné služební místo, změnu doby trvání služebního poměru, jmenování na služební místo představeného, odvolání ze služebního místa představeného, převedení na jiné služební místo, zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené, zařazení mimo výkon služby pro výkon funkce v odborové organizaci, zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby, zastupování, vyslání k výkonu služby v zahraničí a zařazení po jeho ukončení, vyslání národního experta, vyslání do orgánu nebo instituce Evropské unie, mezinárodní organizace, mírové nebo záchranné operace anebo za účelem humanitární pomoci v zahraničí, zkrácení služební doby, přerušení výkonu služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže.

Dle zákona o státní službě bylo vydáno jedno rozhodnutí bez právní věty týkající se změn služebního poměru státního zaměstnance, konkrétně šlo o převedení na jiné služební místo (rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, čj. 8 Ad 20/2016–60).

Ve věcech změn služebního poměru dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rozhodoval v jednom případě Krajský soud v Brně, přičemž podanou žalobu zamítl. Ve svém rozhodnutí ze dne 14. 11. 2018, čj. 62 Ad 1/2017–43 posuzoval povahu institutu zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Dospěl k závěru, že zproštění výkonu služby má ve vztahu ke skončení služebního poměru akcesorickou povahu, což ve své podstatě znamená, že propuštěním příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru současně dochází k ukončení jeho zproštění výkonu služby. Stejnou povahu by pravděpodobně měl i dle zákona o státní službě.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

U vojáků z povolání nebylo vydáno žádné nové rozhodnutí týkající se změn služebního poměru, zároveň změny služebního poměru nebyly předmětem rozhodnutí ani mezi rozhodnutími bez právní věty.



3. ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURA VE VĚCECH SKONČENÍ SLUŽEBNÍHO POMĚRU

Služební poměr může státnímu zaměstnanci skončit podle § 71 zákona o státní službě na základě právní události předpokládané zákonem, rozhodnutím služebního orgánu podle § 72, na základě žádosti státního zaměstnance podle § 73 nebo v případech uvedených v § 74 zákona o státní službě, kde dochází ke skončení služebního poměru ze zákona.

Ve věci skončení služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů bylo publikováno celkem devět soudních rozhodnutí, z čehož dvě rozhodnutí byla vydána Městským soudem v Praze a sedm rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, který v pěti případech kasační stížnost zamítl.

Často řešenou otázkou bylo propuštění ze služebního poměru z důvodu ztráty způsobilosti pro výkon služby dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Zajímavý je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2019, čj. 10 As 75/2019–52, kdy stěžovatel tvrdil, že příčinou jeho ztráty způsobilosti pro výkon služby byla šikana na pracovišti. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti judikoval, že „jestliže příslušník bezpečnostního sboru trvale ztratil způsobilost pro výkon služby, je nerozhodné, jak k této ztrátě došlo. I kdyby se totiž prokázalo, že šikana stěžovatele skutečně vedla k trvalé ztrátě způsobilosti pro výkon služby, na rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru by to nemohlo nic změnit. To samozřejmě neznamená, že otázky tvrzené šikany nemohou mít vliv v řízeních jiných, ať již v eventuálním disciplinárním řízení proti vedoucímu příslušného oddělení, event. v řízení o peněžitých nárocích oběti šikany či bossingu.“ Toto rozhodnutí může rovněž sloužit jako podpůrný rozhodovací prostředek v řízení o skončení služebního poměru dle zákona o státní službě.

Ztrátou způsobilosti k výkonu funkce ve vztahu k odchodnému u státních zaměstnanců dle zákona o státní službě se zabývá i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2019, čj. 10 A 11/2018–55, přičemž platí, že pokud byla dlouhodobá zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby zapříčiněna výkonem služby, náleží dotčenému státnímu zaměstnanci vedle odbytného ještě odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu podle § 115 odst. 1 zákona o státní službě. V tomto rozsudku bylo judikováno, že řízení o odchodném podle ustanovení § 115 odst. 1 zákona o státní službě lze zahájit pouze žádostí státního zaměstnance.



V souvislosti s propuštěním příslušníka bezpečnostního sboru se soudy zabývaly také ve větší míře otázkou neslučitelnosti výkonu funkcí. Příslušník bezpečnostního sboru má omezená určitá práva a v případě porušení těchto omezení může dojít ke skončení služebního poměru. Pokud se příslušník bezpečnostního sboru rozhodne stát členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost, a zároveň nenastane výjimka, která je v něm výslovně předpokládána (vyslání bezpečnostním sborem), je potřeba příslušníka propustit ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve vazbě na § 48 odst. 1. daného zákona. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 6 As 176/2017–96 bylo judikováno, že například vedení účetnictví na základě živnostenského oprávnění a za odměnu pro společenství vlastníků jednotek v bytovém domě, v němž příslušník bezpečnostního sboru bydlí, resp. vlastní byt, bez dalšího neohrožuje zájem na řádném výkonu služby a plnění služebních povinností v bezpečnostním sboru. Takový zákaz by byl nepřiměřeným zásahem do práva příslušníka bezpečnostního sboru podnikat podle čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 44 Listiny základních práv a svobod.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že byl publikován judikát týkající se zákona o státní službě řešící souhlas s jinou výdělečnou činností. Městský soud v Praze řešil v rozsudku ze dne 06. 11. 2019, čj. 3 Ad 11/2018-35 otázku doby trvání souhlasu s jinou výdělečnou činností při výkonu služby. Soud dospěl k závěru, že je na rozhodnutí správního orgánu, aby dle konkrétních okolností uvážil nejen to, zda souhlas udělí či nikoliv, ale i to, zda ho udělí na dobu neurčitou či jeho trvání omezí dle konkrétních okolností.

U vojáků z povolání bylo ve vztahu ke skončení služebního poměru vydáno celkem pět judikátů. Dva Městským soudem v Praze a tři Nejvyšším správním soudem, přičemž všechny žaloby i kasační stížnosti byly zamítnuty.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 7. 2014, čj. 6 Ads 38/2013–54 odkazuje na použití zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“) ve věci výkladu pojmu organizační změna, jelikož voják musí, nikoli může, být propuštěn ze služebního poměru tehdy, pokud došlo k organizačním změnám, které vyvolaly nemožnost jeho jiného služebního zařazení. Avšak co se rozumí organizační změnou, není v zákoně o vojácích z povolání definováno a žádné vodítko v tomto ohledu neposkytuje ani důvodová zpráva k tomuto zákonu. Je proto potřeba vycházet per analogiam z právní úpravy obdobného institutu výpovědi pro nadbytečnost upraveného v zákoníku práce, neboť i služební poměr je i přes svá nesporná veřejnoprávní specifika určitým druhem pracovněprávního vztahu.



Ve svém nejnovějším rozsudku ze dne 19. 9. 2019, čj. 8 As 247/2017-32 Nejvyšší správní soud konstatoval, že opatřování podkladů, z nichž by byl zjistitelný či dovoditelný skutečný důvod ukončení služebního poměru, by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, jakož i v přímém rozporu s účelem § 21a zákona o vojácích z povolání, který umožňuje ukončit služební poměr ve zkušební době bez uvedení důvodů.



4. ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURA VE VĚCECH PODMÍNEK VÝKONU SLUŽBY

Podmínky výkonu služby jsou obsaženy v hlavě páté zákona o státní službě. Zákon o státní službě vychází a odkazuje z velké části na právní úpravu obsaženou v zákoníku práce.

Zákon o státní službě zahrnuje pod podmínky výkonu služby řešení otázky služební doby, doby odpočinku, služebního volna, vzdělávání státních zaměstnanců, náhrady výdajů v souvislosti s výkonem služby, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, podmínek pro výkon služby a pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby a výkon služby z jiného místa.

Právní úprava u příslušníků bezpečnostních sborů je pojata komplexněji tak, že je inkorporována přímo do zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zároveň je obsáhlejší. Tato koncepce je pak patrná i v jiných oblastech, kde zákon o státní službě využívá delegační princip, zatímco zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje problematiku přímo a nevzniká tak střet mezi soukromoprávní a veřejnoprávní úpravou.

Zákon o vojácích vedle podmínek výkonu služby v obecné rovině definuje také výkon služby samotný, když říká, že se jím rozumí plnění služebních povinností podle služebního zařazení a podle rozkazů nadřízeného. Za výkon služby lze též podle zákona o vojácích uznat činnost konanou z vlastní iniciativy v zájmu služby (viz související judikatura k podobnému institutu zákoníku práce; například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 1. 2003, sp. Zn. 21 Cdo 454/2002), nepotřebuje-li k ní voják zvláštní oprávnění nebo nekoná-li ji proti výslovnému zakazu nadřízeného.

Dle zákona o státní službě bylo vydáno jedno rozhodnutí týkající se podmínek výkonu služby, konkrétně ve věci poskytnutí služebního volna. O žalobě rozhodoval Městský soud v Praze a žalobu zamítl.

V oblasti podmínek výkonu služby příslušníků bezpečnostních sborů bylo zařazeno do přehledu devět rozhodnutí týkající se služby přesčas, přičemž obsah rozhodnutí se ve většině případů shodoval. Ve čtyřech případech rozhodoval Nejvyšší správní soud, kdy jenom jednou kasační stížnost zamítl. V pěti případech rozhodoval Městský soud v Praze, přičemž ve všech případech bylo rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení. Soudy se zabývaly především otázkou nařízení služby přesčas a výkladem pojmu důležitý zájem služby.



K problematice nařizování služeb přesčas příslušníkům bezpečnostních sborů existuje četná judikatura Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývají rovněž obsahové požadavky na odůvodnění rozhodnutí služebních orgánů a následně soudů (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 27/2017-31, ze dne 14. 6. 2018, čj. 7 As 148/2017-22, ze dne 22. 6. 2017, čj. 7 As 334/2016-22). Z této judikatury plyne, že nařizování služby přesčas za účelem plnění běžných úkolů bezpečnostního sboru je možné pouze výjimečně a za zákonem stanovených podmínek (§ 54 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Další často řešenou otázkou týkající se služby přesčas bylo objasnění pojmu důležitý zájem služby, který „je dán v situacích, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jako například momentální indispozice nebo absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny. Důležitý zájem služby však nelze shledat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků, ani v případech důvodů předem obecně známých, tj. právní úpravou předpokládaných situací, jako je např. čerpání služebního volna, dovolené či účast na školeních. S takovými důvody absence příslušníků totiž musí správní orgány dopředu počítat a nemohou tuto předem předvídatelnou absenci příslušníků pokrývat pomocí přesčasových služeb s odkazem na důležitý zájem služby“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 8 As 47/2018–31).

Z judikatury zabývající se službou přesčas dále vyplývá, že skutečnost, zda v případě konkrétního příslušníka bezpečnostního sboru byla služba přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nařízena v souladu se zákonem nebo nikoliv, je třeba detailně zkoumat, z jakých důvodů na příslušném pracovišti nebyli v době nařízení práce přesčas příslušníci bezpečnostního sboru, kteří by jinak službu vykonávat měli. Zkoumat, z jakých důvodů tito příslušníci bezpečnostního sboru absentovali, a zda tyto důvody patří mezi důvody, které jsou omluvitelné ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, vzhledem k tomu, že jsou neočekávané, překvapivé, že nebylo s nimi možno počítat při plánování směn ze strany příslušného služebního funkcionáře a posoudit, v jakém poměru je počet policistů, kteří absentují z omluvitelného a relevantního důvodu, a jaký je počet policistů, jimž byla nařízena služba přesčas (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2018, čj. 8 Ad 25/2015 – 50).



U vojáků z povolání byl ve věci podmínek výkonu služby vydán jeden judikát týkající se zvýšení vzdělání, přičemž rozhodoval Nejvyšší správní soud, který svým rozsudkem ze dne 30. 1. 2014, čj. 3 Ads 30/2013-23 rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu projednání. Rozhodnutí řešilo otázku úhrady za zvýšení kvalifikace vojáka z povolání, přičemž Nejvyšší správní soud konstatoval, že mezi zákonem vyžadované náležitosti dohody o rozšíření kvalifikace nepatří výslovné ujednání o tom, v jakých případech je voják povinen uhradit náklady na zvýšení kvalifikace (či poměrnou část těchto nákladů), proto nelze dovozovat, že by absence takového výslovného ujednání způsobovala neplatnost uzavřené dohody.



5. ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURA VE VĚCECH KÁRNÉ ODPOVĚDNOSTI

Kárnou odpovědnost státních zaměstnanců řeší část čtvrtá zákona o státní službě. Kárná odpovědnost nastává v případě zaviněného porušení služební kázně, kterou se rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů. Dodržování služební kázně patří mezi základní povinnosti i v případě příslušníka bezpečnostního sboru, kde je kárná odpovědnost řešena v části čtvrté zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Kárná odpovědnost zde nastává při porušení služební povinnosti, kdy se příslušník dopustí kázeňského přestupku. Zákon o vojácích z povolání upravuje kárnou odpovědnost v části třetí. Kázeňským přestupkem se rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů. Rozdíly v právní úpravě mezi jednotlivými zákony jsou především v terminologii při porušení služební kázně, kdy se státní zaměstnanec dopouští kárného provinění, přičemž příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání se dopouští kázeňského přestupku.

Bylo analyzováno celkem šest publikovaných soudních rozhodnutí bez právní věty vztahující se k příslušníkům bezpečnostních sborů ve věci kárné odpovědnosti, přičemž nebylo publikováno žádné nové rozhodnutí s právní větou týkající se kárné odpovědnosti. V jednom případě rozhodoval Krajský soud v Ostravě, který žalobu zamítl a ve zbylých pěti případech rozhodoval Nejvyšší správní soud, který ve dvou případech rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu projednání, v ostatních případech kasační stížnost zamítl. Judikatura ve věci kárné odpovědnosti řeší především otázku dodržování služební kázně a řešení procesních otázek související s kárným řízením.

V rozsudku ze dne 21. 3. 2019, čj. 5 As 30/2018–58 se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou posouzení zavinění příslušníka bezpečnostního sboru a dospěl k závěru, že „dostačujícím způsobem je vyjádřeno zavinění, jakožto obligatorní znak charakterizující subjektivní stránku přestupku, když ji služební orgán spatřoval v úmyslném neohlášení zdravotní indispozice, která policistovi bránila v řádném výkonu služby, a současně v porušení služební povinnosti týkající se dodržování doby služby a délek stanovených přestávek na jídlo a odpočinek.“

Mezi procesní otázky, které řešil Nejvyšší správní soud v souvislosti s průběhem kárného řízení příslušníků bezpečnostních sborů, patří například otázka zastoupení v kárném řízení. Ve svém rozsudku ze dne 14. 11. 2019, čj. 9 As 20/2018–30 konstatoval, „je-li stěžovatel



v projednávané věci řádně zastoupen, přesune se procesní aktivita na jeho zástupce, vyjma úkonů vyžadujících osobní účast stěžovatele, za které judikatura považuje výslech samotného obviněného. S výjimkou výslechu obviněného platí, že není-li v případě ústního jednání nezbytné, aby se ho obviněný fyzicky účastnil, není ani požadováno doručování předvolání přímo obviněnému za situace, kdy je řádně zastoupen.“ Tato judikatura je proto opět aplikovatelná rovněž na ustanovení zákona o státní službě.

Nejvyšší správní soud řešil také otázku lhůty pro vydání rozhodnutí o kázeňském postihu, a to ve svém rozsudku ze dne 24. 9. 2019, čj. 2 As 337/2018-30, přičemž judikoval, že „rozhodnutí o kázeňském postihu musí být v prekluzivní lhůtě dle § 186 odst. 9 věty druhé zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (pouze) vydáno; není vyžadováno jeho doručení ani nabytí právní moci.“

V dalších judikátech byl řešen např. zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, čj. 2 As 187/2018-47) nebo kázeňský postih ve vztahu k neuspokojivým výsledkům ve výkonu služby v závěru služebního hodnocení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 8 As 326/2018-48).

Rozhodovací praxe v oblasti kárné odpovědnosti není u vojáků z povolání tak obsáhlá. V této souvislosti byl zveřejněn pouze jeden judikát s právní větou (rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2015), přičemž rozhodoval Městský soud v Praze ve věci kázeňského přestupku, který se týkal lhůty pro uložení kázeňského trestu v případě zrušení prvostupňového rozhodnutí. Rovněž nebylo publikováno žádné rozhodnutí bez právní věty týkající se kárné odpovědnosti vojáků z povolání.



6. ROZHODOVACÍ PRAXE A JUDIKATURA VE VĚCECH NÁHRADY ŠKODY

Odpovědnost za škodu je v zákoně o státní službě řešena odkazem na právní úpravu obsaženou v zákoníku práce. Základ právní úpravy tvoří prevence, potažmo předcházení vzniku škod prostřednictvím vytváření podmínek pro předcházení škodám a kontroly plnění úkolů státního zaměstnance a věcí, které přináší a odnáší ze svého působíště. Sám státní zaměstnanec je povinen počínat si tak, aby škoda nevznikla, a pokud již vznik škody hrozí, zakročit (zakročit nemusí v případech, kdy mu v tom brání důležitá okolnost nebo jestliže by tím vystavil vážnému ohrožení sebe, ostatní státní zaměstnance, popř. osoby blízké). Odpovědnost za škodu je rozdělena na odpovědnost státního zaměstnance za škodu a na odpovědnost za škodu služebního úřadu. Odpovědnost státního zaměstnance lze dále dělit na odpovědnost obecnou a zvláštní. Obecná odpovědnost zaměstnance (§ 250 a násl. zákoníku práce) dopadá na všechny případy, nejsou-li splněny konkrétní podmínky pro uplatnění odpovědnosti zvláštní.

Náhrada škody u příslušníků bezpečnostních sborů je upravena v části sedmé zákona o příslušnících bezpečnostních sborů a je rovněž rozdělena na odpovědnost příslušníka a na odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu.

Obdobně upravuje náhradu škody zákon o vojácích z povolání a to v části sedmé, přičemž ji dělí na odpovědnost vojáka a odpovědnost státu za škodu způsobenou vojákoví.

Dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů byly vydány ve věci odpovědnosti za škodu celkem tři rozhodnutí bez právní věty, přičemž ve dvou případech Nejvyšší správní soud rozhodoval ve zvláštním senátu zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, jelikož se jednalo o tvrzené kompetenční spory.

Komplexnost úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou jeho příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním, nebo pro výkon služby v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neumožňuje posoudit odpovědnost za tytéž újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018–16 byla proto předmětem sporu otázka, zda má o nároku příslušníka na náhradu újmy pravomoc rozhodnout soud v civilním řízení nebo správní orgán, což se odvíjí



od určení rozhodné právní úpravy, podle které je třeba nároky účastníka posoudit, proto byl řešen vztah zákona č. 361/2003 Sb. a zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že pravomoc rozhodnout o nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené příslušníku bezpečnostního sboru rozhodnutím, jehož nezákonnost představuje porušení právních povinností ozbrojeným sborem, má správní orgán. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 10. 2019, čj. Konf 47/2018–22.

Dle zákona o vojácích z povolání bylo publikováno celkem tři judikáty, přičemž dvakrát rozhodoval Nejvyšší správní soud, který jednou kasační stížnost zamítl a jednou rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Jednou rozhodoval Městský soud v Praze, který žalobu zamítl.

Věcně bylo rozhodováno v oblasti náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění a o náhradě škody. Nejvyšší správní soud řešil především procesní otázky, konkrétně okamžik počátku běhu objektivní promlčecí lhůty pro uplatnění nároku na náhradu škody (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, čj. 10 As 188/2015–48) a dále podmínky pro rozhodnutí o věci samé bez nařízení ústního jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, čj. 1 As 69/2019–24).



ZÁVĚR

Analýzou rozhodovací praxe a judikatury v oblasti státní služby dle zákona o státní službě, a vybraných druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákona o vojácích z povolání bylo zjištěno, že rozhodovací praxe dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je nejobsáhlejší, přičemž v roce 2019 bylo zveřejněno celkem 62 nových rozhodnutí, z čehož 30 bylo vydáno Nejvyšším správním soudem, kdy čtyři z nich byla s právní větou. Nejčastěji bylo rozhodováno ve věci skončení služebního poměru, následně ve věci podmínek výkonu služby a kárné odpovědnosti.

Dle zákona o vojácích z povolání bylo za rok 2019 publikováno celkem šest rozhodnutí vydaných Nejvyšším správním soudem, kdy tři z nich obsahovaly právní větu. Celkem je publikováno na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu 88 soudních rozhodnutí týkajících se služebního poměru vojáků z povolání, přičemž všechny byly analyzovány pro účely této práce. Nejčastěji bylo rozhodováno ve věci skončení služebního poměru, dále ve věci odměňování a náhrady škody. Žádné nově publikované rozhodnutí se netýkalo kárné odpovědnosti.

Rozhodovací praxe dle zákona o státní službě se začíná pomalu rozšiřovat. Do konce roku 2019 bylo publikováno celkem 14 rozhodnutí, přičemž čtyři z nich obsahovaly právní větu. Nejvíce rozhodnutí se týkalo systemizace, poté podmínek výkonu služby a skončení služebního poměru. Žádné rozhodnutí nebylo publikováno ve věci kárné odpovědnosti či náhrady škody.

Opětovně byla řešena otázka analogické aplikace ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) vztahující se k úrokům z prodlení s výplatou služebního příjmu, z čehož je zjevná prostupnost zákonů upravující služební poměry. Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí vyjádřil k institutu prodlení a úroků z prodlení s výplatou služebního příjmu, kdy konstatoval, že se jedná o nevědomou mezeru v zákoně, kterou je potřeba zaplnit za pomoci analogické aplikace § 1968 občanského zákoníku. Otázkou prodlení a úroků z prodlení s výplatou služebního příjmu se zabýval i Krajský soud v Ostravě nebo Městský soud v Praze.



Největší odlišnosti v rozhodování jsou zřejmé při rozhodování ve věcech podmínek výkonu služby. Zatímco soudní judikatura u příslušníků bezpečnostních sborů se týkala služby přesčas, u vojáků z povolání zvýšení vzdělání. Tyto rozdíly jsou dány specifiky jednotlivých právních úprav služebních vztahů.