

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Kázeňské řízení příslušníků bezpečnostních sborů ve světle čl. 6 EÚLP

Tereza Kalauzová

Plzeň 2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Tereza KALAUZOVÁ**
Osobní číslo: **R19M0155P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Kázeňské řízení příslušníků bezpečnostních sborů ve světle čl. 6 EÚLP**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Vymezení základních pojmů – kázeňská odpovědnost, kázeňský přestupek, jednání, které má znaky přestupku
2. Engelova kritéria a aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy
3. Vybrané atributy kázeňského řízení

Závěr


Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**


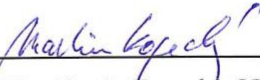
Seznam doporučené literatury:

- Council of Europe, *The right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, August 2006, Human rights handbooks, No. 3, available at: <https://www.refworld.org/docid/49f180362.html> [accessed 17 January 2023]
- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-531-9.
- CHROBÁK, Jiří. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-539-2.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Lidská práva. ISBN 978-80-7357-748-3.
- Rozsudek ESLP Engel v. Nizozemsko ze dne 8. 6. 1976
- ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-094-9.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **23. března 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**


JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. srpna 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Kázeňské řízení příslušníků bezpečnostních sborů ve světle čl. 6 EÚLP*“ zpracovala sama a veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne 30. 3. 2024



Kalauzová Tereza

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi Ph.D. za bleskové odpovědi, cenné rady, připomínky a poutavou, kvalitní výuku vedenou s nebezpečně nakažlivým entusiasmem.

Nejvroucnější poděkování patří též mým nejbližším za nekonečnou trpělivost, bezbřehou podporu a za to, že ve mě věřili i ve chvílích, kdy jsem to sama nedokázala. Bez vás bych nebyla, kým jsem a tyto řádky by nikdy nevznikly.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

| | |
|--|---|
| ESLP | Evropský soud pro lidská práva |
| Úmluva či EÚLP | Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – sdělení č. 209/1992 Sb., ve znění Protokolů na tuto Úmluvu navazujících |
| Ústava | Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky |
| Listina | Listina základních práv a svobod, vyhlášení usnesením předsednictva ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.) |
| Zákon o služebním poměru | Zákon č. 361/2003 Sb., o Služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů |
| Zákon o odpovědnosti za přestupky | Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, |
| SSZ | Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, |
| OSŘ | Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád |
| SŘS | Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní |
| Správní řád | Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád |

Obsah

| | |
|--|-----------|
| ÚVOD | 1 |
| 1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ | 4 |
| 1.1. BEZPEČNOSTNÍ SBOR, PŘÍSLUŠNÍK BEZPEČNOSTNÍHO SBORU, KÁZEŇSKÁ ODPOVĚDNOST, KÁZEŇSKÝ PŘESTUPEK, JEDNÁNÍ, KTERÉ MÁ ZNAKY PŘESTUPKU. | 4 |
| 2. EVROPSKÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD | 14 |
| 2.1. POSTAVENÍ EÚLP V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU | 14 |
| 2.2. ČLÁNEK 6 ÚMLUVY | 17 |
| 2.3. ENGELOVA KRITÉRIA A APLIKOVATELNOST ČL. 6 ÚMLUVY | 19 |
| 3. ASPEKTY SPRÁVEDLIVÉHO PROCESU | 24 |
| 3.1. POŽADAVKY KLADENÉ NA ROZHODOVACÍ ORGÁN VEDOUcí ŘÍZENÍ (ZÁKONNÉ ZŘÍZENÍ, NEZÁVISLOST A NESTRANNOST) | 24 |
| 3.2. PRÁVO NA PŘÍSTUP K ROZHODOVACÍMU ORGÁNU | 30 |
| 3.3. KONTRADIKTORNOST ŘÍZENÍ A ROVNOST ZBRANÍ..... | 31 |
| 3.4. VEŘEJNOST ŘÍZENÍ..... | 34 |
| 3.5. PŘIMĚŘENOST DÉLKY ŘÍZENÍ | 37 |
| 4. KÁZEŇSKÉ ŘÍZENÍ | 38 |
| 4.1. NAPLNĚNÍ POŽADAVKU ZÁKONNÉHO ZŘÍZENÍ, NEZÁVISLOSTI A NESTRANNOSTI. | 40 |
| 4.2. NAPLNĚNÍ POŽADAVKU NA PRÁVO NA PŘÍSTUP K ROZHODOVACÍMU ORGÁNU | 47 |
| 4.3. NAPLNĚNÍ POŽADAVKU KONTRADIKTORNOSTI ŘÍZENÍ A ROVNOSTI ZBRANÍ..... | 48 |
| 4.4. NAPLNĚNÍ POŽADAVKU VEŘEJNOSTI ŘÍZENÍ | 52 |
| 4.5. NAPLNĚNÍ POŽADAVKU PŘIMĚŘENOSTI DÉLKY ŘÍZENÍ | 54 |
| 5. SOUDNÍ PŘEZKUM | 57 |
| ZÁVĚR | 67 |
| ZDROJE | 71 |
| CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ | 79 |

Úvod

Bezpečnostní sbory jsou stěžejní a neopomenutelnou součástí bezpečnostního systému České republiky, neboť zajišťují zásadní úlohu v zachování veřejného pořádku a ochraně občanů. K protekci těchto a dalších právních statků pak dochází primárně prostřednictvím jejich příslušníků, kteří jsou zákonem nadáni nejenom právy, jejichž výkonem mohou zasáhnout do práv ostatních osob, ale i povinnostmi.

Příslušníci bezpečnostních sborů se svým jednáním mohou dopustit (nikoliv jen) dvou správních deliktů – kázeňského přestupku a jednání, které má znaky přestupku. Tyto delikty jsou následně dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) projednány v kázeňském řízení, na jehož konci může být uložena sankce negativně zasahující jak do osobní, tak profesní sféry příslušníků. Je tedy žádoucí (či snad, jak průběh práce postupně napoví, nutné?), aby příslušník mohl v kázeňském řízení užívat ta procesní práva, jež mu plynou z ustanovení článku 6 sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (dále jen „Úmluva“).

Cílem této diplomové práce je tedy zjistit, zda je možné na kázeňské řízení příslušníků bezpečnostních sborů aplikovat článek 6 Úmluvy a následně zhodnotit, zdali je kázeňské řízení v právním řádu České republiky konstruováno tak, aby naplnilo atributy spravedlivého procesu.

Pro úspěšné dosažení vytyčeného cíle je práce rozdělena do pěti částí, v nichž bude postupně analyzována problematika kázeňského řízení a jeho vztahu k článku 6. První kapitola představuje pomyslný „základní stavební kámen“ této diplomové práce a je tvořena představením několika základních pojmů – bezpečnostní sbor, příslušník bezpečnostního sboru, kázeňská odpovědnost, kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku – a to jak ve světle zákonných ustanovení a komentářové literatury, tak judikatury.

V druhé kapitole bude přiblížena samotná Úmluva, jakožto hodnotící kritérium této práce. Jelikož se jedná o mezinárodněprávní dokument přijatý na půdě regionální mezinárodní organizace Rady Evropy, který se stal v průběhu let své účinnosti významnou inspirací pro formulování některých obecných zásad práva Evropské unie a do dnešního dne má stěžejní roli při ochraně spravedlivého procesu, je nutné pochopit jeho závaznost a osvětlit, jaké místo zaujímá v našem

právní řádu. V neposlední řadě bude blíže nastíněno celkové znění článku 6 Úmluvy, aby mohla být následně rozebrána i jeho věcná působnost a zároveň za pomoci judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a jím představených (a čteně užívaných) Engelových kritérií zodpovězena otázka, zdali je možné pojmy kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku podřadit pod kategorii „trestních deliktů“. Tímto by došlo k naplnění první části vymezeného cíle.

Ve třetí kapitole budou analyzovány vybrané dílčí komponenty plynoucí z práva na spravedlivý proces. Náhled na toto téma nepochybně nabízí řada učebnic, článků, komentářová literatura a, vzhledem k jeho mezinárodní povaze, i literatura zahraniční. Za nejvýznamnější lze však považovat judikaturu ESLP, která se přibližuje precedenční povaze, a proto jí bude věnována zvýšená pozornost.

Čtvrtá kapitola představuje samotné těžiště této práce. Aby bylo možné naplnit druhou část vytyčeného cíle – tedy určit, zdali kázeňské řízení odpovídá aspektům spravedlivého procesu – je nutné nastínit jeho průběh. Nikoliv však z hlediska komplexnosti a ucelenosti (neboť to není v souladu s cílem, ani maximálním rozsahem této práce), nýbrž metodou analýzy rozebrat jeho jednotlivé nejdůležitější atributy ve světle čl. 6 Úmluvy. Konkrétně se pak jedná o to, zdali služební funkcionář jakožto rozhodovací orgán dosahuje požadavku zákonného zřízení, nezávislosti a nestrannosti, zda účastníkům řízení plyne právo na přístup ke služebnímu funkcionáři, kontradiktornost řízení, rovnost zbraní, přiměřenosti délky řízení, a též zda je naplněn požadavek veřejnosti kázeňského řízení. Za užití komparativní metody budou následně srovnány shody, podobnosti či případné odlišnosti kázeňského řízení a spravedlivého procesu dle Úmluvy.

Pátá kapitola bude pak zaměřena na správní soudnictví, neboť i na něj se vztahují požadavky vyvozené z článku 6 Úmluvy a v další fázi řízení může mít za splnění určitých podmínek schopnost „zhojit“ jeho předchozí nedostatky. Prvotně bude krátce vymezen vznik a vývoj dnešní koncepce správního soudnictví, který byl značně ovlivněn právě Úmluvou, a následně budou po vzoru předcházející kapitoly jednotlivě popsány a v právní úpravě lokalizovány aspekty práva na spravedlivý proces.

Přínos této diplomové práce představuje prozkoumání důležitých aspektů práva na spravedlivý proces, které má zaručit ochranu práv a svobod (nejenom) několika desítek tisíc příslušníků bezpečnostních sborů v České republice, a jehož výsledky budou moci přispět k následnému výzkumu toho, jakým způsobem by

mělo být kázeňské řízení utvářeno, aby bylo v souladu s normami Úmluvy a poskytovalo tak potřebné záruky jednotlivcům podrobeným tomuto řízení.

1. Vymezení základních pojmů

1.1. Bezpečnostní sbor, příslušník bezpečnostního sboru, kázeňská odpovědnost, kázeňský přestupek, jednání, které má znaky přestupku

Bezpečnostním sborem se dle zákona o služebním poměru rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. ^[1]

Nutno podotknout, že pojem bezpečnostní sbor se široce překrývá s pojmem veřejný sbor a v určité rovině bychom jej mohli označit za synonymní^[2]. Na veřejný sbor však nelze nahlížet pouze optikou zákona o služebním poměru, neboť by mezi veřejné sbory pak nepatřila Vojenská policie, Vojenské zpravodajství ani obecní policie.^{[3][4]}

Veřejné sbory se vyznačují veřejnoprávním charakterem, a to ať už jejich zřízením, k němuž dochází na základě zákona, tak i regulací jejich činnosti prostřednictvím (především) správního práva.^[5] Z organizačního hlediska lze veřejný sbor vymežit za státem zřízené organizované uskupení s hierarchickým vnitřním uspořádáním a podřízením věcně příslušnému ministerstvu, ministru či vládě. Po stránce obsahové je nadán úkolem ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti a dalších právních statků (jakožto zdraví, života a majetku).^[6]

Kopecský uvádí, že: „*Veřejné sbory plní úkoly státní správy prostřednictvím svých příslušníků, kterým zákon přímo stanoví jejich práva a povinnosti, nebo orgány jednajícími za organizaci veřejných sborů.*“^[7] Odpověď na otázku, kdo je

^[1] §1 odst. 1 zákona o služebním poměru, věta druhá.

^[2] MALAST, Jan. *Veřejné sbory* [přednáška]. Plzeň: Západočeské univerzita v Plzni, 27. dubna 2023.

^[3] MATES, P., VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*. Praha: Leges, 2023, s. 15.

^[4] Obecní policii do veřejných sborů řadí např. Sládeček ve SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 300, 301. Autorka této práce se však s řazením obecní policie mezi veřejné sbory neztotožňuje, neboť obecní policie je svou povahou od ostatních veřejných sborů značně odlišná, a to hned v několika aspektech – může být zřízena obcí na základě obecně závazné vyhlášky a úkoly vykonávané jejími strážníky jsou převážně (nikoliv bezvýjimečně) činností spadající do samostatné působnosti obce. Viz: KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 3. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2023, s. 94.

^[5] MATES, VAVERA, ŠKODA, SLABÝ, 2023, op. cit., s. 15.

^[6] KOPECKÝ, 2023, op. cit., s. 93.

^[7] Ibid., str. 94.

příslušníkem, nacházíme hned v první větě ustanovení § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru, z něhož vyplývá, že příslušníkem je fyzická osoba, která v bezpečnostním sboru vykonává službu. V takovém případě dochází ke vzniku specifického právního vztahu mezi státem a fyzickou osobou vykonávající výsek státní služby (konkrétně jde například o službu veřejnosti v oblastech vnitřního pořádku, bezpečnosti, zajištění výkonu trestu odnětí svobody, celnictví, ochrana majetku před požáry, poskytnutí pomoci v případě mimořádných události a další)^[8], tento vztah je nazýván služebním poměrem (bez ohledu na to v jakém bezpečnostním sboru je příslušník zařazen).

Služební poměr je institutem veřejnoprávním, jehož účastníci, na rozdíl od poměru pracovního, nejsou v rovném postavení. „Zaměstnavatel“ má zde zvláštní povahu, neboť je primárním nositelem veřejné moci^[9] a je jím Česká republika, i když zákon o služebním poměru v jednotlivých ustanoveních používá pro označení tohoto subjektu pojem bezpečnostní sbor^[10]. Ten plní funkci tohoto specifického „zaměstnavatele“, výkonem práv a povinností, jež má stát vůči příslušníkovi^[11] a zákonem je tedy vytvářena právní fikce jednoho bezpečnostního sboru, jako jedné organizační složky (bez ohledu na to, že například v rámci Policie a Hasičského záchranného sboru existuje 14 organizačních složek v rámci krajů), neboť služební funkcionář rozhoduje ve věcech služebního poměru jménem celého bezpečnostního sboru.^{[12][13]}

I když je v předchozím odstavci uvedeno, že služební poměr je institutem veřejnoprávním, nutno zdůraznit, že po určitý čas to v aplikační praxi nebylo tak jednoznačné. Spornou povahu tohoto specifického právního vztahu, ze které vznikla řada kompetenčních sporů o pravomoc mezi občanskými a správními soudy při poskytování právní ochrany při rozhodnutích služebního funkcionáře^[14], upřesnilo až významné rozhodnutí sp. zn. Konf 26/2005-9 ze dne 13. prosince 2007^[15], ze kterého vyplynulo, že služební poměr nelze pro jeho povahu považovat

[8] TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou*. Olomouc: Anag, 2019, s. 25.

[9] CHROBÁK, J. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 2.

[10] Například v hlavě VII zákona o služebním poměru, v ustanoveních o odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi.

[11] MATES, P., VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*. Praha: Leges, 2023, s. 114.

[12] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 27.

[13] MATES, VAVERA, ŠKODA, SLABÝ, 2023, op. cit., s. 114.

[14] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 12.

[15] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2007, čj. Konf 26/2005.

za soukromoprávní, neboť jde o poměr státně zaměstnanecký, který nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu.

Odlišnost od pracovněprávního poměru se projevuje mimo jiné i možností ukládat kázeňské odměny a tresty, omezenou možností propouštění, odlišnou úpravou služebního volna a ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.

Lze uvést, že definování služebního poměru jako institutu veřejnoprávního je shodně kvitováno již ústavní^[16], správní i civilní^[17] judikaturou. Zároveň je však nutné dodat, že judikatura Nejvyššího soudu je přeci jen v rigidním vymezení povahy služebního poměru z hlediska právního dualismu stále poněkud zdrženlivější. Nejvyšší soud setrvává ve svém „smíšeném postoji“^[18], když opakovaně uvádí, že služební poměr nelze považovat za výlučně veřejnoprávní.

Vymezení služebního poměru jako institutu čistě veřejnoprávního tedy nezůstává bez kritiky ani napříč odbornou právníkou veřejností. Na příklad Tomek jej označuje za právní vztah hybridní povahy a uvádí též názor Kadlubiece, podle kterého jde o vztah natolik komplexní a socioekonomicky důležitý, že bude vždy balancovat na pomezí práva soukromého a veřejného.^[19]

I přes přetrvávající odlišnosti názorů, autorka této práce zdůrazňuje, že dalším aspektem svědčícím o veřejnoprávní povaze služebního poměru je fakt, že porušení povinnosti příslušníkem bezpečnostního sboru zakládá odpovědnost veřejnoprávní – kázeňskou (někdy synonymním pojmem označovanou též jako disciplinární či kárnou) na rozdíl od porušení povinnosti v pracovněprávních vztazích, kdy vzniká odpovědnost čistě soukromoprávní povahy.^[20]

Jak uvádí Stránský: „*Jedná se o projev zvláštní povahy těchto vztahů, v nichž musí stát kvůli těsné vazbě na veřejné zájmy prolínající se s činností příslušníků disponovat účinnými nástroji k vynucení jejich disciplíny a kázně.*“^[21] Zmíněnou disciplínu je možno vnímat jako určitý typ kázně uvnitř společenského organismu. K jejímu udržení jsou pak užity prostředky, které nazýváme

^[16] Nález Ústavního soudu ze dne 13. černa 2014 sp. zn. III. ÚS 2428/13-1.

^[17] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016.

^[18] DVORÁKOVÁ, E. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru z pohledu zák. č. 82/1998 Sb. *Advokátní deník*. 2019. <https://advokatnidenik.cz/2019/01/21/vykladove-problemy-spojene-s-charakterem-sluzebniho-pomeru-a-rizeni-o-nem-z-pohledu-zak-c-82-1998-sb/>

^[19] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 12–13.

^[20] FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2021, s. 222.

^[21] STRÁNSKÝ, Jaroslav. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Řada teoretická. Edice Scienta, sv. č. 490. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 65.

disciplinárními, jimiž se výchovně cílí na příslušníky daného společenství a trestá závažné provinění. [22]

Takový postup shledává autorka práce zcela legitimním, neboť, jak už bylo v úvodu kapitoly představeno, příslušníkům bezpečnostních sborů je zákonem přiznán široký rozsah nejen povinností, ale i práv, díky nimž mohou právní statky efektivně chránit (a tím naplňovat hlavní úkol veřejných sborů), ale i narušit. Je tedy logické a též účelné, aby stát stanovil a *intra legem* užíval prostředky k udržení vnitřní disciplíny, která je nezbytným předpokladem pro správné fungování bezpečnostních sborů. Funkčnost a akceschopnost veřejných sborů lze též vnímat jako faktor posilující (či udržující) důvěru občanů ve veřejné sbory, neboť i ta může mít širokosáhlé dopady na zajištění bezpečnosti ve společnosti. [23] Ostatně i Fiala dochází k závěru, že hlavním posláním kázeňské odpovědnosti je zajistit řádné a nerušené fungování těchto organizací, ochranu jejich důstojnosti a důvěryhodnosti v očích veřejnosti[24].

Jde tedy o institut, který lze vnímat jako jeden ze základních rysů právní úpravy služebního poměru a zároveň je specifickým druhem správně-právní odpovědnosti posilující vztah nadřízenosti a podřízenosti, který je v podmínkách řízení a organizace bezpečnostních sborů žádoucí (ne-li přímo nutný), neboť neuposlechnutí rozkazu či výzvy může (převážně u sborů ozbrojených, které převažují) mít fatální následky[25].

Jak už bylo výše naznačeno, kázeňská odpovědnost osob ve služebním poměru je úzce spjata s (ne)dodržováním zákonem stanovených povinností vnitřně organizovaných vztahů[26]. Tyto základní povinnosti příslušníka[27] nalezneme vymezené v § 45 zákona o služebním poměru. Jejich dodržením má docházet k zachování služební kázně, přičemž s tímto pojmem pak konkrétně operuje

[22] FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 220–222.

[23] Dle výzkumu neziskového ústavu STEM, který byl proveden na reprezentativním souboru obyvatel České republiky starších 18 let ve dnech 10. až 20. června 2022, důvěřuje Policii ČR až 72 % českých občanů, což napovídá o pozitivním vnímání této instituce (Důvěra v instituce v červnu 2022 | Stem.cz [online]. 11. 7. 2022 [cit. 21. 7. 2023]. <https://www.stem.cz/duvera-v-instituce-v-cervnu-2022/>).

[24] FIALA, Z. *Kázeňské trestání příslušníků bezpečnostních sborů*. Policejní akademie České republiky v Praze, 2018, s. 21.

[25] *Ibid.*, str. 45

[26] KEISLER, I. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. roč. 2016, č. 4, s. 623–645.

[27] Bylo by mylné nabýt dojmu, že zákon o služebním poměru je jediným právním předpisem stanovujícím povinnost příslušníků bezpečnostních sborů. Je nutné nahlížet též do dalších právních předpisů, jakožto například zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky nebo zákon č. 555/1992 Sb, o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.

ustanovení § 46 odst. 1 téhož zákona a vymezuje ho následovně: „*Služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.*“

Z hlediska efektivity je žádoucí, aby k dodržení služební kázně docházelo dobrovolně, k čemuž má navádět i systém kázeňských odměn oceňujících kvalitní výkon služby. Nicméně jak napovídají řádky výše, zákonodárce nespolehal pouze na dobrovolnost a v zákoně o služebním poměru proto nacházíme i sankce za nesplnění zákonem stanovené povinnosti, jež mají vést k nápravě daného příslušníka.^[28]

Toto nás dostává k dalšímu stěžejnímu pojmu této diplomové práce, neboť kázeňská odpovědnost, jejíž hmotněprávní základy nalezneme v ustanovení § 50 a násl. zákona o služebním poměru, a služební kázeň je úzce spjata s kázeňským přestupkem.

Z hlediska kategorizace správního práva trestního v současné době rozlišujeme kategorii deliktů na přestupky a jiné správní delikty, přičemž jiné správní delikty jsou tvořeny delikty disciplinárními a pořádkovými^[29] (Kopecký^[30], ani Mates^[31], ve svých monografiích pojem „jiný správní delikt“ neuvádí a delikty rovnou dělí na přestupky, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty). Kázeňský přestupek je tedy řazen do kategorie disciplinárních deliktů.

V ustanovení § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru nalezneme spojení pozitivního a negativního vymezení kázeňského přestupku příslušníka bezpečnostního znějící následovně: „*Kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*“

Prášková uvádí, že skutkové podstaty disciplinárních deliktů jsou stanoveny obecně s odkazem na porušení služebních nebo stavovských povinností^[32]. Ani kázeňský přestupek pak není výjimkou a jeho definovaná skutková podstata spočívající v „porušení služební povinnosti“ se na první pohled může jevit jako

^[28] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 225–228.

^[29] FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 27.

^[30] KOPECKÝ, 2023, op. cit., s. 259.

^[31] MATES, P. *Základy správního práva trestního*. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 38.

^[32] PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Právní instituty.

V Praze: C.H. Beck, 2013, str. 150.

natolik široká, že by svou povahou bylo kontradiktorní k požadavkům jasnosti a určitosti vyplývajících ze zásady *nullum crimen sine lege*. Dostatečné konkretizace „porušení služební povinnosti“ se však lze dobrat neopomenutí výkladu výše zmíněného ustanovení § 45 zákona o služebním poměru, v němž nacházíme základní povinnosti příslušníků, a § 46 odst. 1 téhož zákona definující služební kázeň.

Z výše uvedeného vyplývá, že jednání příslušníka, povinný znak objektivní stránky skutkové podstaty, může být různé povahy (jednáním, tedy vnějším projevem vůle příslušníka, rozumíme jak konání, tak opomenutí, což je z hlediska právní teorie poněkud nadbytečně zdůrazněno v § 50 odst. 4 zákona o služebním poměru^[33]), stejně jakožto může být různá i povinnost, k jejímuž porušení dochází. Může jít o opakovaně zmíněnou základní povinnost danou zákonem o služebním poměru v § 45 nebo též o povinnost stanovenou jiným právním předpisem (například povinnost zdvořilosti v § 11 zákona č. 320/2015 Sb, o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů), popřípadě služebním předpisem, rozkazem nebo pokynem vedoucího příslušníka. Vždy však musí dojít k porušení povinnosti vyplývající ze služebního poměru.^[34]

Jak lze logicky dovodit, pachatelem (subjektem deliktu) kázeňského přestupku může být pouze příslušník bezpečnostního sboru a k jeho spáchání může dojít jak při výkonu služby, tak i mimo ni (neboť dle ustanovení § 45 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru je příslušník povinen chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru)^[35].

Odpovědnost pachatele je pak zásadně subjektivní, neboť jednání, kterým byla porušena služební povinnost, musí být kryto zaviněním (obligatorním znakem subjektivní stránky skutkové podstaty). Platí tedy zásada „bez zavinění není odpovědnost“, což znamená, že je vždy nutné u kázeňského přestupku pachateli zavinění prokázat. Zavinění vyjadřuje vnitřní psychický vztah člověka ke skutečnostem zakládajícím odpovědnost za delikt a je vystavěno na složce vůle, která představuje chtění a srozumění pachatele, a složce vědění, která zahrnuje vnímání okolního světa smyslovými orgány a pachatelovu představu o okolním světě.^[36] Na základě existence nebo absence těchto složek rozlišujeme pak dvě

^[33] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 110–113.

^[34] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 235–238.

^[35] FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 225.

^[36] *Ibid.*, s. 24–39.

základní formy zavinění, kterými lze spáchat kázeňský přestupek – nedbalostní (kulpózní) a úmyslná (dolózní).

Pokud absentuje složka vůle, příslušník nemá vůli (tedy chtění či srozumění) porušit služební povinnost a spáchat kázeňský přestupek, jedná se vždy o formu nedbalostní, odlišenou na základě míry složky vědění, kterou zákon o služebním poměru v § 50 odst. 2 dále rozlišuje na vědomou (culpa luxoria) a nevědomou (culpa negligentia): „*Kázeňský přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže příslušník a) věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že služební povinnost neporuší, nebo b) nevěděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ač to vzhledem k okolnostem vědět měl a mohl*“.

Zákon o služebním poměru v ustanovení § 50 odst. 3 rozlišuje též úmysl přímý (dolus directus) a nepřímý (dolus eventualis): „*Kázeňský přestupek je spáchán úmyslně, jestliže příslušník a) chtěl svým jednáním porušit služební povinnost, nebo b) věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, a pro případ, že ji poruší, byl s tím srozuměn*.“ Rozdíl mezi těmito formami úmyslného zavinění tkví ve složce vůle a jejím odstupňování. Přestože zákon slovem „chtěl“ výslovně uvádí pouze složku vůle, nelze postrádat ani složku vědění, neboť pachatel nemůže chtít porušit služební povinnost, pokud by nevěděl, že následek způsobí nebo může způsobit. U přímého úmyslu si pak pachatel uvědomuje eventualitu porušení služební povinnosti, následek však není to, co by chtěl způsobit přímo, ale pro případ, že ho způsobí, je s tím srozuměn. ^[37]

Zákon o služebním poměru výslovně nezmiňuje, jaký vliv má forma zavinění na projednání kázeňského přestupku. To, zdali byla služební povinnost příslušníkem porušena úmyslně či z nedbalosti, musí být však zohledněno při určení druhu a výše kázeňského trestu, což lze dovodit z § 186 odst. 6 téhož zákona.^[38]

Protože je kázeňský přestupek v § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru vymezen jak pozitivně, tak negativně, je nutno zdůraznit, že o kázeňský přestupek se nejedná, pokud jednání příslušníka bezpečnostního sboru porušující služební povinnost je trestným činem nebo jednáním majícím znaky přestupku. Klasifikace daného jednání jako kázeňského přestupku je tedy svou povahou subsidiární k trestnému činu či jednání mající znaky přestupku, čímž je vyloučen jejich souběh

^[37] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 235–237.

^[38] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 110–112.

a zároveň tento „postup“ vyjadřuje též určitou hierarchii protiprávních jednání, tedy že společenskou škodlivost disciplinárního deliktu lze vnímat jako nejmenší. ^[39]

Společenská škodlivost představuje materiální znak kázeňského přestupku. Služební funkcionář neposuzuje jen znaky formální – tedy v zákonně uvedené, ale i materiální, a to i přestože není výslovně v § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru zmíněn (na rozdíl například od zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) vyjadřující materiální znak již v § 5 slovy „*přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin...*“). Jak lze vyvodit z judikatury^[40], materiální znak se zkoumá též u disciplinárních správních deliktů.

Závěrečným pojmem klíčovým pro tuto diplomovou práci je jednání, které má znaky přestupku. Jak uvádí Fiala: „*Jednání, které má znaky přestupku, lze charakterizovat jako škodlivý protiprávní čin, který vykazuje zákonné znaky přestupku, nejde-li o trestný čin.*“^[41] Jak lze z výše uvedeného popisu dovodit, aby bylo jednání trestné, je nutné, aby naplnilo veškeré zákonem uvedené znaky, dosahovalo dostatečné míry společenské škodlivosti a bylo možno jej označit za protiprávní. Odpovědnost příslušníka bezpečnostního sboru je subjektivní, neboť jednání musí být kryto zaviněním, jakožto obligatorním znakem skutkové podstaty. Pokud by příslušník zaviněně nejednal, odpovědnost za jednání mající znaky přestupku by nevznikla.

Ačkoliv kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku, zauímají v zákoně o služebním poměru blízké místo (konkrétně v části dvanácté, hlavě čtvrté), jejich odlišnosti jsou značné jak po stránce hmotněprávní, tak procesněprávní.

Významný rozdíl jednání mající znaky přestupku od kázeňského přestupku tkívá ve vzniku odpovědnosti, neboť ta se nepojí s porušením vnitřní disciplíny, řádu či pořádku uvnitř bezpečnostního sboru stanoveného zvláštním předpisem (jak bylo detailněji nastíněno výše), na základě čehož lze konstatovat, že z pohledu teorie správního práva nemůže být jednání, které má znaky přestupku, označeno za „klasický“ disciplinární delikt. Zároveň ho však nelze považovat ani za „klasický“ přestupek, a to i přestože je hmotněprávní základ deliktu dán jednotlivými

^[39] Ibid., s. 235–237.

^[40] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008.

^[41] FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 228.

skutkovými podstatami přestupků, neboť nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku – není za něj v zákoně výslovně označen. ^[42]

Rozdílnost tohoto deliktu od přestupku je značná i po stránce procesní, neboť, jak vyplývá z ustanovení § 4 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky: „Podle jiných zákonů se projedná jednání, které má znaky přestupku, dopustí-li se jej a) příslušník bezpečnostního sboru, ...“, příslušníci bezpečnostních sborů jsou vyňati z pravomoci správních orgánů jinak příslušných ke stíhání za přestupek (nelze příslušníky v tomto případě zaměňovat s osobami požívajícími imunity a výsady), neboť ta je v tomto případě svěřena orgánu s kázeňskou pravomocí, jinak řečeno orgánu, který má nad deliktem pravomoc „osobní“ ^{[43][44]} – konkrétně dle zákona o služebním poměru služebnímu funkcionáři.

Důvodem exempce je ochrana nezávislého výkonu služby a činností, které se týkají zajištění vnitřní i vnější bezpečnosti státu. ^[45] Je však otázkou, zda lze tyto argumenty považovat za dostatečné odůvodnění pro vynětí z pravomoci správních orgánů jinak příslušných ke stíhání přestupku v takto širokém rozsahu, neboť by bylo možné toto vnímat jako výjimku z ústavní zásady rovnosti osob před zákonem, ^[46] a autorka této práce je tak nucena podotknout, že jen stěží spatřuje ochranu „nezávislosti“ v projednávání „prostého“ přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu služebním funkcionářem. Naopak přisvědčuje názoru, se kterým přichází literatura ^[47], že by podle zákona o služebním poměru mělo být projednáno pouze takové jednání, které má znaky přestupku, k němuž došlo při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem. Ostatně tato „cesta“ byla kdysi představena též překladateli věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky v souvislosti s novelizací úpravy správního trestání ^[48], kteří poměrně prakticky argumentovali otázkou (ne)dostatečných kvalifikačních předpokladů služebnímu funkcionáře, který se mnohdy musí vypořádat s právně a věcně složitou agendou.

^[42] Ibid., s. 227–231.

^[43] PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 87.

^[44] FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 227–231.

^[45] PRÁŠKOVÁ, 2017, op. cit., s. 88.

^[46] GERLOCH, A. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 227–236.

^[47] MATES, VAVERA, ŠKODA, SLABÝ, 2023, op. cit., s. 124.

^[48] VLÁDA. *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>

Návrh byl podpořen i Veřejným ochráncem práv, který ve svých připomínkách k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky^[49] zdůraznil, že se během svých šetřeních opakovaně setkával s tím, že správní řízení vedená služebními funkcionáři pro jednání mající znaky přestupku nedosahovala takových standardů, jako řízení u obecných správních orgánů. Od tohoto návrhu bylo nakonec upuštěno a v kázeňském řízení je tedy dále projednáváno každé jednání, které má znaky přestupku, jehož se příslušník bezpečnostního sboru dopustí (ať už v souvislosti s výkonem služby či nikoliv).

Z výše uvedeného lze vyvodit, že na jednání, které má znaky přestupku, se jak v judikatuře^[50], tak v literatuře^[51] oprávněně pohlíží jako na zcela samostatný a zvláštní typ správního deliktu, neboť v sobě obsahuje jak pojmové znaky přestupku, tak znaky disciplinární, které se vyznačují vyloučením pachatele z působnosti „běžných“ správních orgánů na základě jeho příslušnosti k veřejnoprávní instituci (bezpečnostnímu sboru), odlišným procesním režimem a specificky vymezenými sankcemi.

^[49] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. Dostupné na WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf>

^[50] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015.

^[51] FIALA, Z. Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů. *Bezpečnostní teorie a prax.* roč. 2017, č. 1, s. 69–86.

2. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

2.1. Postavení EÚLP v českém právním řádu

Ochranu spravedlivého procesu v členských státech Evropské unie je nutné vnímat na úrovni tří samostatných systémů.^[52] Jeden systém zajišťuje Rada Evropy, druhý Evropská unie a třetí každý členský stát.^[53] Rada Evropy, regionální politická organizace, vypracovala Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která tehdy představovala zakotvení jednotné a kolektivní snahy států evropského kontinentu o ochranu lidských práv na mezinárodní úrovni^[54] a následně se stala významnou inspirací pro konstruování obecných zásad práva Evropské unie.^[55] V dnešní době lze na Úmluvu nahlížet jako na nejvýznamnější pramen evropského správního práva trestního^[56] a pro naplnění cíle této diplomové práce je klíčové její bližší představení, pochopení její závaznosti a vymezení vztahu k českému vnitrostátnímu právu.

Úmluva byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950, a to všemi zakládajícími členskými státy Rady Evropy a v účinnost vstoupila 3. září 1953.^[57] Česká a Slovenská federativní republika se stala řádným členem Rady Evropy již v listopadu 1990 a Úmluvu podepsala v únoru 1991, k její ratifikaci pak došlo v březnu roku 1992. Ke dni 31. 12. 1992 došlo k zániku České a Slovenské federativní republiky a Česká republika, jakožto nástupnický stát, byla nucena opětovně zažádat o členství (šlo však o žádost formální povahy) a stala se členem Rady Evropy ke dni 30. června 1993.

Přestože se, jak bylo výše nastíněno, Úmluva stala inspirací pro některé obecné zásady práva Evropské unie, samotná Evropská unie smluvní stranou není a Úmluva tedy zůstává mezinárodněprávním dokumentem.^[58] Pro pochopení toho,

^[52] GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001, s. 50.

^[53] ŠIŠKOVÁ, N. *Evropská unijní ochrana lidských práv: Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU*. Praha: Linde, 2001, s. 14–18.

^[54] KLÍMA, K. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 406.

^[55] BOBEK, M., BŘÍZA, P., HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. V Praze: C.H. Beck, 2022, s. 489.

^[56] ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, s. 40.

^[57] *Výběr smluv Rady Evropy*. Praha: Prospektrum, 2001, s. 10.

^[58] BOBEK, BŘÍZA, HUBKOVÁ, 2022, op. cit., s. 522.

jaké místo v českém právní řádu zaujímá, je tedy klíčový čl.1 odst. 2 a čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Článek 1 odst. 2 stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“ Článek má deklarativní povahu^[59] a představuje jakýsi pokyn státním orgánům, převážně pak Parlamentu ČR, vyzývající k mezinárodně konformní interpretaci ústavního pořádku a právního řádu.^[60]

Odstavec 2 byl do článku 1 vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., tzv. euronovelou, jejíž výsledkem je i současné znění neméně důležitého článku 10 Ústavy: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

K tomu, aby se mezinárodní smlouva stala *ex constitutione* součástí právního řádu, je nutné kumulativní splnění všech tří podmínek^[61]: (1) K ratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentem byl dán předem souhlas obou komor Parlamentu (dle čl. 49 Ústavy), případně byl tento souhlas dán referendem (dle čl. 10a odst. 2 Ústavy); (2) Smlouva je pro Českou republiku mezinárodně závazná (východiskem k posouzení jsou pravidla uvedené ve Vídeňské úmluvě o mluvním právu^[62]); (3) mezinárodní smlouva je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem (dle čl. 52 odst. 2 Ústavy). S účinností nového zákona^[63] od 1.1. 2024 se jedná o elektronický systém Sbírký zákonů a mezinárodních smluv.

To, že je mezinárodní smlouva součástí právního řádu znamená, že adresované vnitrostátní subjekty zavazuje přímo (bez ohledu na to, zdali je daná věc upravena vnitrostátním právem či nikoliv).^[64] Euronovelou byla tedy Úmluva inkorporována do právního řádu České republiky a její jednotlivá ustanovení se tak stala přímo vykonatelnými. Jinými slovy řečeno, jde o přímý pramen práv a povinností osob, které se jich mohou dovolávat před orgány členských států.

^[59] SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 16.

^[60] KMECOVÁ, M. Používání mezinárodních smluv správními orgány. *Spávní právo*. roč. 2023, č. 3, str. 193-215.

^[61] SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ, 2016, op. cit., s. 125–126.

^[62] Vyhláška č. 15/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

^[63] Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

^[64] KMECOVÁ, 2023, op. cit., s. 193-215.

Ve vztahu Úmluvy a českého práva mohou tedy nastat tři základní situace^[65]:

1. Stanoví-li Úmluva právo, které však není stanoveno českým právním řádem, použije se ustanovení Úmluvy.
2. Upravuje-li Úmluva a český právní řád dané právo shodně, soudy a jiné orgány jsou povinni vykládat vnitrostátní právo v souladu se smyslem Úmluvy.
3. Nastane-li kolize Úmluvy s českým právem, postupuje se dle čl. 10 Ústavy a Úmluva má aplikační přednost.

Škurek ve své publikaci dále nastiňuje situaci kolize Úmluvy s českým ústavním pořádkem, při které by byla nutná změna ústavního pořádku, a uvádí^[66], že *Úmluva nemá přednost před českým ústavním pořádkem, který je tvořen Ústavou, listinou a dalšími ústavními zákony*. K tomuto je však nutné dodat, že Ústavní soud svým tzv. konkurzním nálezením^[67] vytvořil určitou podmnožinu ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách a vyslovením názoru, že „*rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách*“ začlenil Úmluvu do ústavního pořádku.

Učinil tak z důvodu nutnosti poskytnutí zvýšené (a dostatečné) ochrany lidským právům, neboť zmíněnou novelou došlo k odstranění kategorie mezinárodních smluv o lidských právech^[68] a v demokratickém právním státu nelze připustit, aby důsledkem novely bylo snížení již dosažené procedurální úrovně ochrany lidských práv a svobod.

Dle čl. 95 odst. 2 Ústavy v případech, kdy dojde k rozporu zákona s ústavním pořádkem, nemůže obecný soud rozhodnout dle ústavněprávní normy a překládá věc k posouzení Ústavnímu soudu, který je oprávněn rozporný zákon (či pouze jeho část) zrušit. Tím, že konkurzním nálezením Ústavního soudu^[69] byla Úmluva jako mezinárodní smlouva o lidských právech inkorporována do ústavního pořádku České republiky, obecný soud v případě jejího rozporu se zákonem

^[65] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 43.

^[66] Ibid.

^[67] Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

^[68] KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 122.

^[69] Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

aplikační přednost fakticky neuplatní^[70] a takto rozporný zákon by byl Ústavním soudem zrušen. Nález Ústavního soudu byl podroben četné kritice^[71], a to i ze strany Nejvyššího správního soudu^[72], který konkurznímu nálezu vytkl zejména nedostatečné odůvodnění a postrádající souvislost s případem. I přesto lze v závěrech Ústavního soudu spatřovat jisté opodstatnění a logiku, neboť nelze dopustit, aby v právním řádu demokratického právního státu přetrvávaly zákony rozporné s ratifikovanými a vyhlášenými lidskoprávními mezinárodními smlouvami.

2.2. Článek 6 Úmluvy

Z výše představené Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod bude pro tuto diplomovou práci stěžejní článek 6 Úmluvy, který zakotvuje právo na spravedlivý proces a s ním spojené záruky, které Evropský soud pro lidská práva řadí k základním principům v každé demokratické společnosti.^[73] Představuje jakýsi minimální standard procesní ochrany, kterou členské státy musí zaručit každému, kdo podléhá jejich jurisdikci^[74] a kdo byl obviněn z jakéhokoliv trestního deliktu. Plné znění článku 6 Úmluvy je následující:

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.
2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

^[70] KMECOVÁ, 2023, op. cit., str. 193-215

^[71] FILIP, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, roč. 2002, č. 11.

^[72] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.07.2007 sp. zn. 6 As 55/2006 - 96.

^[73] Rozsudek ESLP *Campbell a Fell proti Spojenému království*, ze dne 28. 6. 1984, č. 7819/77 a 7878/77, § 69. (ve spojení s KMEC, J., KOSAŘ D., BOBEK M., KRATOCHVÍL J. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 574).

^[74] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 572.

3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:
- a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
 - b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;
 - c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
 - d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;
 - e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.

Pojem „právo na spravedlivý proces“ (*right to a fair trial*) není Úmluvou explicitně definován a poprvé byl pro ustanovení čl. 6 Úmluvy Evropským soudem pro lidská práva použit v rozhodnutí Golder proti Spojenému království^[75]. Lze říct, že jde o neurčitý právní pojem, který se bude s plynutím času dále vyvíjet a vyjasňovat, neboť Úmluvu, jakožto živý dokument, je nutné vždy vykládat a vnímat ve světle současné doby^[76]. Obecně je však možné dojít k závěru, že v sobě spravedlivé řízení nese základní právo každého jedince na to, aby byla jeho věc projednána v procesu vyhovujícím zákonem stanoveným pravidlům spravedlnosti a současně představuje právo na spravedlivé rozhodnutí, jenž má z daného procesu vzniknout^[77].

Proto, aby takovéto základní právo mohlo být uskutečněno, je nutné vycházet a naplňovat základní podmínky spravedlivého procesu ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy (které budou detailněji rozebrány v následující kapitole):

1. přístup obviněného k rozhodovacímu orgánu vedoucímu řízení o trestním deliktu (včetně institucionálního požadavku v podobě nezávislosti a nestrannosti orgánu)
2. kontradiktornost řízení o trestním deliktu
3. veřejné projednání trestního deliktu
4. rovnost zbraní účastníků řízení
5. přiměřenost délky řízení

^[75] Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1975, *Golder proti Spojenému království*, stížnost č. 4451/70. (ve spojení s KLÍMA, 2011, op. cit., s. 412).

^[76] KLÍMA, 2011, op. cit., s. 412.

^[77] *Ibid.*, s. 413.

Dalším požadavkem je pak dle čl. 6 odst. 2 Úmluvy presumpce nevinný a podle odst. 3 realizace základních obhajovacích práv obviněného. Posledním požadavkem, který sice není v čl. 6 Úmluvy *expressis verbis* zmíněn, avšak vychází ze samotného charakteru řízení o trestním deliktu, je právo obviněného nevypovídat a zákaz sebeobviňování. [78]

2.3. Engelova kritéria a aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy

Tato podkapitola bude věnována rozsahu věcné působnosti ustanovení článku 6 Úmluvy, které obviněnému zaručuje právo na spravedlivý proces (tedy „*right to a fair trial*“), a otázce, zdali je pod pojem „*trestní delikt*“, v originálním znění „*criminal offence*“, možné podřadit též kategorii deliktů označené jako jednání, které má znaky přestupku a kategorii disciplinárních deliktů, tedy kázeňských přestupků.

Při výkladu pojmu „trestní delikt“ nelze vycházet pouze z významu, který zaujímá v právním řádu daného členského státu, neboť závislost záruk spravedlivého procesu na nepřesném vymezení pojmu členskými státy by byla diskriminační a nespravedlivá^[79]. Evropský soud pro lidská práva proto ve svém rozsudku *Engel vs. Nizozemsko*^[80] představil tři základní kritéria (tzv. Engelova kritéria, která budou detailněji rozebrána níže), na jejichž základě je možné rozhodnout, zda řízení o trestním deliktu bude „ovládáno“ režimem čl. 6 Úmluvy a bude muset tak naplňovat veškeré atributy plynoucí obviněnému z práva na spravedlivý proces.

Neboť je to rozsudek svou povahou významný, v následujících řádcích bude stručně vymezen jeho skutkový stav. Stěžovatelé byli vojáci v nizozemské armádě, podléhali tedy vojenským disciplinárním předpisům a svým jednáním se dopustili přestupků proti vojenské kázni. Voják Engel se svévolně vzdalovat od posádky a následně nerespektoval uložené tresty, za což byl odsouzen Nejvyšším vojenským soudem ke dvěma dnům pobytu v cele. Vojákovi Wielovi byl uložen pouze trest mírný, bez odnětí svobody, spočívající v omezeném pohybu po kasárnách a de Witovi, který se provinil bezohledným řízením vojenského auta, trest dvanácti dnů „zostřeného vězení“, což nebyl trest odnětí svobody, nicméně jím byl

[78] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 54.

[79] Ibid., s. 56.

[80] Rozsudek ESLP *Engel v. Nizozemsko* ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. body 54 až 111. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., str. 56).

De Wit omezen v pohybu po kasárnách a musel setrvat v nezamčené místnosti v době, kdy nebyl ve službě. Zbylí dva stěžovatelé Dona a Schul byli za vydávání časopisu podrývajícího bojovou morálku odsouzeni ke třem měsíců služby ve zvláštním trestním oddíle.

Stěžovatelé se nejprve odvolali ke stížnostnímu důstojníkovi, následně k Nejvyššímu vojenskému soudu a poté podali stížnost k Evropské komisi pro lidská práva, která ji odmítla, protože dané delikty nepodléhaly čl. 6 Úmluvy. ESLP konstatoval že u vojáka Engela nedošlo dvěma dny pobytu v cele k zásahu do práv dostatečně intenzivnímu, aby bylo možno řízení podřadit pod čl. 6 Úmluvy. K obdobnému závěru došel i v případě mírného trestu, bez odnětí svobody, u vojáka Wiela. U třetího až pátého stěžovatele ESLP shledal, že šlo významný zásah do osobní svobody (neboť se v případě de Wita jednalo o pobyt v nezamčených kasárnách v době, kdy nebyl ve službě a u Dona a Schula jejich zařazením do zvláštního trestního oddílu došlo k oddálení od civilního života) a daná řízení tak měla podléhat režimu dle čl. 6 Úmluvy a naplňovat jeho dílčí komponenty. ^[81]

Jak už bylo naznačeno výše, ke svým závěru ESLP dospěl za pomoci aplikace Engelových kritérií, která prvotně představil právě ve výše rozebraném rozsudku *Engel vs. Nizozemsko*^[82] a postupně je v dalších rozsudcích rozpracoval a konkretizoval (jejich interpretace však není vždy jednoduchá a konzistentní^[83]). Daná kritéria, jež napomůžou dojít k závěru, zda je možné kázeňský přestupek či jednání mající znaky přestupku podřadit pod pojem „trestní delikt“, jsou následující:

1. Kvalifikace deliktu podle právního řádu členského státu, tj. zda je daný delikt vnitrostátním právem zařazen do oblasti práva trestního, potažmo správního práva trestního^[84]. Jde o klíčové^[85], avšak relativní kritérium, neboť někdy může být vnitrostátní úprava nejasná, a je poté nutno delikt podrobit další dvěma kritériím (které jsou užity alternativně, nikoliv kumulativně).

^[81] MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012.

^[82] Rozsudek ESLP *Engel v. Nizozemsko* ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., str. 56.)

^[83] KOPECKÝ, 2023, op. cit., s. 250.

^[84] Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 ve věci *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/79. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., str. 56.)

^[85] ŠKUREK, 2015, op. cit., str. 56.

2. Povaha daného deliktu, konkrétněji pak zájem, který je právem chráněn a proti němuž delikt směřuje, zda jde o zájem partikulární či obecný (tedy zda jsou adresáty právními normy všichni či jen určitá skupina lidí se specifickým postavením) a zdali je účel sankce preventivně represivní či reparační povahy^[86].
3. Závažnost, místo a způsob výkonu sankce, tzn. dochází k posuzování druhu a stupně závažnosti sankce (nikoliv té, která byla reálně uložena, ale té, která za daný delikt hrozila).^[87]

Pokud se první z Engelových kritérií pokusíme aplikovat na kategorii disciplinárních deliktů, konkrétně na kázeňský přestupek, dojdeme k závěru, že ho lze zařadit do oblasti správního práva trestního, neboť kázeňská odpovědnost a disciplinární právo představuje neopomenutelnou součást systému správního práva trestního^[88]. Rovněž i Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu*“^[89]. I přesto však je, jak uvádí Kopecký, *judikatura ESLP v otázce zařazování disciplinárních deliktů mezi trestní věci ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy zdrženlivější*.^[90] Neboť přistoupíme-li ke zbývajícím dvěma kritériím a připomeneme-li to, co bylo avizováno již v první kapitole, tedy samotnou povahu kázeňského přestupku, jeho pachatelem může být pouze příslušník bezpečnostního sboru, který se svým jednáním zaviněně proviní proti služební povinnosti. Je tedy nutno konstatovat, že šířka okruhu adresátu je úzká a jedná se o delikt, který souvisí s vnitřní disciplínou a může být spáchán pouze osobou se zvláštním postavením. Proto druhé kritérium nemůže být naplněno, a to i přestože kázeňské tresty vymezené v § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru (viz níže) mají represivní charakter k potrestanému příslušníkovi a též charakter preventivní (hrozba trestu)^[91].

^[86] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 576.

^[87] Ibid., str. 576

^[88] FIALA, 2018, op. cit., s. 22.

^[89] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002..

^[90] KOPECKÝ MARTIN. Uplatňování zásady ne bis in idem v souvislosti s přestupky a kárnými delikty. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislavské právnické fórum 2016. Organizované Univerzitou Komenského v Bratislavě, Právnickou fakultou ve dnech 21. – 22. 10. 2016.*, s. 115.

^[91] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 113.

V případě třetího kritéria se obecně uvádí, že za sankci dostatečně závažnou, lze považovat takovou, která omezuje osobní svobodu^[92] (ledažeba by jejich délka, povaha a forma nepředstavovaly přílišnou újmu – což byl právě případ vojáka Engela) či vysoký peněžitý trest^[93]. Za kázeňský přestupek je dle § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru možno uložit následující kázeňské tresty: a) písemné napomenutí, b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, c) odnětí služební medaile, d) odnětí služební hodnosti. Z výše uvedeného lze usoudit, že kázeňské tresty nebudou zpravidla dosahovat takové intenzity, aby byl naplněn požadavek plynoucí z třetího kritéria.

Autorka této práce dochází k závěru, že kázeňský přestupek nelze podřadit pod pojem „trestní delikt“ a řízení o něm nelze chápat jako „trestní“. Ostatně tomuto přisvědčil i Ústavní soud ve svém nálezu^[94], kde uvedl, že „kázeňské obvinění vznesené vůči stěžovateli mělo původ v právní úpravě vůči zvláště vymezené skupině osob – příslušníkům bezpečnostních sborů. Stěžovateli sice hrozila preventivně-represivní sankce, ale nebyla dostatečně závažná, např. v podobě velmi vysoké pokuty. Kázeňské řízení podle zákona o služebním poměr tedy nepředstavuje řízení o trestním obvinění v ústavněprávním smyslu. Neuplatní se v něm některé základní záruky jdoucí ruku v ruce s vedením ryze trestního řízení, které představuje intenzivnější zásah do základních práv jednotlivce.“

Nutno podotknout, že ve svém názoru se Ústavní soud v průběhu času poněkud „umoudřil“, neboť v nálezu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.6. 2001, kterým došlo ke zrušení části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“), představil mnohem extenzivnější pojetí toho, co lze pod čl. 6 Úmluvy podřadit: „...“trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.“^[95]

Tato vnitrostátní aplikace čl. 6 Úmluvy, k níž se původně přiklonil Ústavní soud, je na první pohled podstatně širší než vyžaduje samotný Evropský soud pro lidská práva. Jednoduchou (asi i poněkud laickou) optikou by se to nemuselo jevit

^[92] MOLEK, 2012, op. cit.

^[93] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 574–582.

^[94] Nález Ústavního soud ze dne 14.11.2017 sp. zn. II. ÚS 1930/17.

^[95] Nález č. 276/2001 Sb., ve věci návrhů na zrušení některých ustanovení části páté "Správní soudnictví" zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

jako problém, neboť se může zdát, že je lepší právo na spravedlivý proces poskytovat „více než méně“ a jednoduše tímto extenzivní výkladem právo na spravedlivý proces co nejširšími okruhu osob. Problémem však zůstává (pro tuto diplomovou práci podstatně významným), zda je takový přístup dostatečně pragmatický a zda lze vůbec požadavky plynoucí z práva na spravedlivý proces v kázeňské řízení požadovat, a co víc, naplnit.

Pokud docházíme k závěru, že kázeňský přestupek nelze vnímat jako „trestní delikt“, nabízí se otázka, jak tomu bude v případě jednání, které má znaky přestupku. Pro její zodpovězení musíme opětovně přistoupit k aplikaci Engelových kritérií, přičemž k prvnímu kritériu lze konstatovat, že, připomeneme-li si to, co bylo zmíněno v předchozí kapitole, jednání, které má znaky přestupku, zaujímá z pohledu teorie správního práva určité „zvláštní místo“, neboť ho nelze označit za disciplinární delikt (protože se vznik odpovědnosti nepojí s porušením vnitřní kázně uvnitř bezpečnostního sboru), ani na něj nelze pohlížet jako na „přestupek“ (protože za něj není zákonem výslovně označen). Jde tedy o samostatný a zvláštní typ správního deliktu, který však lze z povahy věci řadit do odvětví správního práva trestního.

Druhé kritérium se na první pohled může jevit jako problematické, neboť jednání, které má znaky přestupku, obsahuje určitý pojmový znak disciplinárního deliktu v tom smyslu, že vylučuje pachatele z působnosti „běžných“ správních orgánů díky jeho příslušnosti v bezpečnostním sboru, jeho hmotněprávní základ je však tvořen jednotlivými skutkovými podstatami přestupků, jež jsou adresovány všem občanům, nikoliv jen úzké skupině lidí. Jak už bylo zmíněno výše, účel sankce u kázeňských trestů vymezených v § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru je preventivně represivní. Z toho lze vyvodit závěr, že druhé kritérium bylo naplněno, což, vzhledem k alternativní povaze druhého a třetího kritéria, postačuje ke konstatování, že jednání, které má znaky přestupku, lze označit jako „trestní delikt“ a řízení o něm by tak mělo vyhovovat veškerým aspektům plynoucím obviněnému z práva na spravedlivý proces.

Lze připustit protiargument, že za jednání, které má znaky přestupku, může být uložen nejen stejný kázeňský trest, který lze uložit za kázeňský přestupek (viz výše) ale též dle § 51 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru i: e) pokuta, f) propadnutí věci nebo g) zákaz činnosti. Pokuta se pak dle ustanovení § 51 odst. 3 zákona o služebním poměru bude ukládat v takové výši, jakou stanoví zvláštní právní předpis a může být ve specifických případech zanedbatelně nízká, přičemž

judikatura ESLP se jednu dobu přiklápěla k závěru, že malá závažnost hrozící sankce může sama o sobě převážit nad ostatními aspekty nasvědčující o trestní povaze deliktu.^{[96][97]}

ESLP se však též v rozsudku Lauko proti Slovensku^[98], ve kterém se zabýval aplikovatelností čl. 6 Úmluvy na přestupky, vyslovil, že i přes relativně malou závažnost sankce (Pan Lauko byl uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití a byla mu uložena pokuta 300 slovenských korun), byla daná právní norma adresována všem občanům a uložené sankce byly zamýšleny jako trest s cílem odradit od páchaní dalších takových deliktů, a proto byl čl. 6 aplikovatelný. Přestože se Rozsudek Lauko proti Slovensku primárně zabýval problematikou přestupků, lze v něm spatřit názornou podobnost i u jednání, které má znaky přestupku, neboť obdobně dochází k vyhovění požadavkům plynoucím z druhého kritéria.

Závěrem lze tedy konstatovat, že dle Engelových kritérií a judikatury ESLP lze jednání, které má znaky přestupku, podřadit pod pojem „trestní delikt“ a kritéria v ustanovení čl. 6 Úmluvy by se měla uplatnit v řízení o jednání, které má znaky přestupku (což ostatně připouští i komentářová literatura^[99]).

3. Aspekty spravedlivého procesu

V předchozí kapitole byly stručně vyjmenovány základní podmínky spravedlivého procesu plynoucí obviněnému z článku 6 Úmluvy, přičemž ESLP tyto aspekty a jejich bližší obsah postupem času podrobněji rozvinul ve své judikatuře. Na následujících řádcích budou tedy ve světle této judikatury jednotlivé aspekty blíže rozebrány a představeny.

3.1. Požadavky kladené na rozhodovací orgán vedoucí řízení (zákonné zřízení, nezávislost a nestrannost)

^[96] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 580.

^[97] Rozsudek ESLP *Morel proti Francii* ze dne 3. 6. 2003, rozhodnutí č. 54559/00. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 580)

^[98] Rozsudek ESLP *Lauko proti Slovensku* ze dne 2. 9. 1998, č. 26138/95. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 582)

^[99] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 404.

Český překlad článku 6 Úmluvy, nastíněný v předchozí kapitole, užívá poněkud nepřesně pojem „soud“ a zároveň tento článek, ani celkové znění Úmluvy, neobsahuje žádnou shrnující definici tohoto pojmu. Na základě „prostého“ jazykového výkladu bychom se poněkud předčasně mohli uchýlit k závěru, že o všech trestních deliktech rozhoduje soud a v úvahu tak nepřípadají správní orgány. Je však nutné mít na paměti, že anglické i francouzské znění Úmluvy užívá pojem „tribunal“.

V právnickém slovníku nacházíme tento pojem vymezený jako specializovaný soud, jenž stojí mimo soudní systém, zabývá se specifickými problémy a též o nich rozhoduje^[100]. ESLP tento pojem poprvé definoval v případě *Belilos vs. Švýcarsko* ^[101], v němž pojmu „tribunal“ přiznal charakteristickou „soudní funkci“, což, obšírněji řečeno, znamená, že k posuzování případů dochází na základě (a v rámci) zákonem stanovené působnosti a řízení o trestním deliktu je striktně vedeno způsobem, jež stanoví zákon. Lze tedy shrnout, že pojem „tribunál“ není totožný s pojmem „soud“.

Jak bylo naznačeno výše, Úmluva nenabízí přesné vymezení pojmu „tribunál“, a je proto opět nutné operovat s hojnou judikaturou ESLP, k čemuž však Škurek konstatuje, že *ani z judikatury není možné přesně vyvodit, jaké typy orgánů lze považovat za „tribunály“ podle čl. 6 Úmluvy*^[102]. V rozsudcích ESLP označil za tribunály ve světle čl. 6 Úmluvy mnoho specializovaných orgánů, včetně těch disciplinárních (dále též vojenské soudy, pozemkové fondy, orgány schvalující kontrakty týkající se pozemků, aj.)^[103]. Lze usoudit, že požadavek pružnosti a účinnosti, zcela korespondující s ochranou základních lidských práv, opodstatňuje působnost správních orgánů, k čemuž dochází i v případě trestního práva správního, kdy za méně závažné delikty o vině a trestu rozhodují správní orgány.^[104]

Klíčové pojmy^[105], které charakterizují „rozhodovací orgán“ (autorka se na základě výše uvedeného domnívá, že jde o pojem příhodnější, než „tribunál“ nebo

^[100] COLLIN, P. H. *Dictionary of law*. London: Bloomsbury, 2004, s. 302.

^[101] Rozsudek ESLP ze dne 29. dubna 1988, *Belilos vs. Švýcarsko*, stížnost č. 10328/83, body 38 až 82 (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 63).

^[102] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 63.

^[103] *Ibid.*, s. 63.

^[104] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 623.

^[105] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *GUIDE on Article 6 of the European Convention on Human Rights - Right to a Fair Trial (Criminal Limb)*. 30 december 2020, available at: <https://www.refworld.org/docid/6048e2a00.html>.

„soud“, a bude v diplomové práci nadále po vzoru monografie Škurka^[106] preferovaně užíván) jsou: (i) zákonnost zřízení (včetně vymezení pravomoci a působnosti), (ii) nezávislost a nestrannost.

Požadavek na zákonné zřízení rozhodovacího orgánu sleduje cíl zabezpečit nezávislost moci soudní na moci výkonné, tedy aby v demokratické společnosti organizace rozhodovacích orgánů nebyla odvislá od diskrece orgánů exekutivy bez kontroly demokraticky zvolenými zástupci lidu^[107], ale byla dána zákonem, tedy aktem parlamentu (představitelem zákonodárné moci a reprezentantem zájmu občanů)^[108]. To, že je rozhodovací orgán zřízen zákonem, jímž je zároveň dána i jeho pravomoc a působnost, vyjadřuje princip právního státu, který je neoddelitelný i od systému ochrany práv a svobod, jež zavádí Úmluva a její protokoly^[109]. Není však podmínkou, aby veškeré otázky organizace struktury a činnosti rozhodovacích orgánů byly stanoveny pouze aktem zákonodárského sboru a lze připustit úpravu některých vnitřní záležitostí (jako například rozdělení agendy a rozvrh práce) interními instrukcemi^[110].

Tím se postupně dostáváme k dalším klíčovým pojmům, kterým bude věnována pozornost – nezávislost a nestrannost. Jde o pojmy, které se na první pohled jeví jako oddělené (a pro účely této diplomové práce k nim bude odděleně i přistupováno), ESLP na ně však ve své judikatuře nahlíží jako na úzce spjaté a prakticky ve všech případech je posuzuje společně^[111].

Pojem nezávislost (na rozdíl od nestrannosti) má objektivní povahu^[112]. ESLP ji tradičně vymezuje jako nezávislost na moci výkonné a na stranách sporu^[113] a Čapek ve své komentářové literatuře ji shrnuje *jako nezbytnou možnost soudu (rozhodovacího orgánu pozn. autorky) opřít svá rozhodnutí o svůj vlastní svobodný názor na fakta a na jejich právní stránku, aniž by měl jakýkoliv závazek vůči stranám nebo veřejným orgánům, a aniž by jeho rozhodnutí podléhalo*

^[106] ŠKUREK, 2015, op. cit.

^[107] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 685.

^[108] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 64.

^[109] Rozsudek ESLP *Richert proti Polsku*, rozsudek, 25. 10. 2011, č. 54809/07, bod 41. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 64)

^[110] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 65.

^[111] *Ibid.*, str. 65.

^[112] ČAPEK, J. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: komentář s judikaturou. I. část: Úmluva*. Praha: Linde, 2010, s. 166.

^[113] Rozsudek ESLP *Campbell a Fell proti Spojenému království*, ze dne 28. 6. 1984, č. 7819/77 a 7878/77, § 78. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 670.).

přezkoumání jiným orgánem, který by nebyl stejně nezávislý v uvedeném smyslu^[114].

Ve světle judikatury ESLP v otázce posouzení, zda lze rozhodovací orgán označit za nezávislý, jsou klíčová následující kritéria^[115]:

- i. Způsob jmenování členů
- ii. Délka jejich funkčního období
- iii. Existence záruk proti vnějším tlakům
- iv. Zda orgán vzbuzuje zdání nezávislosti

Výkonná moc je (mimo jiné) realizována činností veřejné správy^[116], přesto však, dle názoru ESLP, skutečnost, že rozhodovacím orgánem v případě správních deliktů je orgán veřejné správy, automaticky neznamená jejich závislost na moci výkonné. Stejně jako tomu tak není ani v případě, že jsou soudci do svých funkcí jmenováni členem vlády. Podstatné totiž je, aby právní řád daného státu neumožňoval představitelům exekutivy ovlivňovat rozhodovací činnost těchto orgánů (prostřednictvím například nařízení či příkazů)^[117].

K délce funkčního období soudců (či úředních osob vedoucích řízení o trestním deliktu) lze shrnout, že ESLP nebyl stanoven žádný konkrétní časový úsek, který by představoval ono pomyslné „nezbytné minimum“^[118]. Soud však potvrdil, že neodvolatelnost (kterou se však nezamýšlí jmenování na doživotí^[119]) během mandátu je považována za logický důsledek nezávislosti a je tedy nutné, aby členské státy zakotvily ve svých právních řádech takové pojistky, které budou schopny bránit libovolnému odvolání soudců či úředních osob orgány moci výkonné^[120].

Obdobné pojistky musí být v právních řádech členských států nastaveny i v případě vnějších tlaků, kterým mohou být soudci či úřední osoby vystaveni nejen zvenčí (například formou veřejného mínění), ale i zevnitř. Pro zachování nezávislosti je tedy dle ESLP klíčové, aby soudci či úřední osoby v otázce rozhodování nepodléhali direktivním pokynům ze strany jak kolegů, tak nadřízených.^[121]

^[114] ČAPEK, 2010, op. cit., s. 166.

^[115] Rozsudek ESLP, *Findlay proti Spojenému království* ze dne 25. 2. 1997, č. 22107/93, § 73 (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[116] KOPECKÝ, 2023, op. cit., s. 4.

^[117] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 65.

^[118] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.

^[119] ČAPEK, 2010, op. cit., s. 166.

^[120] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 66.

^[121] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.

To, zda orgán vzbuzuje zdání nezávislosti je významné kritérium, neboť od jeho naplnění je odvislá i míra důvěry (ať už v justici či veřejnou správu) veřejnosti v demokratické společnosti. Při určení, zda orgán takové kritérium naplňuje, je pak důležité i jeho vystupování. Stanovisko obviněného vyjadřující pochybnost o nezávislosti orgánů je též významné, nikoliv však rozhodující, a je proto nutné zkoumat, zdali pro pochybnosti existují objektivní důvody^[122] a to z pohledu „objektivního pozorovatele“^[123].

Takovým objektivním důvodem může být v očích ESLP například to, když se v postavení soudce nachází osoba, která je z hlediska svých povinností a organizace v podřízeném postavení vůči jedné ze stran procesu. Tak tomu bylo i v případě *Sahiner proti Turecku*, kdy stěžovatel musel předstoupit před vojenský soud (složený, byť jen z části, z příslušníků ozbrojených sil), kdy vojenští soudci nejenže byli součástí armády, jež podléhala rozkazům výkonné moci, ale navíc byli podrobeni i vojenské disciplíně spjaté s takzvanými „hodnotícími zprávami“, kdy k povýšení potřebovali kladné posudky nejen od svých služebních nadřízených, ale i těch soudních^[124].

Dalším požadavkem, kterému musí rozhodovací orgán dostát, je nestrannost. Tento pojem ESLP vyložil jako absenci předsudků nebo předpojatosti a k ověření jeho (ne)existence představil dvě kritéria^[125]:

- i. Subjektivní přístup (tj. zjištění konkrétního osobního přesvědčení soudce či úřední osoby k danému případu)
- ii. Objektivní přístup (tj. posouzení, zdali byly poskytnuty záruky k eliminování veškerých legitimních pochybností)

Při uplatňování subjektivního testu nestrannosti Soud důsledně aplikuje pravidlo, že osobní nestrannost je nutné presumovat, dokud není prokázán opak^[126]. Osobní přesvědčení daného úředníka (či soudce), který vede řízení o deliktu a vydává v něm rozhodnutí, je pak v některých případech možné vyvodit z jeho postupu v konkrétní věci. Příkladem může být situace, kdy úřední osoba v rámci

^[122] Rozsudek ESLP *Şahiner proti Turecku* ze dne 25. 9. 2001, č. 29279/95, § 44 (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[123] Rozsudek ESLP *Clarke proti Spojenému království* ze dne 25.8. 2005, stížnost č. 23695/02. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[124] Rozsudek ESLP *Şahiner proti Turecku* ze dne 25. 9. 2001, č. 29279/95 § 41–46.

^[125] Rozsudek ESLP *Kyprianou proti Kypru* ze dne 15. prosince 2005, stížnost č. 73797/01, § 118 (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[126] Rozsudek ESLP *Kyprianou proti Kypru* ze dne 15. prosince 2005, stížnost č. 73797/01, s. § 119 (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

probíhajícího řízení veřejně hodnotí kvalitu obhajoby obviněného nebo jeho právního zástupce či snad učiní veřejné prohlášení, v němž oznámí obsah svého zamýšleného rozhodnutí^[127]. Nebo pokud soudce projeví nepřátelství, zlou vůli či si záměrně zařídí přidělení věci z osobního důvodu^[128].

Jak však může být patrné, s aplikací tohoto testu se mnohdy pojí četné problémy, neboť v hojném počtu případů může být obtížné opatřit důkazy natolik silné, aby dokázaly domněnku nestrannosti potvrdit, proto jsou případy prokázané subjektivní nestrannosti vzácné^[129]. Obtížnost tohoto subjektivního testu uznává i sám Soud a z toho důvodu se v naprosté většině případů zaměřuje na test objektivní.^[130]

U něj postačí pouhá existence okolností, které mohou vzbudit pochybnosti o nestrannosti rozhodovacího orgánu a je nutné, aby právní řády členských států zakotvily takové záruky nestrannosti, které budou schopny eliminovat pochybnosti o konkrétních rozhodnutích příslušných orgánů^[131], neboť jak ESLP často uvádí: „*Spravedlnost nemůže být pouze vykonávána, musí být též vidět, že je vykonávána.*“^[132]

Příkladem nedostatku objektivní nestrannosti může být to, když ze vztahu úřední osoby k účastníkům řízení vyplývá její zájem na výsledků řízení nebo není účastníkům řízení známé konkrétní jméno úřední osoby, a tedy si nemohou její nestrannost ověřit^[133] (což znemožňuje i obranu jednotlivými prostředky, které právní řád nabízí). Z výše uvedených řádku si lze povšimnout, že požadavek objektivní nestrannosti se do určité míry překrývá s požadavkem nezávislosti rozhodovacího orgánu^[134].

Závěrem je nutné uvést, že ESLP ve své judikatuře uvádí, že pokud rozhodovací orgán, jenž vede řízení o trestním deliktu a ukládá za jeho spáchání

^[127] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 67.

^[128] Rozsudek ESLP *De Cubber proti Belgii* ze dne 26. října 1984, stížnost č. 9186/80, s. § 25. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.)

^[129] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 654.

^[130] Rozsudek ESLP *Morice proti Francii* ve dne 23. dubna 2015, stížnost č. 29369/10, s. §75. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[131] Rozsudek ESLP *Harabin proti Slovensku* ze dne 20. listopadu 2012, stížnost č. 58688/11, s. § 132. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[132] Rozsudek ESLP *Delcourt proti Belgii* ze dne 7. 1. 1970, č. 2689/65, § 31. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 674).

^[133] Rozsudek ESLP *Vernes proti Francii* ze 20. 1. 2011, stížnost č. 30183/06, § 42–44. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 675).

^[134] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 67.

sankci, nespĺňuje poŹadavky nezávislosti a nestrannosti, musí být obviněnému zajištěna možnost přezkumu takovým orgánem veřejné moci, který naplní veškeré poŹadavky čl. 6 Úmluvy. Jmenovitě se pak tato situace v praxi pojí právě s případy, kdy správní orgány postihují tzv. „drobné trestní delikty“^[135]. Spravedlivost řízení je tedy nutné zkoumat z pohledu řízení jako celku^[136].

3.2. Právo na přístup k rozhodovacímu orgánu

Za primární a esenciální předpoklad práva na spravedlivý proces lze označit zajištění možnosti přístupu obviněného k rozhodovacímu orgánu. Přestože právo na přístup k rozhodovacímu orgánu není v článku 6 Úmluvy výslovně uvedeno, lze ho z něj vyvodit a je též nadále rozváděno judikaturou ESLP (v té Soud postupně pojem vymezil, zhodnotil jeho rozsah a množinu orgánů, které toto právo musí zajistit). Poprvé bylo judikaturou rozebráno v případě *Golder vs. Spojené království*^[137], který byl zmíněn již v předchozí kapitole, a ve kterém Soud dospěl k poměrně logickému závěru, že článek 6 Úmluvy by byl v praxi nepoužitelný, pokud by z něj právo na přístup k rozhodovacímu orgánu obviněnému nescházelo.

Jinými slovy řečeno, osoba, která je obviněná z trestního deliktu, musí mít podle právního řádu členského státu možnost předložit svůj případ a pohled na něj příslušnému rozhodovacímu orgánu, čemuž zároveň nesmí být zákonnou úpravou stanoveny takové překážky nebo nevhodné (případně komplikované) postupy, které by realizaci práva bránily.^[138]

Není však nezbytné, aby všechna rozhodnutí o trestních deliktech byla v prvním stupni vydána soudem, jak vyplynulo z případu *Umlauf proti Rakousku*^[139]. Soud uznává a pracuje s faktem, že v řadě členských států jsou tato rozhodnutí vydávána a následně i v odvolacím řízení přezkoumávána orgány veřejné správy a připouští tedy, že rozhodování o některých „méně závažných deliktech“ může být v první fázi svěřeno nikoliv soudům, ale správním orgánům, neboť odlišný postup by mohl vést k nežádoucímu zahlcení soudní soustavy. Zároveň však soud zdůrazňuje, že „rozhodnutí správních orgánů, která sama

^[135] Ibid., s. 69.

^[136] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 611.

^[137] Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1975, *Golder proti Spojenému království*, stížnost č. 4451/70, body 23–46. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 70).

^[138] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 69.

^[139] Rozsudek ESLP *Umlauf proti Rakousku* ze dne 23. října 1995, stížnost č. 15527/89, body 27 až 41. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 70).

o sobě nesplňují požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy – jako je tomu v tomto případě okresního úřadu a krajského úřadu – musí podléhat následné kontrole soudního orgánu, který má plnou jurisdikci.“^[140]

Lze tedy shrnout, že pokud řízení o deliktu, které je vedeno orgánem veřejné správy, nenaplní veškeré požadavky plynoucí z čl. 6 Úmluvy, musí právní řád členského státu zakotvit možnost předložit danou věc soudu, přičemž takové řízení už musí naplnit veškeré požadavky čl. 6 Úmluvy^[141]. Takové podmínce nebylo vyhověno v případě *Štefanec proti České republice*^[142], kdy byl stěžovatel potrestán za přestupek, přičemž podle tehdy účinného ustanovení § 83 odst. 1 Přestupkového zákona^[143] soudy nepřezkoumávaly rozhodnutí o přestupku, pokud za něj nebylo možné uložit pokutu vyšší než 2000 Kčs nebo zákaz činnosti na dobu kratší než 6 měsíců anebo propadnutí nebo zabránění věci, jejíž hodnota nepřesahovala částku 2000 Kčs. Z toho důvodu ESLP ve svém rozhodnutí konstatoval, že došlo k porušení práva na přístup k soudu.

Je však nutno uvést, že v případě tohoto práva jsou přípustná jistá omezení, která však musí sledovat legitimní cíl a musí existovat proporcionalita mezi použitými prostředky a dosaženým cílem^[144]. Takové omezení může vyplývat například z poslanecké imunity obviněného (procesní imunita či hmotněprávní exempce) či stanovením podmínek pro přípustnost odvolání (při jejichž aplikaci se rozhodovací orgány musí vyvarovat nadměrnému formalismu)^[145].

3.3. Kontradiktornost řízení a rovnost zbraní

Článek 6 Úmluvy jako celek zaručuje obviněnému právo efektivní účasti na řízení o trestním deliktu, což v sobě nese právo nejen na to být přítomen, ale také právo slyšet a sledovat řízení^[146]. Tyto práva lze podřadit pod pojem *kontradiktornost řízení*, který Šámal definuje jako *označení pro trestní řízení ve stadiu řízení před soudem, ve kterém je zajištěno rovnoprávné postavení procesních*

^[140] Ibid., bod 37.

^[141] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 71.

^[142] Rozsudek ESLP *Štefanec proti České republice* ze dne 18. 7. 2006, č. 75615/01, § 29. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 621).

^[143] Zákon č. 200/1990 Sb., České národní rady o přestupcích.

^[144] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 630.

^[145] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 72.

^[146] Rozsudek ESLP *Murtazaliyeva proti Rusku* ze dne 18. prosince 2018, stížnost č. 36658/05, § 91. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

stran^[147]. Jinými slovy, aby řízení bylo kontradiktorní, musí být oběma stranám řízení dána možnost seznámit se se stanovisky a důkazy (která jsou soudu předkládána se záměrem ovlivnit jeho rozhodnutí) a vyjádřit se k nim^[148].

Je tedy nutné, aby v řízení o trestním deliktu byly veškeré důkazy prováděny za přítomnosti obviněného nebo jeho právního zástupce, pokud má zájem se procesu dokazování účastnit, přičemž hlavním důvodem je, aby byla zachována možnost obviněného napadnout zákonnost a důvěryhodnost daných důkazů. Zároveň má mít obviněný právo nechat prostřednictvím rozhodovacího orgánu předvolat a vyslechnout svědky a rozhodovací orgán má zase povinnost obviněnému nebo jeho právnímu zástupci předložit všechny jimi získané důkazy, které mají k dispozici^[149], přičemž v úvahu přichází četné způsoby, kterými mohou členské státy prostřednictvím vnitrostátní právní úpravy těmto všem požadavkům vyhovět^[150].

Zároveň lze však konstatovat, že právo na kontradiktorní řízení nemá absolutní charakter. V určitých – velmi specifických – případech, lze připustit jeho omezení ve veřejném zájmu, jak tomu bylo například v případě *Edward proti Spojenému království*^[151] z důvodu národní bezpečnosti, eventuelně pak i v případech, kdy je potřeba zajistit ochranu svědků. Může tedy nastat situace, kdy je nezbytné odeprít obhajobě určitý důkaz, aby byla zachována (a chráněna) práva druhých nebo důležitý veřejný zájem.^[152] Pokud však dojde k vyloučení důkazu z dispozice obhajoby z důvodu tvrzeného veřejného zájmu, musí být taková skutečnost objektivně prokázána a toto pochybení nelze „zhojit“ ani v dalším průběhu řízení před orgánem vyšší instance^[153].

Za porušení článku 6 Úmluvy lze považovat i situaci, kdy rozhodovací orgán bez legitimního důvodu nepovolí obviněnému pořídit kopii spisu nebo jeho části, případně z něj učinit výpis, jakožto oporu v budoucím průběhu řízení.^[154]

^[147] ŠÁMAL, Pavel. Kontradiktorní proces. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právnícký slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

^[148] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 740.

^[149] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 74.

^[150] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 741.

^[151] Rozsudek ESLP *Edward proti Spojenému království* ze dne 1. března 2002, stížnost č. 46477/99. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., 74).

^[152] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.

^[153] Rozsudek ESLP *Rowe vs. Spojené království* ze dne 16. února 2000, stížnost č. 28901/95, body 53–73. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 75).

^[154] Rozsudek ESLP *Matyjek proti Polsku* ze dne 24. dubna 2007, stížnost č. 38184/03, § 65. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 75).

Judikatura ESLP zaujímala dříve v posuzování, zda byl narušen princip kontradiktornosti řízení, poměrně formalistický přístup, když ESLP například odmítal zohlednit obsah vyjádření, se kterým nebyl stěžovatel seznámen a jaké toto opomenutí mohlo mít vliv na samotný výsledek řízení^[155]. Tento jeho postoj však prošel značnou proměnou, neboť momentálně posuzuje i to, jakou újmu stěžovatel utrpěl v důsledku namítaného porušení Úmluvy, jak tomu bylo například v případě *Holub proti České republice*^[156].

Požadavek na kontradiktornosti řízení je úzce spojen s požadavkem na *rovnost zbraní* a v mnoha případech tak bylo ESLP shledáno porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy při posuzování těchto pojmů společně.^[157] Zároveň ESLP tuto zásadu vnímá jako nezbytnost, aby každá ze stran řízení mohla obhajovat svou věc za podmínek, které podstatným způsobem neznevýhodňují její postavení oproti protistraně, přičemž cílem je dosáhnout „spravedlivé rovnováhy“ mezi stranami sporu.^[158] Neznamená to však, že by se obě strany sporu musely nacházet v totožném postavení, ESLP uznává, že drobné nerovnosti v procesním postavení nejsou v rozporu s ustanovení článku 6 Úmluvy.^[159]

Rovnost zbraní se tedy týká především práva na předložení důkazů, zpochybnění zákonnosti nebo věrohodnosti důkazů, které předkládá druhá strana, a právu tvrdit rozhodné skutečnosti, přičemž v této souvislosti musí být oběma stranám zaručeny rovné procesněprávní podmínky^[160]. Z práva na předložení důkazů však neplyne rozhodovacímu orgánu povinnost nařídit znalecký posudek nebo provést jiné vyšetřovací úkony jen proto, že o ně byl účastníkem řízení požádán. ESLP uznává, že je čistě na rozhodovacím orgánu, zdali shledá výslech svědka nebo provedení jiného důkazu, jako nezbytný a vhodný pro další průběh řízení^[161]. Tudíž je například možné, aby rozhodovací orgán odmítl předvolání svědků navržených obhajobou, pokud dodrží podmínky stanovené Úmluvou^[162].

Závěrem lze tedy podotknout, že právo obviněného vystupovat před rozhodovacím orgánem ve smyslu principu rovnosti zbraní představuje existenci

^[155] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 741.

^[156] Rozsudek ESLP *Holub proti České republice* ze dne 4. prosince 2010, stížnost č. 24880/05. (ve spojení s KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 747).

^[157] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.

^[158] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 737.

^[159] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 76.

^[160] *Ibid.*, s. 76.

^[161] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.

^[162] Rozsudek ESLP *Huseyn a další proti Ázerbájdžánu* ze dne 26. července 2011, stížnosti č. 35485/05, 45553/05, 35680/05 a 36085/05, § 196. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

aktivní možnosti obviněného zapojit se do projednávání případu.^[163] Práva osobní účasti na řízení se může obviněný vzdát, takový úkon však musí být učiněn jednoznačně, jasně a zcela dobrovolně^[164].

3.4. Veřejnost řízení

To, že má řízení o trestním deliktu veřejný charakter, představuje ochranu účastníků před tajným výkonem spravedlnosti bez veřejné kontroly (či, jak uvádí Škurek, *před výkonem kabinetní justice*^[165]). Zároveň je též prostředkem pro udržení důvěry v rozhodovací orgány (ať už veřejné správy či justice) ^[166] a umožňuje médiím vykonávat jejich funkci „hlídacího psa“^[167].

Důležitost toho principu vyzdvihuje fakt, že dle názoru ESLP by členské státy měly mít ve svých právních rádech zakotvené zákonné pravidlo, že řízení o deliktu je vždy veřejné, pokud příslušný zákon nestanoví jinak^[168].

Zásada veřejnosti řízení v sobě obsahuje dva aspekty^[169]:

- i. Veřejné jednání
- ii. Veřejné vyhlášení rozsudku (rozhodnutí)

ESLP dále uvádí, že z práva na „veřejné jednání“ nutně vychází též právo na „ústní projednání“^[170]. K tomuto komentářová literatura dodává, že v judikatuře ESLP dochází k poněkud zavádějícímu směšování těchto dvou práv, neboť každé z nich sleduje rozdílný cíl. Zásada veřejnosti, jak už bylo zmíněno, zajišťuje kontrolu výkonu veřejné správy (či soudnictví), zatímco zásada ústnosti představuje možnost účastníka řízení se k věci vyjádřit přímo před rozhodovacím orgánem, nikoliv jen formou písemných podání. Výjimky ze zásady veřejnosti explicitně uvádí věta druhá článku 6 odst. 1 Úmluvy (například národní bezpečnost, veřejná bezpečnost, bezpečnost účastníků řízení, a tak dále), jehož plné znění bylo rozebráno v kapitole 2.2., zatímco výjimky odvozené a představené až judikaturou ESLP se vážou spíše k právu ústního projednání. Přestože se zde nabízí prostor pro

^[163] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 77.

^[164] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 737–740.

^[165] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 78.

^[166] COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.

^[167] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 82.

^[168] Ibid., s. 82.

^[169] Rozsudek ESLP *Tierce a ostatní proti San Marinu* ze dne 25. července 2000, stížnosti č. 24954/94, 24971/94 a 24972/94, §93. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[170] Rozsudek ESLP *Döry proti Švédsku* ze dne 12. listopadu 2002, stížnost č. 28394/95, s. §37. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

kritiku tohoto pojetí a zvážení, zdali by nebylo žádoucí k těmto dvěma právům přistupovat odděleně, faktem zůstává, že problematika většiny případů, kterým ESLP věnoval pozornost, nakonec stejně spočívala v tom, že nebylo konáno žádné jednání, a tak nemohlo být naplněno ani jedno z výše uvedených práv (jen výjimečně šlo o případy, kdy by jednání sice proběhlo, ale veřejnost byla vyloučena)^[171].

Jako většina aspektů práva na spravedlivý proces, která byla v této práci představena, ani tento není absolutní. Konkrétně pak z požadavku na „ústní projednání“ plynou výjimky, vzhledem k tomu, že extenzivní výklad pojmu „trestní delikt“ v sobě zahrnuje i případy, které nelze řadit do „tradiční“ kategorie trestního práva (správní trestání, celní právo či daňové). ESLP tedy ve své judikatuře přiznává, že existují „trestní obvinění“ s různou vahou a konstatuje, že: „...požadavky na spravedlivý proces jsou nejpřísnější v oblasti trestního práva, Soud však nevylučuje, že v trestní oblasti povaha některých případů, které mají být řešeny před soudem nebo tribunálem, nemusí vyžadovat ústní jednání. Bez ohledu na úvahu, že trestnímu řízení, které se týká vyvození trestní odpovědnosti a uložení trestní a odstrašující sankce, je určitá závažnost přikládána, je samozřejmé, že existují trestní věci, které nenesou žádnou významnou míru stigmatizace.“^[172]

Každopádně stále platí, že nekonání (či odmítnutí) ústního projednání má být spíše výjimkou, než pravidlem a tato skutečnost musí být tedy řádně odůvodněna^[173]. To, co může odůvodnit absenci ústního projednání věci, se v zásadě odvíjí od povahy otázek, jimiž se má příslušný rozhodovací orgán zabývat – tedy zda se jedná o takové skutkové či právní otázky, které nelze vyřešit na základě podkladů ve spisu. Není tedy nutné, aby proběhlo ústní projednání věci, pokud se nevyskytují žádné sporné skutečnosti, které by bylo nutné objasnit například výslechem svědků a zároveň měl obviněný dostatečnou možnost se k věci vyjádřit či zpochybnit důkazy v jeho neprospěch písemnou formou. ESLP

^[171] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 687.

^[172] Rozsudek ESLP *Jussila proti Finsku* ze dne 23. listopadu 2006, stížnost č. 73053/01, s. § 43. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[173] Rozsudek ESLP *Grande Stevens proti Itálii* ze dne 4. března 2014, stížnost č. 18640/10, §121-122. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

tedy shledává legitimním, když vnitrostátní orgány zohledňují ve svých řízeních požadavek efektivity a hospodárnosti^[174].

Co se týče aspektu „veřejného vyhlášení rozhodnutí“, judikatura ESLP nepřináší exaktní vyložení tohoto pojmu^[175]. I když by se mohlo na první pohled zdát, že je vyžadováno přečtení celého obsahu rozhodnutí na veřejném jednání, ESLP shledává i jiné způsoby zveřejnění rozhodnutí za slučitelné s čl. 6 odst. 1 Úmluvy (například zpřístupnění textu rozhodnutí zájemcům v kanceláři příslušného soudu a zveřejnění v úředních sbírkách^[176]) neboť je vždy potřeba vzít v potaz povahu celého řízení^[177].

Každopádně nelze ospravedlnit, pokud dochází k úplnému utajení celého rozhodnutí před veřejností. Pokud existují důvodné obavy o bezpečnost, lze přistoupit pouze k utajení vybraných částí rozhodnutí, následně však musí být zveřejněny ty, které národní bezpečnost či bezpečnost jiných osob neohrožují^[178].

Tyto základní prvky plynoucí z veřejnosti řízení – právo na veřejné jednání a právo na veřejné vyhlášení rozsudku – je nutné na základě protokolu č. 7 (konkrétně pak článku 2) vztahovat i na odvolací řízení, každopádně přesný způsob této aplikace ponechává Úmluva na vnitrostátní úpravě členských států, neboť to, zdali má obviněný právo na veřejné a ústní slyšení i v rámci odvolacího řízení, je odvislé od toho, jakou váhu, předmět či samotnou roli odvolacího orgánu právní předpisy přiznávají. Škurek zároveň uvádí, že *ESLP došel k jasnému závěru, že je nutné v rámci projednávání jednotlivých stížností, které k němu směřují, prozkoumávat i právní úpravu odvolacího systému daného členského státu, rozsah právním řádem vymezených pravomocí odvolacího orgánu a konečně i prostředky a způsob, jakým byla před rozhodovacím orgánem uskutečněna práva obviněného*^[179].

^[174] Rozsudek ESLP *Jussila proti Finsku* ze dne 23. listopadu 2006, stížnost č. 73053/01, § 41-43 a 47-48. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[175] Rozsudek ESLP *Campbell a Fell* proti Spojenému království, ze dne 28. 6. 1984, č. 7819/77 a 7878/77, §91. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[176] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 697.

^[177] Rozsudek ESLP *Welke a Białek proti Polsku* ze dne 1. března 2011, stížnost č. 15924/05, §77. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[178] Rozsudek ESLP *Raza proti Bulharsku* ze dne 11. února 2010, stížnost č. 31465/08, § 53. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[179] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 83.

Závěrem je nutné zdůraznit, že právo na veřejné jednání a právo na veřejné vyhlášení rozsudku je nutné považovat za dvě samostatná práva dle čl. 6 Úmluvy a fakt, že nedošlo k porušení jednoho z nich, nemá schopnost zhojit narušení druhého. Jinými slovy řečeno, to, že je veřejně vyhlášeno rozhodnutí, nenapraví konání neveřejného jednání bez zákonného důvodu^[180].

3.5. Přiměřenost délky řízení

Požadavek na přiměřenou délku řízení vychází z obecného pravidla, že „*spravedlnost opožděná je spravedlnost upřená*“^[181]. Procedurální průtahy totiž mohou ohrozit samotnou efektivitu a důvěryhodnost rozhodování^[182]. Účelem tohoto požadavku je naplnění cíle, jež vyplývá z článku 6 odst. 1 Úmluvy, a je jím ochrana obviněného před tím, aby byl příliš dlouhou dobu vystaven svému obvinění a aby o jeho odůvodněnosti bylo též rozhodnuto^[183]. Tato ochrana, kterou požadavek na přiměřenou délku řízení představuje, se neváže pouze k obviněnému, ale má za úkol chránit všechny účastníky řízení.

Z tohoto důvodu apeluje ESLP na členské státy, aby do svých právních rádu inkorporovali taková ustanovení, která budou moci zabránit průtahům řízení. Pokud by taková právní úprava v právním řádu členského státu chyběla, samo o sobě by to bylo možné považovat za porušení článku 6 Úmluvy^[184].

ESLP ve své (poměrně bohaté) judikatuře k tomuto požadavku práva na spravedlivý proces nikdy přesně neurčil, jaký časový úsek lze považovat za „přiměřený“, neboť je vždy nutné individuálně posoudit okolnosti jednotlivého případu – jeho složitost, chování stěžovatele, stejně jako i chování příslušných správních a soudních orgánů^[185].

U složitosti případu je nutné zohlednit zejména objem důkazních prostředků, počet obviněných, znalecký posudek, obtížnost právních otázek atd. K chování stěžovatele lze doplnit, že členský stát nemůže být odpovědný za postup účastníka řízení, který svým jednáním (byť i nedbalostně) průběh řízení fakticky

^[180] Rozsudek ESLP *Artemov proti Rusku* ze dne 3. dubna 2014, stížnost č. 14945/03, § 109. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[181] KMEC, KOSAŘ, BOBEK, KRATOCHVÍL, 2012, op. cit., s. 698.

^[182] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 87–88.

^[183] Rozsudek ESLP *Wemhoff proti Německu* ze dne 27. června 1968, stížnost č. 2122/64, § 18. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[184] *Ibid.*, s. 89.

^[185] *Ibid.*, s. 88.

zdržuje. Typicky se jedná o situace, kdy obviněný odmítá spolupracovat s rozhodovacím orgánem či plně (a bez právních závad) užívá všech procesních prostředků, které mu právní řád poskytuje. U chování příslušných správních a soudních (tedy rozhodovacích) orgánů je zase nutné posoudit dopad jejich postupů na délku řízení. Příkladem může být prodlení v provedení důkazu či nepřiměřeně dlouhé odložení ústního jednání, na druhou stranu lze dle ESLP připustit, aby došlo k přerušování řízení o deliktu, pokud je osoba v jiném řízení obviněna z mnohem závažnějšího deliktu (za nějž jí hrozí přísnější sankce), případně pokud je nutné počkat na výsledek jiného řízení.^[186]

Pro to, aby bylo možné rozpoznat, zda lze délku řízení považovat za přiměřenou, je nutné určit pomyslný „počáteční bod“, od kterého bude doba řízení posuzována. Tím je dle judikatury ESLP den, kdy je osoba obviněna^[187], přičemž na toto obvinění se hledí jako na oficiální oznámení příslušného orgánu o tom, že se určitá osoba měla dopustit trestního deliktu. Tím „konečným bodem“ je pak pravomocné rozhodnutí o uložení sankce za tento delikt (případně jiný pravomocný způsob řešení daného případu).^[188] Zároveň je třeba posuzovat celou délku řízení – včetně řízení odvolacího^[189].

Závěrem je tedy na místě opětovně připomenout, že členské státy mají povinnost organizovat systém a strukturu rozhodovacích orgánů tak, aby mohly dostát každému z požadavků, které jsou na ně ustanovením čl. 6 Úmluvy kladeny^[190].

4. Kázeňské řízení

Kázeňský trest může být uložen pouze takovým orgánem a v takovém procesu, který je stanoven a upraven zákonem. Touto speciální procesněprávní úpravou, v níž je projednán kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku, je pak kázeňské řízení, jehož podstatou a smyslem je realizace kázeňské

^[186] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 91–92.

^[187] Rozsudek ESLP *Neumeister proti Rakousku* ze dne 27. června 1968, stížnost č. 1936/63, § 18. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[188] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 89.

^[189] Rozsudek ESLP *König proti Německu* ze dne 28. června 1978, stížnost č. 6232/73, s. § 98. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[190] Rozsudek ESLP *Abdoella proti Nizozemsku* ze dne 25. listopadu 1992, stížnost č. 12728/87, s. § 24. (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

pravomoci služebního funkcionáře^[191]. Jeho zakotvení nalézáme ve dvanácté části zákona o služebním poměru, konkrétně pak v hlavě IV. Vzhledem k tomu, že kázeňské řízení je zvláštním druhem řízení ve věcech služebního poměru, uplatní se v něm též některá jeho další příslušná ustanovení^[192]. Současně se jedná i o specifický druh správního řízení, konkrétně pak správního řízení trestního, neboť služební funkcionář rozhoduje o vině a trestu za kázeňské delikty^[193]. Proto se subsidiárně uplatní i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

K subsidiárnímu užití správního řádu lze doplnit argumentaci Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. listopadu 2013, č.j. Ads 133/2012, kde soud dochází k závěru, že: *„Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu.“* Nejvyšší správní soud v rozsudku též zdůraznil, že sic zákon o služebním poměru neobsahuje žádné ustanovení, které by přímo odkazovalo na užití správního řádu, neobsahuje ani takové, které by jeho užití vyloučilo. To znamená, že dle ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu se užije správní řád tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jiný postup^[194]. Ke stejnému závěru pak dochází i veřejných ochránce práv^[195].

Notabene, pokud je předmětem kázeňského řízení jednání, které má znaky přestupku, je nutné dle ustanovení §189 odst. 1 zákona o služebním poměru aplikovat též příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky.

Jak už bylo avizováno v samotném úvodu práce, v této kapitole budou jednotlivě rozebrány dílčí atributy kázeňského řízení ve světle článku 6 Úmluvy, přičemž, jak je výše nastíněno, bude nutné vycházet nejenom z právní úpravy

[191] FIALA, 2018, op. cit., s. 85.

[192] Viz § 169 až 182 a § 190 až 196 zákona o služebním poměru.

[193] FIALA, 2018, op. cit., s. 86.

[194] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.9.2011, č. j. 3 Ads 79/2011.

[195] Stanovisko ze dne 7.1.2010 č. 24/2012 Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf>..

zákonu o služebním poměru, ale též z úpravy správního řádu (základní zásady činnosti správních orgánů neopomínaje^[196]).

4.1. Naplnění požadavku zákonného zřízení, nezávislosti a nestrannosti

Jak už mohly napovědět řádky výše, služební funkcionář vede kázeňské řízení, rozhoduje o spáchaném kázeňském přestupku či o jednání, které má znaky přestupku, a o vině a trestu za ně^[197]. Vystupuje tedy v pozici správního orgánu a odpověď na to, zdali jeho postavení a zakotvení v právním řádu koresponduje s požadavkem Úmluvy na zřízení rozhodovacího orgánu zákonem, lze nalézt na ústavněprávní úrovni v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.) (dále jen „Listina“), který uvádí, že: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

Tato zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí je pak na zákonné úrovni rozvedena ustanovením § 2 odst. 2 správního řádu, které zakotvuje princip zákazu zneužívání pravomoci: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“ Navazující ustanovení § 2 zákona o služebním poměru vymezuje osoby, jež jsou oprávněny rozhodovat o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru ve věcech služebního poměru a označuje je pojmem „služební funkcionář“, čímž stanovuje, jakožto *lex specialis*, věcnou příslušnost služebnímu funkcionáře ve smyslu ustanovení § 10 správního řádu.

Na základě výše uvedeného by tedy bylo poměrně snadné nabýt dojmu, že právní úprava kázeňského řízení zcela naplňuje požadavek Úmluvy na zákonné zřízení. Jak už však bylo blíže nastíněno ve třetí kapitole, jednotlivé požadavky jsou hojně rozváděny judikaturou ESLP, kterou ani v tomto případě nelze opomíjet.

^[196] Zde je na místě připomenout ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu „rozšiřující“ jeho působnost, kdy ze znění tohoto ustanovení lze dovodit, že pravidla vyjádřena § 2 až 8 téhož zákona představuje jistou garanci procesního minima řízení vedeného služebním funkcionářem.

^[197] FIALA, 2018, op. cit., s. 88.

V rozhodnutí *Gillan a Quinton vs. Spojené království*^[198] Soud dochází k závěru (byť v souvislosti s článkem 8 Úmluvy), že pravomoc rozhodovacích orgánů musí být stanovena nepochybným způsobem – tedy že orgány, které rozhodují o trestních deliktech, musí být v právních předpisech jasně určeny, neboť by bylo v rozporu s principem právního státu, aby diskreční pravomoc byla přiznána formou neomezené moci.

Hledisko „jasnosti“ se pak autorce této práce jeví jako značně problematické, neboť přestože primární pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru plyne ze zákona řediteli bezpečnostního sboru, ustanovení § 2 zákona o služebním poměru současně vytváří prostor pro možnou decentralizaci tím, že zmocňuje ředitele bezpečnostního sboru k delegování své pravomoci na vedoucí organizační část bezpečnostního sboru, přičemž zákon neposkytuje žádnou legální definici tohoto pojmu (!), pouze formou poznámky pod čarou uvádí příklad z jiné, již neúčinné, právní úpravy^[199].

Ředitel bezpečnostního sboru tedy může (ale nemusí) služebním předpisem upravit rozsah kázeňské pravomoci, přičemž tento interní akt zpravidla obsahuje též vymezení pravomoci personální, tj. určení, kterému konkrétnímu služebnímu funkcionáři je příslušník podřazen^[200]. Například v podmínkách Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS“) je tímto interním aktem pokyn Generálního ředitele HZS ČR č. 41 ze dne 30. 12. 2015, kterým se stanoví pravomoci generálního ředitele HZS ČR a vedoucích organizačních částí HZS ČR jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, ve znění Pokynu GŘ HZS ČR č. 3/2018, č. 33/2018, č. 28/2019 a č. 24/2022. Pokud by generální ředitel HZS tímto interním aktem svou pravomoc nepřenesl, vystupoval by jako služební funkcionář rozhodující v prvním stupni a odvolacím orgánem by byl ministr vnitra.

Dále lze podotknout, že u každého jednotlivého bezpečnostního sboru je systém určení kázeňské pravomoci nastaven odlišně. Například v rámci Vězeňské služby České republiky pověřil generální ředitel výkonem kázeňské pravomoci ředitele věznic, u Celní správy byl pověřen ředitel celních úřadů a u HZS ředitel kanceláře krajského ředitele (konkrétně systematika HZS je právě ve světle níže

^[198] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Gillan a Quinton vs. Spojené království* ze dne 12. ledna 2010, stížnost č. 4158/05, § 50 až 87. (ve spojení s ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 159).

^[199] Konkrétně se jedná o odkaz na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 362/2003 Sb.

^[200] FIALA, 2018, op. cit., s. 88.

uvedené argumentace značně problematická). Tomek uvádí, že v praxi často dochází k situacím, kdy ředitel bezpečnostního sboru přenáší svou personální pravomoc nejen na vedoucí nižších organizačních jednotek uvedené v příslušných zákonech, ale i na náměstký a zástupce vedoucích příslušníků, které za vedoucí organizační části bezpečnostního sboru nelze považovat. Dále dodává, že se lze setkat i s případy, kdy je služebním předpisem delegována pravomoc služebním funkcionářům, kteří nejsou přímo nadřízeni příslušníkům, o jejichž právech a povinnostech rozhodují (například vedoucí personálního útvaru), přičemž tento postup shledává v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 1 a § 1 odst. 4 písm. c.) zákona o služebním poměru, byť v nich požadavek nadřízenosti služebního funkcionáře coby vedoucího příslušníka není výslovně uveden.^[201]

K obdobným závěrům se přiklání i Fiala a zdůrazňuje chybný plošný výklad závěrů správních soudů. Jmenovitě se kriticky staví k Nejvyšším správním soudem posvěcené platnosti rozhodování ředitele kanceláře krajského ředitelství HZS^[202], neboť se nejedná o vedoucího příslušníka nadřízeného účastníkovi řízení a ve světle jeho úvah lze mít důvodné pochybnosti o objektivním rozhodování o opravném prostředku, který směřuje proti rozhodnutí ředitele kanceláře krajského ředitelství HZS, a o kterém rozhoduje krajský ředitel téhož útvaru^[203]. Na základě výše uvedeného je tedy možné shrnout, že sic zákon poskytuje určitý prostor pro delegaci, je nutné přistupovat k přiznání postavení služebního funkcionáře dalším subjektům nanejvýš zdrženlivě.^[204]

Přestože z podkapitoly 3.1 vyplývá, že ESLP připouští, aby veškerá organizace struktury a činnosti rozhodovacích orgánů (jakožto například rozvrh práce a rozdělení agendy) nebyla stanovena pouze zákonem, a obdobně i vnitrostátní judikatura připouští, aby *na základě zákonných kompetenčních norem byla mocenská oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím norem podzákonných, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (tzv. aktů řízení) v rámci organizační struktury instituce pověřené výkonem veřejné moci*

^[201] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 31.

^[202] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2009, č.j. 4 Ads 149/2008.

^[203] Dle pokynu Generálního ředitele HZS ČR č. 41 ze dne 30. 12. 2015, kterým se stanoví pravomoci generálního ředitele HZS ČR a vedoucích organizačních částí HZS ČR jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, ve znění Pokynu GR HZS ČR č. 3/2018, č. 33/2018, č. 28/2019 a č. 24/2022.

^[204] SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 377-378.

prostřednictvím výkonu rozhodovací pravomoci ve veřejné správě^[205], autorka této práce i nadále (převážně pak na základě výše uvedených poznatků Tomka o problematické aplikační praxi) shledává tento postup nekorespondující s kritériem „určitosti právní úpravy“ rozhodovacích orgánů v kázeňském řízení, v němž může dojít k citelným zásahům do právní sféry obviněného příslušníka, a svůj závěr opírá o argumentaci Fialy, že: „*systém nastavený v některých interních předpisech se lehce může dostat do konfliktu s požadavkem nezávislosti a nestrannosti rozhodování.*“^[206]

I s požadavkem Úmluvy na nezávislost služebního funkcionáře se pojí řada problematických aspektů, neboť jak už bylo avizováno v předchozí podkapitole 3.1., ESLP ji definuje jako nezávislost na moci výkonné a na stranách sporu, veřejné sbory jsou však podřízené věcně příslušnému ministerstvu, ministru či vládě^[207] a povaha služebního poměru je založena na vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

Dále je nutné zdůraznit, že ESLP ve své judikatuře dospěl k závěru, že ministr nemůže být nezávislý na vládě (což vyplývá ze samotné povahy exekutivy, neboť vláda je jejím vrcholným orgánem dle článku 67 odst. 1 Ústavy a skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů), a tudíž nemůže ani s konečnou platností rozhodovat o věcech, které spadají pod rámce článku 6 Úmluvy^[208]. Obdobně konstatuje i Škurek, který uvádí, že „*samotný ministr nebo vláda nemají status tribunálu podle článku 6, a to i přesto, že by jejich pravomoc a působnost byla upravena zákonem a vydávali by vůči konkrétním osobám závazná rozhodnutí, a to z důvodu nesplnění požadavku jejich nezávislosti*“.^[209]

Ovšem ustanovení § 2 zákona o služebním poměru předestírá hned několik situací, v nichž může ministr vystupovat jako služební funkcionář^[210]. Například ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, kteří jsou povoláni k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra a příslušníků, kteří jsou zařazeni v Policejní akademii České republiky, rozhoduje ministr vnitra. Též je nutné opětovně připomenout výše uvedené – pokud by se ředitel bezpečnostního sboru rozhodl nedelegovat svou pravomoc na organizační část bezpečnostního sboru, rozhodoval

[205] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 139/2008 – 49 ze dne 16. 3. 2009.

[206] SKULOVÁ, KLIKOVÁ, HEJČ, 2019, op. cit., s. 377-378.

[207] KOPECKÝ, 2023, op. cit., s. 93.

[208] Rozsudek ESLP *Bentham v. Nizozemsko* ze dne 23. 10. 1985, stížnost č. 8848/80, body 41–46.

[209] ŠKUREK, 2015, op. cit., 63.

[210] Viz ustanovení § 2 odst. 2, 3, 4 zákona o služebním poměru.

by v kázeňském řízení příslušný ministr jakožto odvolací orgán. Příslušný ministr je dokonce oprávněn přezkoumat z moci úřední pravomocné rozhodnutí dle § 193 zákona o služebním poměru.

Na základě výše uvedeného a ve světle judikatury ESLP lze tedy dojít k závěru, že přiznání postavení služebního funkcionáře ministrovi služebním zákonem je krajně nesourodé s požadavkem na nezávislost rozhodovacího orgánu vyplývajícího z článku 6 Úmluvy. Jak už však bylo avizováno v podkapitole 3.1., pokud rozhodovací orgán nenaplnuje požadavek nezávislosti, musí být právním řádem členského státu dána možnost přezkumu takovým orgánem, který naplní veškeré požadavky a bude moci dané rozhodnutí přezkoumat v tzv. plné jurisdikci. Bližší náhled nabízí 5. kapitola této práce.

Pokud bychom se rozhodli věnovat pozornost pouze řediteli bezpečnostního sboru, ve světle judikaturou ESLP představených kritérií by bylo na místě zkoumat způsob jeho jmenování a délku jeho funkčního období. Dle formulace ustanovení § 1 odst. 2 zákona o služebním poměru není ředitel bezpečnostního sboru jmenován do funkce, nýbrž ustanoven na služební místo, a to na délku pěti let, přičemž nemůže být ustanoven více než dvakrát za sebou. Samotné ustanovení na služební místo je pak dále rozebráno v některých dílčích právních normách upravujících postavení bezpečnostních sborů (některé ovšem nesouladně užívají pojem „jmenování“^[211]), není tomu tak ve všech, neboť pravomoc ustanovit ředitele bezpečnostního sboru plyne z ustanovení § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru^[212], a jedná se tak ve finále o duplicitní, nadbytečné ustanovení.

To, že je ředitel bezpečnostního sboru ustanoven na služební místo členem vlády, samo o sobě dle ESLP nezakládá jeho závislost na moci výkonné. Je však nutné na následujících řádcích zkoumat, zda členské státy mají právní úpravu konstruovanou tak, aby nedošlo k libovolnému odvolání ředitelů bezpečnostních sborů.

Zde si lze všimnout, že zákon o služebním poměru výslovně nerozvádí způsob prodloužení funkčního období, avšak z povahy věci, při níž dochází

^[211] Viz ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky nebo ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

^[212] Dle příslušného ustanovení „*Ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný za činnost bezpečnostního sboru nebo z výkonu funkce podle zvláštního právního předpisu, ve věcech služebního poměru ředitele Bezpečnostní informační služby jedná a rozhoduje vládou určený člen vlády, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, a ve věcech služebního poměru ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů jedná a rozhoduje předseda vlády (dále jen "nadřízený ředitel bezpečnostního sboru".*

o rozhodování o právech a povinnostech konkrétního ředitele bezpečnostního sboru, je prodloužení realizováno formou rozhodnutí na základě zhodnocení výsledků výkonu služby (nejedná se však o formalizované služební hodnocení, neboť jemu ředitel bezpečnostního sboru dle ustanovení § 203 odst. 7 zákona o služebním poměru nepodléhá), přičemž mezi skončením funkčního období a rozhodnutím o jeho prodloužení má být časová souvislost. Na jiný postup by bylo nutné nahlížet jako na obcházení zákona, což by ve svém důsledku způsobilo nezákonnost daného rozhodnutí.^[213]

Protože ESLP neodvolatelnost považuje za logický důsledek nezávislosti, je nutné nastínit i úpravu odvolání ředitele bezpečnostního sboru. Jak uvádí Tomek, pojem „jmenování do funkce“ doprovází v právních úpravách také pojem „odvolání z funkce“. Absence jakékoliv bližší úpravy totiž, při nedostatku reálných důvodů pro odvolání ze služebního místa ředitele bezpečnostního sboru, svádí ke srovnání s institutem odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnavatele bez uvedení důvodů, jak zakotvuje ustanovení § 73 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce^[214]. Pokud zákon o služebním poměru užívá pojem „odvolání“ vztahuje ho k výlučně k pojmu „služební místo“^[215]. Ředitel bezpečnostního sboru pak může být ze služebního místa odvolán na základě některého z důvodů uvedených v § 25 nebo § 26 zákona o služebním poměru (avšak ne všechny důvody bude možné naplnit – viz zmiňované nepodléhání služebnímu hodnocení).

Jak uvádí Městský soud v Praze^[216], skutečnost, že je ministr ve volbě prostředků reakce na pochybení ředitele bezpečnostního sboru omezen na prostředky spjaté s ukončením služebního poměru, koresponduje s vyšší mírou nezávislosti (zejména politické) ředitele bezpečnostního sboru oproti ostatním příslušníkům. Dále zdůrazňuje, že tato míra vyšší nezávislosti je garantovaná i tím, že je zákonem o služebním poměru stanoveno pevné funkční období.

Na základě konkrétně vymezených důvodů pro odvolání ze služebního místa by bylo možné uznat, že právní úprava prostor pro „libovolné“ odvolání mocí výkonnou nevytváří, zároveň lze shledat pozitivním omezení funkčního období, avšak ani to dle názoru autorky této práce nedokáže zvrátit rozpor podřízenosti veřejných sborů příslušnému ministerstvu s požadavkem nezávislosti.

^[213] CHROBÁK, 2019, op. cit., str. 4.

^[214] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 35.

^[215] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2015 sp. zn. 10 Ad 17/2015 - 52 I.

^[216] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2015 sp. zn. 10 Ad 17/2015 - 52 I.

Dalšímu požadavku Úmluvy, kterému je povinen služební funkcionář dostát, je nestrannost. Fiala uvádí, že *služební funkcionář musí vždy vystupovat nestranně*^[217]. Z hlediska objektivního kritéria (tedy posouzení, zda jsou právním řádem poskytnuty záruky k eliminování vyvstalých pochybností), představeného v podkapitole 3.1., lze jako nástroj pro zajištění nestrannosti uvést ustanovení § 14 správního řádu. Podjatost pak přichází v úvahu, pokud lze u služebního funkcionáře důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti.

Podjatost služebního funkcionáře je pak dle ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu oprávněn namítat účastník kázeňského řízení u přímého nadřízeného služebního funkcionáře (případně u služebního funkcionáře, pokud námitka směřuje proti osobě, která byla provedením řízení pověřena), a to od chvíle, kdy se o skutečnostech nasvědčujících podjatost dozví, přičemž tak musí učinit bezodkladně, jinak k jeho námitce nebude přihlédnuto. Zároveň z odstavce 4 příslušného ustanovení plyne i samotnému služebnímu funkcionáři povinnost bezodkladně oznámit okolnost, která nasvědčuje tomu, že by měl být vyloučen ze všech úkonů kázeňského řízení.

Je na první pohled patrné, že z problematiky nestrannosti služebního funkcionáře z důvodu subordinačních vztahů může v praxi vyvstat řada problematických otázek, neboť, jak uznal sám Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 3 Ads 133/2012–20, mezi služebním funkcionářem a příslušníkem vznikají mnohem užší a rozmanitější vazby než mezi úřední osobou a jiným občanem. Jde totiž o blízký služební styk, který se za dobu společné služby nepopíratelně prohlubuje na základě společných zážitků, akcí a tak dále.^[218] Nejvyšší správní soud též uvádí, že: „...*samotný vztah nadřízenosti a podřízenosti služebního funkcionáře a jemu podřízeného příslušníka vyplývající ze služebního poměru není sám o sobě takovou skutečností, která by mohla založit důvodné pochybnosti o tom, že by služební funkcionář nebyl schopen ve věci služebního poměru příslušníka nestranně a objektivně jednat a rozhodnout. Podjatost služebního funkcionáře nemůže být dána ani v případě, že služební funkcionář vychází při projednání kázeňského deliktu z vlastních zjištění o plnění*

^[217] FIALA, 2018, op. cit., s. 91.

^[218] Ibid., s. 92.

služebních povinností příslušníkem. Tím by totiž byla popřena samotná podstata kázeňské pravomoci služebního funkcionáře.“^[219]

K nestrannosti jakožto požadavku plynoucímu z článku 6 Úmluvy lze tedy shrnout, že právní řád České republiky zakotvuje pomocí ustanovení § 14 správního řádu, které je postaveno na objektivním testu nestrannosti, dostatečnou záruku nestrannosti rozhodovacího orgánu. Avšak jak správně uvádí Škurek, právní úprava už na žádném místě nepočítá se subjektivním testem nestrannosti, založeným například na osobních postojích služebního funkcionáře vůči společenským jevům nebo skupinám bez vztahu ke konkrétnímu řízení^[220]. Je však nutné připustit, že s takovouto právní úpravou by se nepochybně vážala četná problematika dokazování (viz nastíněná vzácnost prokázaných případů nedostatku subjektivní nestrannosti v podkapitole 3.1.).

4.2. Naplnění požadavku na právo na přístup k rozhodovacímu orgánu

Naplnění požadavku na právo obviněného na přístup k rozhodovacímu orgánu můžeme na ústavněprávní úrovni spatřovat v článku 36 odst. 1 Listiny, kde je uvedeno, že: *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“*, na zákonné úrovni poté prostřednictvím § 186 odst. 1 zákona o služebním poměru, který stanoví, že: *„Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, vede služební funkcionář ústně. O ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam.“*

Z hlediska procesních zásad správního řízení lze říct, že ve správním řízení je pravidlem zásada písemnosti^[221]. Jen výjimečně bývá zvláštními předpisy stanovena povinnost vedení ústního jednání^[222]. Kázeňské řízení pak představuje onu pomyslnou výjimkou a jeho průběh je ovládán zásadou ústnosti. Služební

^[219] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 3 Ads 133/2012–20.

^[220] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 162.

^[221] KOPECKÝ, 2023, op. cit., str. 361.

^[222] PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou.*

[*Systém ASPI*]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-7-18]. ASPI_ID KO50012004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

funkcionář k ústnímu jednání vždy předvolá všechny účastníky řízení a s odkazem na subsidiární užití ustanovení § 49 správního řádu pak platí, že pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, uvědomí o ústním jednání služební funkcionář účastníky řízení s nejméně pětidenním předstihem. Tato povinnost služebnímu funkcionáři zaniká vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.

Zde lze podotknout, že obligatorní konání ústního řízení se v praxi mnohdy pojí problematikou obstrukčních jednání. Správní řád, ani zákon o služebním poměru (zákon o odpovědnosti za přestupky nelze aplikovat) však neupravuje postup v případě, kdy se obviněný příslušník z nařízeného jednání z vážného důvodu řádně omluví. Příslušník bezpečnostního sboru je však dle znění § 174 odst. 2 zákona o služebním poměru poučen o povinnosti neztěžovat řízení a nezpůsobovat jeho průtahy – svá procesní oprávnění má jakožto účastník řízení využívat, nikoliv zneužívat^[223]. Zároveň je nutné uznat jistý pozitivní aspekt příslušnosti a pravomoci služebního funkcionáře k vedení kázeňského řízení, neboť ten má jakožto nadřízený obviněného příslušníka přehled o jeho přítomnosti na pracovišti.

Konání ústní jednání v kázeňském řízení je tedy povinné ze zákona a v těchto případech lze *zpravidla* jeho nekonání považovat za vadu řízení, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí služebního funkcionáře^[224].

4.3. Naplnění požadavku kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní

Požadavek Úmluvy na zajištění kontradiktornosti kázeňského řízení je naplněn skrze ustanovení § 186 odst. 3 zákona o služebním poměru, které stanoví, že: *„Příslušníkovi musí být před uložením kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se. Služební funkcionář vyslechne také osobu, která podala podnět k zahájení řízení; služební funkcionář výslech provést nemusí, není-li to nezbytné k uplatnění práv příslušníka, o jehož kázeňském přestupku nebo o jednání, které má znaky přestupku, se vede řízení.“*, ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru, z něhož vyplývá, že: *„Účastník má právo a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení*

^[223] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 370.

^[224] KOPECKÝ, 2023, op. cit., s. 362.

svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.“ K jejich vzájemnému vztahu je nutné dodat (Hlavy IV a Hlavy I), že jde o vztah obecné a speciální úpravy, tedy pokud speciální úprava nestanoví jinak, použije se pravidlo obecné – proto veškerá práva, která účastníkovi přiznává ustanovení § 174 odst. 1, platí i v kázeňském řízení^[225].

Výše uvedená ustanovení pak představují základní a stěžejní práva účastníků kázeňského řízení, jejichž prostřednictvím mohou ovlivňovat průběh řízení. Převážná většina těchto procesních práv vyplývá z článku 38 odst. 2 Listiny, který uvádí, že každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, přičemž veřejnost může být vyloučena pouze v případech, u nichž tak stanoví zákon. Ústavní soud pak k tomuto ve spojitosti s řízením před správním orgánem uvádí: *„Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1) je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“*

Právo nahlížení do spisu je veřejným subjektivním právem a je nutné jej vnímat jako primární způsob seznámení se s obsahem spisu, propojené s právem činit z něj samostatně výpisy, a – byť to v zákoně není výslovně uvedené – též spojené s právem žádat služebního funkcionáře o pořízení kopie spisu nebo jeho části^[226] (v kázeňském řízení nemůže být pořízení kopie zpoplatněno, neboť je její pořízení vnímáno jako součást ústavně zaručeného práva na obhajobu, které nelze nepřiměřeně omezovat^[227], to se však netýká těch, kteří nahlížíjí z titulu právního

^[225] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 403.

^[226] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 572.

^[227] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 244.

zájmu či jiného vážného důvodu v režimu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu^[228]). Jak už bylo avizováno v podkapitole 3.3., právě odepření pořízení kopie spisu nebo jeho výpisu bez legitimního důvodu, lze shledat jako porušení článku 6 Úmluvy.

Nahlížení do spisu účastníkem řízení (případně jeho zástupcem či podpůrcem) je blíže upraveno ustanovením § 38 odst. 1 správního řádu. Přichází pak v úvahu od okamžiku zahájení řízení, v jeho celém průběhu, včetně řízení o opravných prostředcích, a také po právní moci rozhodnutí, a to i v případech, kdy byl spis již archivován. Toto právo se uplatní u služebního funkcionáře, u něhož se spis nachází.^[229]

Hlavním těžištěm kázeňského řízení je dokazování^[230]. Právo navrhnout důkazy, činit návrhy po celou dobu řízení a vyjádřit své stanovisko je pak (nejenom) komentářovou literaturou vnímáno jako základní součást práva na spravedlivý proces^[231]. Tato práva náleží účastníkům po celou dobu řízení – od okamžiku jeho zahájení až po vydání pravomocného rozhodnutí (v duchu zásady jednotnosti řízení), přičemž z judikatury vyplývá, že koncentraci řízení není možné aplikovat v kázeňském řízení, neboť: „*Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.*“^[232]

Právo na poskytnutí informací o řízení, které jsou potřebné k hájení práv a oprávněných zájmů je projevem zásady veřejné správy jako služby veřejnosti zakotvené v ustanovení § 4 správního řádu, z jehož třetího odstavce plyne správnímu orgánu povinnost s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Účastník kázeňského řízení má tedy právo na to být včas informován o postupu, včetně realizace jednotlivých úkonů z důvodu přípravy a účasti. Například Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozhodnutí přisvědčil žalobkyni v tom, že jí nebyl dán dostatečný prostor na přípravu obhajoby a bylo jí fakticky znemožněno zvolit si zmocněnce, neboť soud ze správního spisu zjistil, že dne 14. 2. 2008 bylo žalobkyni oznámeno zahájení řízení o kázeňském přestupku, a ještě téhož dne proběhlo jediné ústní jednání.^[233]

^[228] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 573.

^[229] Ibid., s. 574.

^[230] FIALA, 2018, op. cit., s. 119.

^[231] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 575.

^[232] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.04.2011 sp. zn. 5 As 7/2011 - 48.

^[233] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 53 Ca 2/2008 (ve spojení s FIALA, 2018, op. cit., s. 98).

Obviněnému v kázeňském řízení musí být dána dostatečná příležitost zpochybnit výpověď svědka a klást mu otázky – a to ať už v okamžiku jeho výpovědi či v pozdějším stádiu^[234]. Účastníci pak mají právo klást otázky nejen svědkům a znalcům, ale i sobě navzájem a je povinností služebního funkcionáře naplnění tohoto práva zajistit^[235]. K tomuto Městský soud v Praze uvádí, že: „*Jakkoli ustanovení § 186 odst. 2 zákona oproti § 172 odst. 1 písm. a) zákona neuvádí výslovně, že účastník má právo klást svědkům otázky, soud má za to, že v souladu se zásadou spravedlivého procesu (čl. 36 Listiny), a je nutné právo klást svědkům otázky považovat za součást práva hájit se dle § 186 odst. 2 zákona. Absenci kompletního výčtu práv účastníků v ust. § 186 odst. 2 oproti ustanovení § 172 odst. 1 písm. a) zákona nelze vykládat ve smyslu vyloučení práva účastníka klást svědkům otázky, být vyrozuměn o datu výslechu a výslechu se i účastnit.*“^[236]

Účastník kázeňského řízení má právo (nikoliv povinnost) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění a případně navrhnout jejich doplnění, přičemž toto právo zajišťuje účastníkům možnost seznámit se ve finální fázi řízení s veškerými podklady, které služební funkcionář v dané věci shromáždil, a případným podáním návrhu na jejich doplnění zajistit, aby skutková zjištění odpovídala reálnému stavu. Služební funkcionář tedy nemůže po ukončení shromažďování podkladů ihned přistoupit k vydání rozhodnutí, nejprve musí vyzvat účastníka k uplatnění tohoto práva a též mu jeho faktickou realizaci umožnit. Jeho popření totiž představuje takovou procesní vadu, která téměř vždy způsobí nezákonnost daného rozhodnutí,^[237] neboť dle judikatury Ústavního soudu jde o porušení principu právního státu zakotveného v článku 1 Ústavy České republiky a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum vyplývajícího z článku 36 odst. 1 a 2 Listiny^[238].

Na druhou stranu záleží pouze na účastníkovi, zda svého práva (nikoliv povinnosti) seznámit se s podklady využije a pokud poskytnutá lhůta marně uplyne nebo pokud se účastníci s podklady skutečně seznámili a v rámci ústního jednání se k nim mohli vyjádřit, může příslušný služební funkcionář vydat rozhodnutí^[239]. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že: „*Pokud služební funkcionář považoval*

^[234] CHROBÁK, 2019, op. cit., s. 404.

^[235] FIALA, 2018, op. cit., s. 575.

^[236] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2015 sp. zn. 10 Ad 17/2015 - 52.

^[237] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 576.

^[238] Nález Ústavní soud – senát ze dne 03.03.2005 sp. zn. II. ÚS 329/04 (ve spojení s PRŮCHA, op. cit.).

^[239] FIALA, 2018, op. cit., s. 128.

shromážděné podklady za dostatečné ke zjištění skutečného stavu, samotná absence vyjádření účastníka řízení, který se výslovně odmítl k věci vyjádřit, a absence vyjádření zmocněnce, který byl v řízení zcela pasivní, nemůže znamenat, že služební funkcionář jednal v rozporu se zásadou materiální pravdy. ^[240]

Z výše uvedeného lze tedy usoudit, že kázeňské řízení požadavek na kontradiktornost řízení ve smyslu článku 6 Úmluvy splňuje. Je však úzce spjat s požadavkem na rovnost zbraní, jehož zakotvení na ústavněprávní úrovni nacházíme v článku 37 odst. 3 Listiny: „*Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.*“ Dále ustanovení § 7 odst. 1 a 2 správního řádu, které toto pravidlo vymezuje širěji prostřednictvím zásady procesní rovnosti: „*Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.*“

Vedle služebního funkcionáře jsou pak dalším subjektem kázeňského řízení jeho účastníci, kterými je obviněný příslušník z kázeňského přestupku nebo z jednání, které má znaky přestupku. V případě, že jde o jednání, která má znaky přestupku ublížení na cti, ublížení z nedbalosti, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku, které byly spáchány mezi osobami blízkými, je účastníkem řízení též postižená osoba, která podala podnět k zahájení kázeňského řízení (tzv. navrhovatel). Tento taxativní výčet je upraven v ustanovení § 169 zákona o služebním poměru a postavení účastníka řízení tedy nelze přiznat žádným jiným osobám. Obviněný příslušník i tzv. navrhovatel mají postavení hlavního účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu.^[241]

4.4. Naplnění požadavku veřejnosti řízení

Hned zprvu je nutné připomenout, že dle názoru ESLP mají mít členské státy ve svých právních řádech zakotvené zákonné pravidlo o veřejnosti řízení o deliktu, neboť právě toto pravidlo má posilovat důvěru veřejnosti v řádný výkon spravedlnosti. I pro samotného obviněného představuje zásada veřejnosti určitou

^[240] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.04.2014, sp. zn. 6 As 14/2014 - 24. (ve spojení s FIALA, 2018, op. cit., s. 128).

^[241] FIALA, 2018, op. cit., s. 96.

záruku toho, aby došlo k dodržení veškerých jeho procesních práv a objektivnosti rozhodnutí.^[242]

Vnitrostátní úprava však tento požadavek nenaplnuje, neboť ve správním řízení se zásadně uplatňuje procesní zásada neveřejnosti, a ani kázeňské řízení pak není výjimkou dle příslušného ustanovení § 178 odst. 3 zákona o služebním poměru, které stanoví, že je řízení neveřejné. Vyskytuje se zde tedy „opačný“ princip, než který představuje (a vyžaduje) judikatura ESLP.

Neveřejnost kázeňského řízení pak znamená, že ústního jednání a jednotlivých procesních úkonů řízení se může účastnit jen služební funkcionář, který ho vede, a jeho účastníci^[243], případně osoby předvolané (znalci, svědci, tlumočníci)^[244]. V kázeňském řízení však není vyloučeno užití § 49 odst. 3 správního řádu, z kterého účastníkovi řízení plyne právo navrhnout veřejnou formu ústního jednání. Služební funkcionář takovéto žádosti vyhová, pokud tím nezpůsobí újmu jiným účastníkům řízení, případně pokud tomu nebrání jiné zákonné překážky, jakožto ochrana utajovaných informací a ochrana práv účastníků, zejména pak právo na ochranu osobnosti, stejně tak i ochrana mravnosti.

Je tak na první pohled patrné, že právní úprava správního řádu, ani zákona o služebním poměru, nevyhovuje požadavku veřejnosti řízení plynoucího z článku 6 Úmluvy, neboť stanovuje a priori neveřejnost řízení – volí tedy opačný přístup, než který je vyžadován judikaturou ESLP a byl připomenut v úvodu této podkapitoly.

Co se týče aspektu veřejného vyhlášení rozhodnutí, tak rozhodnutí o kázeňském přestupku či o jednání, které má znaky přestupku, se vyhotovuje vždy v písemném formě a lze jej vydat pouze jediným způsobem, a to předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení dle ustanovení § 176 zákona o služebním poměru – platí tedy, že k vydání rozhodnutí dochází dnem jeho vypravení. Rozhodnutí je oznámeno dnem jeho doručení a případné ústní vyhlášení tedy nemůže mít účinky oznámení.^[245]

Lze uznat, že ESLP nevyžaduje přečtení celého obsahu rozhodnutí na veřejném jednání. Nelze však omluvit, pokud dojde k úplnému zatajení celého rozhodnutí před veřejností. K tomu je nutné dodat, že pravomocné rozhodnutí o vině za jednání, které má znaky přestupku zapisovaného do evidence přestupků

^[242] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 168.

^[243] FIALA, 2018, op. cit.

^[244] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 612.

^[245] FIALA, 2018, op. cit., s. 139.

vedené Rejstříkem trestů zapisuje služební funkcionář ve smyslu ustanovení § 189a zákona o služebním poměru a § 106 téhož zákona, a to nejpozději do pěti pracovních dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, přičemž „nahlížení“ do této evidence pak není umožněno široké veřejnosti, neboť zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů konkrétně upravuje, kdo si může opis a výpis vyžádat.

4.5. Naplnění požadavku přiměřenosti délky řízení

Zakotvení požadavku na rychlost kázeňského řízení vyplývajícího z článku 6 Úmluvy můžeme na ústavněprávní úrovni nacházet v již zmiňovaném článku 38 odst. 2 Listiny, z něhož (mimo jiné) vyplývá požadavek na projednání věci bez zbytečných průtahů. Na zákonné úrovni ho lze spatřovat v ustanovení § 6 správního řádu zakotvující zásadu rychlosti a hospodárnosti: „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.*“

Přestože zákon o služebním poměru neupravuje lhůty pro vydání rozhodnutí v řízení z moci úřední, neznamená to, že by služební funkcionář při rozhodování nebyl vázán žádnými lhůtami, neboť je nutné uplatnit ustanovení § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, dle něž je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a pokud ho nelze vydat bezodkladně, je potřeba tak učinit ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení, k níž se připočítává doba dalších až 30 dnů, jestli je nutné nařídít ústní jednání, provést místní šetření, někoho předvolat, nechat předvést nebo pokud si to vyžaduje samotná složitost případu. Též se připočítává doba pro zpracování znaleckého posudku, provedení dožádání dle § 13 odst. 3 správního řádu nebo doručení písemnosti do ciziny.

Na tyto lhůty je nutné nahlížet jako na pořádkové, což znamená, že s jejich uplynutím se nepojí zánik oprávnění služebního funkcionáře na rozhodnutí o kázeňském přestupku či jednání, které má znaky přestupku. Na druhou stranu důsledkem, který z nedodržení lhůt může vyplynout, je uplatnění odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve znění zákona č. 82/1998 Sb.,

o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem^[246].

Zároveň, jak už bylo uvedeno v podkapitole 3.5., ESLP apeluje na členské státy, aby do právních řádů zakomponovaly i příslušná ustanovení, která budou moci zabránit průtahům řízení. Jako takové lze v případě kázeňského řízení vnímat § 80 správního řádu zakotvující ochranu před nečinností, v případě bezvýslednosti vyčerpání tohoto prostředku, lze využít prostředku žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a následujících ve znění zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

K rychlosti řízení „navádí“ služebního funkcionáře i ustanovení § 186 odst. 10 zákona o služebním poměru, které stanoví že kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ke spáchání přestupku došlo, přičemž se do běhu lhůty nezapočítává doba, po kterou bylo vedeno o tomtéž skutku trestní řízení, soudní řízení správní či řízení o přestupku. V tomto případě se jedná o lhůtu prekluzivní, je k ní tedy třeba přihlížet z úřední povinnosti, a s jejím uplynutím se pojí nepostižitelnost pachatele. Uložení trestu je nutné vnímat jako skutečný, materiální zásah do právní sféry porušitele práva, která se přirozeně pojí až s nabytím právní moci příslušného rozhodnutí. Na tuto jednoroční lhůtu lze tedy nahlížet jako na dobu, v níž je umožněno s přiměřenou rezervou provést řízení a dokončit jej i v rámci možného odvolacího řízení u služebního funkcionáře druhého stupně. Co se týče lhůty pro uložení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, ustanovení § 189 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru odkazuje na příslušná ustanovení zániku odpovědnosti zákona o odpovědnosti na přestupky. Daná lhůta bude tedy uplatněna v souladu s ustanoveními § 30 až 32 téhož zákona.^[247]

Jak je uvedeno v podkapitole 3.5., aby bylo možné rozpoznat, zda lze délku řízení považovat za přiměřenou, je nutné určit onen „počáteční bod“, od kterého bude doba řízení posuzována. Ve světle judikatury ESLP je jím den, kdy je osoba obviněná. Konkrétně u kázeňského řízení pak v praxi vyvstala otázka, zda je okamžikem zahájení řízení provedení úkonu služebním funkcionářem nebo až doručení příslušného oznámení obviněnému. Fiala se přiklání k názoru (jemuž lze na základě postoje ESLP přisvědčit), že momentem rozhodným pro zahájení řízení je okamžik doručení tohoto oznámení obviněnému. Neboť možnost účastníka

^[246] FIALA, 2018, op. cit., s 138.

^[247] TOMEK, FIALA, 2019, op. cit., s. 681.

efektivně prosazovat a hájit své práva a zájmy je podmíněna věděním o zahájení a průběhu takového řízení. ^[248]

Ve světle výše uvedeného je možné dojít k závěru, že vnitrostátní právní řád zakotvuje takové prostředky, které mohou zabránit nepřiměřeným průtahům v řízení, přičemž zohledňují jeho složitost. Systematika a struktura postupu rozhodovacího orgánu je organizována tak, aby požadavku na přiměřenou délku řízení dostála.

^[248] FIALA, 2018, op. cit., s. 112.

5. Soudní přezkum

Ústavněprávní základ soudního přezkumu činnosti orgánů veřejné správy nacházíme zakotvený v čl. 36 odst. 2 Listiny, z nějž vyplývá, že: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Možnost soudního přezkumu činnosti služebního funkcionáře v kázeňském řízení pak výslovně zakládá ustanovení § 196 odst. 1 zákona o služebním poměru, které uvádí, že: „*Účastník může podat žalobu u soudu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení podle tohoto zákona, do 60 dnů od právní moci rozhodnutí.*“

V průběhu této práce bylo několikrát avizováno (konkrétně pak v podkapitolách 3.1., 3.2.), že ESLP připouští, aby o „méně závažných deliktech“ rozhodovaly v první fázi správní orgány, které nemusí splňovat požadavek nezávislosti a nestrannosti (či některé další dílčí aspekty článku 6 Úmluvy). V další fázi řízení však musí být obviněnému zajištěn přezkum takovým orgánem veřejné moci, který veškerým požadavkům čl. 6 Úmluvy dostojí, a zároveň bude nadán plnou jurisdikcí – tedy plným soudním přezkumem – neboť Úmluva nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky, které ve světle judikatury ESLP ovlivňují výsledek řízení stejnou měrou^[249].

Článek 36 odst. 2 Listiny pak sice pokládá základy správního soudnictví, avšak jeho „čistá“ (zákonou upravou nerozvinutá) podoba by požadavky Úmluvy nemohla naplnit, neboť připouští omezení práva na soudní přezkum zákonodárcem (pokud nejde o rozhodnutí, jimž se zasahuje do základních práv a svobod uvedených Listině), a zároveň v rámci soudního přezkumu garantuje pouze zákonnost, nikoliv věcnou správnost. Nejenom tyto nedostatky pak v období, kdy se procesněprávní režim správního soudnictví řídil V. částí OSŘ^[250] opakovaně vyzdvihoval Ústavní soud ve své judikatuře^[251], kdy zastával i roli sjednocovatele

^[249] 5 Rozsudek ESLP Albert a Le Compte v. Belgie ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76 (ve spojení s SLÁDEČEK, Vladimír a TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 40).

^[250] Novelizovaného s účinností k 1. lednu 1992 zákonem č. 519/1991 Sb.

^[251] Například náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 28/95, náleží Ústavního soudu ze dne 17.01.2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/2000. (ve spojení s WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I., CHALUPOVÁ, M., KILIAN, P., PROCHÁZKA, V.,

správně-soudní judikatury namísto Ústavou předestřené (avšak v té době stále materiálně neexistujícího) Nejvyššího správního soudu^[252]. Ani četné a opakující se výtky nedovedly zákonodárce ke kýženým výsledkům^[253], a to až do chvíle, kdy byla nálezem Ústavního soudu ze dne 27. června 2001 Pl. ÚS 16/99 zrušena celá pátá část OSŘ. Odložením vykonatelnosti nálezu do 31. prosince 2002 pak nad zákonodárcem – neodborně řečeno – „visel Damoklův meč“ nabádající k přijetí samostatné a ucelené právní úpravy správního soudnictví^[254].

Ústavní soud pak k jeho motivům uvedl: „*Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.*“^[255]

Jde o významný mezník, neboť s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“) byla odstraněna celá řada nedostatků správního soudnictví 90. let, jakožto například neexistence opravných prostředků proti rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, nejednotnost judikatury, přetrvávající pouze formální existence NSS dle Ústavy, postrádající ochrana proti jiným

TOMKOVÁ, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-14]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X).

^[252] WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL, CHALUPOVÁ, KILIAN, PROCHÁZKA, TOMKOVÁ, op. cit.

^[253] Nelze však tvrdit, že by tak bylo z důvodu laxní nečinnosti. Již v počátcích 90. let byla ustavena pracovní komise, která dokončila návrh zásad zákona o Nejvyšším správním soudu, nicméně její cesta skončila již na Ministerstvu spravedlnosti. Koncem 90. let pak vláda projednala a schválil věcný záměr zákona o Nejvyšším správním soudu, přičemž věcný návrh tohoto zákona pak – pravděpodobně v souvislosti se změnou vlády – nebyl nadále projednáván. (SLÁDEČEK, TOMOSZKOVÁ, 2010, op. cit., str. 38-39).

^[254] PRŮCHA, P. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2014, r. 51, č. 1-2.

^[255] Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001 Pl. ÚS 16/99.

zásahům a jiným opatřením správního orgánu^[256] a – ve světle této diplomové práce pravděpodobně ten nejvýznamnější – chybějící plná jurisdikce, tj. absence komplexního posouzení skutkového i právního stavu věci^[257], k níž jsme mezinárodně zavázáni čl. 6 Úmluvy^[258].

K pojmu „plná jurisdikce“, jejíž princip nacházíme v SŘS zakotvený v ustanovení § 77, Sládeček uvádí, že jeho přesnější vymezení činí jisté potíže, neboť *jde o věc judikatury ESLP, která není zcela ustálená*^[259]. Nejvyšší správní soud však tento pojem ve své judikatuře představil jako požadavek, na jehož základě nesmí být soud omezen ve svých skutkových otázkách jen tím, co nalezl správní orgán, a to jak v rozsahu provedených důkazů, tak v jejich obsahu a hodnocení z hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud má tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li skutkové či procesní deficity, může uložit správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení nebo doplnění či tak učinit sám. Výše popsany „postup“ je pak předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadaného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Zároveň však není cílem soudního přezkumu ve správním soudnictvím nahradit činnost správního orgánu. Východisko přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude odvislé od posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí tedy nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci a důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.^[260]

Stojí za zmínku, že část české doktríny nepovažuje plnou jurisdikci v podobě soudního řádu správního za odpovídající požadavkům Úmluvy. Svoboda^[261] jako problém uvádí, že správní soud může rozhodnutí zrušit pro jeho nezákonnost, respektive vady řízení, nikoliv však pro odlišné hodnocení

^[256] FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví*. Teoretik. Praha: Leges, 2022, str. 58.

^[257] SLÁDEČEK, TOMOSZKOVÁ, 2010, op. cit., str. 39.

^[258] Nutno podotknout, že ani nový model správního soudnictví od roku 2003 se neobešel bez „prohřešků“ proti článku 6 Úmluvy, když například Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27.07.2021 sp. zn. Pl. ÚS 112/20–1 zrušil výlukou ze soudního přezkumu kázeňského trestu v podobě pokuty ukládaného osobám ve výkonu trestu (ve spojení s WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL, CHALUPOVÁ, KILIAN, PROCHÁZKA, TOMKOVÁ, op. cit.).

^[259] SLÁDEČEK, TOMOSZKOVÁ, 2010, op. cit., str. 40.

^[260] Rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 28.03.2007 sp. zn. 1 As 32/2006 – 99, usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 02.05.2017 sp. zn. 10 As 24/2015 – 71.

^[261] SVOBODA, Petr. Vliv Evropské úmluvy na české správní právo. *Jurisprudence*. 2012, roč. 21, č. 7, s. 9-17.

skutkových závěrů. Proti tomu se vymezuje Kühn^[262] a zdůrazňuje, že ve světle judikatury jsou však jako nezákonná rozhodnutí rušena i taková, která nesprávně hodnotila skutkový stav.

V rozhodnutí *A. Menarini Diagnostics S.R.L. proti Itálii*^[263] pak ESLP ve spojitosti s plnou jurisdikcí uvádí správní soudy provádějící soudní přezkum, který přesahuje rámec "formálního" přezkumu zákonnosti a zahrnuje podrobnou analýzu vhodnosti a přiměřenosti sankce. V české právní úpravě správního soudnictví mluvíme o tzv. moderaci správního trestu zakotvené v ustanovení § 78 odst. 2 SŘS (ve spojení s § 65 odst. 3 SŘS), ze kterého soudu plyne při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí, kterou byl správním orgánem za správní delikt uložen trest, možnost přezkoumat přiměřenost správního trestu a nahradit úvahu správního orgánu úvahou soudu, tedy snížit správní trest či od něj opustit. To lze vnímat jako jednu z výjimek, kdy je v řízení před správními soudy místo principu kasačního, aplikován princip apelační.^[264]

Nicméně (nebo možná právě proto?) je úprava moderace v našem právní řádu stále velmi restriktivní,^[265] podmínkou je, aby takový postup navrhl žalobce v žalobě proti rozhodnutí a současně bylo možné takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, ze kterého vyšel správní orgán a který případně doplní vlastním dokazováním soud (nikoliv však v zásadních směrech, neboť soud nemá nahrazovat vlastní důkazní činností správní orgán).^[266]

Zákonným požadavkem, který možnost užití moderace značně ztenčuje (dalo by se říct, že z ní až činí normu jen výjimečně aplikovatelnou^[267]), je pak „zjevná nepřiměřenost“ správního trestu (nikoliv „pouhá“ přiměřenost, která je judikaturou ESLP zmiňována, viz výše). Na tyto zákonem stanovená podmiňující kritéria následně navázala judikatura správních soudů, která svým vlastním pojetím smyslu a účelu moderace z institutu již tak velmi mimořádného učinila (s jistou

^[262] KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

^[263] Rozsudek ESLP *A. Menarini Diagnostics S.R.L. proti Itálii* ze dne 27. září 2011, stížnost č. 43509/08 (ve spojení s COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, op. cit.).

^[264] JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C. H. Beck, 2013, s. 649.

^[265] KÜHN, KOCOUREK, op. cit.

^[266] FRUMAROVÁ, GRYGAR, KOUDELKA, POTĚŠIL, POUPEROVÁ, 2022, op. cit., str. 431.

^[267] KÜHN, KOCOUREK, op. cit.

nadsázkou řečeno) institut těžko dosažitelný či „mrtvý“^[268]. Nejvyšší správní soud uvádí, že: „Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“^[269] K tomuto pak ve svém pozdějším rozsudku dodává: „Smyslem a účelem moderace není hledání 'ideální' výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“^[270] Dle úsudku autorky práce se toto pojetí smyslu a účelu moderace jeví jako dosti odlišné od účelu „prvotního“, představeného v důvodové zprávě k SŘS^[271], kdy začleněním moderace měl být princip plné jurisdikce ve světle mezinárodních závazků plynoucích z Úmluvy a judikatury ESLP posílen. Nutno konstatovat, že k tomu, ve světle judikatury správních soudů, které z moderačního práva činí institut „výjimečný“ a „mimořádný“, nedochází.

Přirozeně lze v závěrech, které se přiklání k restriktivnímu pojetí moderačního práva soudu vystavěné na snaze omezit soudy v zásazích do moci výkonné a principu subsidiarity správního soudnictví spatřovat silné argumenty^[272]. Na druhou stranu nelze nevidět, že jisté „povolení otěží“ by mohlo vést k zefektivnění trestání v případech, kdy o vině není sporu a není nutné zásadním způsobem doplnit dokazování, a co víc – mohlo by přispět k takové koncepci, která by byla koherentnější požadavkům Úmluvy (ačkoliv lze připustit jistou hrozbu posunu těžiště dokazování z řízení před správním orgánem do řízení před soudem). Kühn^[273] pak (ve světle výše uvedené judikatury poměrně odvážně) nastiňuje, že: „Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy plyne, že v oblasti správního trestání by měl mít poslední slovo o sankci soud. Úmluva nepožaduje, aby snad jen soud ukládal

[268] JÍLKOVÁ, Nikola. *Moderační právo soudu ve správním soudnictví*. Dizertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy, 2021.

[269] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9. 2010, č.j. 7 As 71/2010-97.

[270] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23.

[271] Parlament České republiky. Sněmovní tisk 1080/0, část. 1/2, Vládní návrh soudního řádu správního [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>

[272] JÍLKOVÁ, 2021, op. cit.

[273] KÜHN, KOCOUREK, op. cit.

každý jeden trest, soud ale musí přinejmenším všechny aspekty trestu přezkoumat. Musí mít tedy samostatnou možnost přezkoumat přiměřenost správního trestu, včetně přezkumu správní úvahy o patřičné výši správního trestu. “

Konkrétně ve spojitosti aplikace moderačního práva soudu a kázeňských přestupků a jednání, které mají znaky přestupku, nacházíme poměrně malé množství relevantní judikatury, ve které by bylo příslušníkem bezpečnostního sboru navrhuto užití moderace. V rozsudku Krajského soudu v Brně^[274] pak v případě posouzení důvodnosti návrhu žalobce na upuštění od uloženého trestu za kázeňský přestupek argumentoval právě výše uvedeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012^[275] a rozhodl se do diskreční pravomoci služebního funkcionáře nezasáhnout, neboť neshledal výši uloženého trestu při dolní hranici zákonné sazby jako zjevně nepřiměřenou. V dalším rozsudku Krajského soudu v Ostravě^[276], který se vztahoval k jednání, které má znaky přestupku, a v němž se žalobce též domáhal přiměřeného snížení kázeňského trestu, soud moderaci neuplatnil, neboť dle něj byly naplněny podmínky obligatorního uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti (jednání, které má znaky přestupku, bylo v rozporu s „požadavky kladenými na příslušníka“) a z tohoto důvodu *krajský soud neprováděl další žalobcem navrhované důkazy a uzavřel, že bylo-li možno žalobci za vytýkané jednání uložit jen jeden trest a žádný jiný, je uložený trest zcela přiměřený a ani krajskému soudu se neotevívá žádná cesta k jeho moderaci.*

Lze tedy shrnout, že mimořádnost institutu moderace se projevuje i ve věcech kázeňských přestupků a jednání, které má znaky přestupku, a pojetí „zjevné nepřiměřenosti“ správních soudů a s tím související značné okleštění aplikace moderačního práva se ve světle judikatury ESLP může v budoucnu projevit jako problematické.

Dále by pak bylo na místě zkoumat závěry správních soudů v případech, kdy bylo žalobcem namítáno porušení práva na spravedlivý proces v průběhu kázeňského řízení, přičemž zde už se judikatura stává o něco početnější a rozmanitější (nikoliv však nějak závratně). U kázeňských přestupků, u nichž autorka připomíná závěry z podkapitoly 2.3., ze kterých vychází, že je pod pojem „trestní delikt“ zpravidla podřadit nelze, v několika případech námitkám žalobce

^[274] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. září 2021, č.j. 31 Ad 23/2019-55.

^[275] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23.

^[276] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. května 2016, č.j. 22 Ad 77/2014-

soudy nevyhověly a žalobu zamítly^[277]. Opačná situace pak nastala v rozsudku Městského soudu v Praze^[278], kdy soud vyhověl žalobci a zrušil napadnuté rozhodnutí náměstka policejního prezidenta, neboť žalovaný rozhodl o odvolání, aniž by se vypořádal s námitkou podjatosti proti všem pracovníkům správního orgánu, čímž bylo narušeno právo na spravedlivý proces (konkrétně pak ve světle Úmluvy aspekt nestrannosti, pozn. autorky).

V dalším případě pak Městský soud v Praze^[279] shledal pochybení na straně služebního funkcionáře, který rozhodoval o odvolání, neboť nerespektoval projevenou vůli obviněného příslušníka být zastoupen a upřel mu možnost vyjádřit se na ústním jednání za přítomnosti zmocněnce a po poradě s ním. Právo na spravedlivý proces bylo v tomto případě narušeno i v dalším aspektu kontradiktornosti řízení, a to hned dvěma způsoby – obviněný příslušník nebyl vyrozuměn o výsledku svědků, nebyl tedy ani přítomen a nemohl svědkům klást otázky, a zároveň služební funkcionář opomenul provést výslech osoby, která podala podnět k zahájení řízení, k čemuž je dle § 186 odst. 3 zákona o služebním poměru povinen. Když pak v průběhu odvolacího řízení došlo k doplnění spisu o důkaz prokazující skutkový stav věci (konkrétně kamerový záznam), nebyl obviněný příslušník seznámen s doplněním spisu a nemohl se tak k němu vyjádřit. Lze tedy poznamenat, že šlo o případ (možná až nadprůměrně) bohatý v pochybeních hned v několika požadavcích práva na spravedlivý proces a správní soud zde splnil svou úlohu pomyslné „pojistky“ ve světle Úmluvy a judikatury ESLP.

Jak už bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, správní soudy musí dostát všem požadavkům plynoucím z článku 6 Úmluvy (nikoliv jen plné jurisdikci), a i jim je tedy nutné alespoň zkráceně v závěru této kapitoly a práce věnovat na následujících řádcích pozornost.

Právo na přístup k soudu nacházíme zakotvené v čl. 90 Ústavy a ustanovení § 2 SŘS pak pověřuje správní soudy ochranou veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Na základě výše dvou uvedených ustanovení lze shrnout, že pokud návrh spadá do pravomoci správních soudů a splňuje zákonem

^[277] například Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. června 2023, č.j. 29 Ad 1/2021-83, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. května 2023, č. j. 29 Ad 12/2021-3.

^[278] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. října 2016, č.j. 11 Ad 26/2014-82.

^[279] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2018, č.j. 5 Ad 22/2014-75-81.

stanovené náležitosti, nesmí dojít k jeho odmítnutí, jinak by došlo i k odmítnutí spravedlnosti a porušení tzv. zákazu *denegatio iustitiae*.^[280]

Nezávislost a nestrannost soudců je obsažena v čl. 81 a čl. 82 Ústavy. Pojistky v našem právním řádu pak představuje jmenování soudců bez relativního časového omezení výkonu jejich funkce^[281] dle § 61 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „SSZ“) stejně jako nemožnost jejich odvolání a přeložení (kromě uložení kárného opatření za kárné provinění soudce) dle čl. 82 odst. 2 Ústavy. Další zárukou pak je podmíněnost trestního stíhání za skutky spáchané při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s ním dle § 76 odst. 1 SSZ. V neposlední řadě nezávislost soudců zajišťuje i neslučitelnost jejich funkce s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu, stejně jako jakoukoliv funkcí ve veřejné správě dle čl. 82 odst. 3 Ústavy^[282].

Aspekt nestrannosti soudce je chráněn institutem vyloučením soudce a dalších osob zakotveným v ustanovení § 8 SŘS, kdy podjatost soudce může namítnout účastník řízení a dle ustanovení § 8 odst. 5 téhož zákona tak musí učinit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl. Pokud zjistí důvod podjatosti při jednání, musí námitku uplatnit při tomto jednání.

Veřejnost a ústnost jednání je zakotvena článkem 38 odst. 2 Listiny a rovněž čl. 96 odst. 2 Ústavy, který připouští zákonem stanovené výjimky ústního a veřejného jednání, stejně jako tak činí i samotná Úmluva (viz podkapitola 3.4.). Z tohoto ustanovení též plyne povinnost soudu rozsudek vyhlásit vždy veřejně, a to i pokud byla uplatněna jedna z výjimek a nebylo tak konáno ústní jednání nebo došlo k vyloučení veřejnosti^[283]. Konkrétně jednání (a jeho veřejnost) před správními soudy je blíže rozebráno v § 49 SŘS a § 51 SŘS pak připouští, aby soud rozhodl o věci samé bez jednání, pokud to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Pokud však soud provádí dokazování, koná tak vždy při jednání dle ustanovení § 77 odst. 1 SŘS. Lze tedy shrnout, že správní soudnictví je založeno na judikatuře ESLP odpovídajícímu pravidlu, že řízení „*je vždy veřejné, pokud příslušný zákon nestanoví jinak*“.

^[280] FRUMAROVÁ, GRYGAR, KOUDELKA, POTĚŠIL, POUPEROVÁ, 2022, op. cit., str. 70-89.

^[281] Výjimku představuje § 94 písm. a) SSZ).

^[282] FRUMAROVÁ, GRYGAR, KOUDELKA, POTĚŠIL, POUPEROVÁ, 2022, op. cit., str. 73.

^[283] Nález Ústavního soudu ze dne 27.3. 2018, sp. zn. III. ÚS 2551/16. (ve spojení s FRUMAROVÁ, GRYGAR, KOUDELKA, POTĚŠIL, POUPEROVÁ, 2022, op. cit., str. 80).

Požadavek kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní nacházíme v čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy. Bližší rozvedení pak nabízí ustanovení § 36 odst. 1 SŘS, které stanoví, že: „*Účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.*“

K aspektu přiměřenosti délky řízení lze dodat, že jeho záruku v případě správního soudnictví můžeme prvotně spatřovat již v samotném SŘS, kdy § 56 upravuje pořadí projednávání a rozhodování věcí – přednostně pak (mimo jiného) dle třetího odstavce soud rozhoduje o žalobách proti nečinnosti správního orgánu a zásahové žalobě^[284]. Dalším zakotveným prostředkem dle ustanovení § 164 a násl. SSZ může být institut stížnosti, ke kterému se váže lhůta na vyřízení do jednoho měsíce od doručení příslušnému orgánu státní správy soudů, nebo podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a SSZ.

Autorka této práce se na základě výše uvedeného domnívá, že současná právní úprava správního soudnictví ve světle SŘS požadavky Úmluvy naplňuje. Velký podíl má na tom přirozeně fakt, že tento právní předpis byl pod jejím vlivem přijímán^[285] (nasvědčuje o tom výše zmiňovaná průběžná kritika Ústavního soudů v průběhu 90. let, která se svou argumentací o Úmluvu opírala, postavení Úmluvy jakožto součásti právního řádu a ústavního pořádku České republiky a důvodová zpráva k SŘS). K čemu je však nutné se stavět kriticky je restriktivní užití moderačního práva. Ostatně k obdobnému závěru dochází i komentářová literatura^[286].

Je tedy možné uznat, že soudní přezkum svou funkcí pomyslné „pojistky“ před některými postrádajícími atributy práva na spravedlivý proces v kázeňském řízení splňuje (viz kapitola 4.). Je však na místě krátce polemizovat nad tím, zdali by nebylo příhodnější, aby ochrana správních soudů měla pouze komplementární povahu a již v kázeňském řízení byly všechny požadavky plynoucí z článku 6 Úmluvy naplněny. Jak totiž vyplývá z poskytnutých informací dle žádosti ve světle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, u Krajského

^[284] Dále návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením, jakož i další věci, stanoví-li tak zvláštní zákon.

^[285] ŠKUREK, 2015, op. cit., s. 195.

^[286] KÚHN, KOCOUREK, op. cit.

soudu v Ústí nad Labem bylo v letech 2021, 2022 a 2023 podáno celkově 5 žalob proti rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku nebo kázeňských přestupků^[287], u Krajského soudu v Plzni za stejné časové období ani jedna a u Městského soudu v Praze byly dle výsledků vyhledávání evidovány pouze dvě žaloby (obě podané v roce 2021). Z výše uvedených dat lze tedy učinit závěr, že ochrana správními soudy není příslušníky bezpečnostního sboru nijak četně využívána. Z jejich pohledu (přirozeně neodborného, nikoliv však pro budoucí efektivitu právní úpravy nevýznamného), se kterým se měla autorka této práce tu čest seznámit u několika příslušníků HZS, se totiž dostávají do pozice, ve které nabývají pocitu, že by byli nuceni „žalovat svého zaměstnavatele“^[288], což by mohlo negativně ovlivnit a zkomplikovat jejich vztahy na pracovišti, u nichž se autorka domnívá, že mnohdy dosahují vysoké intenzity, ať už například kvůli společným (mnohdy celodenním) směnám, zážitkům (nikoliv jen v pozitivním slova smyslu), akcím a tak dále. Jde tedy o úvahu, která by neměla být v konstrukci kázeňského řízení opomíjena.

^[287] S upozorněním na možnou drobnou odchylku vzhledem k omezeným možnostem vyhledávacích programů soudů.

^[288] Zaměstnavatelským subjektem je však samozřejmě dle § 1 odst. 3 zákona o služebním poměru Česká republika.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo zjistit, zda je možné na kázeňské řízení příslušníků bezpečnostních sborů aplikovat článek 6 Úmluvy a následně zhodnotit, zdali je kázeňské řízení v právním řádu České republiky konstruováno tak, aby naplnilo atributy spravedlivého procesu. Lze konstatovat, že příslušný cíl byl postupně skrze přiléhavě strukturované kapitoly naplněn.

První kapitola poskytuje definování a vymezení hojně užívaných pojmů napříč celou prací, jakožto bezpečnostní sbor, příslušník bezpečnostního sboru, kázeňská odpovědnost, kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku, přičemž tak bylo učiněno ve světle příslušné právní úpravy, judikatury a literatury.

Konkrétně byla blíže nastíněna problematická povaha služebního poměru z hlediska právního dualismu a postupný vývoj náhledu na ni, přičemž autorka této práce se přiklání k jeho veřejnoprávní povaze, neboť tomu nasvědčuje několik odlišných aspektů od soukromoprávního pracovního poměru – například kázeňská odpovědnost, s ní spojené ukládání kázeňských trestů a odměn, řízení před služebním funkcionářem, omezení možnosti propuštění a tak dále. Koncept kázeňské odpovědnosti autorka hodnotí pozitivně a dodává, že ho lze vnímat jako nástroj posilující důvěru občanů ve veřejné sbory. Kriticky je však nutné přistupovat k vynětí příslušníků bezpečnostních sborů z působnosti správních orgánů obecně příslušných pro stíhání přestupků, neboť takovýto postup se svým rozsahem nejeví jako příhodný (či přiměřený) k efektivní ochraně nezávislého výkonu služby a činnosti z důvodu zajištění vnější a vnitřní bezpečnosti. Bylo by tedy vhodnější, pokud by příslušníci bezpečnostních sborů spadali ve věcech „přestupkových“, které nemají souvislost s výkonem služby, do působnosti obecných přestupkových orgánů. Momentálně zavedený přístup totiž může snížit (či dokonce anulovat) výše zmíněný „benefit“ důvěry vyplývající z kázeňské odpovědnosti, neboť z pochopitelného důvodu v občanech vyvolává pochybnosti o objektivnosti prošetření.

Druhá kapitola pak představuje samotnou povahu hodnotícího kritéria této práce, jímž je Úmluva. Je nesporné, že Česká republika jako demokratický a právní stát dodržuje závazky, které jí vyplynou z mezinárodního práva, přičemž jeden takový představuje i samotná Úmluva. Zároveň je ve světle tzv. ústavního konkurzního nálezu vnímána jako součást ústavního pořádku a občanům tak

„rozšiřuje“ katalog základních lidských práv, neboť zakládá možnost dovolat se porušení práva na spravedlivý proces nejenom ve světle Listiny, ale též samotné Úmluvy, a to jak u Ústavního soudu České republiky, tak u ESLP.

V této kapitole byly též rozebrány Engelova kritéria, která byla následně aplikována na již vymezené pojmy kázeňského deliktu a jednání, které má znaky přestupku, na základě čehož se dalo vyvodit závěr, že kázeňský delikt nebude možné zpravidla podřadit pod pojem „trestní delikt“ a řízení o něm chápat jako „trestní“. Obviněnému z kázeňského deliktu tedy nebudou vyplývat záruky zakotvené článkem 6 Úmluvy. Jednání, které má znaky přestupku však možné podřadit bude, a to i přes jeho „hybridní povahu“ založenou na pojmovém znaku disciplinárního deliktu, který vylučuje pachatele z působnosti běžných správních orgánů, neboť hmotněprávní základ je tvořen jednotlivými skutkovými podstatami přestupků.

Třetí kapitola pak nabízí přehled vybraných požadavků plynoucích z práva na spravedlivý proces ve světle čl. 6 Úmluvy, přičemž ty jsou blíže vykládány ve světle judikatury ESLP.

Následně byly ve čtvrté kapitole tyto požadavky aplikovány na kázeňské řízení příslušníků bezpečnostních sborů, čímž došlo k naplnění cíle zhodnocení, zdali je kázeňské řízení konstruováno tak, aby atributy spravedlivého procesu naplnilo. U zakotvení pravomoci služebního funkcionáře je problematická nedostatečně „jasná“ právní úprava v tom smyslu, že zákon umožňuje možnou delegaci této pravomoci interním aktem, přičemž neposkytuje žádnou legální definici pojmu „organizační část bezpečnostního sboru“. To pak vyvolává různorodou praxi a značnou odlišnost napříč jednotlivými bezpečnostními sbory. Autorka této práce se tedy domnívá, že by bylo žádoucí, aby byla pravomoc služebního funkcionáře pevně a jasně upravena právním předpisem na zákonné úrovni.

S tím souvisí další problematické kritérium – služebního funkcionáře nelze označit za nezávislý rozhodovací orgán, neboť je v četných případech přiznáno postavení služebního funkcionáře příslušnému ministrovi a veřejné sbory jsou též věcně příslušnému ministerstvu podřízené, což je neslučitelné s judikaturou ESLP. Kritice je nutno též podrobit nenaplnění aspektu veřejnosti řízení, neboť zákonná úprava zakotvuje pravidlo nevěřejnosti, a z něj následně umožňuje výjimky, přičemž takové pojetí je opozitní s přístupem představeným ESLP.

Jak však bylo ve třetí kapitole poznamenáno, judikatura ESLP připouští situaci, v níž o správních deliktech rozhodují v první fázi řízení správní orgány, které nenaplnují v plném rozsahu některého z dílčích práv čl. 6 Úmluvy. V takovém případě je však nutné, aby byla v členském státě zakotvena možnost přezkumu takovým orgánem veřejné moci, který nejenom že dostojí všem požadavkům plynoucím z článku 6 Úmluvy, ale zároveň bude nadán plnou jurisdikcí, tedy schopností komplexního posouzení skutkového i právního stavu věci.

Spravedlnost řízení je nutné zkoumat z pohledu řízení jako celku. Z tohoto důvodu má svůj podstatný význam pátá kapitola věnovaná soudnímu přezkumu, z níž lze vyvodit pozitivní závěr, že správní soudnictví je právní úpravou vystavěno tak, aby dostalo všem požadavkům plynoucím z článku 6 Úmluvy, včetně plné jurisdikce. K ní má však přeci jen autorka ve spojitosti s judikaturou přísně konstruovaným podmíněným užitím moderačního práva jisté výhrady a domnívá se, že by z moderačního práva ve světle Úmluvy neměl být jen jakýsi „mimořádný“ a „spící“ institut, ba naopak by se mělo jednat o živý nástroj prohlubující flexibilitu, rychlost řízení a samotný spravedlivý proces.

Samotné závěrečné zhodnocení toho, zdali je kázeňské řízení v právním řádu České republiky konstruováno tak, aby naplnilo atributy spravedlivého procesu, není tedy tak úplně jednoduché, jak by se na první pohled mohlo zdát. Dle autorky této práce lze toto zhodnocení „uchopit“ v pomyslných dvou rovinách. První rovina vytyčená kázeňským řízením ve světle zákona o služebním poměru a dalších právních předpisů *nenaplnuje požadavky plynoucí z článku 6 Úmluvy v plném rozsahu*. Je tomu tak pouze u požadavků kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní, práva na přístup ke služebnímu funkcionáři, nestrannosti služebního funkcionáře a přiměřenosti délky kázeňského řízení. Druhá rovina správního soudnictví mapovaná právní úpravou SŘS a dalších předpisů *odpovídá v plném rozsahu požadavkům plynoucím z článku 6 Úmluvy* (s drobnou skepsí k problematice k moderačnímu právu soudů, viz výše) a je tedy možno vadu aspektu zákonného zřízení (ve smyslu jeho určitosti a jasnosti), absenci nezávislosti služebního funkcionáře a veřejnosti řízení náležitým postupem soudu v další fázi řízení napravit.

Na místě je však položit si otázku, zdali by nebylo příhodnější, aby ochrana správních soudů v tomto případě měla povahu pouze „doplňkovou“ a obviněnému příslušníkovi bezpečnostního sboru by se už v kázeňském řízení dostalo spravedlivého řízení ve světle článku 6 Úmluvy.

Přestože nebylo cílem této práce představit ucelený průběh kázeňského řízení, jak už bylo ostatně avizováno v samotném úvodu této práce, nýbrž pouze rozebrat jeho dílčí části, dovolí si autorka poznamenat jistou kritiku ohledně složitosti právní úpravy kázeňského řízení, jejíž roztříštěnost a neucelenost vyžaduje zvýšené právní povědomí služebního funkcionáře nejen o zákoně o služebním poměru, ale i o správním řádu, včetně judikatury správních soudů. Nelze se tak divit závěrům veřejného ochránce práv o četných procesních pochybeních v samotném průběhu řízení o jednání, které má znaky přestupku. I takovýto nedostatek pak může vážně ohrozit (případně narušit) právo na spravedlivý proces obviněného příslušníka bezpečnostního sboru.

ZDROJE

MONOGRAFIE

- BOBEK, M., BŘÍZA, P., HUBKOVÁ, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. V Praze: C.H. Beck, 2022
- COLLIN, P. H. *Dictionary of law*. London: Bloomsbury, 2004
- ČAPEK, J. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: komentář s judikaturou. I. část: Úmluva*. Praha: Linde, 2010
- FIALA, Z. *Kázeňské trestání příslušníků bezpečnostních sborů /.* Policejní akademie České republiky v Praze, 2018
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2021
- FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2022
- GERLOCH, A. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém , evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011
- GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001
- CHROBÁK, J. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C. H. Beck, 2013
- KLÍMA, K. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011
- KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- KMEC, J., KOSAŘ, DAVID, BOBEK, MICHAL, KRATOCHVÍL, JAN (eds). *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 3. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2023
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- MATES, P. *Základy správního práva trestního*. V Praze: C.H. Beck, 2017
- MATES, P., VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*. Praha: Leges, 2023

MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013

PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-7-18]. ASPI_ID KO50012004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.*

SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016

SLÁDEČEK, Vladimír a TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010

STRÁNSKÝ, Jaroslav. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Řada teoretická. Edice Scienta, sv. č. 490. Brno: Masarykova univerzita, 2014

ŠÁMAL, Pavel. Kontradiktorní proces. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009

ŠIŠKOVÁ, N. *Evropská unijní ochrana lidských práv: Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU*. Praha: Linde, 2001

ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015

TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou*. Olomouc: Anag, 2019

Výběr smluv Rady Evropy. Praha: Prospektrum, 2001

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I., CHALUPOVÁ, M., KILIAN, P., PROCHÁZKA, V., TOMKOVÁ, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-14]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

ODBORNÉ ČLÁNKY:

FIALA, Z. Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů. *Bezpečnostní teorie a prax.* roč. 2017, č. 1

FILIP, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj.* roč. 2002, č. 11.

KEISLER, I. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi.* roč. 2016, č. 4

KMECOVÁ, M. Používání mezinárodních smluv správními orgány. *Správní právo.* roč. 2023, č. 3.

KOPECKÝ, M.. Uplatňování zásady ne bis in idem v souvislosti s přestupky a kárnými delikty. *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislavské právnické fórum 2016. Organizované Univerzitou Komenského v Bratislavě, Právnickou fakultou ve dnech 21. – 22. 10. 2016.*

PRŮCHA, P. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2014, r. 51, č. 1-2

SVOBODA, Petr. Vliv Evropské úmluvy na české správní právo. *Jurisprudence.* 2012, roč. 21, č. 7, s. 9-17

PŘEDNÁŠKY:

MALAST, Jan. *Veřejné sbory* [přednáška]. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 27. dubna 2023

ELEKTRONICKÉ ZDROJE:

COUNCIL OF EUROPE: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights - Right to a Fair Trial (Criminal Limb).* 30 december 2020, available at: <https://www.refworld.org/docid/6048e2a00.html>

DVOŘÁKOVÁ, E. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru z pohledu zák. č. 82/1998 Sb. *Advokátní deník.* 2019. <https://advokatnidenik.cz/2019/01/21/vykladove-problemy-spojene-s-charakterem-sluzebniho-pomeru-a-rizeni-o-nem-z-pohledu-zak-c-82-1998-sb/>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. Dostupné na WWW:<http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf>

VLÁDA. *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*.. Dostupné na WWW:<<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>

Stanovisko ze dne 7.1.2010 č. 24/2012 Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf>..

Důvěra v instituce v červnu 2022 | Stem.cz [online]. 11. 7. 2022 [cit. 21. 7. 2023]. <https://www.stem.cz/duvera-v-instituce-v-cervnu-2022/>

Parlament České republiky. Sněmovní tisk 1080/0, část. 1/2, Vládní návrh soudního řádu správního [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>

DIZERTAČNÍ PRÁCE

JÍLKOVÁ, Nikola. *Moderační právo soudu ve správním soudnictví*. Dizertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy, 2021.

JUDIKATURA:

Rozsudek ESLP *A. Menarini Diagnostics S.R.L. proti Itálii* ze dne 27. září 2011, stížnost č. 43509/08

Rozsudek ESLP *Campbell a Fell proti Spojenému království*, ze dne 28. 6. 1984, č. 7819/77 a 7878/77

Rozsudek ESLP *Gillan a Quinton vs. Spojené království* ze dne 12. ledna 2010, stížnost č. 4158/05

Rozsudek ESLP *Neumeister proti Rakousku* ze dne 27. června 1968, stížnost č.1936/63

Rozsudek ESLP *Wemhoff proti Německu* ze dne 27. června 1968, stížnost č. 2122/64

Rozsudek ESLP *Delcourt proti Belgii* ze dne 7. 1. 1970, č. 2689/65

Rozsudek ESLP *Engel v. Nizozemsko* ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72

Rozsudek ESLP *König proti Německu* ze dne 28. června 1978, stížnost č. 6232/73

Rozsudek ESLP *Albert a Le Compte v. Belgie* ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 ve věci *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/79

Rozsudek ESLP *De Cubber proti Belgii* ze dne 26. října 1984, stížnost č. 9186/80

Rozsudek ESLP *Bentham v. Nizozemsko* ze dne 23. 10. 1985, stížnost č. 8848/8

Rozsudek ESLP ze dne 29. dubna 1988, *Belilos vs. Švýcarsko*, stížnost č. 10328/83

Rozsudek ESLP *Abdoella proti Nizozemsku* ze dne 25. listopadu 1992, stížnost č. 12728/87

Rozsudek ESLP *Umlauf proti Rakousku* ze dne 23. října 1995, stížnost č. 15527/89

Rozsudek ESLP *Lauko proti Slovensku* ze dne 2. 9. 1998, č. 26138/95

Rozsudek ESLP *Rowe vs. Spojené království* ze dne 16. února 2000, stížnost č. 28901/95

Rozsudek ESLP, *Findlay proti Spojenému království* ze dne 25. 2. 1997, č. 22107/93

Rozsudek ESLP *Şahiner proti Turecku* ze dne 25. 9. 2001, č. 29279/95

Rozsudek ESLP *Döry proti Švédsku* ze dne 12. listopadu 2002, stížnost č. 28394/95

Rozsudek ESLP *Morel proti Francii* ze dne 3. 6. 2003, rozhodnutí č. 54559/00

Rozsudek ESLP *Clarke proti Spojenému království* ze dne 25.8. 2005, stížnost č. 23695/02.

Rozsudek ESLP *Kyprianou proti Kypru* ze dne 15. prosince 2005, stížnost č. 73797/01

Rozsudek ESLP *Holub proti České republice* ze dne 4. prosince 2010, stížnost č. 24880/05

Rozsudek ESLP *Vernes proti Francii* ze dne 20. 1. 2011, stížnost č. 30183/06

Rozsudek ESLP *Welke a Bialek proti Polsku* ze dne 1. března 2011, stížnost č. 15924/05

Rozsudek ESLP *Štefanec proti České republice* ze dne 18. 7. 2006, č. 75615/01

Rozsudek ESLP *Jussila proti Finsku* ze dne 23. listopadu 2006, stížnost č. 73053/01

Rozsudek ESLP *Matyjek proti Polsku* ze dne 24. dubna 2007, stížnost č.38184/03
Rozsudek ESLP *Raza proti Bulharsku* ze dne 11. února 2010, stížnost č. 31465/08
Rozsudek ESLP *Richert proti Polsku*, rozsudek, 25. 10. 2011, č. 54809/07
Rozsudek ESLP *Harabin proti Slovensku* ze dne 20. listopadu 2012, stížnost č. 58688/11
Rozsudek ESLP *Grande Stevens proti Itálii* ze dne 4. března 2014, stížnost č. 18640/10
Rozsudek ESLP *Artemov proti Rusku* ze dne 3. dubna 2014, stížnost č. 14945/03
Rozsudek ESLP *Morice proti Francii* ve dne 23. dubna 2015, stížnost č. 29369/10
Rozsudek ESLP *Edward proti Spojenému království* ze dne 1. března 2002, stížnost č. 46477/99
Rozsudek ESLP *Tierce a ostatní proti San Marinu* ze dne 25. července 2000, stížnosti č. 24954/94, 24971/94 a 24972/94
Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1975, *Golder proti Spojenému království*, stížnost č. 4451/70
Rozsudek ESLP *Huseyn a další proti Ázerbájdžánu* ze dne 26. července 2011, stížnosti č. 35485/05, 45553/05, 35680/05 a 36085/05
Rozsudek ESLP *Murtazaliyeva proti Rusku* ze dne 18. prosince 2018, stížnost č. 36658/05
Nález Ústavního soudu ze dne 13. černa 2014 sp. zn. III. ÚS 2428/13-1
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 28/95
Nález Ústavního soudu ze dne 17.01.2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/2000
Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001 Pl. ÚS 16/99
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
Nález Ústavního ze dne 03.03.2005 sp. zn. II. ÚS 329/04
Nález Ústavního ze dne 14.11.2017 sp. zn. II. ÚS 1930/17
Nález Ústavního soudu ze dne 27.3. 2018, sp. zn. III. ÚS 2551/16
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 139/2008 – 49 ze dne 16. 3. 2009.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002
Rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 28.03.2007 sp. zn. 1 As 32/2006 – 99
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.07.2007 sp. zn. 6 As 55/2006 – 96
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 AfS 27/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9. 2010, č.j. 7 As 71/2010-97

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.04.2011 sp. zn. 5 As 7/2011 - 48.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.9.2011, č. j. 3 Ads 79/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 3 Ads 133/2012–
20
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.04.2014, sp. zn. 6 As 14/2014 -
24.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05.04.2018, sp. zn. 1 As 445/2017 -
31.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2009, č.j. 4 Ads 149/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soud - rozšířený senát ze dne 26.10.2005 sp. zn. 1
Afs 86/2004 - 54
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 53 Ca 2/2008.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.12.2015 sp. zn. 10 Ad 17/2015 - 52
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. října 2016, č.j. 11 Ad 26/2014-82
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2018, č.j. 5 Ad 22/2014-75-81
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. září 2021, č.j. 31 Ad 23/2019-55
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. června 2023, č.j. 29 Ad 1/2021-83
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. května 2023, č. j. 29 Ad 12/2021-38
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. května 2016, č.j. 22 Ad 77/2014-
100.
Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 02.05.2017 sp. zn. 10 As
24/2015 – 71
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2007, čj. Konf 26/2005
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016

PRÁVNÍ PŘEDPISY:

Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve
znění protokolů č. 3, 5 a 8,

Usnesení předsednictva ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního
pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č 162/1998 Sb.)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších
předpisů,

Vyhláška č. 15/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu,
Zákon č. 200/1990 Sb., České národní rady o přestupcích,
Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 320/2015 Sb, o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 361/2003 Sb., o Služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky nebo zákon č. 555/1992, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 555/1992 Sb, o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Cizojazyčné resumé

The aim of this thesis was to determine whether it is possible to apply Article 6 of the Convention to the disciplinary proceedings of members of the security forces and then to assess whether the disciplinary proceedings in the legal system of the Czech Republic are constructed in such a way as to fulfil the attributes of a fair trial.

The thesis is divided into five chapters. The first chapter forms the theoretical basis of the entire thesis and introduces the key concepts such as the security forces, the security force, disciplinary responsibility, disciplinary offence and conduct that has the characteristics of an offence, in the light of the relevant legislation, case law and literature. In the problematic nature of the service relationship in terms of legal dualism, the conclusion was drawn in favour of the public law nature of the relationship, as this is indicated by several aspects that are different from the private law employment relationship. The author is critical of the approach of exempting members of the security forces from the jurisdiction of the administrative authorities generally competent to prosecute offences, as such a procedure does not seem to be appropriate in its scope to effectively protect the independent exercise of the service.

The second chapter discusses the status of the Convention in the legal order of the Czech Republic. As a democratic and legal state, the Czech Republic complies with its obligations under international law, one of which is the Convention itself. At the same time, it is perceived as part of the constitutional order. This chapter has also discussed the Engel criteria, which have subsequently been applied to the concepts of a disciplinary offence and conduct that has the characteristics of an offence, and from this it has been concluded that a disciplinary offence will not, as a rule, be subsumed under the concept of a 'criminal offence' and the proceedings in respect of it will be understood as 'criminal'. Conduct which has the characteristics of an offence may, however, be classified as a 'criminal offence'.

The third chapter offers an overview of selected requirements arising from the right to a fair trial in the light of Article 6 of the Convention, which are interpreted in light of the case law of the ECtHR.

The fourth chapter discusses the disciplinary proceedings of members of the security forces in the light of aspects of the right to a fair trial. The lack of clarity

in the legal framework is problematic in terms of enshrining the powers of the service officer, in that the law allows for the possible delegation of such powers by an internal act, while providing no legal definition of the term 'organisational part of the security forces'. At the same time, the service officer cannot be described as an independent decision-making body, since in numerous cases the status of service officer is granted to the competent minister and the public forces are also subordinate to the competent ministry, which is incompatible with the case law of the ECtHR. The public aspect of the proceedings is also not fulfilled, since the statutory provisions establish a rule of non-publicity and then allow exceptions to it, a concept which is opposed to the approach presented by the ECtHR.

The fifth chapter is devoted to judicial review, from which it can be positively concluded that the administrative justice system is designed by law to meet the requirements of Article 6 of the Convention. However, the author has some reservations about full jurisdiction in connection with the case-law on the conditional use of moderation law and considers that, in the light of the Convention, moderation law should not be merely an "extraordinary" institution, but should instead be a living instrument that enhances flexibility, speed of proceedings and due process itself.

In conclusion, therefore, the disciplinary procedure does not fully meet the requirements of Article 6 of the Convention. This is the case only with regard to the requirements of adversarial proceedings and equality of arms, the right of access to the official, the impartiality of the official and the proportionality of the length of the disciplinary proceedings. The level of the administrative justice system fully complies with the requirements arising from Article 6 of the Convention (with a slight scepticism on the issue of the moderation right of the courts).

It is, however, pertinent to ask whether it would not be more appropriate for the protection of the administrative courts in this case to be of a merely "supplementary" nature and for the accused member of the security forces to have already received a fair trial in disciplinary proceedings in the light of Article 6 of the Convention.