



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **R. S.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 33, Praha 1, proti žalovanému: **policejní prezident**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 1. 2014, č. j. 36 Ad 6/2013 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 1. 2014, č. j. 36 Ad 6/2013 - 48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Zlínského kraje (dále též „ředitel krajského ředitelství“) ve věcech kázeňských ze dne 17. 9. 2012, č. K-ZLK-654/2012, byl žalobce dle § 189 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) a § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) uznán vinným ze spáchání jednání, které má znaky přestupku proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 2 zákona o přestupcích, neboť v blíže nezjištěné době od 17. 7. 2012 do 28. 8. 2012 pro blíže nezjištěnou osobní potřebu použil hotovostní finanční prostředky vybrané od přestupců za uložené blokové pokuty v celkové hodnotě 4000 Kč a způsobil tak České republice, Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje, škodu ve výši 4000 Kč. Dle § 51 zákona o služebním poměru mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti vrchní asistent. Žalovaný odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013, č. j. PPR-24014-6/ČJ-2012-990131, zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, které Krajský soud v Brně vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 1. 2014, č. j. 36 Ad 6/2013 - 48, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v rozsudku uvedl, že ve věci vycházel z obsahu správního spisu, zejména z úředního záznamu npor. H. o zjištění schodku na svěřených hodnotách u pprap. S. ze dne 29. 8. 2012, ze založených dokladů stavu hodnoty cenin u žalobce, z vyúčtování ke dni 28. 8. 2012, kdy byl zjištěn schodek ve výši 4000 Kč, z dopisu žalobce vedoucímu územního odboru Zlín plk. Mgr. V. K. ze dne 5. 9. 2012, z hodnocení žalobce založeného na č. l. 46 správního spisu, z přehledu o odměnách a trestech založeného na č. l. 64 správního spisu. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že dne 4. 9. 2012 bylo zahájeno řízení ve věcech kázeňských o jednání, které má znaky přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Podle záznamu o ústním jednání ze dne 10. 9. 2012 se žalobce tohoto jednání řádně zúčastnil, byl poučen a byl přítomen výslechu svědků nadporučíka Bc. S. H. a nadporučíka Bc. D. H.; z obou svědeckých výpovědí vyplynulo, že žalobce nebyl po pracovní stránce dobře hodnocen. Krajský soud také vycházel z doporučení senátu poradní komise policejního prezidenta ze dne 17. 12. 2012. Senát poradní komise policejního prezidenta doporučil odvolacímu orgánu odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, přičemž za nesprávný tento závěr senátu poradní komise považoval jeho člen JUDr. P. T.

Krajský soud konstatoval, že dle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru se kázeňský trest odnětí služební hodnosti ukládá za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem, za porušení povinnosti vyplývající z porušení práv příslušníka, za jednání, kterým příslušník porušil služební slib, za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka, za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, a nebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonech služby uvedené v závěru služebního hodnocení. Kázeňský trest uložený žalobci se v tomto kontextu krajskému soudu jeví jako příliš přísný a nepřiměřený. Dle krajského soudu totiž nebyly naplněny podmínky § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru (patrně míněn § 186 odst. 7 cit. zákona –pozn. NSS), který dle krajského soudu obsahuje alternativní výčet podmínek, za nichž je možno tento trest uložit. Podmínky pro uložení druhu kázeňského trestu jsou naplněny tehdy, je-li splněna alespoň jedna z alternativ uvedených v tomto výčtu. Z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru vyplývá, že při určení druhu kázeňského trestu se přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán; jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti.

Krajský soud tak byl toho názoru, že podmínky stanovené v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru v případě žalobce nebyly splněny. Dle krajského soudu je důležité, aby příslušník jednal čestně, svědomitě a ukázněně, aby dodržoval právní, služební předpisy, plnil rozkazy svých nadřízených, nikdy nezneužil svého služebního postavení a choval se tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru; ve věci rozhodující služební funkcionáři však nepostupovali přezkoumatelným způsobem.

Dle krajského soudu nebyl jejich postup objektivní už z toho důvodu, že přesvědčivě neprokázali, jak žalobce naplnil kumulativně zákonné znaky pro uložení tak závažného trestu, ať již s ohledem na dlouhodobou negativní prognózu jeho chování jako policisty nebo porušováním interních předpisů a zákonných norem ve vícero případech, s ohledem na prokázání úmyslného zavinění k následkům, jež nastaly, a i vzhledem k jeho osobním pohnutkám, které vedly k tomuto jednání. Jak sám žalobce vypověděl, ke svému jednání se ihned přiznal, sdělil důvody, které ho k tomu vedly, a ve velmi krátké době několika dní také finanční schodek doplatil. Z celého jeho hodnocení vyplývá, že žalobce nebyl dobrým policistou, byla

pokračování

zdůrazňována jeho pochybení, ale správní spis taková jednání, resp. řešení jeho pochybného jednání jako policisty, neobsahuje. Jeho hodnocení je převážně z let 2006 a přitom toto jednání, kterého se dopustil během července a srpna 2012 není podloženo předchozím závažným jednáním žalobce. Přitom na začátku roku 2012 byl žalobce dokonce povýšen a hodnocení založené na č. l. 46 a 47 správního spisu neskýtá dostatečný podklad pro hodnocení jeho pochybení při výkonu služby. Navíc žalobce s jednotlivými body hodnocení nesouhlasil a správní spis neobsahuje doklad o tom, jakým způsobem se s tím služební funkcionáři vypořádali. Podklady pro služební hodnocení by měly být z pozdějšího období, alespoň od roku 2009. Podkladem pro rozhodování dle krajského soudu také nemá být průběžné hodnocení, nýbrž právě hodnocení služební. Nebyly tak naplněny podmínky dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, ani dle § 186 odst. 7 téhož zákona. Rovněž nebylo přezkoumatelně odůvodněno, proč byl žalobci uložen trest odnětí služební hodnosti, který vedl také k tomu, že byl ze služebního poměru propuštěn. Žalovaný se také řádným způsobem nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce proti rozhodnutí služební funkcionáře v prvním stupni.

Krajský soud konstatoval, že byly naplněny podmínky pro zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud žalovaného zavázal, aby v dalším řízení přezkoumatelným způsobem vycházel z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru a při určení druhu kázeňského trestu přihlédl k závažnosti „kázeňského přestupku“, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Teprve poté lze určit druh kázeňského trestu ve smyslu § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 186 odst. 7 téhož zákona.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

K nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení stěžovatel uvedl, že žalobci byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, přičemž zákon o služebním poměru stanoví podmínky pro uložení tohoto kázeňského trestu v § 186 odst. 7. Krajský soud se ovšem v odůvodnění svého rozsudku posouzením daného ustanovení nezabýval. Z odůvodnění rozhodnutí ředitele krajského ředitelství i stěžovatele plyne, že žalobcovo jednání bylo posouzeno jako jednání mající znaky přestupku, které je v rozporu s požadavky kladenými na policistu ve smyslu § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Ustanovení § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru je přitom obecným ustanovením upravujícím kritéria pro určení druhu trestu a jeho výměry bez ohledu na to, zda se jedná o kázeňský přestupek, či o jednání, které má znaky přestupku. Ustanovení § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru je oproti tomu ustanovením speciálním a komplexním, stanoví taxativní výčet jednání, za která se obligatorně ukládá kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Krajský soud tedy nesprávně uvedl, že je nejdříve nutné vycházet z § 186 odst. 5 zákona a teprve poté lze uložit kázeňský trest ve smyslu § 51 odst. 1 ve spojení s § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Právní názor krajského soudu ve svých důsledcích znamená zbytečnost § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Služební funkcionáři při výkladu pojmu „jednání, které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“, sice použili kritéria zohledněná rovněž v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, vycházeli ovšem striktně z podmínek stanovených § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, neboť tato kritéria vztáhli právě k úvaze o naplnění znaku rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Z požadavků § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru neplyne pro služební funkcionáře povinnost aplikovat § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru. Krajský soud tak chybně subsumoval zjištěný skutkový stav pod § 186 odst. 5 cit. zákona, ačkoli měl zohlednit především § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Pokud ředitel krajského ředitelství do spisu založil

dokumenty, které mohou mít vztah k „dosavadnímu plnění služebních úkolů“, učinil tak nad rámec nezbytně nutného.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel ve skutečnosti, že z jeho odůvodnění není zřejmé, jakým způsobem krajský soud hodnotil konkrétní skutková zjištění služebních funkcionářů. Krajský soud se ztotožnil s argumentací žalobce a označil ji za správnou, aniž by se zabýval důvody, které vedly služební funkcionáře k vydání rozhodnutí. Soud nedostál své povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit.

Žalobce byl uznán vinným ze spáchání jednání majícího znaky přestupku proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť úmyslně a vědomě způsobil škodu na cizím majetku zpronevěrou tím, že svěřené finanční prostředky, jež jsou v majetku České republiky, použil pro svou potřebu. Krajský soud se ovšem vyhnul posouzení závažnosti konkrétního žalobcova jednání. Nadto žalobce při jednání před soudem dne 21. 1. 2014 uvedl, že se dopustil nesprávného jednání, na druhé straně však udělal hloupost, že se přiznal; nepřiznal-li by se, dostal by mírnější kázeňský trest. Hodnocení tohoto výroku ve vztahu k požadavkům kladeným na příslušníky se krajský soud též vyhnul. Žalobce projevil nezpůsobilost k respektování právních norem, na jejichž dodržování měl sám z úřední povinnosti dozírat. Odůvodnění rozsudku na takové pochybení žalobce nereaguje. Krajský soud dále přejímá jako nesporná tvrzení žalobce k okolnostem jeho jednání, která mají hovořit v jeho prospěch, a není zřejmé, na základě jakých konkrétních úvah soud uzavřel, že nebyl naplněn § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Odmítl přitom úvahy stěžovatele o vztahu a povaze § 186 odst. 5 a 7 zákona o služebním poměru. Byl toho názoru, že v odstavci 5 jsou uvedena povinná kritéria, k nimž je služební funkcionář v kázeňském řízení povinen přihlídnout při určení druhu kázeňského trestu, a teprve po jejich zhodnocení může přistoupit k výběru odpovídajícího kázeňského trestu. Ustanovení zmíněného odstavce 7 není ničím speciální. Jeho smyslem je vyloučit použití kázeňského trestu odnětí služební hodnosti v jiných než v taxativně vymezených případech. Stěžovatel se přitom domnívá, že mu zákon v daném případě ukládá povinnost kázeňský trest odnětí služební hodnosti uložit, protože jednání mající znaky přestupku, jehož se žalobce dopustil, bez dalšího považuje za spáchané jednáním, které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka; stěžovatel však vztah předmětných ustanovení nesprávně pochopil. K tomu, aby jednání žalobce bylo označeno za rozporné s požadavky kladenými na příslušníka, by musel služební funkcionář prokázat zavrženíhodnou pohnutku, a tu jako kritérium uvedené v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru zohlednit při výběru daného trestu. Jednání rozporné s požadavky kladenými na příslušníka však nejen prokázáno nebylo, ale ani z něj žalobce nemohl být podezřelý; z jeho chování po zjištění schodku bylo zjevné, že finanční prostředky použil pouze k uhrazení svých neočekávaných nákladů se záměrem je v nejbližší době vrátit. Není tedy logicky správný názor stěžovatele, podle něhož „z požadavků § 186 odst. 7 neplyne pro služebního funkcionáře povinnost aplikovat podmínky ustanovení § 186 odst. 5 zákona“, neboť odstavec 5 žádnou takovou výjimku neupravuje, přičemž právní úprava služebního poměru je kogentní povahy. Výklad podaný stěžovatelem by také vedl k absurdním a nepřiměřeným důsledkům aplikace § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru.

Rozsudek krajského soudu považuje žalobce za přezkoumatelný, neboť krajský soud srozumitelně vysvětlil, v čem spatřuje vady zrušovaného rozhodnutí, a důkladně se zabýval důvody, které vedly služebního funkcionáře k vydání rozhodnutí, přičemž je shledal nedostatečnými a nepřesvědčivými.

pokračování

Stěžovatel podle žalobce tvrdošijně opakuje, že se žalobce „o zpronevěru nejen pokusil, ale ji i dokončil“ a že „projevil nezpůsobilost ke striktnímu respektování právních norem“; jeho emocionálně zabarvená vyjádření však nemohou být argumentem pro přehodnocení závěrů krajského soudu, který stěžovateli vytkl neobjektivnost spočívající v nepodložených tvrzeních, že žalobce není dobrým policistou, v rozdílném přístupu k policistům, kteří se dopustili stejného pochybení apod.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen pověřeným zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Klíčovou právní otázkou, kterou bylo v předmětné věci kázeňského postihu žalobce třeba zodpovědět, představovaly podmínky aplikace § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, tedy uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti a jeho vztahu k § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru.

Mezi účastníky řízení přitom nebylo sporu o tom, že se žalobce dopustil jednání, které naplňovalo znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, když pro vlastní potřebu použil peněžní prostředky vybrané od přestupců za uložené blokové pokuty v hodnotě 4000 Kč; dle tohoto ustanovení se přestupku proti majetku dopustí ten, kdo „úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku, nebo se o takové jednání pokusí“. Jádrem sporu se týkalo přiměřenosti uložení kázeňského trestu a postupu při jeho uložení.

Podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru je kázeňským přestupkem „zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu“. Dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se ovšem podle zvláštních předpisů (např. právě podle zákona o služebním poměru) projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily „osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů“. Podle § 189 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru se při projednávání jednání, které má znaky přestupku, postupuje podle zvláštního právního předpisu (zákonu o přestupcích), mj. jde-li o „rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny“.

Již zmíněná a ve věci klíčová ustanovení pak upravují způsob stanovení druhu kázeňského trestu tak, že dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru se při určení druhu kázeňského trestu „přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pobutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti“. Podle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru se kázeňský trest odnětí služební hodnosti „ukládá za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem, za porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka, za jednání, kterým příslušník porušil služební slib, za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka, za jednání, které má znaky přestupku

a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení“.

S ohledem na citovanou právní úpravu přitom ředitel krajského ředitelství a policejní prezident rozhodli o tom, že byl žalobci uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti uvedený v § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Jak již bylo řečeno, vycházelí uvedení služební funkcionáři z toho, že při rozhodování o uložení tohoto kázeňského trestu se bylo třeba řídit (především) § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Z níže uvedených důvodů Nejvyšší správní soud s tímto názorem souhlasí, stejně jako souhlasí s názorem stěžovatele uvedeným v kasační stížnosti, že § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru se v dané věci neuplatní (byť v samotných rozhodnutích služebních funkcionářů tato skutečnost, jak bude rovněž zmíněno níže, nebyla zcela přesně vyjádřena).

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že obecně je třeba při určení druhu kázeňského trestu vycházet z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru (pozn.: skutečnost, že se toto ustanovení zmiňuje pouze o „závažnosti kázeňského přestupku“, a nikoli též o závažnosti jednání, které má znaky přestupku, považuje Nejvyšší správní soud spíše za terminologickou nepřesnost; při ukládání kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, je samozřejmě třeba též přihlížet mj. k § 51 odst. 2 a 3 a § 189 zákona o služebním poměru). Výjimkou z postupu podle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru je v tomto směru právě jen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, který je ve své podstatě trestem nejprísnějším, neboť dle § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru musí být příslušník propuštěn, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Právě závažnost tohoto druhu trestu zákonodárce zřejmě vedla k přijetí právní úpravy, která podmínky pro jeho obligatorní uložení definuje v relativně samostatném a komplexním ustanovení § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, které je třeba považovat za ustanovení zvláštní vůči § 186 odst. 5 téhož zákona. Platí tak, že pokud je naplněna některá z hypotéz uvedených v této normě, nastoupí povinnost služebního funkcionáře uložit předmětný kázeňský trest a prostor pro jeho správní uvážení tu není dán. V daném případě šlo o „jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“, přičemž v případě, že služební funkcionář sezná, že se takto definovaného jednání příslušník dopustil, nezbyvá mu, než uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Jinak řečeno – dopustí-li se příslušník jednání uvedeného v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, má mu být uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti.

Daný závěr vychází také z toho, že jednání uvedená v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru zákonodárce koncipoval jako jednání typově natolik závažná, že za jejich spáchání předpokládá uložení právě nejprísnějšiho kázeňského trestu; není zde tedy dán prostor pro zvažování kritérií dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, neboť právě typová závažnost (kvalifikovaná povaha) daného jednání má za následek nutnost uložení nejprísnějšiho kázeňského trestu. Záruka přiměřeného a spravedlivého kázeňského trestu, jakož i toho, že daný příslušník nebude vystaven svévolnému jednání služebního funkcionáře, spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek pro uložení příslušného kázeňského trestu a jeho řádném odůvodnění. Neplatí tak názor žalobce, že aplikace § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru bez přihlídnutí k § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru by vedla k absurdním a nepřiměřeně prísným závěrům. U každé takto formálně vymezené „skutkové podstaty“ (např. spáchání kázeňského přestupku se zvláště škodlivým následkem) je totiž třeba počítat s explicitně formulovaným či implicitním materiálním korektivem spočívajícím v hodnocení škodlivosti příslušného jednání, ovšem v rámci pojmů použitých přímo v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. U zvoleného příkladu je tak třeba, aby správní orgán pečlivě zkoumal, zda spáchaný kázeňský přestupek se vyznačuje zvláště škodlivým následkem a aby tento svůj závěr řádně odůvodnil; v případě žalobce zase bylo třeba, aby ředitel krajského ředitelství, resp. stěžovatel

pokračování

uvedli, v čem přesně spatřují rozpor daného jednání, které má znaky přestupku, s požadavky kladenými na příslušníka. Naplnění předmětných neurčitých právních pojmů tak musí být spolehlivě zjištěno a přezkoumatelně odůvodněno. U méně závažného jednání, které má znaky přestupku, by tedy podmínky pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti nebyly dány, v případě žalobce však tyto podmínky dle názoru zdejšího soudu (viz níže) splněny byly.

Nad rámec vlastního posouzení nynější věci Nejvyšší správní soud v souvislosti s argumentací žalobce pro úplnost dodává, že jedinými případy, kdy § 186 odst. 7 neobsahuje explicitně vyjádřenou kvalifikovanou podmínku pro nastoupení trestu odnětí služební hodnosti, je „jednání, kterým příslušník porušil služební slib“, resp. kdy se dopustil „porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka“. Ovšem i k tomu, aby jednání, kterým příslušník porušil služební slib, bylo důvodem pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, je třeba, aby toto jednání svou závažností odpovídalo kupř. některému z dalších důvodů uvedených v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Předmětný kázeňský trest by tak nebylo možné uložit za každé porušení služebního slibu, včetně těch bagatelních, ale pouze u závažnějších případů takového porušení. Korektiv výlučně gramatického a formalistického výkladu je tak v tomto případě třeba hledat v samotném § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, popř. (byť pouze přiměřeně) v § 42 zákona o služebním poměru upravujícím důvody pro propuštění příslušníka. Podobný závěr se týká „porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka“; v tomto kontextu je stále inspirativní, i přes změnu rozhodné právní úpravy, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 5 A 121/2002 – 42, publ. pod č. 285/2004 Sb. NSS, dle něhož důvodem k propuštění ze služebního poměru podle § 107 a § 152 odst. 2 písm. b) předchozího zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nebylo, jestliže příslušník po vyslovení nesouhlasu služebního funkcionáře s podnikatelskou činností pouze prodléval s oznámením o přerušení či ukončení živnosti.

Výklad § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, jak ho podává stěžovatel, pokud není prováděn pouze formalisticky, tak Nejvyšší správní soud pokládá za správný a nevidí důvod, proč by měl vést k „absurdním“ důsledkům, jak naznačuje žalobce. Jak již bylo řečeno, § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru je ustanovením speciálním vůči § 186 odst. 5 téhož zákona, nadto ustanovením relativně samostatným a komplexním.

V rámci takto vymezeného právního rámce je tak třeba vyhodnotit (pouze) to, zda jednání žalobce skutečně bylo jednáním, které a) má znaky přestupku a které je b) v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. K naplnění podmínky ad a) se Nejvyšší správní soud vyjádřil již výše, podmínku ad b) považuje s ohledem na dále uvedené také za splněnou.

Žalobci bylo příslušnými kázeňskými rozhodnutími vytýkáno, že v blíže nezjištěné době od 17. 7. 2012 do 28. 8. 2012 pro blíže nezjištěnou osobní potřebu (úmyslně) použil hotovostní finanční prostředky vybrané od přestupců za uložené blokové pokuty v celkové hodnotě 4000 Kč. Toto jednání nejenže nepochybně naplňuje znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, konkrétně zpronevěry (to ve svém rozsudku nepochybnil ani krajský soud, který ve věci shledal nepřiměřenou toliko uloženou sankci), ale je i natolik závažné, že vyžaduje uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti.

Lze souhlasit s rozhodnutím ředitele krajského ředitelství, které bylo potvrzeno rozhodnutím stěžovatele, že svým jednáním žalobce porušil základní povinnosti příslušníka Policie České republiky, jak jsou výslovně definovány v § 45 zákona o služebním poměru. Lze zmínit především § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, podle něhož je příslušník povinen „zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a obrozit důvěru v nestranný výkon služby, zejména nezneužívat ve prospěch vlastní nebo v prospěch jiných osob informace nabyté

v souvislosti s výkonem služby a v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody“, jakož i § 45 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru, dle kterého je příslušník povinen „*chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neobrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru*“. Použití veřejných prostředků (vybraných za uložené blokové pokuty od přestupců) v důsledku protiprávního jednání pro vlastní soukromé účely (navíc v rozsahu blízcím se hranici pro trestný čin zpronevěry – viz § 206 odst. 1 ve spojení s § 138 odst. 1 trestního zákoníku) je jedno z nejzávažnějších jednání, kterým je příslušník schopen ohrozit pověst Policie České republiky a důvěru v ni. Je smutným paradoxem, pokud příslušník policie, jehož základní povinností, jak důvodně uvádí stěžovatel, je podílet se na objasňování a postihu protiprávního jednání jiných osob, sám takto závažným způsobem porušuje zákon, a to ještě úmyslným prisvojením si jemu svěřených finančních prostředků, které vybral právě jakožto sankci (blokovou pokutu) za protiprávní jednání jiných osob. Je zřejmé, že autorita takového policisty v očích veřejnosti, resp. důvěra v něj musí být v podstatě nulová; takové jednání rovněž signalizuje jeho ochotu dát přednost vlastním zájmům před důležitým zájmem služby ve smyslu § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aniž by zdejší soud přehlížel žalobcovo tvrzení o jeho složité osobní finanční situaci, jakož i skutečnost, že prisvojenou částku po několika dnech vrátil (ovšem až po té, co byl jeho čin odhalen a bylo s ním zahájeno řízení o daném deliktu), je třeba říci, že podobného jednání se příslušník Policie České republiky jednoduše dopustit nesmí, takové jednání nakonec může (mimo jiné) nastolit otázku, zda policista, který se takto chová, neukládá blokové pokuty právě s cílem zajistit si finanční prostředky pro svou osobní potřebu. Touto úvahou Nejvyšší správní soud žalobci takové motivy nijak nepodsouvá, jen ilustruje, do jaké míry je dané jednání mající znaky přestupku, kterého se žalobce dopustil zcela zjevně v souvislosti s výkonem služby, schopné ohrozit pověst Policie České republiky, zpochybnit objektivitu jejich postupů a důvěru občanů v její počínání.

Vzhledem k uvedenému výkladu § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru jsou pak bezpředmětné argumenty žalobce uplatněné ve vyjádření ke kasační stížnosti, že pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti by bylo třeba zkoumat existenci zavrženíhodné pohnutky apod.

Význam povinností stanovených v § 45 odst. 1 písm. b) a i) zákona o služebním poměru (a závažnost jejich porušení) ilustruje i to, že dané povinnosti jsou součástí služební slibu dle § 17 odst. 3 zákona o služebním poměru, který zní: „*Slíbují na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neobrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při obraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život.*“ Pokud jde o význam služební slibu, resp. dříve služební přísahy, odkazuje Nejvyšší správní soud rovněž na svou dosavadní judikaturu, např. na rozsudek ze dne 31. 8. 2005, č. j. 1 As 23/2004 – 54, dostupný na www.nssoud.cz. K závažnosti, jakou Nejvyšší správní soud přisuzoval krádeži policisty v obchodě dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (řádově v hodnotě stovek korun), byť za účinnosti dřívější právní úpravy, zdejší soud odkazuje např. na své rozsudky ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 Ads 25/2009 – 87, publ. pod č. 1875/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 5. 2009, č. j. 3 Ads 2/2007 – 114, www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud tak považuje za nesprávný právní názor krajského soudu, že se stěžovatel ve svém rozhodnutí měl zabývat vedle splnění podmínek dle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru také „podmínkami“ či spíše kritérii pro určení druhu kázeňského trestu uvedenými v § 186 odst. 5 téhož zákona. Dlužno však dodat, že tyto úvahy krajského soudu navazovaly na nepřesné úvahy obsažené v rozhodnutí ředitele krajského ředitelství, který sice konstatoval, že se ustanovením § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru zabýval „*spíše obiter*

pokračování

dictum“, nicméně je zvažoval, jakož i na rozhodnutí stěžovatele, který zopakoval, k čemu ředitel krajského ředitelství ve smyslu § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru přihlédl, přičemž rozhodl „na základě této správní úvahy“. Touto nesprávnou cestou se vydaly i krajským soudem citované závěry člena senátu poradní komise policejního prezidenta JUDr. T. Jak již bylo vyloženo, nepřicházelo zde v úvahu správní uvážení, pouze zhodnocení, zda byl naplněn neurčitý právní pojem „rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“.

V souvislosti s již uvedeným tak jsou v daném případě nadbytečné otázky nastolené zejména v řízení o žalobě, jako je např. služební hodnocení žalobce, podklady pro něj apod. Nejvyšší správní soud však na druhou stranu nesouhlasí s názorem stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Tato „nepřezkoumatelnost“ totiž vyplývá z vyloženého nesprávného právního názoru krajského soudu, v jehož rámci se krajský soud vypořádával především s otázkami, které byly rozhodné právě z tohoto pohledu. Nadto dílčí nedostatky rozsudku krajského soudu jsou nepodstatné s ohledem na důvody, pro které zdejší soud napadený rozsudek ruší, a právní názor, kterým bude krajský soud v dalším řízení vázán. Krajský soud tak v dalším řízení bude jednání žalobce a rozhodnutí stěžovatele hodnotit především z hlediska naplnění podmínek pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti dle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, to však neznamená, že by krajský soud neměl rozhodnutí stěžovatele posoudit z hlediska dalších žalobních námitek, které přicházejí v úvahu, např. otázky řádného vypořádání se s odvolacími námitkami žalobce apod.

K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud dodává, že poněkud nejasnou skutečně shledal formulaci krajského soudu, dle níž „*nebyly naplněny podmínky ust. § 186 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., které obsahuje alternativní výčet podmínek, za nichž je možno tento trest uložit. Podmínky pro uložení druhu kázeňského trestu jsou naplněny tehdy, je-li splněna alespoň jedna z alternativ uvedených v tomto výčtu*“. Z této formulace (a z dalšího kontextu) není zcela zřejmé, zda krajský soud neměl ve skutečnosti na mysli § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru a jaký byl vztah této úvahy k navazujícím částem odůvodnění.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Brně vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. února 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu