



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **JUDr. K. F.**, proti žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2013, č. 3-OKZ/2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2016, čj. 36 Ad 38/2013 – 141,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje pro službu kriminální policie a vyšetřování ve věcech kázeňských ze dne 4. 4. 2013, č. K-JMK-527/2013, byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání kázeňského přestupku podle § 50 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“), kterého se měla dopustit tím, že dne 5. 2. 2013 v době kolem 17:15 hod., v jídelně školícího a rekreačního zařízení Riviera v Podhradí nad Dyjí, při instrukčně metodickém zaměstnání vedoucích příslušníků a příslušníků z problematiky hospodářské kriminality Policie České republiky, za přítomnosti asi 40 osob, zareagovala na přednášce kpt. Mgr. Bc. Ing. B. J. na téma objasňování internetových obchodů a možnosti reklamace poškozeného zboží, po odeznění části věty „... já jsem si také v e-shopu koupila...“ srozumitelným výkřikem otázky ze svého místa usazení ve znění „Co to bylo, nějaký robertek?“, přičemž prezentující dokončila větu slovy „... nafukovací bazén, který byl prasklý...“. Tímto slovním vyjádřením, vnímaným přítomnými příslušníky v údajně nevhodném erotickém smyslu, měla veřejně narušit požadovanou úroveň služební kázně tím, že nectila úctu a čest prezentující

policistky, tedy měla porušit svoji povinnost chovat se důstojně, ohleduplně při dodržování pravidel slušného a společenského chování, včetně porušení povinnosti dbát, aby vztahy vůči ostatním příslušníkům Policie České republiky (dále též „PČR“) byly založeny na základě profesní kolegiality, vzájemné úcty a respektování zásad slušného a korektního jednání, přičemž měla vědět, že může svým jednáním tuto služební povinnost porušit, ale bez přiměřených důvodů spoléhala na to, že služební povinnost neporuší. Tímto svým jednáním měla žalobkyně porušit služební povinnost dodržovat služební zdvořilost podle § 45 odst. 1 písm. a) a písm. e) služebního zákona ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona, s čl. 1 odst. 1 a odst. 2, čl. 2 písm. a) závazného pokynu policejního prezidenta č. 181/2006 a s částí 4 písm. b) přílohy č. 1 (Etický kodex PČR) k rozkazu policejního prezidenta č. 154/2011, o profesní etice PČR. Správní orgán prvního stupně upustil od uložení kázeňského trestu, neboť postačilo samotné projednání kárného přestupku.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2013, č. 3-OKZ/2013, změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části výroku tak, že žalobkyni za kázeňský přestupek uložil kázeňský trest písemným napomenutím, a ve zbytku výroku jej potvrdil. Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala včasnou žalobu.

## II. První rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 2. 6. 2015, čj. 36 Ad 38/2013 – 70, zamítl předmětnou žalobu. Soud nevyhověl návrhu žalobkyně na provedení důkazu výslechem svědkyně kpt. Ing. Mgr. Bc. B. J., která sama údajně chtěla doplnit svojí svědeckou výpověď z kázeňského řízení, neboť žalobkyně již měla možnost při jejím výslechu v kázeňském řízení jí klást otázky, a proto jej soud považoval za nadbytečný.

[4] Krajský soud měl za nedůvodnou námitku porušení § 90 odst. 3 správního řádu. Na řízení ve věcech služebního poměru sice lze subsidiárně aplikovat správní řád, nicméně § 90 odst. 3 správního řádu se neužije, neboť jeho použití vylučuje § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru; ten stanoví, že jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změni nebo zruší a řízení zastaví; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Zákon tedy změnu rozhodnutí omezil pouze existencí důvodů pro takový postup, přičemž toto ustanovení neobsahuje žádné omezení ve smyslu zákazu *reformationis in peius*.

[5] Pochybení neshledal soud ani ve skutečnosti, že vedením kázeňského řízení byl služebním funkcionářem pověřen stejný příslušník, který podal podnět k zahájení řízení (plk. D.) a zároveň byl v řízení v postavení svědka. Podjatost pověřeného služebního funkcionáře nevyvolává skutečnost, že při kázeňském řízení vychází z vlastních zjištění o plnění služebních povinností podřízeným příslušníkem. Soud neshledal pochybení v tom, že část kázeňského řízení vedl plk. D., ačkoli na základě jím sepsaného úředního záznamu bylo kázeňské řízení zahájeno. Poté, co žalobkyně navrhla plk. D. vyslechnout jako svědka, byl vedením kázeňského řízení pověřen mjr. H., který následně provedl výslech plk. D. jakožto svědka.

[6] Žalobkyně byla přítomna u výslechu všech svědků a právo klást otázky svědkům jí nebylo upřeno. Není tak zřejmé, čím mohla být žalobkyně dotčena na veřejných subjektivních právech. Žalobkyně rovněž nekonkretizovala příslušná ustanovení správního řádu, která měla být porušena v důsledku přítomnosti plk. Ing. Š. či mjr. Š. u výslechu svědků. Vliv na nezákonnost rozhodnutí nemohla mít ani skutečnost, že rozhodnutí prvního stupně zpracoval kpt. K., který k tomu byl pověřen služebním funkcionářem.

### III. Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

[7] Rozsudek krajského soudu ze dne 2. 6. 2015, čj. 36 Ad 38/2013 – 70, napadla žalobkyně kasační stížností, na jejímž základě Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 As 180/2015 – 35).

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci bylo pochybením, že předmětné kárné řízení, včetně výslechu klíčové svědkyně kpt. J., vedl služební funkcionář, který inicioval zahájení řízení. Současně krajský soud zatížil řízení o žalobě vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku, neboť nevyhověl návrhu na provedení výslechu kpt. J., ačkoli zde byly okolnosti nasvědčující nezbytností provedení tohoto důkazu (tvrzení žalobkyně, že na svědkyni byl v rámci kárného řízení vyvinut nátlak a její výpověď tak nebyla učiněna svobodně). Tímto pochybením krajský soud porušil právo žalobkyně na spravedlivý proces garantovaný čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[9] Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby v rámci dalšího řízení doplnil dokazování o svědeckou výpověď kpt. J., případně i dalších účastníků instrukčně metodického zaměstnání a na základě těchto výpovědí posoudil naplnění materiální stránky daného kázeňského přestupku. Současně uložil krajskému soudu, aby zkoumal, zda byla svědkyně kpt. J. jakkoli ovlivňována při výslechu. Pokud z její výpovědi vyplýne, že na ní byl ze strany služebních funkcionářů či dalších osob participujících na vedení daného řízení vyvinut nátlak nebo jiná forma ovlivňování, měl by krajský soud dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu rozhodnutí žalovaného i orgánu prvního stupně zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. V takovém případě však bude krajský soud zkoumat i důvody, pro které svědkyně změnila svojí výpověď, a věrohodnost těchto důvodů.

### IV. Nový rozsudek krajského soudu

[10] Krajský soud, poté co byl jeho rozsudek zrušen, nařídil ve věci jednání, při kterém vyslechl jako svědkyni kpt. J.

[11] V záhlaví popsaným rozsudkem pak krajský soud prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Předně konstatoval, že rozhodoval podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného a nemohl proto zohlednit skutkové okolnosti, které nastaly po vydání napadeného rozhodnutí a které žalobkyně zmiňovala při jednání u soudu dne 21. 10. 2016.

[12] Krajský soud shrnul, že kázeňské řízení vedené s žalobkyní je jedním z typů správního řízení, ve kterém se uplatní obecné zásady správního řízení i jeho konkrétní pravidla; současně jde o správní trestání a je třeba uplatňovat veškeré základní trestněprávní zásady. I přesto, že PČR jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor funguje na principu subordinace, nelze z tohoto důvodu zcela rezignovat na dodržení základních zásad a pravidel správního trestání. Jednou z těchto zásad je i zákaz změny k horšímu (*reformatio in peius*), jejíž porušení žalobkyně namítá a kterou je nutno v oblasti trestání aplikovat jednotně napříč celým právním řádem; zákonem dovolené prolomení této zásady je přitom nutno vykládat restriktivně (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013 – 53). Krajský soud vycházel z toho, že podle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád v řízeních ve věcech služebního poměru podpůrně použije tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jiný postup, a jestliže zákon o služebním poměru neprolamuje obecný zákaz *reformationis in peius* vyplývající z § 90 odst. 3 správního řádu, pak v nyní posuzované

věci se tento zákaz uplatní. Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o upuštění od uložení kázeňského trestu. K odvolání žalobkyně rozhodoval žalovaný, který namísto upuštění od uložení kázeňského trestu žalobkyni potrestal; uložil ji napomenutí. V odvolacím řízení došlo tedy v neprospěch žalobkyně ke změně rozhodnutí, a zákaz *reformationis in peius* byl dle krajského soudu porušen; řízení před žalovaným bylo tudíž stíženo vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, jak žalobkyně namítala. V tomto ohledu tedy krajský soud shledal žalobu důvodnou.

[13] Krajský soud shledal též další samostatný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, ale též jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Kázeňské řízení s žalobkyní bylo záznamem ze dne 13. 2. 2013 zahájeno k podnětu plk. D., který byl současně pověřen provedením úkonů spojených s vedením řízení, „... s výjimkou podpisu rozhodnutí...“. Jestliže tedy ten z příslušníků policie, který podal podnět k zahájení řízení, zároveň toto řízení vedl, jde podle krajského soudu bez dalšího o vadu řízení. Tím spíše jde o vadu řízení za situace, kdy § 186 odst. 2 služebního zákona předpokládá výslech osoby podávající podnět. Je vedlejší, že podnět měl podat plk. D. jako vedoucí příslušník a řízení zahájené na základě tohoto podnětu pak vést jako služební funkcionář; podstatné je, že šlo stále o tutéž osobu. Tato vada postupu prvostupňového orgánu se přitom nutně promítla do nezákonnosti prvostupňového, a tím i nyní napadeného rozhodnutí žalovaného. Vztah plk. D. coby osoby podávající podnět k věci samé se mohl projevit nejen podílem na zpracování konceptu rozhodnutí, ale též na samotném způsobu vedení řízení, typicky nejruznějšími formami ovlivňování či nátlaku na klíčové svědky. Takovým svědkem bezpochyby byla především přednášející kpt. J. Z výpovědi kpt. J. při jednání u soudu vyplynulo, že plk. D. se v době bezprostředně navazující na vystoupení přednášející J. prohlášením (výkřikem) žalobkyně aktivně zabýval a pokládal za potřebné na její jednání reagovat potrestáním. Navíc přednášející J. uvedla, že na ni byl ve vztahu k jejímu svědectví v průběhu kárného řízení vyvíjen nátlak, jemuž podlehla, a proto vypovídala v tom směru, že se jednáním žalobkyně cítila být zostuzena a ponížena.

[14] Krajský soud se věnoval též hmotněprávnímu posouzení jednání žalobkyně. Soud měl po skutkové stránce prokázané, že se žalobkyně jednání popsaného ve výroku prvostupňového rozhodnutí dopustila, nicméně (s ohledem na v řízení prokázanou uvolněnou atmosféru během prezentace kpt. J.) toto jednání nelze pokládat za porušení povinnosti dodržovat pravidla služební zdvořilosti do té míry, že by tím byla založena odpovědnost za kázeňský přestupek. Nešlo o porušení služební zdvořilosti ve vztahu ke kpt. J., ani ve vztahu k ostatním účastníkům přednášky, ani ve vztahu k náhledu na policii zvenčí. Krajský soud dodal, že pohled zvenčí může být negativně ovlivněn právě tím, že správní soudy jsou nuceny projednávat (a tedy projednávat veřejně) případy tohoto typu, založené specifiky policejní zábavy na uzavřených vzdělávacích akcích. Jednání žalobkyně, jakkoli dle krajského soudu není obecně slušné či vhodné, s ohledem na jeho zasazení do celkového rámce přednášky, jež byla součástí výlučně interních dějů uvnitř policie, materiální stránku kázeňského přestupku nenaplnilo. I v tomto ohledu proto krajský soud shledal žalobu důvodnou.

## V. Kasační stížnost žalovaného

[15] Proti v záhlaví popsanému rozsudku krajského soudu brojí žalovaný (stěžovatel) kasační stížností.

[16] Žalovaný se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že plk. D. byl osobou vyloučenou z úkonů řízení, neboť dal podnět k jeho zahájení, že se podílel na celém prvoinstančním řízení včetně vypracování rozhodnutí a že jeho účast na úkonech způsobila nezákonnost rozhodnutí

prvního stupně. S ohledem na princip subordinaace, který je příznačný pro služební poměr, je nutno institut podjatosti v řízení ve věcech služebního poměru aplikovat mimořádně zdrženlivě (v této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ad 133/2012 – 19). V praxi by vedlo k absurdním důsledkům, pokud by služební funkcionář nemohl projednat kázeňský přestupek podřízeného, který odhalil. Povinností vedoucího příslušníka je podle § 45 odst. 2 písm. d) služebního zákona vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností.

[17] Pokud tedy plk. D. dospěl k závěru, že jemu podřízený příslušník porušil služební povinnosti, byl povinen vyvodit z toho důsledky, tj. zahájit kázeňské řízení, nebo předložit věc nadřízenému vedoucímu příslušníkovi. Stěžovatel v této souvislosti doplňuje, že osobou, která ve smyslu § 186 odst. 2 služebního zákona podala podnět (a kterou musí služební funkcionář vyslechnout) je tzv. navrhovatel ve smyslu § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Plk. D. nebyl a nemohl být navrhovatelem, neboť otázka zahájení řízení nebyla závislá na jeho podnětu/návrhu (stěžovatel odkazuje v této souvislosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, čj. 11 Ad 26/2014 – 82). Krajský soud proto nesprávně posoudil právní otázku, neboť označil plk. D. jako osobu, která dala podnět služebnímu funkcionáři k zahájení řízení a v důsledku toho nemohla kázeňský přestupek projednat. Rozsudek krajského soudu je dle stěžovatele v tomto ohledu nepřezkoumatelný, neboť se nezabýval jeho stěžejním tvrzením, že osobou, která dala podnět k zahájení řízení, se rozumí toliko navrhovatel. Stěžovatel doplnil, že plk. D. s ohledem na námítky žalobkyně navrhl náměstkovi ředitele Krajského ředitelství Policie Jihomoravského kraje pro SKPV, aby další úkony v řízení vedl jiný příslušník; veškeré další úkony pak (s výjimkou podpisu rozhodnutí) prováděl mjr. H.

[18] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud neuvádí, v čem má skutečnost, že se na úkonech v řízení podílel plk. D., vliv na nezákonnost prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného. I kdyby stěžovatel připustil, že úkony provedené plk. D. jsou nepřípustné, podklady shromážděné mjr. H. by zjevně postačovaly pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 180 odst. 1 služebního zákona). Vady prvoinstančního řízení je možno napravit v odvolacím řízení. Absence těchto úvah vede k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu.

[19] Stěžovatel má za to, že absence ustanovení o nemožnosti uložit v řízení o odvolání přísnější kázeňský trest je vědomou nepravou mezerou v právní úpravě řízení ve věcech služebního poměru. Nezamýšlel-li zákonodárce zakotvit zákaz reformace *in peius* pro řízení o jednání majícím znaky přestupku (srov. § 189 odst. 1 služebního zákona, který neodkazuje na § 82 zákona o přestupcích), tím spíše je nezamýšlel u řízení o kázeňském přestupku. Současně stěžovatel zmiňuje zásadu omezené dvouinstančnosti – odvolací služební funkcionář nemůže prvoinstanční rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu funkcionáři k dalšímu řízení; pokud shledá v řízení vady, musí je napravit. Odvolací orgán, který rozhodnutí přezkoumává v celém rozsahu, proto musí mít v řízení možnost rozhodnout v neprospěch účastníka tam, kde výrok prvoinstančního rozhodnutí je nezákonný a/nebo věcně nesprávný. Nemožnost věc vrátit je ve svých důsledcích obdobou situace, kdy odvolací orgán v řízení (ve věci správního trestání) pro nezákonnost věc vrátí prvoinstančnímu orgánu, který ve věci znovu rozhodne uložením přísnější sankce a odvolací orgán takové rozhodnutí potvrdí; takový postup přitom není porušením zákazu *reformatio in peius*.

[20] I kdyby stěžovatel připustil, že dosavadní praxe je nepřípustná a od přijetí nového správního řádu je nutno aplikovat jeho § 90 odst. 3, nelze porušení zákazu shledat bez dalšího. Správní řád předpokládá, že odvolací rozhodnutí může jít k tíži odvolatele mimo jiné tehdy, pokud je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. V daném případě žalovaný ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že nebyla splněna podmínka pro upuštění od uložení kázeňského trestu (nepostačovalo samotné projednání k nápravě), a uložil proto nejmírnější trest

písemného napomenutí a tento závěr řádně odůvodnil. Krajský soud se nijak s výjimkou „rozporu napadeného rozhodnutí s právními předpisy“ (tedy tvrzením stěžovatele, že výrok prvoinstančního rozhodnutí byl v rozporu s § 186 odst. 9 služebního zákona) nevypořádal.

[21] Stěžovatel konstatuje, že povinnost služební zdvořilosti se vztahuje primárně ke služební kázní, nikoli k právům jednotlivce. I kdyby tedy kpt. J. vypověděla, že se jí poznámka žalobkyně nedotkla, nemá takové tvrzení na otázku služební kázně vliv. Zájmem chráněným v řízení je tak služební kázeň, nikoli čest jednotlivce (o tu by šlo v případném řízení o přestupku proti občanskému soužití).

[22] Stěžovatel navrhoval (v návrhu na doplnění dokazování ze dne 5. 11. 2015) vyslechnout jako svědky plk. D., mjr. Š. a mjr. M., kteří se měli vyjádřit k věrohodnosti tvrzení kpt. J. ohledně její nepravdivé výpovědi pod nátlakem nadřízeného v rámci kázeňského řízení. Soud tyto návrhy zcela pomínil; k otázce výslechů se vyjádřil až v části týkající se hmotněprávního posouzení jednání žalobkyně. Rozhodnutí tak zatížil vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost.

[23] Stěžovatel svou kasační stížnost uzavírá konstatováním, že jej nijak netěší zatěžování soudů v podstatě banálním kázeňským prohrěškem žalobkyně. V minulosti by kázeňské projednání s upuštěním od potrestání splývalo s nekodifikovaným *pohovorem* služebního funkcionáře s podřízeným příslušníkem; postupem času se však z důvodu změn ve výkladu zákona a tlaku „zmocněnců profesionálů“ proces kázeňského řízení mimořádně zformalizoval. Důsledkem je to, že příslušníci vnímají kázeňské řízení nikoli jako interní „vojenskou“ záležitost směřující k budoucímu zachování služební kázně, ale svého druhu trestním stíháním (takto to vnímají zejména příslušníci zařazení na službě kriminální policie a vyšetřování).

[24] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se dle ní krajský soud se všemi námitkami vypořádal. Bez ohledu na to, že žalobkyně slouží u bezpečnostního sboru, musí mít zaručeno právo na spravedlivý proces. Stěžovateli unikají základní zásady a principy kázeňského řízení (k tomu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2007, čj. 4 As 10/2006 – 57). Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout.

## VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. zčásti nepřijatelná (k tomu podrobněji část VI.A odůvodnění).

[26] Nejvyšší správní soud vypořádal postupně všechny kasační námitky, a to v pořadí, v jakém byly uplatněny v kasační stížnosti; pro přehlednost soud strukturuje vypořádání jednotlivých námitek do podkapitol uvedených níže.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že kázeňské řízení vedené se žalobkyní bylo zatíženo procesní vadou, neboť se na úkonech prvoinstančního řízení podílel plk. D. Kasační argumentace je podrobněji rozvedena v bodech [16] až [18] tohoto rozsudku.

[29] K této kasační námitce je v prvé řadě nutno uvést, že stěžovatel v jejím rámci rozporuje právní názor vyjádřený v předcházejícím zrušujícím rozsudku vydaném ve věci na základě kasační stížnosti žalobkyně. S ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je Nejvyšší správní soud v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku; i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007 – 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS). Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, čj. 2 Afs 26/2008 - 119). Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, je § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. aplikovatelný (a kasační stížnost nepřipustná) zejm. v případě, kdy tento účastník brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (blíže viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 As 1/2011 – 139, ze dne 8. 6. 2011, čj. 6 As 4/2011 – 136, ze dne 22. 9. 2011, čj. 6 Ads 14/2011 – 241, nebo ze dne 29. 8. 2012, čj. 8 As 2/2012 – 55).

[30] Ze shora uvedeného je zjevné, že stěžovatelova kasační stížnost je v rozsahu první kasační námitky nepřipustná, neboť oponuje právním závěrům krajského soudu, který je výsledkem aplikace právního názoru vysloveného v předcházejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Nicméně s ohledem na skutečnost, že první kasační stížnost byla podána druhým účastníkem řízení (žalobkyní) a rozsah argumentace soudu v předcházejícím rozsudku tak byl vymezen rámcem této kasační stížnosti, považuje nyní Nejvyšší správní soud za vhodné s ohledem na význam této právní otázky pro stěžovatele (srov. vyjádření stěžovatele na s. 7 kasační stížnosti), reagovat, byť obiter dictum, na kasační argumentaci zpochybňující dříve vyslovený právní názor soudu.

[31] Nejvyšší správní soud v předcházejícím zrušujícím rozsudku zaujal právní názor, že plk. D. byl jako vedoucí příslušník osobou, která podala podnět k zahájení řízení podle § 186 odst. 2 služebního zákona.

[32] Podle § 186 odst. 2 služebního zákona *musí být příslušníkovi před uložením kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se. Služební funkcionář musí vyslechnout také osobu, která podala podnět k zahájení řízení.* (zvýraznění doplněno).

[33] Podle stěžovatele je osobou, která podala podnět k zahájení řízení dle zmíněného ustanovení nutno považovat toliko navrhovatele ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. Stěžovatel vychází blíže neodůvodněného názoru obsaženého v komentářové literatuře (Tomek, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2. aktualizované vydání, ANAG, s. 475) a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, čj. 11 Ad 26/2014 – 82.

[34] Tento právní názor není správný. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje, že by se měl § 186 odst. 2 vykládat natolik restriktivně, že pojem „osoba, která dala podnět“ znamená navrhovatel ve smyslu zákona o přestupcích. Tento závěr nevyplývá z žádného ustanovení služebního zákona, ani sám § 186 odst. 2 na zákon o přestupcích

neodkazuje. Též ze systematiky služebního zákona vyplývá, že se toto ustanovení vztahuje jak k řízení o kázeňském přestupku, tak k řízení o jiném jednání majícím znaky přestupku, a nikoli jen k poslednímu jmenovanému okruhu deliktů (srov. *a contrario* § 187 a § 188, které se vztahují vždy pouze k jednomu ze jmenovaných okruhů kázeňských deliktů).

[35] Nadto i z dalších ustanovení vyplývá, že stěžovatelův výklad § 186 odst. 2 služebního zákona je nepřipadně zužující.

[36] Dle § 169 služebního zákona je účastníkem řízení *příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též navrhovatel.*

[37] Podle § 178 odst. 1 služebního zákona se řízení zahajuje *na žádost účastníka nebo z podnětu bezpečnostního sboru.* Odstavec 2 tohoto ustanovení pak normuje, že *řízení je zahájeno dnem, kdy a) je žádost účastníka doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři, nebo b) služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru.*

[38] Dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) se *přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a d) a přestupky podle § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu a § 50 spáchané mezi blízkými osobami, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen "navrhovatel").*

[39] Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že navrhovatelem ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích je navrhovatel obsažený v § 169 služebního zákona, neboť toto ustanovení jednoznačně odkazuje na řízení o přestupku. Navrhovatel se dle tohoto ustanovení služebního zákona podáním návrhu stává účastníkem řízení. V takovém případě je pak kázeňské řízení zahájeno na žádost účastníka – navrhovatele (§ 178 odst. 1 služebního zákona), kterému svědčí práva obsažená v § 174 odst. 1 služebního zákona. Služební zákon tedy pro označení osoby, která je navrhovatelem ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích používá buď označení „navrhovatel“, či „účastník řízení“. Je proto zjevné, že § 186 odst. 2 tohoto zákona myslí na širší okruh osob, pokud pracuje s pojmem „osoba, která podala podnět k zahájení řízení“ (a nikoli s pojmem navrhovatel, či účastník).

[40] Tento výklad podporuje též § 178 odst. 1 služebního zákona, dle kterého může být řízení zahájeno *z podnětu* bezpečnostního sboru. Pouze v tomto ustanovení služební zákon používá termín *podnět*, který se následně promítá právě v § 186 odst. 2 (osoba, která dala podnět). Lze tedy na rozdíl od názoru stěžovatele dovodit, že § 186 odst. 2 věta druhá služebního zákona spíše než na navrhovatele dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích (jako účastníka řízení, k jehož žádosti je řízení zahájeno), míří právě na osobu „uvnitř“ bezpečnostního sboru, která podala *podnět* k zahájení řízení.

[41] Závěr, že osobou, která podala podnět, je toliko navrhovatel dle zákona o přestupcích, obsažený ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku městského soudu není v tomto rozsudku nijak odůvodněn (evidentně jde o názor převzatý z komentářové literatury). Pro Nejvyšší správní soud názor vyslovený v tomto rozsudku není závazný (resp. při záměru odlišit se od něj nemusí soud volit postup dle § 17 s. ř. s.), a proto se od něj na základě shora uvedené argumentace odchyluje. Na okraj lze poznamenat, že proti tomuto rozsudku městského soudu byla podána kasační stížnost vedená u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 264/2016, o níž doposud nebylo rozhodnuto; právní otázky řešené v tomto rozsudku tak ještě budou podrobeny kasačnímu přezkoumání.



[42] Nejvyšší správní soud tak setrvává na svém již dříve vysloveném právním názoru, že osobou, která podala podnět k zahájení kázeňského řízení, může být též vedoucí příslušník (či dokonce služební funkcionář), tedy osoba, která je členem bezpečnostního sboru.

[43] V této souvislosti je nutno uvést, že je nedůvodná též stěžovatelova výtky, podle které krajský soud nijak neodůvodnil svůj závěr, že osobou, která dala podnět k zahájení řízení, se nerozumí toliko navrhovatel, ale může jít i o příslušníka bezpečnostního sboru (podnět „zevnitř“). Krajský soud při posouzení této otázky plně vycházel z právního názoru vyjádřeného v předcházejícím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci (srov. zejména bod 18 tohoto rozsudku), tento respektoval a jeho závěry převzal; tomuto postupu krajského soudu nelze z hledisek přezkoumatelnosti rozsudku nic vytknout (po krajském soudu není třeba žádat, aby vlastními slovy „přeříkával“ již jednou vyřčený závazný právní názor).

[44] Neobstojí ani stěžovatelova argumentace, že tímto výkladem § 186 odst. 2 dojde k paralýze institutu služební kázně, neboť přímý nadřízený nemůže na věc upozornit vyššího služebního funkcionáře. Takové závěry z rozsudku krajského soudu, ani rozsudků Nejvyššího správního soudu nevyplývají; ba naopak jsou výrazem naplnění principu subordinace za současného respektování základních principů správního řízení. K podnětu příslušného vedoucího příslušníka [tedy v rámci plnění jeho povinnosti dle § 45 odst. 2 písm. d) služebního zákona vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností] může služební funkcionář zahájit kázeňské řízení; v něm pak bude tento vedoucí příslušník muset být vyslechnut (§ 186 odst. 2 služebního zákona). Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, proč stěžovatel činí rozdílu mezi situacemi, kdy je vedoucí příslušník jediným svědkem porušení služební kázně podřízeným (v takovém případě je dle stěžovatele projednání jiným služebním funkcionářem na místě) a ostatními situacemi. Jak vyplývá z výše uvedeného, oním odlišujícím momentem, pro který nemůže vedoucí příslušník být současně služebním funkcionářem, resp. pověřeným příslušníkem vykonávajícím úkony v řízení, je skutečnost, kdo podal podnět k zahájení kázeňského řízení.

[45] Shora uvedené závěry soudu, nejsou v rozporu ani s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ad 133/2012 – 19, na který odkazuje stěžovatel.

[46] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že i na řízení ve věcech služebního poměru je nutno aplikovat správní řád v souvislosti se zajištěním požadavku nestrannosti služebního funkcionáře a vydání objektivního rozhodnutí; tedy aplikovat § 14 správního řádu.

[47] Konstatoval také (a jde o pasáž citovanou stěžovatelem), 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 služebních povinností příslušníkem. Tím by totiž byla popřena samotná podstata kázeňské pravomoci služebního funkcionáře.* Zde ale úvahy Nejvyššího správního soudu neskončily. Doplnil, že ke vztahu vyplývajícího ze služebního poměru musí *přistoupit další skutečnost (např. blízký příbuzenský poměr, vyostřené osobní spory), která by založila výrazně pozitivní či negativní poměr služebního funkcionáře k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, z něhož by vyplýval takový jeho zájem na výsledku řízení, že by bylo důvodné pochybovat o jeho nepodjatosti.* Nejvyšší správní soud také připomněl, že nestrannost nemůže být hodnocena subjektivním hlediskem služebního funkcionáře, zda se cítí být podjatým, ale jde o objektivní úvahu o tom, zda lze o jeho podjatosti důvodně pochybovat; pokud je věc projednána a rozhodnuta, aniž se služební funkcionáři obou stran vypořádali s důvodnými pochybnostmi o své nepodjatosti v souladu s § 14 správního řádu, představuje takový postup vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[48] Ke stěžovatelovu odkazu na rozsudek NSS ve věci sp. zn. 3 Ad 133/2012 je v první řadě nutno poukázat na skutečnost, že šlo o odlišnou situaci, kdy byla namítána podjatost služebního funkcionáře, který kázeňské řízení zahájil [§ 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru], provedením úkonů v tomto řízení pověřil jinou úřední osobu a rozhodnutí ve věci podepsal. Řízení však nebylo zahájeno z podnětu služebního funkcionáře. Uvedený judikát ani v pasáži zdůrazňované stěžovatelem (služební funkcionář vychází z vlastních zjištění o plnění povinností příslušníkem) zjevně nemíří na situace, kdy tatáž osoba dá podnět k zahájení řízení a současně pak řízení z pozice služebního funkcionáře (či pověřeného příslušníka, jak tomu bylo v posuzovaném případě) vede, či v něm činí úkony. V nyní souzené věci žalobkyně namítala podjatost vedoucího příslušníka plk. D., který byl služebním funkcionářem plk. K. pověřen provedením úkonů spojených s vedením řízení (s výjimkou podpisu rozhodnutí). Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem dovolávaném rozsudku dovodil, že § 14 správního řádu je plně aplikovatelný i v případě řízení kázeňského řízení za současného předpokladu, že nestrannost nemůže bez dalšího založit pouhý vztah nadřízenosti a podřízenosti, ale musí přistoupit též další okolnosti, které objektivně zakládají pochybnosti o nepodjatosti příslušného služebního funkcionáře a případně též dalších oprávněných úředních osob.

[49] Vztaheno na nyní souzenou věc, osobou, která podala podnět k zahájení kázeňského řízení se žalobkyní, byl plk. D. To lze jednoznačně dovodit z úředního záznamu ze dne 11. 2. 2013, ve kterém plk. D. popisuje průběh skutkového děje (o kterém mezi účastníky v zásadě nejsou spory) a konstatuje, že popsáním jednáním se žalobkyně dopustila porušení nejméně dvou zákonných ustanovení (§ 49 zákona o přestupcích, § 9 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky) a dvou interních aktů řízení, čímž se dle názoru plk. D. dopustila nejméně kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 služebního zákona. Na základě tohoto úředního záznamu příslušný služební funkcionář plk. K. vydal dne 13. 2. 2013 (čj. KRPB-35494/ČJ-2013-0600NT). Záznam o zahájení řízení o kázeňském přestupku. Provedením úkonů spojených s vedením řízení byl pověřen plk. D. S ohledem na výše popsaná ustanovení tak byl plk. D. současně osobou, k jejímuž podnětu bylo řízení zahájeno, oprávněnou úřední osobou (pověřeným příslušníkem) a osobou, která měla být v řízení vyslechnuta. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém předcházejícím rozsudku, u osoby, z jejíhož podnětu je kázeňské řízení zahájeno, se předpokládá jistá míra zájmu na výsledku tohoto řízení. Z výše uvedeného je pak zjevné, že objektivně bylo nutno pochybovat o nestrannosti plk. D. Přitom služebnímu funkcionáři (plk. K.) nic nebránilo v tom, aby prováděním úkonů v řízení pověřil jiného příslušníka.

[50] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s výtkou stěžovatele, že ze správního spisu jasně vyplývá, že po 1. 3. 2013 všechny úkony v řízení prováděl (na základě návrhu plk. D. na změnu zpracovatele) mjr. H. V předloženém správním spisu je založen dokument „Předložení spisu s návrhem na doplnění dokazování s návrhem na změnu zpracovatele“ ze dne 1. 3. 2013 podepsaný plk. D. (čl. 246). Po něm následují písemné záznamy o výslechu svědků (již podepsané mjr. H.) a prvostupňové rozhodnutí ve věci. Ve spisu se však nenachází žádné pověření mjr. H. od příslušného služebního funkcionáře (plk. K.) k provedení úkonů spojených s vedením kázeňského řízení, jak tomu bylo v případě plk. D. (srov. záznam o zahájení řízení ze dne 13. 2. 2013). Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že ve spisu není založen žádný srozumitelný údaj ohledně oprávněných úředních osob podílejících se na kázeňském řízení. Domněnku, že se na vypracování rozhodnutí mohl podílet též plk. D., proto předložený správní spis nevyvrací. Ba naopak, z obsahu dokumentu ze dne 1. 3. 2013 plyne, že plk. D. hodnotí již provedené důkazy (svědecké výslechy) a navrhuje též trest za kázeňský přestupek (písemné napomenutí).

[51] Za nesprávný nelze označit ani závěr krajského soudu, podle kterého je nezákonné celé správní řízení, pokud se na úkonech prvostupňového řízení podílela podjatá osoba plk. D. Krajský soud přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, že vztah plk. D. k věci samé se projevil právním názorem na věc vysloveným ještě před zahájením řízení, který se promítl v samotném vedení řízení, a to nejen případném vypracování konceptu, ale též nejružnějšími formami působení na svědky.

[52] Poněkud paradoxně vyznívá stěžovatelův právní názor, že vada řízení (rozhodování podjatou osobou) mohla být zhojena v odvolacím řízení. Žalobkyně již v prvostupňovém řízení (a také v odvolání) podala námitku podjatosti plk. D. Služební funkcionář na vznesenou námitku podjatosti reagoval vyrozuměním ze dne 18. 2. 2013 tak, že „služební zákon institut podjatosti nezná, pověřený příslušník je povinen plnit svoje služební povinnosti nestranně“.

[53] Již tímto postupem, jak vyplývá i se stěžovatelem dovolávaného rozsudku NSS ve věci sp. zn. 3 Ad 133/2012, zatížil služební funkcionář řízení vadou, která měla vliv na zákonnost, neboť v řízení nadále jako pověřený příslušník vystupoval plk. D., aniž by byla námitka jeho podjatosti řádně vypořádána.

[54] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2004, čj. 7 A 192/2000 – 76, vznesení námítky podjatosti způsobuje, že v řízení o věci samé nesmí být pracovníkem správního orgánu, proti němuž byla námitka podjatosti vznesena, činěny žádné úkony, vyjma úkonů neodkladných. Má-li mít procesní rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Je-li tedy námitka podjatosti vznesena, je pracovník, jemuž jinak projednání a rozhodnutí ve věci přísluší, povinen vyčkat až do rozhodnutí o vznesené námitce; rozhodovat o této námitce dodatečně zákon neumožňuje. Jiný postup je procesní vadou, která ve svém důsledku mohla mít podstatný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí o věci samé, a zakládá důvod pro zrušení rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud proto nepochybil, dospěl-li k závěru, že tato procesní vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí v obou stupních kázeňského řízení, neboť plk. D. i po vznesení námítky podjatosti v řízení činil úkony (které nebyly neodkladné; mj. výslech žalobkyně a kpt. J., tedy obstarával zásadní důkazy pro vydání rozhodnutí), aniž by o námitce jeho podjatosti bylo věcně rozhodnuto, přičemž tato vada nemohla být dodatečně (v odvolacím řízení) zhojena.

#### VI.B Porušení *zákazu reformationis in peius*

[55] Dle stěžovatele se zásada *zákazu reformationis in peius* v kázeňském řízení neuplatní (podrobně argumentace v bodech [19] až [20]).

[56] Předně je nutno poznamenat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se ve správním trestání obecně uplatňují základní zásady trestněprávní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Nutnost aplikovat trestněprávní instituty jednotně i v oblasti správního trestání je podle judikatury zdejšího soudu vynucena absencí jednotného kodexu správního trestání (bod 28 rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62) a obtížným rozhraněním mezi správními delikty a trestnými činy (rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135).

[57] Zákaz změny postavení obviněného k horšímu jen na základě jím podaného opravného prostředku (dále i jen „zákaz změny k horšímu“, resp. *zákaz reformationis in peius*) má nepochybně své pevné místo mezi trestněprávními zásadami. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda se tato zásada uplatní i v oblasti správního trestání. Nejvyšší správní soud sice nepominul, že se k této zásadě vyslovil například v rozsudku ze dne 18. 6. 2008, čj. 1 As 26/2008 - 69 (srov.

odst. 16 odůvodnění a srov. též např. rozsudek ze dne 20. 12. 2007, čj. 6 As 63/2006 - 101). Zde však vycházel z absence tohoto zákazu ve správním řádu účinném do 31. 12. 2005 (zákon č. 71/1967 Sb., správní řád) a uzavřel, že tato zásada se neuplatní tam, kde není výslovně stanovena a že tato zásada neplatí ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb., (dále jen „Úmluva“), ani z Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Na tyto úvahy zdejšího soudu odkázalo usnesení Ústavního soudu o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost (srov. usnesení ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08 a tam citovaná rozhodnutí). Tato rozhodnutí nicméně nepředstavují oporu pro právní názor, že zásada zákazu změny k horšímu nepatří mezi základní zásady platné i pro správní trestání ve věcech vedených podle správního řádu po 1. 1. 2006. Je tomu tak proto, že výše citované rozhodnutí zdejšího soudu vyslovilo zmíněný názor zjevně na okraj, a to ve vztahu k užití jiné zákonné úpravy (správního řádu č. 71/1967 Sb.). Ústavní soud rozhodoval ve stejné situaci.

[58] Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013 - 53, správní řád ve znění účinném od 1. 1. 2006 nově stanoví, že „[o]dvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“ (§ 90 odst. 3). Jde o pravidlo ovládající odvolací správní řízení obecně. Přitom ustanovení § 82 zákona o přestupcích stanoví, že „[v] odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku“. Pro sankce za přestupky, jež jsou jinak součástí správního práva trestního, tak platí *zákaz změny k horšímu* bezvýjimečně. V řízeních v oblasti správního práva trestního vedených podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu proti jednomu účastníkovi (respektive proti účastníkům, jejichž zájmy nejsou z hlediska možného „neprospěchu“ rozporné), je díky absenci jednotného kodexu správního trestání nezbytné vykládat zákonem umožněný průlom do zásady zákazu změny k horšímu omezujícím způsobem. Jinak by byl popřen požadavek souladnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, který patří k základním náležitostem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Tento výklad v nyní souzené věci ostatně připouští též stěžovatel.

[59] Stěžovatel zmiňuje „zásadu omezené dvouinstančnosti“ v řízení o kázeňském přestupku (odvolací orgán nemůže prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit, ale toliko změnit nebo zrušit a zastavit řízení o kázeňském přestupku nebo odvolání zamítnout), z čehož dovozuje, že odvolací orgán musí mít možnost rozhodnout v neprospěch účastníka tam, kde je prvostupňový výrok nezákonný nebo věcně nesprávný. Tento právní názor však nemá oporu v zákoně; zmíněný § 90 odst. 3 správního řádu totiž platí obecně a nestanoví žádné výjimky pro odvolací řízení, v nichž nemá odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvostupňovému orgánu. Jak vyplývá též ze zmíněné judikatury (rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013 - 53), zákaz změny k horšímu je pravidlem, které ovládá odvolací správní řízení obecně.

[60] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani stěžovatelův argument, že v případě řízení o jednání majícím znaky přestupku vedeném též podle služebního zákona se zásada zákazu reformace *in peius* neužije, neboť § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru neodkazuje na § 82 o přestupcích. Nejvyšší správní soud tuto stěžovatelovu argumentaci považuje přinejmenším za spornou, neboť dotčená zásada zákazu změny k horšímu je základní trestněprávní zásadou, která se v souladu se shora popsanou judikaturou v rámci správního trestání použije bezvýjimečně a je tak bez významu, zda je v příslušné explicitně obsažena (či na ni norma jiným způsobem odkazuje) či nikoli. Nejvyšší správní soud nicméně na tomto místě nemá prostor k řešení této právní otázky, neboť není předmětem přezkumu v nyní souzené věci.

[61] Stěžovatel má za to, že byla dána zákonná výlučka ze zákazu refomace *in peius* dle § 90 odst. 3 správního řádu, neboť v daném případě bylo prvostupňové rozhodnutí v rozporu s právními předpisy (nebyly dány podmínky pro upuštění od potrestání).

[62] Tento právní názor není správný. Ze shora zmíněného rozsudku NSS ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013 – 53, vyplývá, že zákonný znak „rozporu s právními předpisy“, obsažený v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, nelze vyložit tak, že je naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícího prostor k uvážení (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou).

[63] V případě žalobkyně však došlo ke změně uloženého trestu právě z důvodu tvrzené aplikační nesprávnosti; jinými slovy – stěžovatel se na rozdíl od prvostupňového správního orgánu domníval, že v případě žalobkyně nepostačuje pouze projednání kázeňského přestupku. Odlišnost právního názoru ale nelze v souladu s výše vysloveným názorem vnímat jako rozpor s právními předpisy, pro který by stěžovatel mohl porušit zákaz *reformationis in peius*.

[64] Tato kasační námitka není důvodná.

#### *VI.C Naplnění materiální stránky kázeňského přestupku*

[65] Stěžovatel v poslední řadě nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že jednání žalobkyně nenaplnilo skutkovou podstatu kázeňského přestupku (srov. bod [21] a [22] rozsudku).

[66] Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčuje v tom, že v kázeňském řízení je chráněným zájmem služební kázeň, nikoli čest jednotlivce.

[67] V konkrétním případě žalobkyně však rozhodnutí stěžovatele bylo postaveno na tom (a z tohoto předpokladu vycházel též krajský soud), že žalobkyně porušila služební zdvořilost ve vztahu ke kpt. J. (srov. s. 15 poslední odstavce). Stěžovatel vysloveně uvádí, že *byla narušena hodnota úcty příslušníka jiným příslušníkem na služební akci (...)* povinnost zachovávat služební zdvořilost je určena především a primárně k ochraně vztahů mezi příslušníky.

[68] Sám stěžovatel tedy v případě žalobkyně její jednání vztahoval k ochraně úcty kpt. J. Krajský soud proto nepochybil, posuzoval-li naplnění materiální stránky obecně formulované skutkové podstaty kázeňského přestupku (§ 50 odst. 1 služebního zákona) právě ve vztahu k osobě a dotčení kpt. J.

[69] Tato kasační námitka proto není důvodná.

[70] Stěžovateli lze přisvědčit, že krajský soud pochybil, pokud podrobněji neodůvodnil, proč neprovedl výslech osob navrhovaných stěžovatelem (odůvodnění na s. 8 rozsudku je natolik stručné, že nedostojí požadavkům na vypořádání se s navrženými důkazy); nicméně vzhledem k tomu, že výrok rozsudku spočívá na dalších dvou dalších zrušujících důvodech, považoval by Nejvyšší správní soud za přepjatě formalistické rušit rozsudek krajského soudu s tím, aby podrobněji odůvodnil, proč výslechy svědků neprovedl, pokud je ve věci zjevné, že i bez skutečností, které stěžovatel chtěl svědeckými výslechy prokázat, byly dány důvody ke zrušení obou rozhodnutí správních orgánů. Uvedené pochybení proto nemůže mít vliv na konečný výrok soudu v řízení o kasační stížnosti.

## VII. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[71] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[72] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně náhradu nákladů řízení nepožadovala, proto jí je Nejvyšší správní soud nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2016

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu