



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové a soudce JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **Ing. R. M.**, zastoupené JUDr. Pavlem Pohorským, advokátem se sídlem Revoluční 767/25, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezident**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2018, č. j. PPR-8471-21/ČJ-2018-990131, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2020, č. j. 14 Ad 16/2018 - 127,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **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] Správní soudy v této věci přezkoumávají rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru. Klíčové je zejména posouzení, zda služební funkcionářka dodržela zákonnou lhůtu pro doručení rozhodnutí.

[2] Služební funkcionářka propustila žalobkyni rozhodnutím ze dne 21. 3. 2018, č. 11/2018, ze služebního poměru příslušnice Policie České republiky. Žalobkyně po dobu čtyř let nevykonávala službu z důvodu na sebe přesně navazujících ošetřování člena rodiny (z jednoho dítěte na druhé) a neschopností ke službě kvůli vlastní nemoci. Žalobkyně si nárokovala služební volno jako osamělá příslušnice v délce 16 dnů, a nikoli v běžné délce 9 dnů.

[3] Služební funkcionářka zjistila, že žalobkyně žije ve společné domácnosti s otcem svých dětí a není tedy osamělou příslušnicí ve smyslu § 71 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním

poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Žalobkyně porušila služební slib tím, že se dopustila zavrženíhodného jednání majícího znaky trestného činu podvodu podle § 209 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Proto služební funkcionářka žalobkyni propustila ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.

[4] Žalovaný změnil nepřesnosti ve výroku rozhodnutí služební funkcionářky a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl.

## **II. Kasační stížnost žalobkyně, vyjádření žalovaného, replika žalobkyně a duplika žalovaného**

[5] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky nebyla dodržena objektivní ani subjektivní lhůta k doručení rozhodnutí o propuštění, přičemž tyto lhůty jsou prekluzivní. Žalovaný ani městský soud se prekluzí nezabývali, i když ji mají zkoumat z úřední povinnosti.

[6] Správní orgány také nezjistily dostatečně stav věci v otázce, zda je stěžovatelka osamělou příslušnicí. Žalovaný neprovedl důkaz výsledkem otce stěžovatelčiných dětí A. B. a považoval skutkový stav za dostatečně zjištěný, ačkoli byl dán zásadní rozpor se závěry trestního řízení; městský soud v tomto postupu neshledal pochybení. Trestní rozsudek stěžovatelku nepravomocně zprostil obžaloby, neboť nebylo prokázáno, že se stal skutek, pro který byla stíhána. Jednalo se o totožný skutek, pro který byla stěžovatelka propuštěna ze služebního poměru. Městský soud tento rozsudek nezohlednil.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitku nedodržení zákonných lhůt uplatnila stěžovatelka až v kasační stížnosti. Za počátek běhu objektivní lhůty je třeba považovat poslední den jednání stěžovatelky. Pokud jde o subjektivní lhůtu, služební funkcionářka se o jednání stěžovatelky dozvěděla nejdříve dne 28. 2. 2018, kdy bylo zahájeno trestní stíhání stěžovatelky. Do té doby služební funkcionářka neměla natolik určité a věrohodné informace, aby mohla stěžovatelku propustit ze služebního poměru.

[8] Stěžovatelka podle žalovaného v žalobě nenamítla, že ve správním řízení nebyl proveden výslech svědka A. B.. Naopak pracovala s protokolem o výslechu tohoto svědka, který provedly orgány činné v trestním řízení za přítomnosti stěžovatelčina obhájce. Žalovaný se znovu vyjádřil k pojmu „osamělý příslušník“.

[9] Trestní soud podle žalovaného nevycházel ze stejných důkazů jako správní orgány a městský soud. Služební funkcionářka i žalovaný byli povinni zjišťovat skutkový stav pouze ke dni vydání svých rozhodnutí; další průběh trestního řízení tedy není pro posouzení věci klíčový. Pochybení orgánů činných v trestním řízení, v jehož důsledku byla stěžovatelka zproštěna obžaloby, nemá vliv na propuštění ze služebního poměru včetně soudního přezkumu. Žalovaný se neztotožnil s výkladem a hodnocením pojmu „osamělý příslušník“, jak jej provedl trestní soud; takový výklad není pro služební funkcionáře ani správní soudy závazný. Na dokazování v rámci trestního řízení jsou kladeny vyšší nároky, oproti tomu služební funkcionář nerozhoduje o vině či trestu za trestný čin. Žalovaný zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Vycházel přitom z důkazů, které stěžovatelka nezpochybnila.

pokračování

[10] Stěžovatelka v replice uvedla, že objektivní lhůta běžela od června roku 2016. K posouzení počátku běhu této lhůty je třeba vymezit charakter jednání, které služební funkcionářka stěžovatelce vytýkala. To však v rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru chybí. Jednání stěžovatelky není trvajícím, neboť za trvajícím jednáním se považuje pouze udržování protiprávního stavu. Jednání stěžovatelky nelze posuzovat ani jako pokračující, neboť není naplněn jednotný záměr, který charakterizuje subjektivní stránku pokračujícího jednání a představuje jedinou vůli vést každý dílčí útok proti stejnému chráněnému zájmu. V posuzované věci šlo vždy o jednorázové jednání, které není trvajícím ani pokračujícím. Z výroku rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru není zřejmé, že by se služební funkcionářka zabývala naplněním důvodu pro propuštění ze služebního poměru kvůli jednání stěžovatelky z února 2018, aby bylo možné tvrdit, že jednání z února 2018 samo o sobě naplňuje důvody pro propuštění ze služebního poměru.

[11] Služební funkcionářka se o jednání stěžovatelky dozvěděla nejpozději v lednu 2017, kdy podala trestní oznámení. Nejpozději tehdy proto měla natolik určité a věrohodné informace, aby zahájila řízení o propuštění ze služebního poměru, a proto nemusela čekat na zahájení trestního stíhání. Trestní oznámení musí obsahovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. To však z trestního oznámení, které podala služební funkcionářka, neplyne. Stěžovatelka navrhla, aby si Nejvyšší správní soud vyžádal trestní oznámení k provedení dokazování. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by služební funkcionářka ještě v únoru 2018 nemohla mít povědomí o charakteru protiprávního jednání.

[12] Žalovaný v duplice uvedl, že stěžovatelka nepřipustně rozšiřuje žalobní body až v kasačním řízení a že správní orgány ani krajský soud nemají povinnost výslovně vypořádat nevznesenou námitku prekluze. Jsou sice povinni k prekluzi přihlídnout, avšak v případě stěžovatelky prekluze nenastala. Podle žalovaného má jednání stěžovatelky pokračující charakter. Žalovaný upozornil také na to, že zprošťující trestní rozsudek, na který odkazuje stěžovatelka, byl zrušen.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

#### III. A. Vázanost městského soudu závěry nepravomocného trestního rozsudku

[15] Stěžovatelka namítá, že městský soud nezohlednil nepravomocný rozsudek trestního soudu, jímž byla zproštěna obžaloby za jednání, které se stalo i důvodem jejího propuštění ze služebního poměru.

[16] Podle § 52 odst. 2 s. ř. s. je správní soud vázán rozhodnutím trestního soudu o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. Řízení ve věci propuštění ze služebního poměru a případné trestní řízení probíhají na sobě nezávisle a mohou, nicméně nemusejí, skončit obdobným výsledkem.

[17] Městský soud (v souvislosti s návrhem na přerušování řízení) vysvětlil, že služební funkcionář nemá v řízení o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru posuzovat, zda příslušník spáchal trestný čin, to náleží výhradně orgánům činným v trestním řízení. Služební funkcionář zkoumá pouze naplnění znaků trestného činu.

Městský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 As 87/2014 - 65, bodu 26, podle něhož má služební funkcionář pravomoc samostatně posoudit, zda jednání příslušníka vykazuje znaky trestného činu, a správní soud je oprávněn úvahu služebního funkcionáře o této věci přezkoumat. Proto nemusel městský soud vyčkávat, kdy a jakým výsledkem skončí trestní řízení. I kdyby totiž v okamžiku rozhodnutí správního soudu existovalo pravomocné rozhodnutí trestního soudu, platilo by, že „*závěry soudu v trestním řízení je v řízení o propuštění ze služebního poměru nutno respektovat, je však nutno posoudit, zda vyvracejí správnost úvahy služebního funkcionáře, nebo nikoliv*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 87/2014 - 65, body 28 a 29).

[18] V rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru musí služební funkcionář přesvědčivě odůvodnit, že jednání příslušníka naplnilo znaky trestného činu. Nepředpokládá se, že služební funkcionář má v okamžiku rozhodování k dispozici rozhodnutí vydané v trestním řízení. Je obvyklé, že služební funkcionář rozhodne o propuštění příslušníka ještě před skončením trestního řízení. Zákon o služebním poměru tedy dává služebnímu funkcionáři možnost samostatně posoudit, zda jednání příslušníka, které založilo důvod propuštění ze služebního poměru, má znaky trestného činu (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 87/2014 - 65, bod 22). Musí se přitom jednat o jednání, které je zavrženíhodné, má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 285/2018 - 30).

[19] Z uvedeného plyne, že městský soud nemusel při svém rozhodnutí vycházet z nepravomocného zprošťujícího trestního rozsudku. Stěžovatelka byla původně rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 1. 6. 2020 č. j. 24 T 22/2020 - 1820, zproštěna obžaloby, neboť nebylo prokázáno, že se stal skutek, pro nějž byla stíhána. Městský soud v Praze ale usnesením ze dne 21. 10. 2020, sp. zn. 5 To 242/2020, zrušil tento rozsudek a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 7 k dalšímu řízení. Obvodní soud následně uznal rozsudkem ze dne 26. 4. 2021, č. j. 24 T 22/2020 - 1937, stěžovatelku vinnou z přečinu podvodu podle § 209 odst. 1 a odst. 3 trestního zákoníku. Městský soud v Praze konečně rozsudkem ze dne 3. 9. 2021, sp. zn. 5 To 166/2021, zrušil v celém rozsahu rozsudek č. j. 24 T 22/2020 - 1937, a sám znovu rozhodl o vině a trestu stěžovatelky. Důvodem byla potřeba úpravy skutkové a právní věty tak, aby skutková zjištění učiněná soudem prvního stupně a následně i soudem odvolacím byla v souladu se zajištěnými důkazy. Pokud jde o to, zda jednání stěžovatelky naplnilo znaky trestného činu, odpovídají závěry trestního řízení závěrům správních orgánů i městského soudu v řízení o propuštění ze služebního poměru.

### III. B. Lhůta podle § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru

[20] Podle § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru musí být rozhodnutí o propuštění mimo jiné z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. d) téhož zákona doručeno příslušníkovi bez zbytečného odkladu, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl. Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na novelu zákona o služebním poměru provedenou zákonem č. 247/2017 Sb. je subjektivní lhůta určena pojmem „*bez zbytečného odkladu*“. Tato lhůta tedy není dvouměsíční, jak tvrdí stěžovatelka.

[21] Podle § 210 odst. 1 zákona o služebním poměru začíná lhůta běžet ode dne, kdy mohlo být právo uplatněno poprvé. Zákon o služebním poměru stanoví počátek běhu lhůt odlišně od jiných právních předpisů, které počátek běhu lhůt spojují až se dnem následujícím [srov. např. § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 40 odst. 1 s. ř. s. nebo § 60 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád].

pokračování

[22] Stěžovatelka namítla, že služební funkcionářka nedodržela subjektivní ani objektivní lhůtu pro vydání rozhodnutí. Pokud by rozhodnutí nebylo stěžovatelce doručeno v této lhůtě, nebylo by později možné tento nedostatek zhojit. Doručení rozhodnutí po uplynutí lhůty by představovalo závažnou vadu řízení, k níž správní soud přihlíží z úřední povinnosti (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, č. 1851/2009 Sb. NSS, a ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 - 134, č. 2122/2010 Sb. NSS).

[23] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka namítla prekluzi lhůty pro doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru až v kasační stížnosti. Obecně jsou v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné takové kasační námitky, které žalobce neuplatnil v žalobním řízení, přestože mohl. Současně je pravda, že stěžovatelka nenamítla prekluzi v žalobě, ač jí v tom nic nebránilo. Navzdory tomu nejde o nepřipustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť otázku prekluze zkoumají správní soudy z úřední povinnosti, tedy i bez námítky účastníka řízení. Proto se kasační soud touto námitkou zabýval. Opačný závěr, který soud přijal v rozsudku ze dne 6. 8. 2014, č. j. 3 As 6/2014 - 63, je exces a rozhodovací praxe jej nenásleduje.

[24] Dále kasační soud dodává, že pokud účastník řízení nenamítal prekluzi a soud dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby soud své úvahy v odůvodnění rozhodnutí výslovně uváděl. Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze výslovně tehdy, je-li namítána, nebo v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi došlo (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 145/2008 - 135 nebo rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39).

[25] Pro posouzení, zda bylo stěžovatelce rozhodnutí o propuštění doručeno ve lhůtě podle § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru, je nejprve nutné stanovit okamžik, kdy vznikl důvod propuštění a kdy mohla služební funkcionářka poprvé uplatnit právo na propuštění stěžovatelky ze služebního poměru. Touto otázkou se kasační soud zabýval v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 3 Ads 104/2010 - 57, v němž vyšel z teorie trestního práva ve vztahu k trvajícím trestným činům. Kasační soud vychází z trestněprávní teorie i v nyní projednávaném případě.

[26] Teorie trestního práva rozlišuje mj. trestné činy spáchané jednorázově a páchané delší dobu, mezi něž řadí trestné činy pokračující, hromadné a trvající. Stěžovatelka v dané věci opakovaně předkládala prohlášení o osamělosti a soustavně tvrdila, že je osamělou matkou a sama pečuje o své nezletilé děti. Jsou-li všechny dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku, tvoří jediný skutek. Jde o pokračující trestný čin ve smyslu § 116 trestního zákoníku; jednotný záměr spatřuje v posuzovaném případě Nejvyšší správní soud (shodně s výše uvedeným trestním rozsudkem sp. zn. 5 To 166/2021) v opakovaném předkládání nepravdivého prohlášení o osamělosti, čímž stěžovatelka udržovala svého zaměstnavatele při vědomí (v omylu, který sama vyvolala), že je osamělou matkou.

[27] Pro posouzení promlčení trestní odpovědnosti u pokračujících trestných činů je rozhodné, kdy byla trestná činnost ukončena; to je ukončením posledního dílčího útoku (srov. § 34 odst. 2 věta první za středníkem trestního zákoníku). Počátek běhu promlčecí doby nelze počítat samostatně od spáchání každého dílčího útoku, nýbrž až od jeho konce, který ohraničuje celý skutek. Odvíjí se tedy od okamžiku, kdy bylo ukončeno jednání u posledního dílčího útoku, anebo od okamžiku, kdy nejpozději nastal účinek vyvolaný některým z dílčích útoků, jde-li o trestný čin, u něhož je účinek znakem základní nebo kvalifikované skutkové podstaty (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 8 Tdo 245/2011). Tento výklad odpovídá samotné podstatě a smyslu institutu promlčení trestní odpovědnosti, tedy slábnoucímu zájmu

společnosti na potrestání trestných činů, od jejichž spáchání uplynula delší doba, během níž pachatel nespáchal další (nový) trestný čin [srov. přiměřeně § 34 odst. 4 písm. b) trestního zákoníku]. Jinak řečeno, neustal-li pachatel v páchaní trestné činnosti a dopouští-li se znovu a znovu dalších dílčích útoků na zájmy chráněné zákonem, zájem na jeho potrestání trvá a neoslabuje se. Je i v souladu s konstrukcí pokračování v trestném činu, tedy neposuzovat dílčí útoky pachatele izolovaně, nýbrž vcelku, a tím lépe vyjádřit skutečný stupeň společenské škodlivosti činu. Typicky u majetkových trestných činů je důsledkem uplatnění pokračování dle § 116 trestního zákoníku (posouzení všech dílčích útoků jako jediného skutku) celkové vyjádření následku, tedy způsobení škody či opatření neoprávněného prospěchu sečtením všech dílčích následků.

[28] Také při posouzení běhu lhůt ve smyslu § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že jednání, které vedlo k propuštění stěžovatelky, mělo pokračující charakter. Kasační soud v rozsudku č. j. 3 Ads 104/2010 - 57 uvedl, že subjektivní lhůta spadá do průběhu objektivní lhůty stanovené pro uplatnění postihu za protiprávní jednání. Běží přitom od okamžiku, kdy se služební funkcionář o spáchání protiprávního jednání dozví. To plyne přímo z § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru, neboť důvod propuštění lze logicky zjistit až v okamžiku, kdy vznikl. Pro běh lhůty u pokračujících jednání je však charakteristické, že subjektivní lhůta nemůže uplynout, pokud se služební funkcionář dozví o spáchání dílčího útoku (protiprávního jednání) ještě v době před jeho ukončením.

[29] Při posuzování jednání stěžovatelky z hlediska zákona o služebním poměru je nutné vycházet z toho, že všechny dílčí akty tvoří jediné jednání, které má jediný následek. Časový úsek zahrnující opakování dílčích aktů je až do ukončení jednání v rámci posledního dílčího aktu nutno považovat za jediné jednání. Teprve okamžik ukončení jednání v rámci posledního dílčího aktu lze považovat za vznik důvodu propuštění, od něhož pak může běžet objektivní lhůta (a pokud se služební funkcionář o jednání dozví, i subjektivní lhůta).

[30] Jedině takto lze uplatnit důsledky plynoucí z odpovědnosti za protiprávní jednání, jehož se stěžovatelka dopouštěla formou pokračujícího protiprávního jednání. V opačném případě by služební funkcionářka nemohla o propuštění stěžovatelky rozhodnout ani tehdy, pokud by protiprávní jednání nadále pokračovalo. Nejvyšší správní soud připomíná, že objektivní lhůta pro propuštění ze služebního poměru má zabránit tomu, aby mohlo být rozhodnutí o propuštění vydáno kdykoli po dobu trvání služebního poměru. Chrání tedy příslušníka před nejistotou, že se o jeho protiprávním jednání jeho nadřízený kdykoli dozví a zahájí řízení o propuštění ze služebního poměru. Smyslem objektivní lhůty však nepochybně není ochrana právní jistoty příslušníka, který v protiprávním jednání stále pokračuje (rozsudek č. j. 3 Ads 104/2010 - 57).

[31] V posuzované věci tedy subjektivní lhůta nemohla uplynout před ukončením protiprávního jednání. To platí i v situaci, kdy měla služební funkcionářka povědomí o dosud neukončeném jednání stěžovatelky ještě v jeho průběhu. Subjektivní lhůta sice začala běžet vždy poté, co se služební funkcionářka dozvěděla o jednání, které mělo znaky trestného činu, avšak až do okamžiku dokončení posledního aktu pokračujícího jednání stěžovatelky nemohla lhůta uplynout. Její běh se naopak vždy obnovoval každým zjištěním, že stěžovatelka pokračuje ve svém jednání. Subjektivní lhůta tedy naposledy začala běžet až poté, co se služební funkcionářka dozvěděla o dokončení posledního dílčího jednání se znaky pokračujícího trestného činu. Shodou okolností v posuzované věci tento okamžik splývá s počátkem běhu objektivní lhůty.

[32] Stěžovatelka před propuštěním ze služebního poměru čerpala neoprávněně služební volno ve dnech 14. 2. 2018 až 20. 2. 2018. Ve správním spise je jako posledně datovaná založena

pokračování

žádost o udělení služebního volna ze dne 20. 2. 2018. Poslední akt protiprávního jednání stěžovatelky, které nese znaky trestného činu, byl ukončen dne 20. 2. 2018. Podle Nejvyššího správního soudu začala téhož dne (srov. § 210 odst. 1 zákona o služebním poměru) běžet objektivní lhůta pro propuštění stěžovatelky ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Rozhodnutí o propuštění bylo stěžovatelce doručeno dne 22. 3. 2018, tedy v jednoleté objektivní lhůtě.

[33] Subjektivní lhůta pak začala služební funkcionáře běžet tehdy, kdy jí vědomost o skutkových okolnostech umožnila předběžné právní zhodnocení; nemuselo se přitom jednat o zjištění obzvláště kvalifikované (nálezn Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Služební funkcionář musí usoudit, že je možné a nikoliv nepravděpodobné, že jednání příslušníka může být protiprávní. Shromážděné informace však nemusí být zcela jednoznačné, strukturované a prověřené, aby byl v daném okamžiku postaven najisto deliktní charakter jednání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 As 129/2016 - 89, nebo ze dne 3. 11. 2016, č. j. 9 As 92/2016 - 77). Počátek běhu subjektivní lhůty vztahuje zákon o služebním poměru k okamžiku, kdy služební funkcionář zjistil důvod propuštění. Pro počátek běhu subjektivní lhůty podle § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru je rozhodné, kdy služební funkcionář důvod k propuštění příslušníka skutečně zjistil, nikoli, kdy jej zjistit mohl (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2013, č. j. 9 Ad 18/2010 - 33, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 6 As 176/2017 - 96).

[34] Z rozhodnutí žalovaného plyne, že protiprávní jednání stěžovatelky trvalo déle než čtyři roky. Stěžovatelka byla nejprve uznána dočasně neschopnou výkonu služby v řádu měsíců, žádala opakovaně o udělení služebního volna z důvodu ošetřování člena rodiny či návštěvy lékaře, přičemž tyto překážky ve službě byly jednou ročně prodlouženy ozdravným pobytem a několik let na sebe plynule navazovaly. Stěžovatelka tedy dlouhodobě nevykonávala službu z důvodu na sebe přesně navazujících čerpání volna z důvodu ošetřování člena rodiny (z jednoho dítěte na druhé) a neschopností ke službě kvůli vlastní nemoci. To ve služební funkcionáře vzbudilo podezření, že jednání stěžovatelky může být účelové (č. l. 191 správního spisu nebo bod 100 napadeného rozsudku).

[35] Služební funkcionářka podala na stěžovatelku trestní oznámení dne 31. 1. 2017 (srov. rozsudek v trestní věci č. j. 24 T 22/2020 - 1937). Nejvyšší správní soud považuje návrh stěžovatelky na doplnění spisového materiálu o trestní oznámení za nadbytečný. Z hlediska posouzení běhu subjektivní lhůty totiž není jeho obsah podstatný, a to s ohledem na to, že i po podání trestního oznámení pokračovalo stěžovatelčino protiprávní jednání.

[36] Trestní stíhání stěžovatelky bylo zahájeno a oznámeno služební funkcionáře dne 28. 2. 2018 (srov. č. l. 101 správního spisu, sdělení Generální inspekce bezpečnostních sborů č. j. GI-1319-138/TC-2017-843020). Stěžovatelka v době před propuštěním ze služebního poměru neoprávněně čerpala služební volna ve dnech 14. 2. 2018 až 20. 2. 2018. Do tohoto časového úseku, jako posledního v rámci pokračujícího protiprávního jednání stěžovatelky, spadá žádost o služební volna datovaná dnem 20. 2. 2018. Tento den je v posuzované věci dnem ukončení posledního protiprávního jednání stěžovatelky a počíná od něj běžet objektivní lhůta. Z hlediska počátku běhu subjektivní lhůty je rozhodné, kdy se služební funkcionářka dozvěděla o posledním dílčím aktu stěžovatelčina protiprávního jednání. Poslední dílčí protiprávní jednání stěžovatelky spadá do období mezi 14. a 20. 2. 2018. Služební funkcionářka se o protiprávním jednání stěžovatelky sice mohla dozvědět již 14. 2. 2018, avšak subjektivní lhůta mohla běžet nejdříve od 20. 2. 2018, kdy bylo dílčí protiprávní jednání ukončeno.

[37] Subjektivní lhůta tedy začala služební funkcionářce běžet nejdříve dne 20. 2. 2018 a od tohoto dne měla *bez zbytečného odkladu* postavit najisto, zda stěžovatelka svým jednáním naplnila znaky trestného činu, a případně jí doručit rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Kasační soud proto nesouhlasí se závěrem žalovaného, že subjektivní lhůta začala služební funkcionářce běžet až doručením usnesení o zahájení trestního stíhání dne 28. 2. 2021. Rozhodnutí ze dne 21. 3. 2018 bylo prvním úkonem v řízení a bylo stěžovatelce doručeno dne 22. 3. 2018.

[38] Pojem „*bez zbytečného odkladu*“ je nutné vykládat vždy s ohledem na skutečnosti konkrétního případu (nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2005, sp. zn. IV. ÚS 314/05). Nelze tedy předem stanovit, kolik minut, hodin, dnů či týdnů se pod tento pojem podřadí. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba tuto lhůtu vykládat v řádu dnů, maximálně týdnů, a to v co nejkratším časovém úseku; přitom je třeba zohlednit specifika případu (k tomu srov. např. rozsudky ze dne 20. 11. 2008, č. j. 6 As 1/2008 - 48; ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 20/2010 - 74, či ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 21/2010 - 84). V posuzovaném případě je tak třeba při výkladu pojmu „*bez zbytečného odkladu*“ zohlednit účel a smysl právní úpravy obsažené v zákoně o služebním poměru.

[39] Podle důvodové zprávy k novele zákona o služebním poměru č. 247/2017 Sb. souvisí nahrazení dvouměsíční subjektivní lhůty lhůtou vymezenou neurčitým právním pojmem „*bez zbytečného odkladu*“ se zavedením možnosti odvolacího orgánu rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal (změna se týkala § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru).

[40] Zejména s ohledem na nároky kladené na služební funkcionáře, který musí prokázat důvod pro propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, je zřejmé, že pojem „*bez zbytečného odkladu*“ často nebude znamenat řády dnů (i když ani to nemusí být v konkrétním případě vyloučeno).

[41] V projednávaném případě začala služební funkcionářce běžet subjektivní lhůta dne 20. 2. 2018. Dne 28. 2. 2018 bylo služební funkcionářce doručeno trestní oznámení. Dne 6. 3. 2018 požádala služební funkcionářka o informace z trestního spisu; písemnosti jí byly na základě dožádání doručeny dne 15. 3. 2018. Dne 20. 3. 2018 nahlížela pověřená osoba do trestního spisu. Rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 22. 3. 2018. V projednávaném případě tedy bylo rozhodnutí stěžovatelce doručeno po čtyřech týdnech a dvou dnech od okamžiku, kdy služební funkcionářce začala běžet subjektivní lhůta. Podle Nejvyššího správního soudu bylo v tomto případě rozhodnutí stěžovatelce doručeno bez zbytečného odkladu. Je zřejmé, že služební funkcionářka v mezidobí činila kroky nezbytné k získání informací o tom, že se stěžovatelka dopustila jednání, které naplňuje znaky trestného činu podvodu. V tomto případě je třeba brát v potaz zejména náročnost prokazování, že byly naplněny znaky trestného činu ještě před skončením trestního stíhání (srov. rozsudek č. j. 7 As 285/2018 - 30, bod 35). Podstatné je také to, že smyslem zavedení lhůt podle § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru je ochrana před nečinností služební funkcionáře a před tím, aby příslušník nezůstával v právní nejistotě, zda bude v důsledku svého jednání propuštěn. Z popisu úkonů, které služební funkcionářka před vydáním rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru provedla, je zjevné, že nebyla nečinná, a dodržela subjektivní lhůtu pro vydání rozhodnutí.

[42] Nejvyšší správní soud připomíná, že subjektivní lhůta má služebnímu funkcionáři zabránit v nečinnosti či liknavosti. Pokud by služební funkcionář touto lhůtou nebyl vázán, mohl by protiprávní jednání zjišťovat a prokazovat neadekvátně dlouhou dobu, v mezním případě



pokračování

až do uplynutí objektivní lhůty. Subjektivní lhůta tedy poskytuje účastníku správního řízení právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc rozhodnuta (nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09). Riziko neúměrného prodlužování správního řízení je však značně omezeno, pokud je rozhodnutí o propuštění prvním úkonem v řízení. Tak tomu bylo právě v případě stěžovatelky (srov. § 184 zákona o služebním poměru). Nelze ani připustit, aby ochrana před právní nejistotou znemožnila propuštění příslušníka ze služebního poměru v případě, kdy příslušník páchá protiprávní jednání opakovaně či dokonce ve formě pokračujícího jednání, jako je tomu v případě stěžovatelky.

[43] Nejvyšší správní soud je po přezkoumání rozsudku městského soudu, obou rozhodnutí správních orgánů i obsahu správního spisu přesvědčen, že stěžovatelka byla propuštěna ze služebního poměru v souladu se zákonem a při dodržení zákonné lhůty podle § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru.

### *III. C. Nedostatečně zjištěný skutkový stav*

[44] Kromě námitky, že správní orgány a městský soud zjistily skutkový stav odlišně od trestního soudu (srov. část III. A tohoto rozsudku), namítala stěžovatelka také to, že správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a že se městský soud nevypořádal s neprovedením navrženého důkazu výsledkem otce stěžovatelčiných dětí ve správním řízení.

[45] V řízení o propuštění ze služebního poměru z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru musí služební funkcionář dostát požadavkům části dvanácté zákona o služebním poměru a obecným požadavkům na dokazování, které jsou vyjádřeny v judikatuře správních soudů. Řízení však nemusí zachovávat standard, který odpovídá nárokům trestního řízení (srov. rozsudek č. j. 7 As 285/2018 - 30). Trestní řízení je svázáno mj. přísnými pravidly provádění důkazů s důrazem na právo obviněného (obžalovaného) na obhajobu. Správní řízení ve věcech služebního poměru však takovými pravidly regulováno není (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, č. j. 3 Ads 94/2012 - 31). Propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru totiž není sankcí trestní povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 109/2015 - 31).

[46] Správní orgány a městský soud dospěly k závěru, že smyslem § 71 odst. 2 zákona o služebním poměru je poskytnout zvýšený benefit delšího služebního volna na ošetřování člena rodiny pro příslušníka, u něhož lze předpokládat obtížnější zajištění ošetřování (péče) jinou osobou, protože on sám je jedinou pečující osobou. Jedná se tak o osobu, která žije osamoceně a která je při péči odkázána výlučně na sebe. Podle stěžovatelky žalovaný vyložil tato ustanovení nesprávně, pokud dovedl podmínku absolutní fyzické osamělosti. V takovém případě by totiž nemohl osamělou osobou být nikdo, kdo sdílí byt s další osobou. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s právním hodnocením městského soudu a správních orgánů.

[47] Služební funkcionářka vycházela z jednotlivých rozhodnutí o potřebě ošetřování dětí stěžovatelky; z prohlášení o osamělosti stěžovatelky; ze záznamu v katastru nemovitostí; z operativního šetření GIBS; z protokolu o domovní prohlídce ze dne 21. 2. 2018; z protokolů o sledování osob; z vyhodnocení zpráv jednotlivých bankovních ústavů provedených GIBS; z přehledu vyplaceného služebního příjmu vypracovaného správou logistického zabezpečení Policejního prezidia a z usnesení o zahájení trestního stíhání proti stěžovatelce ze dne 28. 2. 2018. Na základě těchto důkazů dospěla k závěru, že stěžovatelka žije se svým druhem, otcem jejich dětí, že spolu sdílí společnou domácnost a že se otec dětí stěžovatelky podílí na jejich výchově. Služební funkcionářka přesvědčivě vysvětlila, jakým způsobem důkazy hodnotila a na základě

čeho dospěla k závěru, že stěžovatelka naplnila jednotlivé znaky skutkové podstaty trestného činu podvodu.

[48] V řízení o odvolání stěžovatelka doplnila do spisu protokol o výsledku vedoucí odboru a protokol o výsledku otce svých dětí, pocházející z trestního řízení. Žalovaný považoval spisový materiál za dostačující a oba doplněné protokoly vyhodnotil samostatně i ve vzájemné souvislosti s jinými důkazy. Výpověď otce dětí stěžovatelky vyhodnotil jako účelovou. Žalovaný v odvolacím řízení neprovedl výslech otce dětí stěžovatelky, neboť považoval za dostačující protokol o výpovědi z trestního řízení, který doložila stěžovatelka. Stěžovatelka v řízení před městským soudem nenamítala, že v řízení o propuštění ze služebního poměru nebyl vyslechnut otec jejích dětí. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka protokol o výsledku žalovanému předložila sama a také v žalobě s tímto důkazem pracuje.

[49] Správní orgány i městský soud posoudily provedené důkazy v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, podklady pro rozhodnutí tvořily ucelený důkazní rámec a ze strany správních orgánů nedošlo k pochybení. Správní orgány zjistily skutkový stav tak, že o něm ve smyslu § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru nejsou důvodné pochybnosti, tedy způsobem odpovídajícím důkaznímu standardu v řízení o propuštění ze služebního poměru. Ani tato kasační námitka proto není důvodná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. ledna 2022

JUDr. Lenka Kaniová v. r.  
předsedkyně senátu