



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Mgr. O. H.**, zastoupen Mgr. Janem Kostkou, advokátem, se sídlem Slezská 36, Praha 2, proti žalovanému: **ministr vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2010, č. j. 90/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2012, č. j. 5 Ad 17/2010 - 71,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2010, č. j. 90/2010 a o nákladech řízení rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Citovaným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí rektora Policejní akademie České republiky ve věcech služebního poměru č. 11/2005 ze dne 11. 3. 2005 a toto rozhodnutí potvrzeno. Rozhodnutím rektora Policejní akademie České republiky ve věcech služebního poměru č. 11/2005 ze dne 11. 3. 2005 byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky podle ust. § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“). Důvodem propuštění stěžovatele ze

služebního poměru bylo porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem. Služební poměr podle výroku rozhodnutí skončí podle § 108 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. doručením rozhodnutí, neboť stěžovatelovo jednání je třeba posuzovat jako úmyslné zvlášť závažné porušení služební přísahy.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí rektor shrnul obsah usnesení státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 10. 3. 2005, podle kterého stěžovatel dne 1. 3. 2005 ležel v podnapilosti na lavičce zastávky autobusů MHD v Praze 4 v ulicích Michelská a Nuselská. Přivolaným policistům při provádění služebního zákroku vyhrožoval újmou na zdraví a smrtí, při přemísťování do vozidla Rychlé záchranné služby fyzicky napadl policisty i zdravotnické pracovníky a dále jim vyhrožoval smrtí a ublížením na zdraví jak při převozu k lékařskému ošetření do Fakultní nemocnice na Karlově náměstí, tak při převozu na záchytnou protialkoholní stanici na Bulovce. Muselo proti němu být použito donucovacích prostředků. V samotných prostorách záchytné protialkoholní stanice útočil fyzicky a verbálně proti dalším zakročujícím policistům a sanitáře pokoušel do ruky. Objem alkoholu v krvi u něj činil 2,51 g/kg. Dále bylo zjištěno, že stěžovatel měl u sebe osobní zbraň a celkem 6 ks upravených nábojů se střelou se zvýšeným ranivým účinkem, jejichž držení zákon zakazuje. Rektor ve svém rozhodnutí citoval služební přísahu policisty a uvedl, že jednání stěžovatele je neukázněné a nečestné a porušilo služební přísahu zvlášť závažným způsobem. Stěžovatelovo neukázněné jednání má vysoce negativní vliv na ostatní policisty, na další zaměstnance Police i na veřejné mínění. Zvláštní pravomoci policisty musejí být vyváženy jeho smyslem pro povinnost dodržovat zákony. Veřejnost to také od policistů očekává a stěžovatelovo jednání poškozují Policii u veřejnosti. Stěžovatelovo jednání je v příkrém rozporu s povinnostmi, morálkou a etikou policisty, zvláště vzhledem k tomu, že je služebně zařazen jako vysokoškolský učitel Policejní akademie České republiky a výchovně i pedagogicky působí na posluchače. Stěžovatel byl vyzván, aby se k události vyjádřil. Podle vlastního sdělení si však vše pamatuje jen v dějových útržcích, podrobnosti si nevybavuje. Podle rektora je stěžovatelovo jednání neslučitelné s postavením policisty ve společnosti a diskredituje dobré jméno Policie. Další ponechání stěžovatele ve služebním poměru by ještě prohloubilo tyto negativní dopady.

[3] O odvolání stěžovatele proti uvedenému rozhodnutí rektora Policejní akademie České republiky poprvé rozhodoval žalovaný dne 27. 9. 2005. Toto rozhodnutí žalovaného zrušil městský soud rozsudkem ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 243/2005 - 47 pro nepřezkoumatelnost, neboť správní orgán nevyložil neurčitý právní pojem „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“ a nevypořádal se s námitkou stěžovatele poukazující na okolnosti, za kterých k jednání stěžovatele, v němž je spatřováno zvlášť závažné porušení přísahy, došlo. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku městského soudu byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2007, č. j. 4 Ads 29/2007 - 85.

[4] Podruhé rozhodoval žalovaný o stěžovatelově odvolání rozhodnutím ze dne 21. 3. 2007. Také toto rozhodnutí však zrušil městský soud rozsudkem ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Ca 142/2007 - 62, a to z týchž důvodů jako v předcházejícím případě.

[5] V projednávané věci tedy bylo městským soudem přezkoumáváno v pořadí již třetí rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí rektora Policejní akademie

České republiky. Žalovaný ve svém nynějším rozhodnutí uvedl, že jednání stěžovatele bylo zároveň předmětem trestního řízení. Odsuzující rozsudek potvrdil validitu důkazů, které byly v souladu se zákonem použity i v řízení o propuštění ze služebního poměru. Žalovaný shrnul obsah zjištění, která byla získána v trestním řízení. Trestní stíhání proti stěžovateli bylo zahájeno dne 10. 3. 2005, obžaloba podána 23. 11. 2005. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 5. 4. 2006 byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání trestných činů zprotivení a donucení k porušení vojenské povinnosti, výtržnictví, násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci a nedovoleného ozbrojování. Stěžovatel i státní zástupce se proti rozsudku odvolali. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 5. 2006 zrušil napadený rozsudek toliko ve výroku o vině trestným činem nedovoleného ozbrojování, přesto uložil stěžovateli shodný trest. Zdůraznil přitom, že stěžovatel spáchal trestné činy v přímém úmyslu a byl za ně plně odpovědný. Dne 12. 11. 2009 vyhověl žalovaný stěžovatelově žádosti o nahlížení do podkladů rozhodnutí (relevantní kopie mu byly již dříve zaslány). Stěžovatel nenamítl, že by podklady byly neúplné. Dne 26. 11. 2009 se stěžovatel zúčastnil jednání senátu poradní komise ministra vnitra a předložil stanovisko k věci. Na stejnopis doporučení pro rozhodnutí ministra, který zpracoval senát poradní komise, reagoval stěžovatel písemností nazvanou „Specifikace důkazů“.

[6] Ve svém rozhodnutí žalovaný nejprve vyložil pojem „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“. Přitom vycházel z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a zdůraznil, že policista musí vykazovat morální a charakterové kvality, jeho závazek chovat se čestně a ukázněně trvá nejen při plnění služebních povinností, ale také v osobním životě. Policista, který by se v době volna dopouštěl jednání, za které jinak Policie postihuje jiné občany, nemůže disponovat potřebným morálním kreditem. Takové jednání ohrožuje nejen jeho vlastní autoritu a důstojnost na veřejnosti a při plnění služebních úkolů, ale také poslání a autoritu Policie jako veřejného sboru. Pokud se tedy policista svým jednáním třeba i v soukromém životě výrazně odchýlí od přísahou požadovaného čestného, statečného a ukázněného chování, dopustí se zvlášť závažného porušení služební přísahy. Žalovaný dále konfrontoval tento pojem se skutkovými zjištěními ve věci. Žalovaný poté uvedl, že ačkoliv by bylo možno stěžovatelovo chování s určitou dávkou velkorysosti chápat těsně poté, co byl probuzen policejní hlídkou, trvalo toto chování dvě hodiny. Stěžovateli přitom muselo být zřejmé, že policejní hlídka plní úkoly uložené zákonem a že je k tomu oprávněna. S ohledem na délku stěžovatelova chování tedy nejde o exces a nelze usoudit, že má stěžovatel v osobnosti trvale zakotvenou čestnost a ukázněnost. Stěžovatel kladl odpor nejen pasivně, ale i aktivně. Jeho výhrůžky ublížením na zdraví či smrtí mohly ve zúčastněných osobách vyvolat důvodnou obavu, neboť stěžovatel měl u sebe zbraň s náboji. Z toho je zřejmé, že stěžovatel se jednání dopustil úmyslně, ostatně nedbalost již z povahy jeho jednání nepřipadá v úvahu. Ze znaleckých posudků je zřejmé, že stěžovatel netrpí duševní poruchou a opilost, v níž se nacházel, nebyla patologická nebo komplikovaná. Za své jednání je proto plně odpovědný. Je tedy nade vší pochybnost, že stěžovatel hrubým způsobem porušil zájmy chráněné právními předpisy, které měl jako policista sám chránit. Učinil tak na místě veřejnosti přístupném, přičemž napadaným osobám bylo známo, že je policistou. Intenzita jeho chování dosáhla zvláštní závažnosti, což z popsaného jednání stěžovatele přesvědčivě vyplývá a potvrzuje to i fakt, že byl stěžovatel posléze pravomocně odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody pro tři trestné činy, spáchané v jednočinném souběhu a v přímém úmyslu.

[7] Žalovaný, aniž si osoboval právo posuzovat způsob, jakým prožívá pozůstalý úmrtí blízkého příbuzného, uvedl, že do takové situace se nutně dostane většina lidí a že mnohdy dochází k úmrtí i za daleko tragičtějších okolností. Přihlédnout k psychickému rozpoložení pozůstalého však lze snad při rozhodování o výši kázeňského trestu nebo v trestním řízení. Tyto úvahy nemohou mít vliv na to, zda je stěžovatel odpovědný za své jednání a zda se jej dopustil úmyslně či z nedbalosti. Navíc se tak nestalo bezprostředně po otcově smrti či pohřbu. Stejně tak nemá význam, že k porušení pracovní kázně došlo poprvé. K namítanému procesnímu pochybení rektora žalovaný uvedl, že ke skutku došlo 1. 3. 2005 a následně obdržel rektor kopii usnesení o zahájení trestního stíhání ze dne 10. 3. 2005. Rektor stěžovatele vyzval, aby k věci podal písemné vysvětlení, což stěžovatel dne 14. 3. 2005 učinil. Řízení bylo zahájeno tím, že rektor vyzval stěžovatele k podání vysvětlení, čímž vůči němu učinil první úkon. Řízení se podle tehdejšího i současného zákona o služebním poměru zahajuje zcela neformálně a stěžovatel byl při zahájení řízení srozuměn s tím, v jaké věci je řízení vedeno a kdo je vede. Navíc podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů může být prvním úkonem v tomto typu řízení doručení rozhodnutí o propuštění (§ 184 odst. 2 citovaného zákona). Žalovaný konstatoval, že nebyl důvod se v tomto řízení zabývat tvrzenou šikanou na pracovišti. K tomuto tvrzení nejsou důkazy, tím méně pak lze uvažovat o vlivu pracovního prostředí na jednání, za něž stěžovatel propuštěn ze služebního poměru.

[8] Městský soud ze správního spisu zjistil, že usnesení o zahájení trestního stíhání ze dne 10. 3. 2005 bylo služebnímu funkcionáři doručeno dne 11. 3. 2005. Dnem 11. 3. 2005 je také datováno rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. Předáno stěžovateli však toto rozhodnutí bylo až dne 14. 3. 2005. Tímto dnem je také datováno „vysvětlení k události ze dne 28. 2. 2005“, psané stěžovatelovou rukou a podané „na požádání zastupujícího rektora doc. JUDr. F. N., CSc.“.

[9] Městský soud se neztotožnil se stěžovatelovou námitkou, že pokud rozhodnutí vydané v I. stupni trpělo vadami, není přípustné tyto vady napravovat v rozhodnutí II. stupně a nezbývá jiná možnost než vadné rozhodnutí vydané v I. stupni zrušit. Městský soud uvedl, že správní soud hodnotí rozhodnutí správního orgánu vydaná v I. a II. stupni jako jeden celek. Nehledí tedy na to, že správní orgán v I. stupni pochybil při vedení řízení nebo provedl nesprávnou hmotněprávní úvahu, pokud správní orgán rozhodující ve II. stupni takováto pochybení napravit a případné nesprávné úvahy korigoval. Správní orgán má v řízení postupovat tak, aby co možná nejméně zatěžoval dotčené osoby (§ 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Pokud tedy lze vady řízení a rozhodnutí v I. stupni napravit v odvolacím řízení, měl by tak správní orgán učinit, místo aby napadené rozhodnutí rušil a věc vracel k novému řízení orgánu I. stupně. V projednávané věci přitom podle názoru městského soudu nic nebránilo tomu, aby vady, kterými trpělo rozhodnutí vydané v I. stupni, odstranil sám žalovaný. Žalovaný vycházel z toho, že ve věci není třeba doplňovat dokazování, neboť byly zjištěny všechny potřebné skutkové okolnosti, a že výrok rozhodnutí obстоjí, protože zjištěné skutečnosti byly správně právně kvalifikovány. Vadami trpělo odůvodnění rozhodnutí vydaného v I. stupni. Ačkoliv nebylo sporu o to, že se stěžovatel dopustil jednání popsáno v usnesení o zahájení trestního stíhání ze dne 10. 3. 2005 (ani stěžovatel sám to nepopíral), a odvolací orgán stejně jako správní orgán I. stupně byl toho názoru, že takové jednání porušilo služební přísahu zvláště závažným způsobem a úmyslně, a jeho důsledkem má být okamžité propuštění stěžovatele ze služebního poměru, chyběly v rozhodnutí I. stupně úvahy, které

k těmto závěrům vedly. Tyto úvahy tedy žalovaný doplnil, aniž musel jakkoliv doplňovat podklady pro rozhodnutí nebo aniž musel cokoliv měnit na výroku rozhodnutí. Městský soud uvedl, že stěžovatelův názor je v rozporu se zásadou procesní ekonomie, neboť případné zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci stěžovatele by se minulo účelem, pokud by odvolací orgán zároveň neposkytl orgánu I. stupně podrobné instrukce, jak ve věci argumentovat a jakými úvahami podložit jinak správný výrok. Takový postup by ale právě odporoval smyslu a zásadám dvojinstančního řízení správního řízení, v němž má odvolací správní orgán vady napravovat pokud možno sám. Rušit rozhodnutí a vracet věc správnímu orgánu I. stupně bude odvolací orgán zejména tehdy, jestliže výroková část rozhodnutí I. stupně a jeho odůvodnění nemají oporu ve spisu – tj. správní orgán I. stupně neshromáždil dostatek podkladů pro rozhodnutí nebo zásadně pochybil v právní kvalifikaci skutkových dějů. To však není případ stěžovatele.

[10] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatele, že by rozhodnutí vydaná v obou stupních měla být zrušena z toho důvodu, že rektor vydal své rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, aniž řádně zahájil řízení. Ze správního spisu je zřejmé, že služební funkcionář konal bez prodlení, neboť usnesení o zahájení trestního stíhání mu bylo doručeno dne 11. 3. 2005 a již dne 14. 3. 2005 bylo vydáno rozhodnutí o propuštění. Rozhodnutí nese datum 11. 3. 2005, podle názoru soudu jde však spíše o chybu v psaní, neboť v odůvodnění rozhodnutí je zmínka o stěžovatelově postoji k věci a současně je ve spisu založeno rukou psané stěžovatelovo vyjádření ze dne 14. 3. 2005, které odpovídá této pasáži odůvodnění rozhodnutí rektora a doplňuje další okolnosti týkající se dlouhodobých neshod na pracovišti a pohřbu stěžovatelova otce, který předcházel popisované události. Jinak však ze spisu nebylo zřejmé, že by se v době od 11. 3. 2005 do 14. 3. 2005 mezi stěžovatelem a služebním funkcionářem událo něco dalšího kromě ústní výzvy, aby se stěžovatel k věci vyjádřil, předání sepsaného vyjádření služebnímu funkcionáři a předání vyhotoveného rozhodnutí stěžovateli. Ani žalovaný ve svém vyjádření k žalobě neuváděl, že by zde došlo k nějakým dalším úkonům.

[11] Dále se městský soud zabýval prvním úkonem služebního funkcionáře v řízení, přičemž vycházel z judikatury zdejšího soudu. První úkon služebního funkcionáře v řízení vůči účastníkovi nesmí být formální, naopak musí účastníkovi zajistit skutečnou možnost uplatnění jeho procesních práv. Městský soud dospěl ve shodě s názorem zdejšího soudu k názoru, že ačkoliv se zákon č. 71/1967 Sb., správní řád nevztahoval na řízení ve věcech služebního poměru (srov. jeho ust. § 2 písm. a)) a řízení ve věcech služebního poměru bylo upraveno v zákoně č. 186/1992 Sb. upraveno speciálně, měly základní zásady správního řízení i za tehdejší úpravy význam obecného hodnotového a výkladového měřítko a nebylo důvodu je neaplikovat v řízeních ve věcech služebního poměru. V projednávané věci pochybil služební funkcionář tím, že vůči stěžovateli neučinil žádný písemný formální úkon, z něhož by se stěžovatel dověděl, že s ním bylo zahájeno řízení o propuštění ze služebního poměru. Stěžovatel však nebyl tímto pochybením zkrácen na svých procesních právech do té míry, aby to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí. Nebyl fakticky připraven o možnost uplatnit svá procesní práva. Ve spisu je doloženo, že stěžovatel měl možnost se před vydáním rozhodnutí k věci vyjádřit. Z jeho vyjádření vyplývá, že byl obeznámen s usnesením státního zastupitelství, přičemž toto usnesení bylo také jediným důkazním prostředkem, z něž služební funkcionář čerpal informace o skutkovém stavu. Stěžovateli tak nebylo upřeno právo seznámit se s podkladem pro rozhodnutí a k tomuto podkladu se vyjádřit. Skutečnosti popsané v usnesení o zahájení trestního stíhání stěžovatel

přitom nezpochybnil, pouze uvedl, že si na onu noc příliš nepamätuje. Později v průběhu odvolacího řízení stěžovatel ani nenapadal skutková zjištění, jeho námitky vždy mířily do právní kvalifikace jeho jednání. Nelze tedy mít za to, že by stěžovatel vedl svou procesní obranu jinak ani v případě, že by s ním bylo formálně zahájeno řízení o propuštění ze služebního poměru. Materiálně tedy bylo umožněno stěžovateli, aby se vyjádřil k rozhodným okolnostem a k podkladu rozhodnutí a tuto možnost stěžovatel využil. Pochybení služebního funkcionáře tedy podle názoru krajského soudu tedy nemohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[12] Městský soud dále upozornil, že na případ stěžovatele nemůže dopadat ust. § 184 zákona č. 361/2003 Sb. umožňující, aby za určitých podmínek bylo prvním úkonem v řízení doručení rozhodnutí o propuštění, neboť toto ustanovení je účinné až od 1. 1. 2007, proto nemůže dopadat na událost z roku 2005.

[13] K hmotněprávnímu hodnocení stěžovatelova jednání městský soud uvedl, že s ohledem na argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí nepochybuje o tom, že stěžovatel svým skutkem naplnil důvod pro propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb. Služební funkcionář v této věci uplatnil svou standardní zákonnou pravomoc. O žádné šikaně nemůže být řeč. V řízení byly zjištěny rozhodné skutečnosti, stěžovatelovo jednání bylo správně kvalifikováno, a i když se služební funkcionář v I. stupni dopustil procesní vady, nemohla mít tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí.

II. Kasační stížnost

[14] Proti tomuto rozsudku městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností ze dne 5. 10. 2012. V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že uplatňuje stížnostní důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[15] Stěžovatel namítá, že úkolem odvolacího orgánu není stanovit ve svém zrušovacím rozhodnutí podrobné instrukce a argumenty, kterými má správní orgán I. stupně podložit svůj výrok a tím nahrazovat činnost správního orgánu I. stupně, ale má přezkoumat soulad rozhodnutí vydaného v I. stupni a řízení, které mu předcházelo s právními předpisy. Po zrušení takového rozhodnutí pro nezákonnost má odvolací orgán v obecné rovině poučit správní orgán I. stupně, v čem je tato nezákonnost spatřována a v jakém směru a rozsahu má orgán I. stupně své rozhodnutí doplnit. Pokud rozhodnutí správního orgánu I. stupně vykazuje takové vady, že z něj vůbec není zřejmé, jakými úvahami se orgán I. stupně při vydání tohoto rozhodnutí řídil, je takové rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na náležitosti rozhodnutí ve věcech služebního poměru podle § 124 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 186/1992 Sb. stěžovatel namítá, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně není vůbec patrné, že by se správní orgán zabýval otázkami, které byly nezbytné pro správné posouzení věci, tedy: a) obsahem a rozsahem neurčitého právního pojmu „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“, b) zda stěžovatel svým jednáním skutečně porušil služební přísahu zvlášť závažným způsobem, c) subjektivní stránkou jednání stěžovatele. Přitom již pouze absence kterékoliv z těchto skutečností v odůvodnění rozhodnutí zakládá sama o sobě jeho nezákonnost, neboť pouze takové správní rozhodnutí, které je řádně odůvodněno, je rozhodnutím přezkoumatelným.

Absence úvah, kterými se správní orgán I. stupně řídil, zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí a tím i jeho nezákonnost, ke které měl odvolací správní orgán přihlédnout ex offo. Stěžovatel tedy nesouhlasí s názorem městského soudu, že rozhodnutí I. stupně a rozhodnutí odvolacího orgánu je třeba chápat jako jeden celek. Stěžovatel upozorňuje, že na tyto vady rozhodnutí poukazoval ve věci mezi týmiž účastníky nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2007, č. j. 4 Ads 29/2007 – 85. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že vyjmenované nedostatky shledává nejen v rozhodnutí odvolacího orgánu, ale i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nezákonné rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemůže odvolací správní orgán potvrdit, aniž by tím sám porušil zákon. Stěžovatel upozorňuje na názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v citovaném rozsudku, že vlastní výrok rozhodnutí nepřesvědčí plně o správnosti rozhodnutí, nebude-li řádně odůvodněn. Nejvyšší správní soud pak dále v odůvodnění odkazuje na náležitosti rozhodnutí služebního funkcionáře stanovené v § 124 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb.

[16] Stejně jako nemůže odvolací orgán odstranit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající v absenci zákonem stanovených náležitostí jinak než jeho zrušením, nemůže zhojit ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající v tom, že v daném případě skutkové zjištění prvoinstančního orgánu není opřeno o konkrétní důkazy, ale nepřipustně paušálně odkazuje na spis Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 č. j. SV 18/2005. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak vůbec nevyplyvá, jaké důkazy byly před vydáním rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru shromážděny a které z nich byly podkladem pro takové rozhodnutí. Nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající v absenci určení konkrétních důkazů, na základě kterých bylo takové rozhodnutí vydáno, nemůže z povahy věci odstranit odvolací orgán. V této souvislosti stěžovatel odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 6 Ads 49/2008 - 85, podle kterého jakkoliv mohou být subjektivní přesvědčení okolí o zjevnosti spáchaného skutku a zdánlivá jasnost případu silné, neznamená to možnost rezignovat na zjištění skutkového stavu a tvorbu rozhodnutí stanoveným postupem.

[17] Dále stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu ohledně pochybení služebního funkcionáře při zahájení řízení o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. Stěžovatel setrvává na stanovisku, že na požádání tehdejšího zastupujícího rektora podával dne 14. 3. 2005 pouze vysvětlení k události ze dne 28. 2. 2005 (resp. 1. 3. 2005). Z obsahu správního spisu nenasvědčuje nic tomu, že by správní orgán I. stupně měl předtím, než stěžovateli doručil své rozhodnutí č. 11/2005 ze dne 11. 3. 2005, v úmyslu vést se stěžovatelem řízení ve věci propuštění ze služebního poměru nebo že jej dokonce již zahájil. Správní orgány i soud v napadeném rozsudku účelově posuzují vyjádření stěžovatele k události ze dne 28. 2. 2005 jako jeho vyjádření k údajnému návrhu na propuštění stěžovatele ze služebního poměru, se kterým však stěžovatel nebyl vůbec seznámen, ani o zahájení takového řízení nebyl vyrozuměn. Naopak z písemného vyjádření stěžovatele ze dne 14. 3. 2005 obsahově vyplývá, že tento pouze dostal příležitost vyjádřit se k události ze dne 28. 2. 2005 v souvislosti s usnesením o zahájení trestního stíhání ze dne 10. 3. 2005. O vedeném řízení ve věci propuštění ze služebního poměru neměl stěžovatel až do okamžiku doručení rozhodnutí rektora č. 11/2005 ze dne 11. 3. 2005 nejmenší tušení. Správní orgány i městský soud účelově směšují „kontrolní průzkum“ služebního funkcionáře s personální pravomocí, vedený příslušným služebním funkcionářem podle tehdejších vnitřních předpisů, se samotným řízením ve věcech služebního poměru. Z písemného vyjádření

stěžovatele je zjevné, že předmětem jednání stěžovatele a rektora dne 14. 3. 2005 nebylo jeho vyjádření ke shromážděným podkladům, které byly následně využity při tvorbě rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Také se nelze v žádném případě domnívat, že možnost vyjádření se k věci přímo na místě a bez jakéhokoliv časového odstupu k přípravě vyjádření, by bylo možno považovat za plnohodnotné naplnění procesních práv v řízení ve věcech služebního poměru. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 6 Ads 69/2008.

[18] Stěžovatel rovněž poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 - 102 a rozsudek ze dne 21. 10. 2004, č. j. 5 A 125/2002 - 73), která se zabývá náležitostmi prvního úkonu v řízení a dovozuje, že tyto náležitosti je třeba vyžadovat také v řízení o propuštění policisty ze služebního poměru.

[19] Prvním úkonem služebního funkcionáře vůči stěžovateli ve věci služebního poměru bylo prokazatelně až předložení samotného rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ze dne 11. 3. 2005. Toto rozhodnutí bylo navíc vyhoveno o tři dny dříve, než se stěžovatel dne 14. 3. 2005 vyjadřoval k události ze dne 28. 2. 2005 (aniž by vůbec byl vyrozuměn o zahájení řízení ve věci služebního poměru). Nelze proto předstírat, že vydání rozhodnutí I. stupně předcházelo vůbec nějaký proces předpokládáný zákonem č. 186/1992 Sb. V této souvislosti stěžovatel opět odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 - 102, přičemž zdůrazňuje povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy (§ 130 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb.). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, kterým se řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces. Na tom nic nemění ani fakt, že nový zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s účinností od 1. 1. 2007 připouští, že rozhodnutí o propuštění může být prvním úkonem v řízení. Tento právní předpis nelze aplikovat retroaktivně, navíc v neprospěch dotčené osoby. Absence řádného zahájení řízení musí podle stěžovatele nutně vést nejen ke zrušení napadeného rozsudku, ale i ke zrušení obou správních rozhodnutí, která byla vydána, aniž správní orgány v souladu se zákonem zahájily řízení. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 Ads 153/2011.

[20] Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu napadený kasační stížností a aby zároveň zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí rektora Policejní akademie České republiky.

[21] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 27. 12. 2012. Žalovaný uvedl, že z rozhodnutí rektora Policejní akademie České republiky jako správního orgánu I. stupně výslovně a srozumitelně vyplývá, že důvody propuštění stěžovatele ze služebního poměru spatřoval rektor ve skutečnostech popsanych v usnesení státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 10. 3. 2005, č. j. SV 18/2005, kterým bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání. Validita zahájení trestního stíhání byla následně potvrzena v trestním řízení rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 5. 4. 2006, který byl v podstatné části výroku o vině a plně ve výroku o trestu potvrzen

odvolacím rozhodnutím Městského soudu v Praze č. j. 6 To 213/2006 ze dne 25. 5. 2006. Stěžovatel by tedy odsouzen v trestním řízení s tím, že se dopustil tří trestných činů spáchaných v jednočinném souběhu a v přímém úmyslu.

[22] Rektor policejní akademie tedy ve svém rozhodnutí vycházel z uvedených relevantních skutečností zjištěných v trestním řízení příslušným orgánem činným v trestním řízení a tyto důvodně aplikoval na užití důvody propuštění ze služebního poměru. Za jednoznačně účelovou a v rozporu s objektivně zjištěnými skutečnostmi považuje proto žalovaný argumentaci stěžovatele, že z rozhodnutí I. stupně není zřejmé, jakými úvahami se orgán I. stupně při vydání tohoto rozhodnutí řídil, a proto je rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné. Žalovaný dále uvedl, že odvolací správní orgán se držel právního názoru soudu vysloveného ve zrušujících rozsudcích, že si nejprve má učinit úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého pojmu „porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem“ a teprve poté, co tento pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda je jednáním policisty naplněn obsah tohoto neurčitého právního pojmu. Správní orgán I. instance vlastně již vycházel zjevně z účelu a smyslu zákona, když usoudil, že se stěžovatel dopustil jednání, kterým důvod propuštění ze služebního poměru naplnil. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí rektora bylo možno doplnit v odvolacím řízení, neboť odůvodnění vztahující se k propuštění stěžovatele ze služebního poměru v rozhodnutí rektora zcela neabsentovalo. Jednání stěžovatele v něm bylo popsáno a konfrontováno s textem služební přísahy a úkoly a povinnostmi policisty. Na základě toho byl důvod propuštění stěžovatele, s poukazem na skutečnosti a důkazy zjištěné v trestním řízení, vyložen. Žalovaný uznává, že v rozhodnutí rektora chyběla úvaha o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu, která by byla následně konfrontována se skutkovými zjištěními, ale podotýká, že náležitosti odůvodnění nepochybně splňuje odvolací rozhodnutí žalovaného, což potvrdil i kasační stížností napadený rozsudek městského soudu.

[23] Žalovaný dále uvedl, že před vydáním rozhodnutí rektora o propuštění ze služebního poměru byl stěžovatel dne 14. 3. 2005 vyzván služebním funkcionářem, aby se ke svému jednání ze dne 28. 2. 2005, resp. 1. 3. 2005 vyjádřil. Stěžovatel tedy měl dostatečný časový odstup od vytýkaného jednání, které, pokud by si na něj pamatoval, mohl vysvětlit a své jednání podle své úvahy obhajovat. Po podání tohoto vysvětlení mu bylo služebním funkcionářem doručeno rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel měl možnost se před doručením rozhodnutí ke svému jednání vyjádřit. Ze spisu správního orgánu I. stupně nevyplývá, že by stěžovatel byl upozorněn, že výzvu k podání vysvětlení považuje služební funkcionář za první úkon, kterým bylo zahájeno řízení o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. Podle názoru žalovaného je však namístě otázka, zda by po prokazatelném sdělení o zahájení řízení byl stěžovatel schopen, když si téměř nic nepamatoval, podat jiné vysvětlení ke svému jednání než učinil v uvedeném vysvětlení. Dále je namístě otázka, zda by stěžovatel před vydáním prvoinstančního rozhodnutí uplatňoval v řízení nějaké další návrhy, které by byly v jeho prospěch a mohly by ovlivnit, zda bude vydáno rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru a jaké budou jeho důvody. Podle názoru žalovaného o tom lze vzhledem ke kontextu veškerých informací vyplývajících ze spisového materiálu a k následným rozhodnutím žalovaného o odvolání důvodně pochybovat. Podle názoru žalovaného tedy nemohla namítaná vada mít jakýkoliv vliv na zákonnost prvoinstančního rozhodnutí ve

věci samé. Žalovaný též zdůraznil, že v následných řízeních o odvolání stěžovatel důsledně využíval svých práv účastníka řízení, což dále žalovaný ve svém vyjádření popsal.

[24] Žalovaný se dále ztotožnil s názorem městského soudu vyjádřeným v kasační stížnosti napadeném rozsudku, že správní řízení v I. a II. stupni tvoří jeden celek, proto mohl odvolací správní orgán doplnit úvahy správního orgánu I. stupně, kterými byl podložen jinak správný výrok. Zrušení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu by bylo namístě teprve tehdy, pokud by byl účastník řízení v důsledku pochybení prvoinstančního správního orgánu při zahájení správního řízení fakticky připraven o možnost uplatnit svá procesní práva. O takový případ ovšem v projednávané věci nejde. Ze spisu vyplývá, že stěžovatel měl možnost se k věci vyjádřit před vydáním prvoinstančního správního rozhodnutí. Stěžovatel byl seznámen s usnesením státní zástupkyně o zahájení trestního stíhání, přičemž toto usnesení bylo jediným důkazním prostředkem, ze kterého služební funkcionář před vydáním prvoinstančního rozhodnutí čerpal informace o skutkovém stavu. Žalovaný rovněž poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 3 Ads 22/2009 – 70, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pochybení správního orgánu I. instance bylo v odvolacím řízení v zásadě napraveno. Ačkoliv totiž žalobce nemohl učinit v rámci prvoinstančního řízení žádné úkony (prvním úkonem v řízení bylo doručení samotného rozhodnutí), měl možnost (stejně jako stěžovatel v posuzovaném případě) využít svá procesní práva v odvolacím řízení, uplatnit zde veškeré své námitky a uvést nové skutečnosti a návrhy na provedení důkazů ve svém odvolání.

[25] Závěrem žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je též zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud připomíná, že i řízení ve věcech služebního poměru je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008 – 198, který se také týkal propuštění ze služebního poměru podle zákona č. 186/1992 Sb. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Co se týče dalších námitek, je třeba v první řadě připomenout, že řízení, z něhož vzešlo napadené správní rozhodnutí, je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady, ve svém komplexu. Stejně tak potom jsou jako jeden celek vnímána všechna rozhodnutí povstálá v jednotlivých fázích řízení (rozhodnutí prvního stupně, rozhodnutí odvolací). Výtky stěžovatele směřované proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze proto přezkoumat jen limitovaně, a to potud, pokud konání odvolacího orgánu neučinilo tyto výtky bezpředmětnými.“*

[28] Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že nyní je výslovně v ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád zakotvena možnost odvolacího správního orgánu, aby v případě, že souhlasí s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil pouze odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je-li toho třeba k odstranění vad odůvodnění. Podle citovaného zákonného ustanovení jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, pak „*napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brožila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*“

[29] Odborná literatura (JUDr. Josef Vedral, Ph.D.: *Správní řád komentář*. Bova Polygon, II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, 2012) uvádí, že k tomuto postupu by odvolací správní orgán měl sáhnout v případech, kdy je výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně v souladu s právními předpisy i věcně správná, odůvodnění nicméně obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise. Změna odůvodnění naopak nebude zřejmě možná v případě, kdy výroková část rozhodnutí a jeho odůvodnění nemají oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise. V takovém případě bude na místě rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání orgánu I. stupně. Účelem tohoto postupu je co nejmenší zatěžování účastníků řízení opakovaným projednáním věci na úrovni správního orgánu I. stupně.

[30] K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že popsanou úpravou odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím orgánem zároveň nesmí být porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení. V rozsudku ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 – 98 Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Ve vztahu k první části této námítky je třeba připomenout, že přestupkové řízení je vedeno v obvyklém pořadí dvou správních stolic, přičemž celé toto správní řízení se pokládá za jediný celek; odvolací řízení tak tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek. V tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení a postup žalovaného odvolacího orgánu lze tedy akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti), jak tvrdí stěžovatel. Primárním účelem této zásady je totiž zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo.*“

[31] V projednávané věci ani žalovaný ani nyní Nejvyšší správní soud nepopírají, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně obsahovalo nedostatky v odůvodnění, jak ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2007, č. j. 4 Ads 29/2007 – 85. Nejvyšší správní soud však ani v tomto rozsudku neuvedl, že by nedostatky odůvodnění rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu nebyly odstranitelné v odvolacím řízení před žalovaným. Je třeba konstatovat, že odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí v projednávané věci (rozhodnutí rektora Policejní akademie České republiky) nebylo zcela nepřezkoumatelné, nešlo také o případ, kdy by odůvodnění rozhodnutí zcela absentovalo. Toto odůvodnění však vykazovalo určité nedostatky, které

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku shrnul takto: „Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele však již není patrné, že by se stěžovatel zabýval následujícími otázkami, které jsou nezbytné pro správné posouzení věci: a) obsahem a rozsahem neurčitého právního pojmu „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“, b) otázkou zda žalobce svým jednáním skutku porušil služební přísahu úmyslně zvlášť závažným způsobem, c) subjektivní stránkou jednání žalobce.“ (Tyto nedostatky shledal Nejvyšší správní soud citovaným rozsudkem jak v rozhodnutí prvoinstančním, tak v tehdy přezkoumávaném rozhodnutí o odvolání stěžovatele.) Z uvedeného je patrné, že tyto nedostatky odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí mohly být odstraněny odvolacím správním orgánem, aniž by k tomu bylo třeba doplnit podklady pro rozhodnutí obsažené ve správním spise. Nejednalo se také o takové pochybení správního orgánu I. stupně, kdy by výrok či odůvodnění neměly oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve správním spise. Podle názoru Nejvyššího správního soudu ani nebyla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, neboť nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyly natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost jeho rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí. Odvolací správní orgán tedy po zhodnocení rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně pouze doplnil a zpřesnil úvahy správního orgánu I. stupně o porušení služební přísahy stěžovatelem za situace, kdy jejich základ již byl v prvoinstančním správním rozhodnutí obsažen.

[32] Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo nepřipustně opřeno pouze o paušální odkaz na spis Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 č. j. SV 18/2005 a že v odůvodnění tohoto rozhodnutí nebyly konkretizovány důkazy, o které se toto rozhodnutí opíralo. S touto námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V rozhodnutí rektora se totiž uvádí, že na základě usnesení státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. SV 18/2005 bylo zahájeno trestní stíhání stěžovatele. Dále se v rozhodnutí rektora rekapituluje skutečnosti vyplývající z tohoto usnesení o zahájení trestního stíhání, které je zároveň součástí prvoinstančního správního spisu. „Paušální odkaz na spis“, který namítá stěžovatel, se pak objevuje pouze na str. 3 tohoto rozhodnutí. Zde je uvedeno: „Ve smyslu § 130 odst. 1 služebního zákona byly opatřeny potřebné důkazní prostředky, jež mají oporu ve shromážděné spisové dokumentaci pod č. j. SV 18/2005, byly jimi provedeny důkazy a z těchto vyvozena skutková a právní zjištění.“ Z uvedeného nepochybně vyplývá, že „důkazními prostředky majícími oporu ve shromážděné spisové dokumentaci pod č. j. SV 18/2005“ měl správní orgán I. stupně na mysli právě usnesení o zahájení trestního stíhání, ze kterého při rozhodování vycházel a které nepochybně mělo oporu ve spisové dokumentaci pod č. j. SV 18/2005. Nejvyšší správní soud tedy v rozhodnutí rektora neshledal stěžovatelem namítané nedostatky.

[33] Další námitky stěžovatele se vztahovaly k pochybení správního orgánu I. stupně při zahájení správního řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z jeho ustálené judikatury vyplývá, že hlavním smyslem řádného zahájení řízení je zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 21. 10. 2004, č. j. 5 A 125/2002 – 73, publikovaný pod č. 1139/2007 Sb. NSS ze kterého se podává: „Pokud prvním úkonem správního orgánu vůči účastníku bylo až doručení rozhodnutí o uložení pokuty, došlo k závažnému porušení procesních práv účastníka, neboť byl takto vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění ve smyslu § 33 odst. 2

správního řádu.“ Dále je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002 – 28, publikovaný pod č. 200/2004 Sb. NSS, ze kterého se podává: „Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu (§ 18 odst. 2 spr. ř.) je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění (§ 33 odst. 2 spr. ř.). Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení (§ 3 odst. 3 spr. ř.).“ A také v rozsudku ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 – 102, na který odkazuje stěžovatel, Nejvyšší správní soud uvedl, že „Zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy (§ 130 odst. 3 zákona o služebním poměru). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jímž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy.“

[34] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud ztotožnil se zjištěním městského soudu, že rozhodnutí rektora o propuštění stěžovatele ze služebního poměru je chybně datováno, neboť nese datum 11. 3. 2005, přitom je v něm ale zmíněna výzva vůči stěžovateli k vyjádření a je zmíněno vyjádření stěžovatele ze dne 14. 3. 2005 založené ve správním spise. Je tedy zjevné, že rozhodnutí rektora bylo ve skutečnosti vydáno až po vyjádření stěžovatele ze dne 14. 3. 2005 a z tohoto vyjádření vycházelo. Vzhledem k tomu, že jediným podkladem pro vydání rozhodnutí rektora bylo usnesení státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. SV 18/2005 o zahájení trestního stíhání stěžovatele (srov. bod 32), je zjevné, že stěžovateli bylo služebním funkcionářem umožněno, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí a zejména ke skutkovému ději, který z těchto podkladů vyplýval. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem městského soudu, že v projednávané věci bylo stěžovateli materiálně umožněno vyjádřit se k rozhodným okolnostem a k podkladu rozhodnutí a stěžovatel této možnosti využil. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že pochybením správního orgánu I. stupně nedošlo k reálnému zásahu do stěžovatelových procesních práv a zákonnost tímto porušením procesních předpisů proto nemohla být ovlivněna. Nejvyšší správní soud tedy ani tuto stížnostní námitku nepovažuje za důvodnou (srov. ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že z prvoinstančního správního spisu žádným způsobem nevyplývá, že by ve věci byl zahájen kontrolní průzkum, který má být podle námitek stěžovatele městským soudem účelově směřován s řízením ve věci služebního poměru.

[35] Stěžovatel rovněž namítá, že možnost k vyjádření realizovanou přímo na místě a bez časového odstupu k přípravě vyjádření není možno považovat za plnohodnotné naplnění jeho procesních práv. Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné konstatovat, že odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 6 Ads 69/2008 – 97 není zcela přílehlavý. V odůvodnění citovaného rozhodnutí se uvádí: „Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že sice byl vypracován návrh na

propuštění ze služebního poměru a poté i samotné rozhodnutí o propuštění, nicméně tyto dva dokumenty byly stěžovateli doručeny týž den (16. 3. 2006) a při témže jednání se služebním funkcionářem. To koneckonců dokládá i úřední záznam z 10. 11. 2006, jehož obsah byl reprodukován výše. Je zřejmé, že stěžovateli nebyl dán reálný prostor pro obranu jeho práv, neboť, přestože vyslovil zřetelně přání nechat se v řízení zastoupit právním zástupcem a jeho prostřednictvím se k věci vyjádřit, bylo mu vzápětí doručeno rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Řízení v I. stupni tak proběhlo zcela formálně a stěžovatel neměl možnost se k věci kvalifikovaně vyjádřit.“ Z odůvodnění tohoto rozhodnutí též vyplývá, že ve správním spisu byl založen návrh na propuštění ze služebního poměru připravený na předtištěném formuláři, na který propouštěný příslušník Policie poznamenal, že s propuštěním nesouhlasí a vyjádří se prostřednictvím svého právního zástupce. Ve věci sp. zn. 6 Ads 69/2008 tedy propouštěný příslušník Policie jasně vyjádřil svou vůli nevyjadřovat se k návrhu na propuštění ihned ale ponechat si určitý časový odstup pro vyjádření a pro kontaktování právního zástupce.

[36] Naproti tomu v projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by sám stěžovatel uznal za vhodné ponechat si určitý časový odstup od jednání s rektorem dne 14. 3. 2005, na kterém byl seznámen s podkladem pro rozhodnutí, na podání vyjádření, případně na poradu s právním zástupcem. Stěžovatel o své vlastní vůli podal vyjádření bezprostředně po seznámení se s podkladem rozhodnutí, což ostatně stvrdil i tím, že v závěru svého vlastnoručně psaného vyjádření ze dne 14. 3. 2005 uvedl: „*Toto vyjádření je projevem méj vůle, učinil jsem jej svobodně bez donucení.*“ Nejvyšší správní soud tedy nespatřuje pochybení správního orgánu I. stupně v tom, že bez dalšího akceptoval toto stěžovatelovo vyjádření a neposkytnul stěžovateli případně určitou lhůtu, ve které měl vyjádření dodatečně podat, a to i s ohledem na poměrně krátkou dvouměsíční lhůtu, kterou omezoval zákon č. 186/1992 Sb. možnost propustit policistu z důvodu porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem (srov. ust. § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb.) a s ohledem na to, že sám stěžovatel jednání, které bylo důvodem propuštění ze služebního poměru, nijak nezpochybnil a navíc uvedl, že si předmětný skutkový děj pamatuje pouze útržkovitě. Nebylo tedy pravděpodobné, že by se stěžovatel mohl ještě nějak blíže vyjádřit k podkladu rozhodnutí rektora o propuštění ze služebního poměru, kterým bylo usnesení o zahájení trestního stíhání stěžovatele.

[37] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

IV. Náklady řízení

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval a podle obsahu spisu mu ani nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu