



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Mgr. P. M.**, zastoupen JUDr. Ing. Milanem Mlezivou, advokátem se sídlem Skrétova 1011/48, Plzeň, proti žalované: **Bezpečnostní informační služba**, se sídlem Nárožní 1111/2, Praha 5, zastoupena JUDr. Ivo Fajmonem, advokátem se sídlem Ječná ul. 243/39a, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2016, č. j. 8 Ad 13/2012 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Milana Mlezivy, advokáta.

Odůvodnění:

- [1] Včas podanou kasační stížností se Bezpečnostní informační služba domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2016, č. j. 8 Ad 13/2012 - 78 a vrácení věci k dalšímu řízení.
- [2] Městský soud v Praze výrokem I. napadeného rozsudku zrušil rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 19. 6. 2012, č. j. 165-15/2012-BIS-1 (dále též „napadené rozhodnutí“), i jemu předcházející rozhodnutí kancléře ve věcech služebního poměru ze dne 5. 1. 2012, č. j. 9-2/2012-BIS-6 (dále též „rozhodnutí kancléře“), a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Výrokem II. téhož rozsudku rozhodl tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12.922 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Ing. Milana Mlezivy, advokáta.
- [3] Městský soud především konstatoval, že rozhodnutí o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též jen „zákon“) je

vydáváno ve zvláštním řízení; v řízení je prvním úkonem služebního funkcionáře vůči účastníkovi řízení právě až doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. To znamená, že v takovém řízení jsou zcela suspendována veškerá procesní práva, která účastník řízení obecně ve správním řízení má, a to i v těch řízeních, která jsou vedena podle zákona. Základním a zcela principiálním právem je právo být vyrozuměn o tom, že se s účastníkem takové řízení vede, co je jeho předmětem a s jakým následkem pro účastníka může skončit. Účastník řízení má dále podle § 174 odst. 1 a 2 zákona právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Má dále právo na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. V průběhu řízení má tedy účastník možnost uplatňovat to, co považuje za potřebné k ochraně svých práv a zájmů. Ve zvláštním řízení podle § 184 zákona jsou však účastníkovi všechna tato práva odepřena, jelikož prvním úkonem je až doručení rozhodnutí. Toto podstatné zkrácení jeho procesních práv je proto alespoň zčásti kompenzováno tím, že služební funkcionář musí zjistit před svým rozhodnutím takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Skutečnost, že účastník řízení je zbaven možnosti jakkoliv přispět k opatřování podkladů pro rozhodnutí, je tu tedy zčásti vyvážena tím, že služební funkcionář sám je povinen provést dokazování tak důkladně, aby o skutkových zjištěních nebyly důvodné pochybnosti. Uváděného vysokého důkazního standardu musí být přitom dosaženo již při vydání rozhodnutí I. stupně, neboť je to předpokladem pro jeho vydání. Jakkoliv tedy i v tomto druhu řízení platí, že řízení v I. stupni a řízení odvolací tvoří jediný celek, je nutno požadavek dosažení vysokého důkazního standardu vztahovat již k řízení prvostupňovému a rozhodnutí kancléře. Znamená to, že postup podle § 184 odst. 2 zákona, tedy zahájení řízení až doručením prvostupňového rozhodnutí, je možný pouze a právě jen tehdy, je-li stav věci zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí.

- [4] Postup podle § 184 odst. 2 zákona proto nelze použít, není-li věc dostatečně objasněna, a v případech, kde se náležité objasnění věci předpokládá až v průběhu řízení. Tomuto vysokému důkaznímu standardu však rozhodnutí vydané kancléřem dne 5. 1. 2012 neodpovídalo. Především zde není dostatečně určité popsáno jednání, jímž se měl žalobce dopustit zavrženíhodného jednání, které mělo znaky trestného činu a bylo způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Jeho skutek je jen velmi volně vymezen z hlediska času spáchání (roky 2008 až 2011), a velmi nekonkrétně z hlediska způsobu jeho spáchání, protože tvrzené přisvojení si části finančních prostředků není nijak blíže specifikováno a jednotlivé případy nejsou nijak konkretizovány, například čísla stvrzenek apod. Není ostatně uveden ani počet případů, kdy měl žalobce takto jednat. Konečně není v rozhodnutí ani vyčíslena škoda, která měla Bezpečnostní informační službě vzniknout, ačkoliv výše škody je zákonným znakem skutkové podstaty jak trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, tak trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku. Údaje konkretizující údajné žalobcovo jednání nejsou pak obsaženy ani v odůvodnění tohoto rozhodnutí, neboť v něm je jen odkázáno na důkazní prostředky v jiném spise, aniž by byl jejich obsah jakkoliv uveden a zejména vyhodnocen.

pokračování

- [5] Ředitel BIS, který rozhodoval o odvolání žalobce, se snažil tyto závady rozhodnutí I. stupně odstranit a v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsal jednání, jímž se měl žalobce provinít ve smyslu § 42 odst. 1 písm. d) zákona. Specifikoval jednotlivé případy, kdy měl žalobce jednat ke škodě BIS, a to s uvedením data, kdy se tak mělo stát, čísla příslušné stvrzenky a rovněž výše škody, která tím měla být způsobena. Navíc odvolací orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně uvedl, že podklad pro rozhodnutí, z něhož vycházel, byl do spisu č. j. 5/2012-BIS-50 zahrnut až dne 3. 2. 2012, což je téměř jeden měsíc po vydání rozhodnutí I. stupně. Takto konkrétně však měl být podklad pro rozhodnutí shromážděn, specifikován a vyhodnocen již při vydání rozhodnutí kancléře dne 5. 1. 2012; to se nestalo. Nelze tedy pochybovat o tom, že rozhodnutí kancléře o propuštění žalobce ze služebního poměru bylo vydáno v rozporu s § 184 odst. 2 zákona. Tuto podstatnou jeho vadu však nemohl odstranit svým rozhodnutí odvolací orgán, protože nebylo v jeho moci zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zpětně k datu vydání rozhodnutí kancléře. Podle městského soudu takovou „opravu“ rozhodnutí I. stupně nelze připustit i proto, že by znamenala zkrácení práva účastníka řízení na efektivní uplatnění řádného opravného prostředku. Je tomu tak proto, že v řízení zahájeném z moci úřední musí být účastníku řízení umožněno účinně se bránit prostřednictvím opravného prostředku.
- [6] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná Bezpečnostní informační služba jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, kterou opřela o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.
- [7] Podle stěžovatelky městský soud její věc posoudil po právní stránce nesprávně, pokud došel k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné. Zdůrazňuje, že v projednávané věci bylo s žalobcem vedeno spolu s řízením o propuštění ze služebního poměru souběžně i řízení trestní, přičemž obě tato řízení se týkala týchž žalobcových jednání. V daném případě proto nemohly být součástí spisu dokumenty, jimiž byl důkaz proveden, protože tvořily součást trestního spisu. Obstojí proto postup správního orgánu prvního stupně, který v odůvodnění svého rozhodnutí pouze odkázal na příslušný trestní spis. Do správního spisu byly kopie příslušných originálů listin skutečně zahrnuty až po vydání rozhodnutí. To však nemohlo ovlivnit správnost rozhodnutí ve věci samé, protože služební funkcionář se ve svém rozhodnutí neopíral o neexistující nebo vymyšlené podklady, ale o podklady skutečné, v odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně určené a žalobce k nim měl umožněn přístup. Nebyl tak vystaven libovůli služebního funkcionáře. Žalobce měl možnost do spisu nahlédnout v průběhu odvolacího řízení. Jestliže pak byl spis doplněn o příslušné podklady v průběhu odvolacího řízení, nemohlo dojít k újmě na jeho právech.
- [8] Chybný je též názor městského soudu, že stěžovatelka nemohla v rámci odvolacího řízení zhojit vady v řízení před správním orgánem prvního stupně, tedy napravit vytýkané (soudem a ostatně i žalovanou) nepřesné a nekonkrétní odůvodnění rozhodnutí kancléře. Správní orgán prvního stupně vycházel z existujících podkladů v rozhodnutí označených, byť pouze odkazem na číslo jednacích příslušného trestního spisu. Bylo jasně charakterizováno i jednání, které bylo kladeno žalobci za vinu. Nedostatky u úctenek předkládaných v kancléřem označeném období byly přitom zjevné, „do očí bijící“. Šlo o zjevné padělky, což koneckonců konstatovaly i orgány činné v trestním řízení. Na kancléřově straně tedy nebyla libovůle v rozhodování. Naopak kancléř měl po seznámení se s podklady, které ve svém rozhodnutí označil, důvod k postupu,

který zvolil, resp. vzhledem ke znění § 42 odst. 1 („*příslušník musí být propuštěn*“) zákona, nemohl postupovat jinak. Lze tedy posoudit, zda úvahy a závěry spolehlivě a odpovídajícím způsobem vycházejí ze skutkových zjištění či nikoliv, a zda argumentace správního orgánu odráží zjištěný stav věci. Již odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí identifikovalo žalobcovo jednání tak, že předkládal k vyúčtování falšované účetní doklady, které byly založeny v trestním spise. Tato okolnost dostatečně určitě vymezila i meze možné žalobcovy protiargumentace. Mohl tvrdit, že účtenky v trestním spise jsou pravé, či že nebylo prokázáno, že je předkládal právě on. Tyto vady v argumentaci prvoinstančního orgánu tedy bylo možno shledat, a účinně na ně poukázat v řádném opravném prostředku. Není tedy pravda, že právo na uplatnění opravného prostředku bylo v posuzovaném případě zcela formální. Tvrzení soudu, že až z rozhodnutí vydaného odvolacím orgánem se žalobce dověděl, jaké jednání přesně mu je kladeno za vinu, o jaké důkazy se služební funkcionář opírá a jakými úvahami ke svým závěrům dospěl, je pak v rozporu s obsahem spisu, ze kterého vyplývá, že žalobci bylo v průběhu odvolacího řízení, tedy před vydáním rozhodnutí, umožněno do spisu nahlížet (viz přiložené záznamy), umožněno předkládat své argumenty a odvolací orgán se s touto argumentací v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal.

- [9] Rozsudek městského soudu je i dílem nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Soud totiž na jedné straně přihlédl k tomu, že trestní řízení vedené proti žalobci pro skutek, jenž byl důvodem jeho propuštění ze služebního poměru, bylo zastaveno (usnesením státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 VZT 321/201-17), neboť se stíhaný skutek nestal [§ 172 odst. 1 písm. a) trestního řádu]. Na straně druhé však uvedl, že je ve správním soudnictví vázán jen případným rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal (viz § 52 odst. 1 soudního řádu správního). Podle názoru žalované by však soud neměl být vázán ani zprošťujícím rozhodnutím soudu. Městský soud v závěru rozsudku také uvedl, že neshledal rozumný důvod pro to, aby odhlédl od rozhodnutí vydaného příslušným orgánem činným v přípravném řízení trestním. Takové vypořádání věci považuje stěžovatelka za nesrozumitelné. Není totiž zřejmé, co konkrétně městský soud z předestřených skutečností vyvozuje, resp. co znamená, že neodhlédl od rozhodnutí vydaného příslušným orgánem činným v přípravném řízení trestním. Podle názoru žalované se soud může s řešením skutkových a právních otázek v rozhodnutí vydaném v trestní věci buď ztotožnit, nebo je odmítnout, ale věta, že soud k tomuto rozhodnutí přihlédl, je sama o sobě bez jakékoli vypovídající hodnoty. Napadený rozsudek je proto dílem i nepřezkoumatelný.
- [10] Žalobce považuje podanou kasační stížnost žalované za opožděnou. Má totiž k dispozici stížností napadený rozsudek městského soudu, z jehož doložky právní moci vyplývá, že rozhodnutí ze dne 25. 2. 2016, č. j. 8 Ad 13/2012-78-82, resp. jeho výrok I. nabyt právní moci dne 17. 5. 2016 a II. výrok se stal vykonatelným dne 17. 6. 2016. Dovojuje proto stejně jako žalovaná, že tento rozsudek městského soudu je pravomocný. Žalovaná nadto již na jeho základě dne 28. 6. 2016, č. j. 284/2016-BIS-50 vydala rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým zastavila zvláštní řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru. Kasační stížnost je i věcně nedůvodná. Stěžovatelka účelově ve své stížnosti neuvádí všechny rozhodné skutečnosti. A to zejména pokud jde o rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 4 a Městského soudu v poukazované trestní věci žalobce. Musela by totiž konstatovat, že rozhodnutí VSZ

pokračování

vycházelo v podstatě z názoru soudu, který věc nestranně posoudil a rozhodl. Skutek, pro který byl žalobce stíhán a v podstatě i propuštěn ze služebního poměru se totiž nestal. Nebylo totiž v trestním řízení nijak prokázáno ani zpronevěření částky 8.551 Kč žalobcem (protože mu bylo ve skutečnosti svěřeno jen 3.000 Kč), ani že by byla předkládána falza účtenek, resp. že by se vůbec stal skutek, jak byl popsán v obžalobě. Pokud by však žalovaná, resp. kancléř shromáždil veškeré zákonem předpokládané podklady pro své rozhodnutí, musel by dojít k totožnému právnímu názoru jako orgány činné v trestním řízení. Protože tak ale neučinil, vydal nezákonné rozhodnutí. Obstat nemůže ani argumentace, že žalobci byly svěřeny finanční prostředky na nákup pohonných hmot a tyto prostředky nebyly řádně vyúčtovány, čímž vznikl schodek, za který by žalobce odpovídal. Je tomu tak proto, že doposud žádný kompetentní orgán nerozhodl o tom, že by žalobci svěřené prostředky nebyly řádně vyúčtovány. Naopak žalobce podával vyúčtování každý měsíc dopravnímu referentovi a doposud nebyly z jeho strany shledány pochybnosti nebo nesrovnalosti. Ze všech uvedených důvodů má za to, že je kasační stížnost účelová, založená na domněnkách stěžovatelky, a to ačkoliv jí musí být i z jiných kauz v „akci benzín“ zřejmé, že se sama dopustila značných pochybení, jež vyústily k nepodloženému vyšetřování příslušníků 2. servisního odboru BIS a jejich dehonestaci. Ze všech uvedených důvodů proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

- [11] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3, 4 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.
- [12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a také pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu.
- [13] Jde-li o vytýkanou nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], či jinou vadu v řízení, Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o vlastnost rozhodnutí správního soudu, ke které je povinen přihlížet z úřední povinnosti. K posouzení této vady řízení musel Nejvyšší správní soud přistoupit přednostně a není přitom omezen dispoziční zásadou.
- [14] Nejvyšší správní soud při posuzování zákonnosti napadeného rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález sp. zn. III. ÚS 84/94, sp. zn. III. ÚS 94/97), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.
- [15] Nejvyšší správní soud nepominul ani nález sp. zn. I. ÚS 741/06: „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Také v nálezu sp. zn. I. ÚS 1534/08 Ústavní soud konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v*

zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny“. K podobným závěrům dospívá ve své stabilní judikatuře také Nejvyšší správní soud.

- [16] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné a srozumitelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování. Nesmí být také vnitřně rozporné. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu věci správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění, nebo by nereflektovalo žalobní námitky, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.
- [17] Z obsahu napadeného rozsudku městského soudu je ale dostatečně zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů městský soud napadená správní rozhodnutí zrušil. Učinil tak pro porušení práv žalobce, pro nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a porušení procesních práv žalobce v odvolacím řízení. Bylo tomu tak proto, že se žalobce o skutečných důvodech a skutkových okolnostech, které vedly k jeho propuštění ze služebního poměru, dozvěděl až z rozhodnutí stěžovatelky. Formální postup správních orgánů obou stupňů v jeho věci mu tak fakticky znemožnil, aby mohl již ve správním řízení využít efektivně opravného prostředku (odvolání) proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (skutkovým a právním závěrům, které vedly k jeho vydání). Uvedené platí pak tím spíše, je-li právním předpisem (§185 a § 190 odst. 1 zákona) odvolací lhůta zkrácena na 7 dnů. Vyslovené právní názory městského soudu, na nichž je vystaven výrok I. napadeného rozsudku, tak jsou nejen dostatečně srozumitelné (tedy i přezkoumatelné), ale také věcně správné. Rozsudek městského soudu tedy není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.
- [18] Městský soud ve svém rozsudku na str. 8 odst. 5 skutečně deklaroval, že soud je při svém rozhodování vázán jen rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin, kdo jej spáchal; a současně i uvedl, že „pro úplnost“ přihlédl i k tomu, že trestní řízení vedené proti žalobci pro skutek, pro nějž byl propuštěn ze služebního poměru, bylo zastaveno, neboť se stíhaný skutek nestal (§ 172 odst. 1 písm. a) trestního řádu].
- [19] Tento předestřený postup městského soudu není ani v rozporu s § 52 odst. 2 s. ř. s., ani nezpůsobuje nesrozumitelnost. Ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. zakotvuje zásadu vázanosti soudu jiným rozhodnutím soudu o tom, zda byl spáchán trestný čin, kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. Městským soudem poukazované usnesení VSZ ze dne 9. 6. 2015, o zamítnutí stížnosti stěžovatelky do usnesení MSZ v Praze ze dne 27. 2. 2015, o zastavení trestního stíhání žalobce pro skutky, pro něž měl být současně i propuštěn ze služebního poměru k stěžovateli, takovým rozhodnutím skutečně není. Městský soud tedy mohl usnesení provést jako listinné důkazy a řádně je vyhodnotit. Dospěl při tom k závěru, že obsah předloženého správního spisu neobsahuje důkazy a skutečnosti, které by byly sto prokázat, že se žalobce dopustil jednání, které mu bylo původně kladeno za vinu. Neshledal ani žádného rozumného důvodu k tomu, aby se odchýlil od závěru orgánů činných v trestním řízení, byť pro

pokračování

něj nebyly závazné. Takovýto postup městského soudu není nesrozumitelný. Je naopak zcela logický a i dostatečně skutkově podložený.

[20] Městský soud při svém rozhodování přisvědčil žalobci, že v jeho právní věci byla žalobou napadená rozhodnutí nezákonná, neboť nereflektovala práva žalobce, který se až z rozhodnutí odvolacího správního orgánu dozvěděl, jaké jednání přesně mu je kladeno za vinu, o jaké důkazy se služební funkcionář správního orgánu prvního stupně opíral, jakými úvahami ke svým závěrům dospěl, a že žalobce neměl možnost průběžně se seznamovat s výsledky dokazování, když všechny rozhodné skutečnosti měly v souladu se zákonem vyplývat již z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. S těmito závěry stěžovatelka nesouhlasila a napadla rozsudek městského soudu kasační stížností.

[21] Rozsudek městského soudu dále není nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Je třeba vyjít z této právní úpravy:

[22] Podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona musí příslušník být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Podle § 174 odst. 1 písm. b) účastník má právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Podle § 183 zákona při řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) („zvláštní řízení“) se postupuje podle hlav I a II s výjimkou ustanovení § 174 odst. 1 písm. b). Podle § 184 odst. 1 je zvláštní řízení zahájeno dnem, kdy ředitel bezpečnostního sboru nebo vedoucí organizační části bezpečnostního sboru, jenž má pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, učiní první úkon vůči účastníkovi. Podle § 184 odst. 2 prvním úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář uvedený v odstavci 1 zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Podle § 185 je odvolání možno podat do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Odvolání nemá odkladný účinek.

[23] Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (rozhodnutí kancléře) o propuštění žalobce ze služebního poměru bylo rozhodnutím vydaným ve zvláštním řízení podle § 183 a násl. zákona. U takového rozhodnutí je zcela nezbytné vyžadovat, jak přiléhavě uvedl již městský soud „vysoký důkazní standard“. To se nestalo, neboť při jeho vydání nebyly splněny předpoklady, které zákon v § 184 odst. 2 zákona stanoví. Žalobce po vydání prvostupňového rozhodnutí, které bylo také prvním úkonem v řízení, neměl možnost plně využít svých práv, která by mu jinak náležela již v prvostupňovém řízení (srov. § 183 zákona). Na uvedeném nic nemění, že tento vadný stav napravovala žalovaná ve svém řízení, ani okolnost, že v rozhodnutí žalované byly pregnančně rozvedeny důvody, které měly vést již správní orgán I. stupně k vydání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru. Proto tedy rozhodnutí odvolacího správního orgánu nezavdává důvodné pochybnosti o tom, zda byly naplněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsažené v § 42 odst. 1 písm. d) zákona.

[24] Je tomu tak proto, že prostý důvodných pochybností musí být již skutkový stav věci, na jehož základě je vydáváno rozhodnutí ve zvláštním řízení podle § 183 zákona (zde rozhodnutí kancléře). Je to totiž právě a výhradně toto rozhodnutí (které je i

prvým úkonem v řízení), resp. skutkový stav věci, z něž vycházelo, které předurčuje možný rozsah odvolacích důvodů a správního přezkumu prvního rozhodnutí. Pokud by se totiž – tak jak tomu bylo v této věci – žalobce dozvěděl konkrétní rozhodné skutkové a právní důvody, pro které byl propuštěn ze služebního poměru, až z rozhodnutí o odvolání (rozhodnutí žalované), posouvalo by se vlastní posouzení výhrad proti propuštění teprve na řízení soudní. Řízení před správními soudy však nemá být, a také není, pokračováním správního řízení, ale jde o samostatné řízení založené na kasačním principu o přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí a postupů, které jejich vydání předcházely. Správnímu soudu tak nepřísluší nahrazovat činnost odvolacího správního orgánu.

[25] Městský soud proto i s poukazem na judikaturu kasačního soudu (rozsudek ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 Ads 77/2013 - 54) dospěl ke správnému závěru, že již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v této věci (rozhodnutí kancléře) muselo obligatorně ve smyslu § 184 odst. 2 zákona vykazovat tzv. „vysoký důkazní standard“. Znamená to, že za stavu, kdy (ve zvláštním řízení) bylo prvním úkonem správního orgánu prvního stupně vůči žalobci vydání právě až rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru [tedy za stavu, kdy byla jinak negována oprávnění žalobce dle § 174 odst. 1 písm. b) téhož zákona], bylo povinností tohoto orgánu, aby před rozhodnutím zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Bylo tedy povinností správního orgánu prvního stupně, aby své rozhodnutí vydal až za stavu věci, který by bez pochybností osvědčoval, že žalobce skutečně porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky toho kterého trestného činu, jehož spáchání je mu kladeno za vinu a aby naplnění těchto jednotlivých podmínek pro vydání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru našlo také svůj odraz v odůvodnění tohoto rozhodnutí (skutkových a právních úvahách kancléře). Jen v takovém případě by měl žalobce reálné právo rozhodnutí napadnout kvalifikovaným odvoláním.

[26] Jak uvedl přílehuje již městský soud, tomuto legitimnímu požadavku napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nedostojí. Z rozhodnutí kancléře totiž vůbec po skutkové stránce nevyplyvá, jakým konkrétním jednáním (skutky) a kdy se měl žalobce dopustit vytýkaného jednání a které znaky kterého trestného činu měly být tímto jednáním naplněny. Nepodává se ani úvaha o tom, jak jednání žalobce bylo způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Žalobce tedy neměl možnost řádně posoudit, zda závěr správního orgánu prvního stupně může po skutkové i právní stránce obstát. Jeho obrana proti takovému rozhodnutí byla tím zásadně ztížena; při vydání rozhodnutí tak nebyly splněny předpoklady, které na něj klade § 184 odst. 2 zákona.

[27] Neobstojí argumentace stěžovatelky, která zdůrazňuje, že spolu s řízením o propuštění žalobce ze služebního poměru bylo souběžně vedeno i trestní řízení, přičemž obě tato řízení se týkala téhož jednání žalobce, a proto postačovalo odkázat na probíhající trestní řízení a důkazy, o které se opíralo. To proto, že řízení o propuštění ze služebního poměru je samostatné a nezávislé na probíhajícím řízení trestním. Pokud pak zákon v § 184 odst. 2 služebního zákona dokonce správnímu orgánu výslovně ukládá, aby zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (v rozsahu nezbytném pro jeho rozhodnutí), bylo povinností rozhodujícího správního orgánu, aby sám a řádně zjistil skutkový stav věci předpokládaný zákonem, aby tento měl

pokračování

oporu ve spise a také našel svůj odraz v odůvodnění přijatého rozhodnutí; to se nestalo.

- [28] Jak uvedeno, řízení před krajskými soudy není pokračováním správního řízení, ale je řízením přezkumným. Stěžovatelka se proto mylí, pokud dovozuje, že byla oprávněna v odvolacím řízení zhojit vady řízení na I. stupni při zjišťování skutkového stavu, jakož i napravit nepřesné a nekonkrétní odůvodnění rozhodnutí kancléře. Je tomu tak proto, že tím zkracuje žalobce na jeho právu domáhat se přezkoumání zákonnosti správního rozhodnutí ve správním řízení. Skutečné a relevantní důvody, které vedly k vydání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru, se totiž žalobce fakticky dozvěděl až z rozhodnutí stěžovatelky o zamítnutí odvolání. Případné výhrady vůči odvolacím správním orgánem popsanému zjištěnému skutkovému stavu věci a skutečným důvodům, na nichž mělo být vystavěno již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak v této věci nebylo možno přezkoumat ve správním řízení. Na uvedeném ničeho nemůže změnit ani nynější tvrzení stěžovatelky, že rozhodovací důvody byly žalobci známy proto, že mu bylo v průběhu odvolacího řízení - před vydáním rozhodnutí o odvolání umožněno nahlížet do spisu a předkládat argumenty, s nimiž se stěžovatelka vypořádala. Bylo totiž primárně na správním orgánu prvního stupně, aby před vydáním svého rozhodnutí řádně a v zákonném rozsahu zjistil skutkový stav věci a teprve po té vydal rozhodnutí, které by odpovídalo zákonu.
- [29] Protože městskému soudu nepřísluší nahrazovat činnost odvolacího správního orgánu, zrušil soud spolu s rozhodnutím stěžovatelky oprávněně i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (rozhodnutí kancléře) a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.
- [30] Z vyložených důvodů pak Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2016, č. j. 8 Ad 13/2012 - 78, protože není důvodná (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).
- [31] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Žalovaná se svou kasační stížností úspěch neměla a proto je povinna zaplatit procesně úspěšnému žalobci, zastoupenému na základě plné moci advokátem, na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající této dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a která činí 714 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Milana Mlezivy, advokáta.

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

V Brně dne 11. října 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

