



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Mgr. Z. K.**, zast. JUDr. Evou Ambrož Benešovou, LL.M., Ph.D., advokátkou se sídlem Dřevná 382/2, Praha 2, proti žalované: **Kárná komise II. stupně zřízená v Ministerstvu vnitra**, se sídlem Jindřišská 34, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 12. 2018, č. j. MV-135385-3/OSK-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2020, č. j. 14 Ad 3/2019-38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2020, č. j. 14 Ad 3/2019-38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím žalovaná k odvolání stěžovatele změnila výrok o jeho kárném provinění. Původní znění výroku obsahovalo hodnotící formulace a závěry, které se v řízení neprokázaly. Stěžovatel byl žalovanou shledán vinným z toho, že jako státní zaměstnanec zneužíval svého postavení tím, že v pracovní komunikaci jednal ponižujícím a arogantním způsobem s Ing. B. za použití adresných urážek, narážek a výsměchu, zejména typu „*ty ses zbláznilaš*“, „*ona je blbá*“, „*to se ani nedivím, když to tak zkurvíte*“, „*zbláznila ses, zbláznila ses úplněš*“, „*ty jsi cvok*“, „*ty jsi šílenec*“, „*jsi na hlavu*“, „*co to tady blábolíš, do prdele taky*“, vícekrát s dovětkem „*vole*“. Tohoto jednání se dopouštěl opakovaně a na společných poradách dále neprojevil žádnou snahu zabránit nevhodnému jednání ředitele Ing. F. vůči Ing. B..

[2] Předmětem sporu je otázka, zda byl ve věci dostatečně zjištěn skutkový stav přípustnými důkazy, zda stěžovatel spáchal zvláště závažné kárné provinění a zda mu bylo uloženo přiměřené kárné opatření dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“).

[3] Městský soud uvedl, že žalovaná při hodnocení výpovědí nepostupovala svévolně a při posouzení důkazů neporušila zásadu volného hodnocení. Žalovaná hodnotila důkazy komplexně a ve vzájemné souvislosti, přičemž největší váhu kladla na zvukové nahrávky, které doplnila o svědecké výpovědi státních zaměstnanců. Některé výpovědi sice nepotvrzovaly ani nevyvracely nevhodné chování stěžovatele, ale zbylé svědecké výpovědi svědčily závěrům plynoucím ze zvukových nahrávek a nebyly vzájemně rozporné.

[4] Dle městského soudu zákon o státní službě rozlišuje stálého zástupce představeného dle § 9 odst. 7 a dočasné zastoupení dle § 66. Stálý zástupce představeného se považuje za představeného a má stejná práva a povinnosti, jako by představeným skutečně byl. Naopak dočasné zastoupení reaguje na situaci, kdy je nutné zastoupit představeného a současně tuto úlohu nemůže vykonat stálý zástupce, jde o zastoupení *ad hoc*. Stěžovatel se účastnil porad z titulu stálého zastoupení Ing. F. a žalovaná tak nepochybila, když toto postavení stěžovatele v kárném řízení zohlednila.

[5] Protože byly ve věci užity tajně pořízené nahrávky, provedl městský soud test proporcionality. Použití nahrávek vyhodnotil jako vhodné, potřebné a proporcionální v užším slova smyslu. Městský soud dále uvedl, že skutek byl v oznámení o zahájení kárného řízení stanoven obecně, ale obecnost odpovídala tomu, že se řízení nacházelo na samotném počátku. Stěžovatel nebyl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech.

[6] Městský soud posuzoval přiměřenost kárného opatření pouze s ohledem na § 89 odst. 3 služebního zákona, namítaný Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu označil za interní předpis, který nemá účinky vně veřejné správy. Úvahám správních orgánů neměl městský soud co vytknout. Žalovaná podřadila skutkový stav pod podmínky závažnosti kárného provinění dle § 89 odst. 3 služebního zákona, přičemž zohlednila jak polehčující okolnosti, tak okolnosti spáchání skutku, tj. místo, délku a způsob spáchání, poškozenou osobu, následky protiprávního jednání a formu zavinění. Neopomenula vzít v potaz ani nedostatek lítosti stěžovatele. Městskému soudu se uložení kárného opatření odvolání ze služebního místa představeného jevílo jako přiměřené okolnostem případu. Správní uvážení žalované není svévolné, ale logické, tj. podřazení okolností případu žalovanou pod zákonné podmínky závažnosti kárného provinění je z hlediska intenzity skutkových zjištění přípustné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel namítl, že na poradách nevystupoval jako zástupce představeného, ředitel zde byl přítomný a zastupování tak nebylo aktivováno. Pozice představeného neměla

pokračování

proto být ve věci zohledněna. Ustanovení stálého zástupce je jednoduché a značně neformální, což by se mělo odrážet v jeho postavení. Žalovaná ani městský soud navíc dostatečně neodůvodnili, proč se účastnil porad v pozici představeného.

[9] Stěžovatel dále uvedl, že skutek nebyl v řízení dostatečně konkretizován, čímž byl zkrácen na svém právu na obhajobu. Ohledně hodnocení důkazů, zejména svědeckých výpovědí, uvedl, že žalovaná je nehodnotila komplexně, naopak vybrala z nich pouze negativní skutečnosti. Výpovědi byly navíc čteny z předem připravených podkladů. Při hodnocení důkazů nebyla dodržena zásada volného hodnocení důkazů, což dokládá citací z rozsudku městského soudu: „*Svědci byli správním orgánem poučeni o povinnosti vypovídat pravdu. V takovém případě nebyl žalovaný povinen věrohodnost těchto důkazů bez dalšího ověřovat.*“

[10] Zvukové nahrávky porad nebyly komplexně posouzeny, když nebyly zohledněny pasáže nahrané po skončení porad. Městský soud v druhém kroku testu proporcionality nepravdivě uvedl, že z porad nebyly pořizovány zápisy, čímž dokládal potřebnost důkazu tajnými nahrávkami. Správní orgány ani městský soud nezohlednili, že nevhodného chování se dopouštěla rovněž Ing. B. a že většina porad problematických nebyla. Vznáší otázku, proč se Ing. B. proti údajně nevhodnému jednání neohradila oficiální cestou dříve.

[11] Uložené kárné opatření je nepřiměřené, což se ukazuje zejména při srovnání se zákoníkem práce. Žalované bylo ponecháno zcela na jejím uvážení, co bude považovat za zvlášť závažné kárné provinění, a to je v rozporu s právními předpisy i interními dokumenty úřadu. Při ukládání sankce neměl správní orgán přihlídnout k tomu, že se stěžovatel neomluvil ani neprojevil lítost. Pokud by to učinil, přijal by údajná pochybení za svá. Stěžovatel rekapituluje příkladný výčet okolností, které mohou zakládat zvlášť závažné kárné provinění, a odkazuje na žalobu, kde popřel jejich naplnění.

[12] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že stěžovatel byl určen zástupcem dle § 9 odst. 7 zákona o státní službě a jedná se tedy o tzv. stálé zastoupení. Jde o trvalou služební povinnost a stěžovatel za ni pobíral příplatek za vedení. Postavení zástupce vzniká již určením, nikoliv až nepřítomností představeného. Skutek byl v rámci kárného řízení dostatečně specifikován, došlo pouze k upřesnění osoby, vůči které jednání směřovalo. Zásadní pro prokázání skutku byly zvukové nahrávky, případná příprava na svědecké výpovědi není pro věc rozhodná. Důkazy hodnotila žalovaná komplexně. Existenci zápisů z porad nepopírá, ale uvedla, že zpravidla nejsou doslovným přepisem jednání a nelze předpokládat, že by zaznamenávaly projevy emocí či vulgární výrazy. Uložené kárné opatření je přiměřené, protože při uložení mírnějšího opatření by nešlo zaručit, že stěžovatel nebude své jednání opakovat. Kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného není nejpřísnějším možným a nevede samo o sobě k ukončení služebního poměru. Žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatel uvedl pět okruhů kasačních námitek týkajících se 1) povahy postavení zástupce představeného, 2) konkretizace skutku, 3) hodnocení důkazů, 4) tajných nahrávek a 5) nepřiměřenosti kárného opatření.

[16] Stěžovatel namítl, že na poradách nevystupoval jako zástupce představeného. Dle NSS zákon o státní službě rozlišuje stálého zástupce představeného dle § 9 odst. 7 na jedné straně a zastoupení představeného na základě příkazu dle § 66 odst. 1 na straně druhé. Stěžovatel byl stálým zástupcem, který zastupuje představeného v plném rozsahu jeho činnosti. Postavení zástupce mu náleží bez ohledu na přítomnost či nepřítomnost představeného na pracovišti a pobírá za to rovněž po celou dobu dle § 146 odst. 1 ve spojení s přílohou č. 2 zákona o státní službě příplatek. Zástupce je „pravou rukou“ představeného, kterou si sám vybral. Jednoduchý způsob určení zástupce jeho postavení nesnižuje, naopak zdůrazňuje osobní vazbu na představeného. K tomu, aby měl zástupce „skutečně“ roli zástupce, není třeba nepřítomnosti představeného; zástupcem je stále, nejde o pouhého náhradníka. Stěžovatel byl zástupcem představeného i na poradách, kde se měl dopustit kárného provinění, a toto postavení tak mohlo být v kárném řízení zohledněno. Na věci nic nemění ani stěžovatelova služební náplň, kterou zaslal městskému i kasačnímu soudu. Pozice vedoucího oddělení kontroly nevyklučuje postavení stálého zástupce představeného. Městský soud se otázkou dostatečně a přezkoumatelně zabýval s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem věci v bodech 58. – 64. svého rozsudku, není tedy pravda, že jen podal obecný výklad zákona.

[17] Námitka, že skutek nebyl dostatečně konkretizován, není důvodná. Kárná komise prvního stupně v oznámení o zahájení kárného řízení skutek obecně, ale to odpovídalo procesní fázi, ve které se řízení nacházelo. Oznámení obsahuje jak popis skutku, tak jeho právní kvalifikaci s odkazem na zákon o státní službě a Etický kodex zaměstnanců ČTÚ. Stěžovatel věděl, jaké jednání je mu kladeno za vinu, nic na tom nemění zpřesnění skutku ve výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně. Dokazování se od samého počátku řízení zřetelně zaměřovalo na jeho vztah k Ing. B.. Stěžovatel měl možnost uplatnit svá práva, což ostatně učinil; během svědeckých výpovědí kladl otázky.

[18] Stěžovatel uvedl, že žalovaná nehodnotila důkazy komplexně a dle zásady volného hodnocení důkazů. Dle kasačního soudu hodnotila žalovaná důkazy komplexně, stejně jako městský soud. Namítanému závěru nahrávky po skončení porady se městský soud věnoval v bodě 90. rozsudku a žalovaná na straně 15 svého rozhodnutí. Stejně tak žalovaná zahrnula do své úvahy skutečnost, že jen část pořízených nahrávek prokazuje nevhodné chování stěžovatele. Městský soud se zabýval i svědectvími, která byla pro stěžovatele příznivá, a to v bodě 48. rozsudku. Správní orgány logickým a přesvědčivým způsobem vyložily, proč a jak hodnotily důkazy. Zásada volného hodnocení důkazů byla dodržena.

[19] Použití poznámek během výslechu není samo o sobě problematické, obdobnou možnost výslovně upravuje rovněž § 93 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Z protokolů o výsleších svědků, které jsou součástí správního spisu, je zřejmé, že správní orgán svědkům kladl otázky, na které museli reagovat. Jednalo se tedy o dialog, nikoliv o připravený a čtený monolog svědka. Zároveň svědci odpovídali na otázky stěžovatele. K zásahu do práv stěžovatele tak nedošlo.

pokračování

[20] Věty: *„Svědci byli správním orgánem poučeni o povinnosti vypovídat pravdu. V takovém případě nebyl žalovaný povinen věrohodnost těchto důkazů bez dalšího ověřovat.“*, vytrhává stěžovatel z kontextu. Městský soud netvrdí, že stačí poučit svědky a poté již není třeba ověřovat věrohodnost výpovědi. Druhá citovaná věta uzavírá pasáž, která se celá věnuje volnému hodnocení důkazů. Po komplexním zhodnocení věci dospěl městský soud k závěru, že v této konkrétní situaci neměla žalovaná bez dalšího povinnost dále ověřovat věrohodnost svědeckých výpovědí. Argumentace městského soudu nevede k absurdnímu závěru, na který poukazuje stěžovatel.

[21] Dle stěžovatele městský soud ve druhém kroku testu proporcionality nepravdivě uvedl, že z porad nebyly pořizovány zápisy, čímž dokládal potřebu důkazu tajnými nahrávkami. Městský soud v bodě 84. rozsudku doslova uvedl: *„Zásah je potřebný, nelze-li ochrany základního práva nebo veřejného zájmu docílit jiným, mírnějším, způsobem. Průběh porad nebyl z úřední povinnosti nahráván a nebyl o něm pořizován zápis. Neexistoval jiný přímý důkaz, na jehož základě by se správní orgán dozvěděl, jakým způsobem porady probíhaly.“* Vycházel tedy z toho, že neexistuje jiný prostředek zachycující obsah porad. Stěžovatel nicméně tvrdí opak, a ani žalovaná existenci zápisů nepopírá s dodatkem, že pravděpodobně rozhodné skutečnosti neobsahují. Zápisy nejsou součástí správního spisu, a Nejvyšší správní soud proto nemůže ověřit, zda skutečně mohly sloužit k prokázání průběhu porad. Zároveň by kasační soud byl prvním, kdo otázku zkoumá, a účastníci řízení by tím pádem neměli možnost namítat nesprávnost jeho posouzení. Nelze se ani spokojit s tím, že zápisy nejsou zpravidla doslovným přepisem jednání. Potřebnost zásahu do práv musí být posouzena v každém jednotlivém případě s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. Nestačí jistá pravděpodobnost, že zápisy pro věc relevantní informace neobsahují. Z uvedeného plyne, že jde o vadu, kterou nemůže Nejvyšší správní soud sám napravit, a proto musí rozhodnutí městského soudu zrušit.

[22] K námitce, že se nevhodného chování dopouštěla rovněž Ing. B. a otázce, proč se proti údajně nevhodnému jednání neohradila dříve, Nejvyšší správní soud uvádí, že jednání Ing. B. není předmětem řízení. Pokud se stěžovatel domníval, že chování a výstupy činnosti Ing. B. nejsou adekvátní, měl situaci řešit dle možností daných služebním zákonem či jinými právními předpisy. Délka doby, po kterou k jednání docházelo, nemůže být k tíži osoby, vůči níž se ho měl stěžovatel dopouštět. Nenahlášení situace ze strany oběti nezmiňuje vinu pachatele. Nelze přistoupit na názor, že v případě, že se oběť nebrání oficiální cestou, je jednání pachatele méně škodlivé.

[23] Stěžovatel shrnul demonstrativní výčet okolností, které mimo jiných mohou zakládat zvlášť závažné kárné provinění s odkazem na žalobu, kde popíral jejich naplnění (bod 28 žaloby). Městský soud se zabýval správním uvážením při ukládání kárného opatření a jeho přiměřeností, přičemž byl správně v souladu s judikaturou zdrženlivý (např. rozsudek NSS z 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS). Podřazení skutku pod *zvlášť závažné kárné provinění* ale již otázkou správního uvážení není, jde tu o výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikaci.

[24] Rozšířený senát NSS rozdíl mezi správním uvážením a neurčitým právním pojmem popsál v usnesení z 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, následovně: *„Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý*

volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací ‚správní orgán může‘, ‚lze‘ apod. Naproti tomu neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. (...) Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné.“

[25] Dle § 89 odst. 3, věty první, zákona o státní službě správní orgán při určení druhu kárného opatření přihlédne k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž bylo spácháno, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu státního zaměstnance k dodržování služební kázně a k tomu, zda mu již za kárné provinění bylo v minulosti uloženo kárné opatření. Tato věta stanoví kritéria, která má správní orgán zohlednit při aplikaci svého správního uvážení. Nicméně dle věty druhé téhož ustanovení lze kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru uložit jen za *zvlášť závažné kárné provinění*. Před aplikací správního uvážení musí být již postaveno na jisto, že o *zvlášť závažné kárné provinění* skutečně jde. Není-li tomu tak, nelze kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného uložit.

[26] Městský soud se tedy neměl zabývat pouze správním uvážením v rámci § 89 odst. 3, věty první, zákona o státní službě, ale rovněž výkladem a aplikací neurčitého právního pojmu dle věty druhé téhož ustanovení, což ale neučinil. V bodech 97. a 98. svého rozsudku rezervovaně hodnotí správní uvážení, ale nezabývá se aplikací pojmu *zvlášť závažného kárného provinění*, která plně podléhá jeho přezkumu. Městský soud pochybil tím, že plně a meritorně nepřezkoumal výklad neurčitého právního pojmu *zvlášť závažné kárné provinění* a jeho aplikaci na konkrétní skutkový stav. Bude se proto muset věci znovu zabývat.

[27] Stěžovatelovo srovnání odvolání ze služebního místa představeného a okamžitého zrušení pracovního poměru dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, není příléhavé. Státní služba a pracovní poměr podléhají jiné zákonné úpravě a liší se i materiálně. Zákon klade v jistých ohledech na státní zaměstnance vyšší nároky, což ale kompenzuje výhodami, které mají oproti běžným zaměstnancům. Srovnání není odpovídající ani z toho důvodu, že odvolání ze služebního místa představeného neznamená bez dalšího ukončení služebního poměru.

[28] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že správní orgány mohly zohlednit, že se stěžovatel Ing. B. neomluvil ani neprojevil lítost. Vyjádření lítosti nemusí nutně znamenat uznání viny. Rovněž zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, považuje lítost a dokonce i doznání za polehčující okolnosti. Naopak neochota přiznat si vlastní pochybení může vypovídat o osobě pachatele či možnosti recidivy, a tím pádem může být zohledněna při individualizaci kárného opatření.

pokračování

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[29] Ve světle výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[30] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatu právního názoru lze shrnout následovně: Při posouzení použitelnosti tajných nahrávek jako důkazu zohlední soud ve druhém kroku testu proporcionality zápisy z porad, přičemž vyhodnotí, zda je užití nahrávek i přes tuto okolnost potřebné. Dále městský soud vyloží neurčitý právní pojem *zvláště závažné kárné provinění* a posoudí, zda pod něj lze jednání stěžovatele subsumovat.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. prosince 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu