



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **P. Š.**, zastoupen Mgr. Martinou Vévodovou, advokátkou se sídlem tř. Spojenců 689/3, Olomouc, proti žalovanému: **Policejní prezident ve věcech služebního poměru**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, č. j. 9 Ad 19/2019-153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 10. 2019, č. j. PPR-21946-31/ČJ-2019-990 131 (dále též „napadené rozhodnutí“), policejní prezident zamítl odvolání proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. 5. 2019, č. 478/2019, jímž byl žalobce propuštěn podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v rozhodném znění (dále též „zákon o služebním poměru“), ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky, neboť porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu zpronevěry dle § 206 odst. 1, 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále též „trestní zákoník“). Tohoto jednání se měl dopustit tím, že v období od 1. 1. 2013 do 10. 6. 2018 v prostorách Speciální pořádkové jednotky Praha, Lhotecká 559/7, Praha 4, jako předseda Základní organizace Unie bezpečnostních složek (dále též „základní organizace UBS“), vědomě, v rozporu s vnitřním Finančním řádem (dále též „finanční řád“) odborové organizace Unie bezpečnostních složek (dále též „UBS“), neodváděl členské příspěvky, které osobně vybral od členů základní organizace UBS a ponechal si je pro vlastní potřebu. Tímto jednáním měl způsobit škodu v celkové výši 76 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí rozsáhlou žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud neshledal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel, jakému právnímu posouzení správního orgánu prvního stupně přisvědčil a jeho argumentaci dále doplnil a rovněž to, jak se vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami. Je z něj patrné, z jakého důvodu považuje žalovaný odvolací námitky za liché, mylné či vyvrácené.

[4] Městský soud se zabýval tvrzeným zásahem do práv nikoliv v nezbytném rozsahu a rozporem se zásadou proporcionality a zásadami správního řízení, omezením práva žalobce na spravedlivý proces zahájením zvláštního řízení doručením rozhodnutí o propuštění a nepoužitím § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru, jakož i námitkou postupu služebního funkcionáře v rozporu s předpisy vyšší právní síly. Současně se zabýval i související námitkou nezákonného opatřování podkladů rozhodnutí, nezákonného nahlédnutí do spisu GIBS a předčasnosti řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru. Uvedl, že při postupu dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru nedává právní úprava služebnímu funkcionáři jinou možnost než příslušníka bezpečnostních sborů propustit. Smyslem § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, na rozdíl od § 40 odst. 1, je propuštěním příslušníka ze služebního poměru zajistit, aby službu nevykonávala osoba, která se dopouští tak závažného jednání, které lze považovat za zavrženíhodné jednání, jež má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Oproti tomu stojí zproštění výkonu služby, kdy příslušník zůstává i nadále ve služebním poměru, byť má dočasně omezena práva a povinnosti vyplývající ze služebního poměru.

[5] Neproporcionálním neshledal městský soud ani postup služebního funkcionáře podle § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť ten služebnímu funkcionáři umožňuje, aby prvním úkonem ve zvláštním řízení podle § 183 až 185 téhož zákona bylo doručení rozhodnutí o propuštění. Neshledal rozpor ani s právem na spravedlivý proces, pokud žalovaný výslovně neuvedl, z jakého důvodu volil jako první úkon doručení rozhodnutí o propuštění a předtím provedl dokazování listinami pořízenými z trestního spisu GIBS. Současně odmítl tvrzení o porušení § 137 odst. 4 správního řádu, podle kterého záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek, neboť žalovaný postupoval podle § 158 odst. 6 trestního řádu, u kterého je konstantní judikaturou potvrzeno, že úřední záznam pořízený v trestním řízení není vyloučen z okruhu důkazních prostředků. Shoduje se s žalovaným, že na základě shromážděných důkazů v rámci zvláštního řízení bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že žalobce zmařil základní účel svěřeni peněz v hotovosti a získal možnost neomezené dispozice s těmito penězi, přičemž není rozhodné, jak konkrétně s nimi následně naložil. Služební funkcionář zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a proto důvodně přistoupil k doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru jako k prvnímu úkonu v řízení.

[6] Za nedůvodnou považoval městský soud i námitku nezákonného nahlédnutí do trestního spisu GIBS, protože mělo být řízení zatíženo závažnými procesními vadami.

pokračování

Poukázal na § 65 odst. 4 trestního řádu, podle nějž právo státních orgánů mj. nahlížet do spisů podle jiných zákonných předpisů není předchozími odstavci dotčeno. I když zákon o služebním poměru výslovně zmocňuje služebnímu funkcionáři v tomto směru nedává, je ze smyslu zvláštního řízení a samotného § 42 odst. 1 písm. d) zřejmé, že pro ověření, zda jsou splněny podmínky pro postup podle tohoto ustanovení, je třeba podklady (i z trestního spisu) pro jejich posouzení opatřit. Pokud je prvním úkonem v řízení doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. d) podle zákona o služebním poměru, může služební funkcionář nahlížet a pořizovat si kopie z trestního spisu, z něhož podklady pro své závěry čerpá dle § 18 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, neboť je to nezbytné pro posouzení, zda jednání příslušníka má znaky trestného činu a pro posouzení zavrženíhodnosti jednání příslušníka.

[7] Městský soud odmítl tvrzení, že GIBS zaslala opis usnesení o zahájení trestního stíhání žalovanému předčasně, a že toto předčasné zahájení řízení mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru je nezávislé na trestním řízení a tato dvě řízení nelze směšovat, neboť mají odlišný předmět. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru chápat jako možnost služebnímu funkcionáři autonomně posoudit, zda jednání příslušníka má znaky trestného činu. Ke stěžovatelově stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání bylo toto usnesení zrušeno s tím, že nebylo prokázáno přisvojení si cizí věci, resp. nebylo objasněno, zda vůbec a jakým způsobem žalobce se svěřenými prostředky nakládal. Vzhledem k tomu, že ke zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání došlo po vydání prvostupňového rozhodnutí, zabýval se správně žalovaný otázkou, zda závěry uvedené ve zrušujícím usnesení vyvracejí správnost úvahy služebnímu funkcionáři o tom, že jednání žalobce má znaky trestného činu. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný správně na základě kontroly jednotlivých bankovek vyhodnotil, že se žalobce zpronevěry dopustil, neboť vše nasvědčuje tomu, že s nimi neoprávněně manipuloval, nahradil je jinými bankovkami a následné vydání finanční hotovosti bylo toliko náhradou škody, která vznikla UBS.

[8] K námitce o nenaplnění znaků zavrženíhodného jednání městský soud zdůraznil ve shodě se správními orgány, že od policistů nelze očekávat, že budou sami porušovat zákon a dopouštět se jednání, za které jiné postihují, přičemž takové jednání je u občana, jenž se jako policista zavázal, že tak jednat nebude, zavrženíhodné o to více, vykazuje-li znaky trestného činu. Poukaz žalobce na možný postih pokladníka UBS městský soud shledal nepřipadným, účelovým a neodpovídajícím skutkovému stavu, který byl správními orgány zjištěn. Odmítl rovněž poukaz žalobce na to, že členské příspěvky měly být hrazeny základní organizaci UBS a že služební funkcionáři nevysvětlili, proč bylo právě žalobci přisouzeno postavení pověřeného člena, jakož i tvrzení, že nebyl povinen k odvádění přijatých členských příspěvků. Tím, že přijímal členské příspěvky, fakticky vykonával funkci osoby pověřené k jejímu vybírání, a proto byl povinen zajistit, aby se tyto dostaly do dispozice UBS.

[9] Z obou rozhodnutí je zřejmé, jakého jednání se žalobce dopustil a že vybrané příspěvky vydal až na základě výzvy GIBS. Nedostatky výzvy pokladníka základní organizace UBS shledal městský soud míjejícími se s podstatou věci. Nadto žalobce nebylo nutno oficiálně k čemukoliv vyzývat, neboť dle stanov UBS měl povinnost tyto platby

odvést. Vzhledem k postavení základní organizace a UBS, kdy je ze stanov UBS zřejmé, že základní organizace je základním organizačním článkem UBS, správní orgány nepochybily, pokud za poškozenou vzaly odborovou organizaci UBS jako celek. K vyloučení žalobce z UBS v souladu se závěry žalovaného uvádí, že tato otázka je v projednávané věci bezpředmětná, neboť nemá souvislost s posouzením splnění podmínek § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Ani obecný poukaz na konflikty se služebním funkcionářem na tomto nemůže ničeho změnit. Totožný postoj zaujal i k tvrzeným nedůvodným rozdílům v rozhodování služebního funkcionáře, neboť městskému soudu nejsou známy žádné bližší okolnosti jiného případu, namítaného žalobcem. Ostatní námitky již pouze opakovaly dříve namítané skutečnosti, městský soud se k nim proto vyjádřil pouze stručně s odkazem na dříve uvedené závěry.

III.

[10] Proti v záhlaví uvedenému rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) velmi rozsáhlou kasační stížnost (čítající 38 stran textu) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel má za to, že zákon o služebním poměru pro předmětné propuštění ze služebního poměru stanovuje kumulativní podmínky, které musí být současně naplněny. Druhá z podmínek, tedy zavrženíhodné jednání, fakticky kompenzuje i podmínku první, neboť služební slib je svým rozsahem natolik široký, že každé zavrženíhodné jednání příslušníka musí být vždy porušením služebního slibu. Má za to, že v takovém případě musí správní orgány ve smyslu ustanovení § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností, a to i v případě, že jako první úkon v řízení o propuštění provede správní orgán prvního stupně přímo doručení rozhodnutí o propuštění příslušníkovi. Nesouhlasí s textem výroku rozhodnutí o propuštění, neboť je z něj patrné, že se správní orgán prvního stupně odvolává na usnesení o zahájení trestního stíhání stěžovatele, které vydala GIBS.

[12] Stěžovatel uvádí, že rozhodnutí o zahájení trestního stíhání policejního orgánu je rozhodnutím procesním v oblasti práva trestního. Pro zákonnost takového rozhodnutí postačí tzv. „vyšší míra pravděpodobnosti podezření“, na rozdíl od zjištění bez důvodných pochybností, které judikatura soudů vysvětluje „postavením na jisto, resp. bez rozumných pochybností“. Polemizuje, zda může správní orgán zjistit stav bez důvodných pochybností z rozhodnutí, které je procesním rozhodnutím v právu trestním a pro jehož kvalitu postačí vyšší míra pravděpodobnosti zjištěného podezření. Správní orgán prvního stupně učinil jako první úkon v řízení doručení rozhodnutí o propuštění stěžovateli ve smyslu ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru. Podle stěžovatele je vyloučeno, aby správní orgán prvního stupně činil „nulté“ úkony dokazování, podával žádosti, nahlížel do spisu apod. Stěžovatel se nedozvěděl ani o zahájení řízení o propuštění, první informaci pro něj bylo právě doručení rozhodnutí o propuštění. Ke své obraně může aktivně jednat až v rámci odvolacího řízení. Správní orgán v prvním stupni při vydání rozhodnutí o propuštění nevyčkal ani na nabytí právní moci doručeného rozhodnutí o zahájení trestního stíhání stěžovatele. V průběhu odvolacího řízení ve věcech služebního poměru pak zrušil dozorující státní zástupce rozhodnutí policejního orgánu o zahájení trestního stíhání stěžovatele. Žalovaný přesto rozhodl tak, jak rozhodl. Jednání, které nemá znaky trestného činu,

pokračování

nemůže v právu správním vykazovat znaky trestného činu. Za uvedených okolností nemohl žalovaný rozhodnout bez důvodných pochybností. Propuštění stěžovatele ze služebního poměru ve správním řízení nemůže být odůvodněno nezákonným, zrušeným rozhodnutím v trestním řízení. Poukazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, sp. zn. 10 As 87/2014-65.

[13] Stěžovatel namítá, že se městský soud nezabýval předběžnými právními otázkami, týkajícími se založení a vzniku základní organizace UBS, jeho členství a postavení předsedy základní organizace, členství dalších osob, jeho vyloučení z UBS, určení osoby oprávněné žádat po něm vydání vybraných členských příspěvků a jeho vázanosti finančním řádem UBS. Až po jejich vyřešení měl následně přistoupit k hodnocení, zda předmětné jednání má či nemá znaky trestného činu. Tvrzené jednání stěžovatele je postaveno na neodůvodněném závěru o předběžné otázce, že stěžovatel byl členem a předsedou základní organizace UBS. Založení právnické osoby však neznamená vznik takové právnické osoby, ale jen pouhý předpoklad jejího vzniku. Trvá na tom, že základní organizace UBS nikdy podle zákona a stanov nevznikla a osoby, které společnost tvořily, se nikdy nestaly členy UBS. Z uvedeného je patrné, že stěžovatel nikdy nemohl být předsedou základní organizace. Pokud základní organizace UBS řádně nikdy nevznikla, nebyla součástí mateřské organizace, a tudíž mateřské organizaci nevznikla pohledávka na část členských příspěvků. Nelze tedy dovodit, že stěžovatel mohl naplnit znaky trestného činu zpronevěry.

[14] Pokud jde o trestný čin zpronevěry, v řízení nebylo prokázáno nic k přisvojení si cizí věci. Městský soud v napadeném rozsudku opakovaně tvrdí, že má za prokázané, že stěžovatel naplnil znaky trestného činu, ale k takovým závěrům neposkytuje žádnou relevantní argumentaci. Skutečnost, že stěžovatel má věc u sebe a nenakládá s ní, nelze podřadit pod skutkovou podstatu trestného činu zpronevěry. Je nutné prokázat, jakým způsobem pachatel s věcí naložil a z tohoto stavu bezpochyby dovodit jeho úmysl. Stěžovatel měl (za předpokladu, že byl řádným předsedou ZO) finanční prostředky ve své moci oprávněně, ba dokonce byl oprávněn s nimi nakládat.

[15] U trestného činu zpronevěry je vyloučeno, aby se jej dopustil pachatel na věci zastupitelné (zde peníze), pokud má k dispozici minimálně tolik finančních prostředků, které odpovídají svěřené výši peněz. Z toho však nevyplývá, že se pachatel nemůže zpronevěry přesto dopustit, ovšem je nutné, aby srozumitelně, zcela vážně a jasně projevil svoji vůli peníze nevrátit. To, že samotné bankovky nerespektují roky vydání členských příspěvků je logické, neboť stěžovatel s finančními prostředky sice nenakládal, ale vybíral je od členů základní organizace, vrátil jim příslušné částky při platbách z větších bankovek, nespočetněkrát rozměnil bankovky vyšší hodnoty za bankovky menší hodnoty. Je absurdní závěr, že stěžovatel nakládal s finanční hotovostí pro vlastní potřebu, což má být prokázáno novějšími bankovkami k letům jejich vydání.

[16] Soud zmatečně podle stěžovatele odůvodňuje závěr, že bylo na místě propustit stěžovatele ze služebního poměru, namísto jeho zproštění výkonu služby. Správní orgán před vydáním rozhodnutí neoznámil stěžovateli, že je vedeno řízení o jeho propuštění, čímž mu odejmul právo na spravedlivý proces, pokud prvním úkonem bylo až zaslání rozhodnutí o propuštění. Takový postup služebního funkcionáře je nezákonný. Při vedení zvláštního řízení ve věcech služebního poměru je správní orgán prvního stupně oprávněn činit úkony,

zejména pak zajišťovat podklady pro vydání rozhodnutí. Nemůže však tak činit před zahájením řízení, jako učinil v projednávané věci.

[17] Stěžovatel je přesvědčen, že správní orgány obou stupňů nezákonně nahlížely do trestního spisu v době, kdy policejní orgán vedl přípravné trestní řízení a na základě takto nezákonně získaných podkladů rozhodovaly. Také poukázal na to, že trestní řízení, resp. jeho prvotní část (řízení přípravné), je zásadně neveřejné. Pokud by měl zákonodárce jiný záměr, takové oprávnění by správnímu orgánu v trestním řádu upravil. Právo nahlížet do trestního spisu mají pouze osoby uvedené v § 65 trestního řádu a správní orgán není ani jinou osobou uvedenou v daném ustanovení. Řízení tak trpělo závažnými procesními vadami, které měly za následek nezákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Soud v napadeném rozsudku ohledně nahlížení do trestního spisu správním orgánem, nesprávně uvádí, že se stěžovatel mylí a dále uvádí, že přehlédl § 65 odst. 4 trestního řádu. Je nutné zásadně odlišit postavení policisty při výkonu jeho pravomocí podle zákona o Policii ČR a odvolacího správního orgánu, v daném případě policejního prezidenta, jakožto jednajícího za stát ve služebním poměru, dle zákona o služebním poměru.

[18] Stěžovatel nezpochybňuje nezávislost trestního a správního řízení. Městský soud však bez jakéhokoli vysvětlení uvedl, že se stěžovatel dopustil jednání, které má znaky trestného činu. V celém odůvodnění však nepředkládá žádnou argumentaci, která by osvětlila, z čeho při těchto závěrech vycházel. S finančními prostředky nikdy nenakládal. Pokud by byl předsedou základní organizace, za předpokladu jejího vzniku, byl by jako statutární orgán oprávněn s finančními prostředky nakládat. I pokud někdo dobrovolně nevydá věc, na kterou má druhý dle stanov právo, nenaplnuje takové jednání znaky trestného činu zpronevěry. Pokud však věc odmítá pachatel vydat, tedy projeví svoji vůli věc nevydat, je pravděpodobné za splnění dalších okolností, že naplní znaky trestného činu zpronevěry. Městský soud nesprávně vyhodnotil právní otázku vztahující se naplnění znaků trestného činu zpronevěry, protože dobrovolné nepředání finančních prostředků jistě nenaplnuje znaky trestného činu zpronevěry. Soud nadto mylně předpokládá, že je stěžovatel automaticky vinen zpronevěrou prostředků jen proto, že proti němu byla vedena exekuce. Nevysvětlil však, kde vzal stěžovatel finanční prostředky ve výši 76 000 Kč, které dobrovolně nabídl ke kontrole orgánům činným v trestním řízení. Správní orgány i soud mylně tvrdí, že celá část členských příspěvků tvoří celou výši škody. Ze stanov však vzniká právo na část členských příspěvků mateřské organizaci a na část základní organizaci UBS. Pokud není právo uspokojeno, vzniká pohledávka, v daném případě pohledávka mateřské organizace za organizací základní, avšak pouze na část členských příspěvků.

[19] Je přesvědčen, že ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru poskytuje ochranu pouze před rozhodováním služebních funkcionářů, kdy je přímo jimi rozhodováno o skutkovém stavu, který předpokládá propuštění ze služebního poměru. Připouští, že byl v opakovaném konfliktu se služebním funkcionářem v různých kauzách, které byly negativně kritické k služebnímu funkcionáři. Má za to, že došlo k porušení § 77 zákona o služebním poměru, přesněji k vydání rozhodnutí, dle kterého bylo se stěžovatelem zacházeno nevýhodněji než s jinými příslušníky v obdobné situaci. Nesouhlasí se závěrem, že stěžovatel mohl legitimně očekávat svoje propuštění, *a contrario* jak uvádí zmatečně městský soud „nemohlo to vzbudit legitimní očekávání žalobce, že v jeho věci tak bude postupováno obdobně“.

pokračování

[20] Považuje aplikaci ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, ve spojení s ustanovením § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru za odporující předpisům vyšší právní síly, konkrétně Ústavě, právem Evropské unie a rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva. Je na místě, aby Nejvyšší správní soud zvážil podání návrhu podle § 64 odst. 3 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů, ke zrušení ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru, příp. ustanovení § 185 zákona o služebním poměru.

[21] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel opětovně argumentoval tím, že by měl správní orgán přihlédnout k tomu, že jedna z kumulativních podmínek pro propuštění ze služebního poměru již byla pravomocně vyřešena orgánem činným v trestním řízení. Přiložil zrušující usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2021, sp. zn. 44 To 192/2021, v trestní věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 46 T 24/2020.

IV.

[22] Žalovaný v obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s právními názory a závěry městského soudu. Městský soud správně posoudil právní otázky, jeho rozsudek je srozumitelný, dostatečně odůvodněný a v řízení před soudem se nevyskytla žádná vada, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí žádné nové skutečnosti ani právní názory a toliko opakuje námitky, které byly vypořádány v rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, žalovaným v napadeném rozhodnutí i v rozsudku soudu. *De facto* se jedná o souhrn odvolacích a žalobních námitek zakončený strohým konstatováním, že městský soud posoudil stěžejní právní otázky nesprávně, zmatečně a nesrozumitelně. Odkázal na své vyjádření k žalobě a následně se vyjádřil k jednotlivým bodům kasační stížnosti.

V.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných

skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[26] Stěžovatel k tvrzené nepřezkoumatelnosti namítá, že městský soud bez bližšího odůvodnění z většiny převzal závěry žalovaného v napadeném rozhodnutí, přičemž argumentaci, na níž založil své závěry, nijak blíže neodůvodnil. Jeho argumentace se zakládá na nesrozumitelných a nejasných závěrech, které jsou mnohdy spekulativní. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Subjektivní nesouhlas stěžovatele s důvody rozhodnutí proto nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[27] Městský soud se s ohledem na rozsah správní žaloby velmi podrobně zabýval předmětem sporu. Je třeba poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, podle které soud není povinen vypořádat každou dílčí námitku, pokud proti jednotlivě vzneseným námitkám vystaví vlastní ucelený argumentační systém, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí; svůj názor může případně podpořit i odkazem na napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19 nebo ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, či rovněž nález ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Městský soud důsledně reagoval na vesměs všechny namítané skutečnosti, přičemž z jeho závěru je seznatelné, jakým způsobem a z jakých důvodů rozhodl. Argumentace městského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž jeho závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě. Zdejšímu soudu není zřejmé, v čem stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť jeho námitky směřují do srozumitelných závěrů, se kterými stěžovatel subjektivně není spokojen. Městský soud řádně osvětlil, z jakého důvodu nelze stěžovatelovým tvrzením přisvědčit. Podrobně vysvětlil, z jakého důvodu je třeba přisvědčit správním orgánům, a proč nelze než akceptovat jejich postup a uvážení. Absenci vypořádání bodu 18 žaloby pak považuje Nejvyšší správní soud za nepřipadnou, neboť městský soud se s touto vypořádal v bodech 77 a násl. spolu s dalšími námitkami, jelikož základ těchto námitek je obdobný. Jak již bylo uvedeno, správní soudy nejsou povinny reagovat na všechny jednotlivé dílčí námitky, postačí, pokud jsou tyto implicitně vypořádány např. v souvislosti s jinou uplatněnou žalobní námitkou. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z rozsudku jsou seznatelné úvahy městského soudu, je z něj zřejmé, z jakých důvodů považoval žalobní námitky za nedůvodné a liché, a z jakých důvodů žalobu zamítl.

pokračování

[28] Mezi účastníky je skutkový stav nesporný potud, že stěžovatel přijaté peněžní prostředky nikomu neodevzdával. Sporné je, zda byly naplněny předpoklady pro propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a zda se stěžovatel dopustil zavrženíhodného jednání vykazujícího znaky trestného činu zpronevěry.

[29] Podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru v rozhodném znění příslušník musí 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.

[30] Podle § 180 odst. 1 téhož zákona služební funkcionář je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Dle odst. 2 je důkazem vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořízená dokumentace skutkového děje.

[31] Podle § 184 odst. 1 téhož zákona zvláštní řízení je 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 odst. 2 může být prvním úkonem 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.

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce o předčasnosti řízení o propuštění stěžovatele ze služebního poměru, kdy správní orgány vycházely z nepravomocného usnesení o zahájení trestního stíhání. Městský soud se touto námitkou dostatečně zabýval v bodech 100 až 107. Ze zákona o služebním poměru ani z jiného právního předpisu nevyplývá, že by služební orgán měl povinnost vyčkat do právní moci rozhodnutí v trestním řízení. Podle § 184 zákona o služebním poměru je pak zvláštní řízení zahájeno dnem, kdy ředitel bezpečnostního sboru učiní první úkon vůči účastníkovi řízení, kterým může být právě doručení rozhodnutí o propuštění. Z uvedeného ustanovení nelze dovodit vazbu na trestní řízení, kterou stěžovatel ve své argumentaci *de facto* presumuje. Zatímco § 42 odst. 1 písm. a) - c) mají bezprostřední vazbu na probíhající trestní řízení, u důvodu pro propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona tomu tak není a je předpokládáno „toliko“ zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu.

[33] K tomu se pojí námitka, zda může žalovaný správní orgán v případě zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání pro nenaplnění znaků trestného činu přesto dospět k závěru, že jednání vykazuje znaky trestného činu, a je na místě postupovat podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru (služebnímu funkcionáři ani nebyla dána možnost postupovat dle jiného ustanovení zákona). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tato právní otázka byla vypořádána v předchozích řízeních právě se zohledněním nezávislosti řízení ve věcech služebního poměru a trestního řízení. Městský soud se při vypořádání této námítky zabýval i dalšími okolnostmi, a to zejména tím, zda se žalovaný zabýval otázkou, zda závěry uvedené ve zrušujícím usnesení státního zástupce vyvracejí správnost úvahy správního orgánu prvního stupně o tom, že jednání žalobce má znaky trestného činu, a zda žalovaný provedl

další dokazování, či zda správní orgán prvního stupně porušil právo na spravedlivý proces tím, že prvním úkonem v řízení bylo právě doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 87/2014-65 ze dne 24. 9. 2015). Je k tomu třeba uvést, že zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání není důvodem pro konstatování nezákonnosti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Ze zrušujícího usnesení o zahájení trestního stíhání nevyplynou žádné závěry, které by mohly jakkoliv vyvrátit úvahy správních orgánů o naplnění znaků trestného činu. Je pravdou, že žalovaný provedl poměrně rozsáhlé dokazování. Stěžovatel však přesto namítá, že správní orgány ani soud nezjistily stav věci bez důvodných pochybností.

[34] K námitce absence posouzení předběžných otázek se zdejší soud vyjádří toliko okrajově, neboť nesdílí přesvědčení stěžovatele, že bez jejich posouzení nelze řádně zjistit skutkový stav věci. Stěžovatel namítá, že soud nevyřešil komplex otázek týkajících se založení a vzniku základní organizace UBS, jeho členství a postavení předsedy základní organizace, členství dalších osob, jeho vyloučení z UBS, určení osoby oprávněné žádat po něm vydání vybraných členských příspěvků a jeho vázanosti finančním řádem UBS. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že soubor těchto otázek nemá z hlediska posouzení, zda jednání stěžovatele naplňuje znaky trestného činu zpronevěry, zásadní význam. Zůstává skutečností, že vybrané peněžní prostředky stěžovatel jako předseda základní organizace přijal od členů UBS, kteří mu je odevzdali s přesvědčením, že se jedná o členské příspěvky. Bez ohledu na úvahy, zda základní organizace UBS byla toliko založena, ale nevznikla, a bez ohledu na to, zda sám stěžovatel a ti, od nichž přijal peněžní prostředky jako členské příspěvky, byli či nebyli v právním smyslu členy a stěžovatel zároveň předsedou nejen založené, ale i vzniklé základní organizace. Nic to nemění na skutečnosti, že z hlediska stěžovatele byly přijaté peněžní prostředky cizí svěřenou věcí a že jejich účelem bylo stát se součástí majetku UBS podle hlavy VI jejich stanov. Výše příspěvku činila podle čl. V bod 1 finančního řádu 500 Kč, přičemž podle čl. V bod 3 finančního řádu část ve výši 400 Kč byla UBS a část ve výši 100 Kč byla příjmem základní organizace UBS. Podle čl. VII bod 1 finančního řádu měly být vybrané členské příspěvky uloženy na bankovním účtu UBS. Ze spisu vyplývá, že základní organizace UBS neměla zřízen bankovní účet, ačkoli bylo povinností obviněného uložit vybrané členské příspěvky v plné výši na účet UBS. To ale stěžovatel neučinil, vybrané členské příspěvky držel ve své dispozici a již tím jednal v rozporu s finančním řádem.

[35] K námitce o nenaplnění znaků trestného činu zpronevěry zdejší soud uvádí, že tato otázka byla v průběhu celého řízení detailně zkoumána na všech úrovních, přičemž její posouzení vycházelo i z judikatury a odborné literatury. Jedním ze znaků přisvojení si věci se rozumí získání možnosti trvalé dispozice s věcí, která byla dané osobě svěřena, přičemž ta jí je svěřena zpravidla s tím, aby s ní určitým způsobem nakládala. Přisvojením si cizí věci je zpravidla oprávněná osoba vyloučena z dispozice s touto věcí. Stěžovatel v projednávané věci získal dispozici nad věcmi, které mu byly svěřeny, aby s nimi naložil určitým způsobem, přičemž s nimi naložil v rozporu s jejich účelem. Současně přijaté prostředky dobrovolně nevydal a učinil tak až v důsledku nastalých okolností. Při posuzování naplnění znaků trestného činu zpronevěry pak správní orgány ani městský soud nemohly dospět k jinému závěru, než konstatovat, že tyto podmínky byly splněny. Tvrzení stěžovatele, že byl oprávněn nakládat s finančními prostředky, je v rozporu s vnitřními předpisy UBS, neboť měl právo nakládat s peněžními prostředky pouze do výše finančních prostředků

pokračování

náležících základní organizaci UBS. Z uvedeného tedy nevyplývá neomezená možnost stěžovatele nakládat se všemi finančními prostředky v rozporu s účelem, k němuž byly vybrány. Z doposud zjištěného se jeví, že si stěžovatel neoprávněně přisvojil svěřené finanční prostředky, které nepoužil k oprávněnému účelu. Byla tak splněna jedna z podmínek propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a sice jednání mající znaky trestního činu. Městský soud dostatečně vysvětlil, jakým způsobem bylo bezpečně prokázáno přisvojení si cizí věci. Pokud správní orgány dostatečně posoudily a odůvodnily své závěry, byl postup městského soudu, který se s jejich závěry ztotožnil a doplnil je dalšími důvody, naprosto dostačující. *„Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130). Z rozsáhlého odůvodnění rozsudku městského soudu je bezpečně zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti prokazují přisvojení si věci žalobcem. Co se pak týče bankovek, bylo bezpečně prokázáno, že stěžovatel původní bankovky vybral jako členský příspěvek a tyto následně nahradil bankovkami jinými. Neobstojí tvrzení, že stěžovatel veškeré příspěvky, které v hotovosti vybral, uložil do pokladny, kde zůstaly. Členové UBS nepochybně při odvádění členských příspěvků předpokládali, že tyto budou UBS odvedeny. Tomu dopovídá i konstantní judikatura Nejvyššího soudu, např. rozsudek ze dne 20. 8. 2014, sp. zn. 7 Tdo 767/2014 nebo ze dne 19. 4. 2006, sp. zn. 6 Tdo 257/2006. Ani argumentace požadující zkoumat, zda byl stěžovatel schopen peníze k výzvě neprodleně vydat, není případná. Podstatné je, jak stěžovatel jednal (po dobu 6 let neodváděl platby UBS) a jaký byl jeho úmysl. Městský soud i služební funkcionáři náležitě zkoumali také tvrzený důvod nevrácení peněz. Zbývá připomenout, že stěžovatel peněžní prostředky vydal až policejnímu orgánu.

[36] Ke specifickým zvláštním řízení podle § 183 a násl. zákona o služebním poměru a posouzení městským soudem je třeba zdůraznit, že vypořádání námitek je třeba hodnotit jako celek. Nelze bez dalšího uzavřít, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces a že takové rozhodnutí je nepřiměřené, pokud správní orgán výslovně neuvedl, z jakého důvodu volil jako první úkon v řízení doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Městský soud se s tímto řádně vypořádal, přičemž odkázal na napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovaný důvodně s ohledem na veškeré okolnosti přistoupil k tomuto způsobu zahájení řízení. Za situace, kdy zákon o služebním poměru umožňuje za podmínky řádného zjištění skutkového stavu přistoupit k doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru coby prvnímu úkonu v řízení, nemusí služební funkcionář v rozhodnutí provádět úvahy o tom, z jakého důvodu takto postupoval a proč tím nedošlo k nezákonnému omezení práva na spravedlivý proces. Tomu konvenuje i judikatura správních soudů, která akcentuje v takové procesní situaci přesunutí možnosti obrany příslušníka až do odvolací fáze řízení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 8 As 13/2012 nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 65 Ad 3/2016).

[37] Stěžovatel namítal, že služební funkcionář nebyl oprávněn provádět tzv. „nulté“ úkony před vydáním rozhodnutí o propuštění, pokud toto rozhodnutí mělo být prvním

úkonem v řízení. S tímto souvisí i otázka nahlížení do trestního spisu. Správní orgány i městský soud se této otázce ve svých rozhodnutích dostatečně věnovaly. Lze proto pouze doplnit, že i z rozhodovací činnosti správních soudů rozhodujících ve věcech služebního poměru plyne, že dokazování prostřednictvím listin pořízených z trestního řízení je v souladu se zákonem. Z logiky věci mohou být tyto listiny získány právě nahlédnutím do spisu GIBS a zpravidla se bude jednat o kroky před vydáním rozhodnutí. Tyto závěry potvrdil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 21. 5. 2020, č. j. 6 As 7/2016-79 a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 285/2018-30. Z nich vyplývá oprávněnost služebního funkcionáře vycházet z podkladů získaných v souběžně vedeném trestním řízení. Právě podklady z trestního řízení mohou být nezbytné pro posouzení, zda jednání příslušníka má znaky trestného činu. Stejně tak v projednávané věci nedošlo ke zneužití pravomocí vyplývajících ze zákona o Policii ČR, neboť žalovaný využil dokumenty shromážděné GIBS za účelem rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, přičemž tyto úkony činila osoba pověřená plnit konkrétní služební úkol.

[38] Námitka neověření tvrzení pokladníka pana D. stran toho, jakým způsobem má být s penězi naloženo, není relevantní, neboť stěžovatel fakticky vykonával funkci osoby pověřené k vybírání členských příspěvků, pročez byl povinen zajistit, aby se vybrané členské příspěvky dostaly do dispozice UBS. K úvahám stěžovatele, komu vznikla škoda, Nejvyšší správní soud uvádí, že ani její posouzení není nezbytně nutné pro určení povahy jednání stěžovatele a zda byl naplněn důvod, pro který byl propuštěn ze služebního poměru. Lze však přijmout názor městského soudu, který má za to, že škoda vznikla mateřské organizaci UBS, neboť základní organizace je na ní závislá a bez ní by nemohla vzniknout. Ke způsobené škodě lze uvést, že správní orgány správně určily její výši, pokud sečetly způsobenou škodu všem případným poškozeným, neboť ta byla způsobena jedním skutkem. K námitce, zda byl stěžovatel vyzván k vydání peněžních prostředků, pak zdejší soud stručně uvádí, že nikdo nebyl povinen stěžovatele k jejich vydání vyzývat, neboť to bylo jeho povinností. Konkludentně zastával funkci osoby pověřené k výběru členských příspěvků, jak sám ostatně v kasační stížnosti nerozporuje, a tyto měl dle finančního řádu UBS povinnost odvést, a to nejpozději do 30. 4. daného kalendářního roku, tedy bez nutnosti výzvy.

[39] Žalovaný nepopírá, že skutek popsany v rozhodnutí o propuštění není zcela totožný se skutkem, pro který bylo se stěžovatelem nově zahájeno dne 24. 9. 2019 trestní stíhání, a pro který byl uznán vinným trestním rozsudkem. To však nic nemění na povaze vytýkaného jednání žalobce. Nadto je třeba podotknout, že Nejvyšší soud usnesením ze dne 17. 8. 2022, sp. zn. 7 Tdo 573/2022, odmítl dovolání stěžovatele proti usnesení Městského soudu ze dne 2. 3. 2022, č. j. 44 To 192/2021-1426, kterým bylo zamítnuto odvolání proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4, kterým byl žalovaný shledán vinným z přečinu zpronevěry. K odkazu na případ jiného příslušníka bezpečnostního sboru pak zdejší soud pouze podotýká, že stěžovatel nemohl legitimně očekávat, že bude v jeho případě postupováno stejně, neboť v tamní věci se jednalo o zcela odlišný skutek.

[40] Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby zvážil podání návrhu podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na zrušení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru, příp. § 185 zákona o služebním poměru. Zdejší soud neshledal důvody předložení návrhu na zrušení těchto ustanovení Ústavnímu soudu, neboť možnost doručení

pokračování

rozhodnutí o propuštění coby prvního úkonu v řízení a s tím neodvratně spojené vyloučení procesních práv účastníka řízení je vyváženo vysokým důkazním standardem – povinnost zjistit stav bez důvodných pochybností, a možností uplatnění procesních práv účastníka řízení v odvolacím řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 8 As 13/2012). Aplikaci § 183 a § 184 zákona o služebním poměru Nejvyšší správní soud opakovaně posuzoval rovněž např. v rozhodnutí ze dne 9. 12. 2010, č. j. 6 Ads 56/2010-89, ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 Ads 77/2013-54, ze dne 11. 10. 2016, č. j. 7 As 111/2016-49 nebo ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 114/2018-33.

[41] Lze tedy uzavřít, že se Nejvyšší správní soud s podrobnou argumentací a závěry městského soudu plně ztotožňuje a ve výše uvedeném ji toliko doplňuje. V podrobnostech proto odkazuje na napadený rozsudek městského soudu, neboť smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené.

[42] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. května 2023

David Hipšr
předseda senátu