



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Mgr. J. Š.**, zastoupený JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování**, se sídlem Policejní prezidium České republiky, Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2020, čj. PPR-8785-4/ČJ-2020-990131, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2020, čj. 11 Ad 8/2020-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozhodnutím ředitele Národní centrály proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování ze 14. 1. 2020, č. 46/2020, č. spisu 3762, (dále „rozhodnutí služebního funkcionáře“) propuštěn ze služebního poměru s odůvodněním, že jako příslušník Policie ČR v době nejméně od 2. 2. 2018 do května 2019 v rámci své kandidatury jako nezávislý kandidát za politickou stranu *Česká pirátská strana* pro volby do zastupitelstva města Děčín, dále jako zastupitel města Děčín a dále jako odborný konzultant České pirátské strany opakovaně aktivně vystupoval jménem této politické strany, na její podporu a opakovaně vykonával činnost v její prospěch, čímž porušil § 47 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o

služebním poměru“). Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí služebního funkcionáře.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Podle městského soudu není § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozporu s ústavním pořádkem. Článek 44 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) výslovně umožňuje omezit příslušníkům bezpečnostních sborů právo zakládat politické strany a hnutí (dále „politické strany“) a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2 Listiny). S ohledem na specifika jejich postavení (mohou při výkonu služby použít zbraň; policejní orgány patří mezi orgány činné v trestním řízení) je zásadní, aby byli při výkonu služby nestranní a měli tak důvěru veřejnosti. Nelze přisvědčit argumentu žalobce, podle něhož je § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozporu s principem rovnosti z důvodu, že soudcům a státním zástupcům členství v politických stranách zakázáno není. Postavení příslušníků bezpečnostních sborů a soudců není srovnatelné (příslušníci bezpečnostních sborů např. podléhají na rozdíl od soudců striktní hierarchické struktuře), čehož si byl vědom i ústavodárce, jestliže u různých profesí umožnil na základě čl. 44 Listiny omezit různá politická práva. Zákaz členství příslušníků bezpečnostních sborů v politických stranách neodporuje ani čl. 4 odst. 4 Listiny. Článek 44 Listiny totiž přímo umožňuje omezení dotčených práv a soudu nepřísluší posuzovat, zda by bylo transparentnější takové členství umožnit, neboť taková úvaha přísluší zákonodárci. Přesto je důležité uvést, že atribut důvěry v nestrannost příslušníků bezpečnostních sborů při výkonu jejich funkce v každém případě nespočívá jen v jejich faktickém jednání, ale i v tom, jak jsou vnímáni veřejností. Již pouhé (pasivní) členství příslušníka v politické straně by mohlo snadno narušit důvěru občanů v jeho nestrannost při výkonu funkce.

[4] Při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru není podle městského soudu prostor pro posuzování, zda příslušník skutečně ohrozil zájem na nestrannosti výkonu služby chráněný daným ustanovením. Pokud byl příslušník členem politické strany, popřípadě vykonával činnost v její prospěch, byl by bez dalšího naplněn důvod pro jeho propuštění podle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru. Odkazy žalobce na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu nejsou přílehlavé. Ústavní soud nálezem z 11. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, zrušil § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru nikoli z důvodu, že dané ustanovení zakazovalo příslušníkům bezpečnostních sborů výkon výdělečné činnosti, ale z důvodu, že zákonodárce v daném ustanovení připustil výjimky z tohoto zákazu, avšak jejich rozsah zcela ponechal na interním aktu. Podle daného nálezu musely správní soudy do přijetí nové právní úpravy při posuzování žalob postupovat podle určitých hledisek, která Ústavní soud vymezil, a proto následně Nejvyšší správní soud v rozsudku z 24. 10. 2018, čj. 6 As 176/2017-96, č. 3831/2019 Sb. NSS, zkoumal, zda výdělečná činnost dotčená v dané věci ohrozila zájem na nestrannosti výkonu služby. Po přijetí nové právní úpravy však takové úvahy správním soudům již nepřísluší, jelikož podle této právní úpravy uděluje k vykonávání jiné výdělečné činnosti souhlas služební funkcionář, který podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru bere v potaz tři tam vyjmenované okolnosti. Ustanovení § 47 odst. 1 žádné obdobné podmínky jako § 48 odst. 2 neobsahuje a soudu nedává prostor pro to, aby v každém jednotlivém případě posuzoval, zda členství v politické straně či výkon činnosti v její prospěch ze strany konkrétního příslušníka ohrozil zájem na nestrannosti výkonu služby. Zároveň § 42 odst. 1 písm. f)

pokračování

zákona o služebním poměru stanoví, že příslušník *musí* být propuštěn, jestliže porušil omezení stanovená v § 47 téhož zákona, tj. bez ohledu na to, zda svým jednáním ohrozil zájem spočívající v nestrannosti výkonu služby či nikoliv.

[5] Dále podle městského soudu neobstojí žádný z argumentů žalobce, podle nichž svým konkrétním jednáním neporušil § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pokud zákon příslušníkovi zakazuje být členem politické strany či jednat v její prospěch a zároveň počítá s tím, že se příslušník může stát obecním zastupitelem, je nutné posoudit, jaká činnost příslušníka je ještě součástí jeho pasivního volebního práva (kandidatury a výkonu mandátu zastupitele) a jakou je již třeba označit za *činnost ve prospěch politické strany*. Toto slovní spojení je třeba vykládat s ohledem na účel a smysl daného ustanovení, tj. na požadavek zajistit apolitičnost bezpečnostních sborů a důvěru veřejnosti v nestrannost jejich příslušníků, ale i celých bezpečnostních sborů. Samu účast na kandidátní listině politické strany nelze považovat za činnost ve prospěch politické strany, ale takovou činností by byla činnost v jejích orgánech, organizace veřejných vystoupení, vybírání finančních příspěvků pro politickou stranu a podobně.

[6] Žalovaný podle městského soudu správně vyhodnotil, že spravování facebookových stránek České pirátské strany a zveřejňování příspěvků na ní je nutné posoudit jako činnost ve prospěch politické strany. Pokud jde o finanční příspěvek 25 000 Kč, který byl pro žalobce odsouhlasen krajským fórem Ústeckého kraje České pirátské strany, žalovaný dospěl ke správnému závěru, že i když žalobce tento finanční příspěvek nevyužil a tento příspěvek měl sloužit např. na vypracování znaleckého posudku, Česká pirátská strana by pravděpodobně nerozhodla o podpoře činnosti žalobce jakožto obecního zastupitele v Děčíně, kdyby pro ni nebyl prospěšný. Samo jednorázové poskytnutí finančního příspěvku, který žalobce ani nečerpal, však nemohlo vést k závěru, že žalobce vykonával činnost ve prospěch politické strany. Účast žalobce na jednání resortního týmu bezpečnost a vnitro České pirátské strany je nutno hodnotit jako činnost ve prospěch politické strany, jelikož v takovém případě se příslušník aktivně podílí na činnosti politické strany a jeho jednání je proto třeba vnímat jako činnost v její prospěch. Činností ve prospěch politické strany bylo i to, když žalobce za Českou pirátskou stranu v rámci volební kampaně podepsal smlouvu o zajištění uměleckého vystoupení, tedy za danou stranu právně jednal. Činnost žalobce je kromě toho nutno posuzovat v jejím souhrnu, nikoliv odděleně. To, že žalobce na zastupitelstvu pronesl slova „*my Piráti*“, by např. samo o sobě nebylo možné označit za činnost ve prospěch politické strany, neboť slovní vyjádření podpory určité politické straně takovou činností není. Z napadeného rozhodnutí a správního spisu ovšem vyplývá, že žalobce byl propuštěn na základě celého souhrnu jednání, do kterého žalovaný zařadil „(...) označování ‚*my piráti*‘ a nošení odznaků pirátské strany, přes zveřejňování příspěvků na facebooku pirátské strany v Děčíně, organizaci činností pirátské strany a organizací akcí pirátské strany, až po podpis smlouvy za pirátskou stranu a účast na resortním týmu pirátské strany, kterého se měl (...) výhledově účastnit jako stálý host a vyjadřovat se k legislativním návrhům.“ Některé tyto činnosti samostatně (např. účast na resortním týmu) a následně i ve svém souhrnu lze pod pojem „činnost ve prospěch politické strany“ podřadit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[8] Protiústavnost § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru spatřuje v tom, že na rozdíl od příslušníků bezpečnostních sborů není soudcům a státním zástupcům zakázáno členství v politických stranách, což porušuje princip rovnosti podle čl. 1 Listiny. Východiskem by bylo buď zavést stejný zákaz i pro soudce a státní zástupce, nebo zrušit § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Soud by tedy měl podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebo § 24 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, a § 80 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

[9] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož se při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru neposuzuje, zda příslušník ohrozil zájem na nestrannosti výkonu služby chráněný daným ustanovením. Tento závěr je v rozporu s rozsudkem NSS čj. 6 As 176/2017-96, který se týkal hasičky propuštěné pro porušení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru a v němž soud konstatoval, že hasička sice formálně zákon porušila, neboť vykonávala podnikatelskou činnost, ale v této činnosti nebylo možné spatřovat ohrožení zájmu na řádném výkonu služby, který § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru chrání. Nejvyšší správní soud tedy připustil, že je namístě zkoumat, zda danou činností došlo či nedošlo k ohrožení zájmu, který zákon o služebním poměru chrání. V případě stěžovatele k žádnému ohrožení nestrannosti při výkonu služby nedošlo, což ani žalovaný a městský soud netvrdili.

[10] Absolutní zákaz členství v politické straně stanovený v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. To, že takový zákaz není potřeba, je potvrzeno tím, že od roku 2002, kdy je v platnosti zákon o soudech a soudcích, nelze shledat, že by členství soudců či státních zástupců v politických stranách mělo jakýkoliv nežádoucí dopad na jejich nestrannost a nezávislost. Je tedy nezbytné dát tuto možnost i příslušníkům bezpečnostních sborů a nikoliv *a priori* tvrdit, že by tím byla narušena důvěra veřejnosti a nestrannost výkonu služby. Služební funkcionáři mají jiné účinné prostředky, jak zachovat nestrannost a nezávislost výkonu služby, které jsou citlivější a spravedlivější než § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru [jde např. o povinnost zdržet se jednání, které může ohrozit důvěru v nestranný výkon služby zakotvenou v § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, jejíž nedodržení lze sankcionovat odnětím služební hodnosti].

[11] Stěžovatel městskému soudu také vytýká, že ačkoliv konstatoval, že otázka výkladu pojmu „činnost ve prospěch politické strany“ nebyla v judikatuře řešena, tuto skutečnost při rozhodování nevzal v potaz. Pokud totiž daná problematika nebyla dosud správními soudy řešena, měl by být zaujat výklad ve prospěch stěžovatele v souladu se zásadou *in dubio pro reo*. Ač jde o zásadu trestního práva, je třeba ji uplatnit i v nynější věci s ohledem na její ústavní rozměr, chybějící pokyny policejního prezidenta, které by danou problematiku vysvětlovaly či upravovaly, i chybějící judikaturu vyšších soudů. Pokud tedy není jasné prokázáno, že stěžovatel porušil § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, je třeba v pochybnostech upřednostnit jeho práva podle čl. 21 Listiny. Co se týče finančního příspěvku ve výši 25 000 Kč, ten nikdy nebyl určen přímo pro zastupitele a stěžovatel ani žádnou částku nečerpal. Pokud jde o účast stěžovatele na jednání resortního týmu, stěžovatel nebyl členem tohoto týmu, uvedená činnost neměla nic společného s jeho služebním zařazením a nemohla jakkoli vést ke střetu jeho osobních a politických zájmů se zájmy služby. Nejednalo se o ovlivňování legislativní strategie České pirátské strany, ale o ryze odbornou činnost, která se týkala výlučně novely zákona o služebním poměru. Příslušníci sdružující se v odborových

pokračování

organizacích působících u Policie ČR také běžně jednají s představiteli politických stran ve snaze prosadit návrhy na změnu zákona o služebním poměru.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Pokud jde o namítané rozdílné zacházení mezi příslušníky bezpečnostních sborů a soudci a státními zástupci, nelze srovnávat civilní osoby, kterými jsou státní zástupci a soudci, s příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky, kteří ve služebním poměru podléhají striktně hierarchické struktuře spojené s povinností uposlechnout rozkaz a nosit zbraň. Rozdíl v požadavcích na apolitičnost neplyne z podobnosti činností (např. z podobných činností soudů, státních zástupců a policejních orgánů jako orgánů činných v trestním řízení), ale z odlišného právem daného osobního stavu. Z důvodu specifik služebního poměru nejsou příslušníci bezpečnostních sborů ve stejném postavení jako soudci a státní zástupci.

[13] Ohledně nutnosti při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru posuzovat, zda v konkrétním případě došlo k porušení či ohrožení nestrannosti výkonu služby, žalovaný souhlasí s městským soudem, že judikatura citovaná stěžovatelem není přiléhavá. Porušení omezení stanovených v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru je kategorické a služební funkcionář nemá možnost volby, zda při naplnění zákonných podmínek k propuštění přistoupí, či nikoliv. Nepřísluší mu hodnotit konkrétní obsah vykonávané činnosti, její materiální stránku či případný škodlivý následek.

[14] Pokud jde o posouzení jednání stěžovatele jako činnosti ve prospěch politické strany, nemůže být relevantní, že otázka výkladu tohoto pojmu dosud nebyla řešena judikaturou. Jednání stěžovatele nelze posuzovat méně přísně jen proto, že jeho případ je jedním z prvních svého druhu. Z jednání stěžovatele je jednoznačně zřejmé, že vykonával činnosti ve prospěch politické strany. Použití trestněprávní zásady *in dubio pro reo* není namístě, neboť tato zásada by mohla být relevantní např. v řízení v kázeňských věcech, což však není projednávaný případ. Ve věci stěžovatele pak zejména nevznikly žádné pochybnosti o tom, že vykonával činnost ve prospěch České pirátské strany. Stěžovatelem požadovaný interní akt, který by upřesňoval činnosti považované za činnosti ve prospěch politické strany, by byl nadbytečný, neboť policisté nesmějí vykonávat žádnou činnost ve prospěch politické strany, a to bez ohledu na to, zda se jedná o tisk vizitek, vyzvedávání pošty, podpisy smluv či účast v resortních týmech politických stran.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

Protiústavnost § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru

[16] Podle čl. 20 odst. 2 Listiny mají občané právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

[17] Podle čl. 44 Listiny zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, též právo uvedené v čl. 27 odst. 4; příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil též práva uvedená v čl. 18, 19 a čl. 27 odst. 1

až 3, pokud souvisí s výkonem služby. Osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, může zákon omezit právo na stávku.

[18] Podle § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru *nesmí být příslušník členem politické strany nebo politického hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch; volební právo příslušníka tím není dotčeno.*

[19] Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval argumentací stěžovatele (spojenou s návrhem na předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy) týkající se tvrzené protiústavnosti § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, případně protiústavnosti § 24 zákona o státním zastupitelství a § 80 zákona o soudech a soudcích. Stěžovatel v podstatě spatřuje nerovné zacházení mezi příslušníky bezpečnostních sborů na straně jedné a soudci a státními zástupci na straně druhé v tom, že soudcům a státním zástupcům není zakázáno být členy politických stran, zatímco pro příslušníky bezpečnostních sborů tento zákaz stanoven je [pozn. NSS: pro soudce byl zákaz členství v politických stranách stanoven s účinností od 1. 1. 2022 v § 85 odst. 3 zákona o soudech o soudcích].

[21] Nejvyšší správní soud připomíná, že podmínka návrhového oprávnění soudu vyslovená v čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek zrušení zákona směřoval proti zákonu, „jehož má být při řešení věci použito“, je splněna, „jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední...“, případně „je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti...“ (usnesení Ústavního soudu z 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000). „Z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten (resp. jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný“ (usnesení Ústavního soudu z 18. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 37/10, bod 18). Je třeba dodat, že může nastat situace, v níž je daná podmínka splněna pouze ohledně určité části konkrétního zákonného ustanovení (srov. např. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 37/10).

[22] V této posledně zmíněné souvislosti Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru počítá se dvěma zákazy: zakazuje členství v politické straně na straně jedné a činnost ve prospěch politické strany na straně druhé. Zatímco první situace se týká formální (případně i poměrně pasivní) vazby příslušníka bezpečnostních sborů na konkrétní politickou stranu ve formě členství v takové straně, druhá situace se vztahuje k činnosti ve prospěch politické strany (tj. k aktivní účasti na jejím fungování) bez ohledu na členství.

[23] Ve stěžovatelově věci byl § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru použit pouze v části, v níž stanoví zákaz vykonávat činnost ve prospěch politických stran, a nikoli v části, v níž stanoví zákaz být členem takových stran. Stěžovatel totiž nebyl členem České pirátské strany a členství ve straně nebylo důvodem pro jeho propuštění ze služebního poměru. Ač formálně navrhl předložit Ústavnímu soudu k posouzení celé ustanovení v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, jeho argumentace (jak žalobní, tak kasační) ohledně tvrzené neústavnosti daného ustanovení se vztahuje výlučně k členství v politických stranách. V rámci této argumentace neuvedl nic, co by se týkalo činnosti ve prospěch politických stran

pokračování

ze strany příslušníků bezpečnostních sborů, resp. soudců či státních zástupců. Není přitom možné celou stěžovatelovu argumentaci týkající se členství v politických stranách bez dalšího přenést na otázku činnosti ve prospěch politických stran, neboť se jedná o kvalitativně odlišnou situaci (formální, případně i poměrně pasivní členství na straně jedné a konkrétní aktivní činnost ve prospěch politické strany na straně druhé bez ohledu na členství).

[24] S ohledem na výše uvedené tedy § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v části, v níž stěžovatel spatřuje jeho neústavnost, není ustanovením, jehož má být použito ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy, a není tedy důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu k vyřešení otázky, zda je zákaz členství v politických stranách, stanovený pro příslušníky bezpečnostních sborů, v rozporu s ústavní zásadou rovnosti. Z téhož důvodu nemohly být splněny podmínky pro předložení věci Ústavnímu soudu k vyřešení této otázky ani v řízení před městským soudem. Nebylo tedy ani nutné, aby se městský soud k dané otázce po věcné stránce vyjadřoval. Jestliže tak městský soud učinil, šlo o úvahy nadbytečné. Je zjevné, že se městský soud snažil reagovat na veškeré žalobní námitky. Ač by bylo vhodnější stěžovateli vysvětlit, že se některé jeho úvahy mívají s podstatou žalobou napadeného rozhodnutí, lze tento postup daný opatrností městského soudu a obavou z případné nepřezkoumatelnosti rozsudku, do určité míry pochopit. Nejvyšší správní soud tedy uvážil, zda tyto nadbytečné úvahy mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a dospěl k závěru, že nikoli. Pokud by část rozsudku týkající se této otázky chyběla, nemohlo by to podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu stěžovateli přivodit jakkoli příznivější procesní pozici. Vztah nyní posuzované části rozsudku s těmi ostatními totiž není takový, že by její vynechání jakkoli ovlivňovalo zbylou část odůvodnění nebo dokonce měnilo výrok. Neobsahuje žádný závěr, na němž by byly zbývající části závislé. Městský soud tedy nezatížil svůj rozsudek vadou, která by měla vliv na jeho zákonnost.

[25] Pokud jde o stěžovatelem alternativně namítanou neústavnost § 24 zákona o státním zastupitelství a § 80 zákona o soudech a soudcích, je podle Nejvyššího správního soudu zjevné, že rovněž nejde o ustanovení, jichž má být při řešení projednávané věci použito ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy a judikatury uvedené v bodě [21], takže pro předložení věci Ústavnímu soudu není žádný prostor ani v tomto ohledu.

[26] To, že se stěžovatelova ústavněprávní argumentace vztahovala výlučně k otázce členství v politických stranách, by samo o sobě pochopitelně nebylo překážkou pro to, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu tehdy, došel-li by k závěru, že je § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozporu s ústavním pořádkem v části, která se na stěžovatele uplatní (tj. zákaz činnosti ve prospěch politických stran). Pro takový postup soud ovšem důvody neshledal.

[27] Případnou protiústavnost § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v části zakazující činnost ve prospěch politických stran (spojenou s povinností soudu předložit věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy) nicméně není na místě testovat optikou čl. 44 Listiny. Ten předvídá možnost (nikoli povinnost) omezit zákonem právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2) určitým skupinám osob, jmenovitě soudcům, státním zástupcům, zaměstnancům státní správy a územní samosprávy a příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Aktivní činnost příslušníka bezpečnostního sboru ve prospěch politické strany (tj. aktivní podpora jejího fungování), bez členství v této politické straně, ovšem není podřaditelná pod pojem sdružování v politických stranách a

hnutí ve smyslu čl. 20 odst. 2 Listiny. Taková činnost by však mohla patřit pod svobodu projevu chráněnou čl. 17 Listiny, půjde-li o aktivní podporu politické strany formou psaného či mluveného slova či jiným zřetelným způsobem (mohlo by jít například i o nošení oblečení s výraznými atributy určité politické strany). I svobodu projevu však lze omezit, a to za splnění podmínek plynoucích z čl. 17 odst. 4 Listiny. Podle tohoto ustanovení omezení musí být: 1. stanoveno zákonem, 2. opatřením v demokratické společnosti nezbytným, 3. učiněno za účelem ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany mravnosti. Splnění podmínky uvedené pod bodem 1. (tzv. výhrada zákona), z níž plyne požadavek, aby omezení základního práva mělo zákonný podklad, je nesporné. Podrobněji ve však třeba se zabývat dalšími podmínkami v řadě.

[28] Jak plyne z bodu 3. uvedeného v předchozím odstavci, legitimním cílem, jehož ochranou lze odůvodnit zásah do svobody projevu, je i veřejná bezpečnost zahrnující veřejný pořádek (tedy ochranu pořádku na veřejnosti). Smyslem § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru je snaha zajistit politicky neutrální bezpečnostní sbor, což představuje předpoklad pro důvěru veřejnosti v nestranný výkon této veřejné služby. Jde o podmínky, které slovy Listiny jsou podmínkami vedoucími k zajištění veřejné bezpečnosti. Jde o cíl, který v případě příslušníků bezpečnostních sborů v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny opodstatňuje omezení svobody projevu. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva z 20. 5. 1999, *Rekvenyi proti Maďarsku*, stížnost č. 25390/94, bod 41. Šlo o případ maďarského policejního důstojníka a zároveň generálního tajemníka policejních odborů, který vystupoval proti novele maďarské ústavy, která zakazovala příslušníkům ozbrojených sil, policii a bezpečnostním složkám vstupovat do jakékoli politické strany a zapojovat se do jakékoli politické činnosti. Takový zásah do svobody projevu a sdružování podle Evropského soudu pro lidská práva naplňoval legitimní cíl depolitizace policie spadající pod veřejnou bezpečnost, což je v souladu jak se snahou o konsolidaci a udržení pluralistické demokracie v Maďarsku, tak s právem občanů očekávat, že příslušníci policie budou ve svém jednání politicky neutrální. Policisté totiž disponují donucovacími pravomocemi k regulaci chování občanů, přičemž v některých zemích jsou při výkonu svých povinností oprávněni nosit zbraně. Platí to tím spíše v Maďarsku s jeho historickou zkušeností země, kde právě příslušníci policie uplatňovali za komunistického režimu vůli vládnoucí strany a byli s ní těsně spjati. „Z českého pohledu by se dalo s nadsázkou tvrdit, že postkomunistické státy mají legitimní právo organizovat policii takovým způsobem, aby zajišťování veřejné bezpečnosti nepřipomínalo éru Veřejné bezpečnosti.“ (MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 156).

[29] Z výše uvedeného plyne, že splněna je i podmínka omezení plynoucí z čl. 17 odst. 4 Listiny uvedená výše pod bodem 2., tedy že jde o opatření v demokratické společnosti nezbytné. S ohledem na závažnost chráněné hodnoty (depolitizace policie spadající pod veřejnou bezpečnost) a historické souvislosti totiž ob stojí rozhodnutí zákonodárce nespolehat se v případě příslušníků pouze na obecnou povinnost *zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby* ve smyslu § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, ale zakotvit zákaz činnosti ve prospěch politických stran výslovně, a tedy zcela jednoznačně a předvídatelně. V zákazu obsaženém v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, jehož nedodržení pro vazbu na § 42 odst. 1 písm. f) téhož zákona vede k propuštění ze služebního poměru, nelze spatřovat

pokračování

nepřiměřený zásah do základního práva chránícího svobodu projevu zakotveného v čl. 17 Listiny.

[30] Pro úplnost je dále namístě uvést (a reagovat tak na stěžovatelovo opakované porovnávání pozice příslušníků bezpečnostních sporů a jiných veřejných činitelů), že jestliže zákon o soudech a soudcích a zákon o státním zastupitelství výslovně nezakazují soudcům a státním zástupcům vykonávat činnost ve prospěch politických stran, v žádném případě to neznamena, že soudci a státní zástupci takovou činnost bez omezení vykonávat mohou. Podle § 80 odst. 4 zákona o soudech a soudcích je totiž *soudce povinen při své činnosti mimo výkon funkce soudce a při výkonu svých politických práv si počínat tak, aby tato činnost neohrožovala nebo nenarušovala důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu* (srov. obdobně § 24 odst. 2 zákona o státním zastupitelství). V souladu s touto obecnou povinností se soudci mj. nemohou podílet na kampani politických stran, politických hnutí či volebních seskupení nebo konkrétních politiků (nálezn Ústavního soudu z 5. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 2617/15, bod 114). Soudcům je také zapovězeno např. vyjadřovat veřejnou podporu konkrétnímu politickému subjektu či programu (rozhodnutí kárného senátu NSS z 6. 6. 2016, čj. 11 Kss 6/2015-53).

[31] Omezení svobodného projevu soudců a státních zástupců na straně jedné (jak vyplývají z § 80 odst. 4 zákona o soudech a soudcích a § 24 odst. 2 zákona o státním zastupitelství) a omezení téhož práva u příslušníků bezpečnostních sborů (jak vyplývají z výslovného zákazu činnosti ve prospěch politických stran v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru), tak sleduje tentýž účel. Tím je snaha zajistit politickou nezávislost, resp. nevmešování se do politického boje osob vykonávajících tyto specifické profese. Nejvyšší správní soud přitom nemá za to, že by zákonodárce při koncipování omezení daného práva pro tyto profese postupoval nekoherentně či arbitrárně. Právní poměry výkonu každé z profesí jsou totiž předmětem zvláštní právní úpravy, která odpovídá specifickým každé profese a která za současné podoby nevyžaduje, aby bylo omezení práva svobody projevu stanoveno za zcela totožných podmínek (např. způsoby skončení poměru příslušníků bezpečnostních sborů a důvody zániku funkce soudce a státního zástupce se musí lišit už s ohledem na zvláštní požadavky vyplývající z dělby moci a požadavku na nezávislost výkonu funkce u soudců a státních zástupců). V této souvislosti je vhodné zmínit, že „činnost ve prospěch politické strany“ je příslušníkům bezpečnostních sborů zakázána pouze v případě, že nejde o výkon aktivního či pasivního volebního práva (příslušníci bezpečnostních sborů totiž mohou kandidovat mj. do zastupitelstev územních samosprávných celků a mohou být zastupiteli). Toto je jedno z oněch specifíků, kterým se právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů odlišují např. právě od právních poměrů soudců, u nichž je funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku (obce nebo kraje) vyloučena. V této souvislosti je vhodné také zdůraznit, že jestliže u soudců a státních zástupců bude činnost ve prospěch politické strany případně posuzována v kárném řízení, příslušníci bezpečnostních sborů mají v téže otázce také přístup k soudnímu přezkumu a to prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru.

Kategorická formulace § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru

[32] Co se týče námítky, podle níž je při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru třeba zkoumat, zda daná činnost skutečně ohrozila zájem na nestrannosti výkonu služby, Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že příslušník bezpečnostního

sboru poruší zákaz stanovený v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, jakmile vykoná činnost ve prospěch politické strany ve smyslu tohoto ustanovení. Dané ustanovení obsahuje bezvýjimečný zákaz takovou činnost vykonávat. Jeho porušení má vždy za následek propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru. Formulace uvedeného zákazu vskutku neponechává žádný prostor k dalšímu posuzování, zda konkrétní činnosti ve prospěch politické strany mohl být materiálně porušen zájem na nestrannosti výkonu služby (rozsudek NSS z 10. 4. 2019, čj. 9 As 46/2019-25, body 19–21, v němž soud dospěl k obdobným závěrům ohledně kategorického zákazu pro příslušníky bezpečnostních sborů být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost). Veřejnost totiž má právo při jednání s příslušníky bezpečnostních sborů očekávat, že má co dočinění s politicky neutrálními úředními osobami, které jsou stranou politického dění. Činnost příslušníků ve prospěch politických stran v intenzitě naznačené níže v bodě [33] tohoto rozsudku je tedy z povahy věci způsobilá toto očekávání narušit a je způsobilá ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, tedy ohrozit veřejnou bezpečnost.

[33] To, že se při použití § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru nezkoumá, zda by danou konkrétní činností ve prospěch politické strany mohl být materiálně porušen zájem na nestrannosti výkonu služby, ovšem neznamená, že by při použití daného ustanovení chybělo jakékoliv materiální hledisko. Takové materiální hledisko totiž spočívá v tom, že se v jednotlivém případě posuzuje, zda je konkrétní činnost příslušníka bezpečnostního „činností ve prospěch politické strany“ ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Daná činnost musí mít určitou kvalitu či intenzitu, aby mohla pod daný pojem spadat, což je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci. Půjde-li tedy o případná politická vyjádření, bude třeba je posuzovat se zřetelem k postavení příslušníka bezpečnostního sboru, obsahu výroků, jejich celkového kontextu a četnosti. Významné také bude, zda se příslušník bezpečnostního sboru bude výslovně odkazovat na svoji funkci.

[34] Stěžovatel se proto mylí, pokud se domnívá, že pakliže by byla činnost příslušníka ve prospěch politických stran podřazována *pouze* pod jednání podle § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, šlo by o výrazně citlivější a spravedlivější, ale přesto účinný (a tedy dostačující) prostředek. Je pravdou, že také porušení povinnosti plynoucí z § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, tedy povinnosti *zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby*, by mohlo vést k propuštění ze služebního poměru. Za porušení této služební povinnosti může být uložen trest odnětí služební hodnosti podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Uložení tohoto kázeňského trestu má pak podle § 42 odst. 1 písm. e) téhož zákona za následek také propuštění ze služebního poměru, neboť rovněž patří mezi taxativně stanovené důvody, pro které musí být příslušník propuštěn. Protože ale použití obou zákonných ustanovení v sobě zahrnuje individualizované posouzení případu a v závažných případech vede k propuštění příslušníka ze služebního poměru, jde v zásadě o instituty srovnatelné. Není rozhodné, že v jednom případě se zvažuje, zda konkrétní činnost je *činností ve prospěch politické strany* ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, a v druhém se posuzuje, zda jde o *jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby*.

[35] S ohledem na to, co je uvedeno v bodech [40] až [47] tohoto rozsudku, ovšem není v projednávané věci nyní namístě k takovému individualizovanému posouzení přistoupit.

pokračování

Stejně tak není úkolem soudu, aby konstruoval příklady, ve kterých by určitá činnost z hlediska její intenzity a kvality byla činností ve prospěch politické strany a ve kterých nikoli. Obecně lze pouze poznamenat, že by nikdy nemělo jít o činnost excesivní (a to ani v rámci „povolené“ kandidatury policistů do zastupitelstev územních samosprávných celků).

[36] Pokud jde o argumentaci vycházející z rozsudku NSS čj. 6 As 176/2017-96 a nálezu Pl. ÚS 24/17, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se způsobem, jakým se s danou argumentací vypořádal městský soud (srov. body 36 až 39 rozsudku městského soudu). Jak již bylo uvedeno v bodě [32] tohoto rozsudku, § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru ve vazbě na jeho § 42 odst. 1 písm. f) je kategorický. Není zde proto prostor k tomu, aby byly principy vyjádřené v nálezu Pl. ÚS 24/17 ve vztahu k § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru přenášeny navzdory textu zákona i do jeho § 47 odst. 1, kterého se tento nálezh vůbec netýkal a v němž není přítomen deficit, který vedl Ústavní soud ke zrušení § 48 odst. 2. Tímto deficitem bylo to, že toto ustanovení zákona o služebním poměru zakazovalo příslušníkům bezpečnostních sborů vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu s výjimkou činností stanovených interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů, což bylo shledáno jako rozporné s výhradou zákona a s limity delegované normotvorby. K témuž závěru ohledně nepoužitelnosti principů vyjádřených v nálezu Pl. ÚS 24/17 již Nejvyšší správní soud dospěl v kontextu § 48 odst. 1 zákona o služebním poměru stejně kategoricky stanovícího zákaz být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost (rozsudek čj. 9 As 46/2019-25, bod 21). Daný výklad byl v téže věci shledán ústavně konformním Ústavním soudem v usnesení z 22. 9. 2020, sp. zn. I. ÚS 3376/19.

[37] Pokud jde o namítané porušení zásady *in dubio pro reo* z důvodu, že § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru nebyl zatím vyložen správními soudy ani pokyny policejního prezidenta, je třeba připomenout, že tato zásada, která znamená v pochybnostech ve prospěch, se pojí pouze se skutkovými a nikoli právními otázkami. Znamená, že pokud po shromáždění všech podkladů a vyčerpání všech důkazních prostředků zůstanou v řízení pochybnosti o skutkové otázce významné pro rozhodnutí o vině přestupce, není možné jej uznat vinným. Uplatnění této zásady proto v kontextu posuzovaných otázek nepřichází do úvahy.

[38] Má-li stěžovatel na mysli zásahu *in dubio mitius*, pak je třeba připomenout, že o uplatnění této zásady, která znamená v pochybnostech mírněji, by bylo možné uvažovat jen za okolností, kdy by přicházelo v úvahu více možných a srovnatelných výkladů daného zákonného ustanovení. V takovém případě by měl být zvolen výklad mírnější, neboť to odpovídá principu plynoucímu z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou orgány veřejné moci povinny šetřit podstatu a smysl omezovaných základních práv (nálezh Ústavního soudu z 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02). Obdobný požadavek pak plyne i ze zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je třeba v pochybnostech upřednostnit svobodu, tedy výklad ve prospěch základního práva (nálezh Ústavního soudu z 22. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 2802/17, bod 30). To však není případ nyní posuzované věci, neboť výklad § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru nenabízí dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Jeho výklad provedený výše pak nevzbuzuje ani žádné pochybnosti. Samotná skutečnost, že dané ustanovení nebylo dosud předmětem výkladu ze strany soudů, není způsobila takové pochybnosti založit. Jak uvedl žalovaný, jednání stěžovatele nelze posuzovat méně přísně jen proto, že jeho případ je jedním z prvních svého druhu.

[39] Nejvyšší správní soud dodává, že vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje aplikovat ji na skutkově různé situace. Sankcionování je možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost (rozsudek NSS z 23. 8. 2018, čj. 9 As 165/2017-45, bod 26). I v trestním právu jsou některé trestné činy vyjádřeny za použití neurčitých právních pojmů (viz například trestný čin výtržnictví dle § 358 trestního zákoníku) a neplatí, že by v každém takovém případě bylo nutno obviněného osvobodit za použití restriktivního výkladu. Tím spíše pak uvedené neplatí v oblasti správního trestání, kde se nelze použití neurčitých právních pojmů vyhnout. Lze také odkázat na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 1. 2015, *Rohlena proti České republice*, č. stížnosti 59552/08, v němž soud mimo jiné uvedl: „V každém právním systému, ať už je zákonné ustanovení, včetně ustanovení trestního práva, formulováno jakkoli jasně, bude nevyhnutelně existovat prostor pro soudní výklad. Vždy bude třeba objasnit nejasné otázky a přizpůsobit se změnám situace. Nadto jistota, jakkoliv je velmi žádoucí, jde občas ruku v ruce s přílišnou nepružností; právo se tudíž musí umět přizpůsobit změnám situace (Kafkaris, č. 21906/04, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 2. 2008, § 140). Účelem rozhodování svěřeného soudům je právě rozptřlení možných přetrvávajících nejasností ohledně výkladu právních norem (tamtéž). Mimoto je v právní tradici smluvních států Úmluvy pevně zakotveno, že judikatura jako pramen práva nezbytně přispívá k postupnému vývoji trestního práva (Kruslin proti Francii, č. 11801/85, rozsudek ze dne 24. 4. 1990, § 29). Článek 7 Úmluvy nelze vykládat tak, že zakazuje postupné vyjasňování pravidel trestní odpovědnosti soudním výkladem, avšak s tím, že výsledek bude slučitelný s podstatou protiprávního jednání a dostatečně předvídatelný ...“

Jednotlivá jednání stěžovatele

[40] Co se týče argumentace stěžovatele ohledně toho, zda jeho jednotlivá jednání mohou spadat pod pojem „činnost ve prospěch politické strany“ ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru, Nejvyšší správní soud považoval za nutné zabývat se nejprve tím, zda danou otázku stěžovatel vznesl v žalobě v podobě řádného žalobního bodu, a zda se tedy měl městský soud s danou otázkou vůbec vypořádávat.

[41] Městský soud s odkazem na rozsudek NSS z 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79, považoval za žalobní námitku text v poznámce pod čarou č. 7 na str. 7 žaloby, který zněl takto: „Žalobce se i nadále domnívá, že ust. § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru neporušil, kdy se odkazuje na čl. III. Vyjádření ze dne 26. 6. 2019 a čl. IV. odvolání ze dne 7. 2. 2020, kdy se již dostatečným způsobem vyjádřil k tomu, jak to bylo s vyjadřováním na Facebooku, s podpisem smlouvy pro kapelu či s příspěvkem na činnost zastupitele ve výši 25.000,-Kč i dalšími skutečnostmi, na kterých žalovaný odůvodnil zákonnost žalobcova propuštění. Další polemiku o jednotlivých zjištěních žalobce nepovažuje za přínosnou, neboť by pouze recykloval již dvakrát vyjádřená a vysvětlená stanoviska. Žalobce se domnívá, a od počátku také na ústavní rozměr celé věci poukazuje, že je celý spor „větší“ než jen formální rozměr argumentace, ve které se žalovaný nevědomky uzamkl.“

[42] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury je třeba žalobní body výslovně formulovat v žalobě. Vychází se z toho, že soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Pouze za jistých výjimečných podmínek lze odkaz na skutkovou či právní argumentaci uplatněnou v řízení

pokračování

před správními orgány akceptovat jako součást žalobních důvodů. Je tomu tak tehdy, pokud žalobce v žalobě odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím správním řízení, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely žaloby žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění (rozsudek NSS čj. 2 As 43/2005-79).

[43] Nejvyšší správní soud má na rozdíl od městského soudu za to, že daný text v poznámce pod čarou, opírající se o odkaz na podání stěžovatele učiněná ve správním řízení, nelze považovat za projednatelný žalobní bod.

[44] V této souvislosti je nutno zabývat se charakterem čl. III. vyjádření z 26. 6. 2019 a čl. IV. odvolání ze 7. 2. 2020, na která stěžovatel v dané poznámce pod čarou odkázal. Článek III. vyjádření z 26. 6. 2019 obsahuje rozličná skutková a právní tvrzení v rozsahu přibližně čtyř stran ke čtyřem okruhům pochybení, která služební funkcionář stěžovateli vytýkal. Článek III. vyjádření byl přitom samotným těžištěm daného podání, pokud jde o skutkovou a právní argumentaci k věci samé, neboť obsahem čl. I. vyjádření byla námitka týkající se způsobu zahájení řízení a námitka podjatosti, čl. II. pouze shrnoval právní úpravu a čl. IV. obsahoval návrhy na doplnění dokazování. Článek IV. odvolání ze 7. 2. 2020 obsahoval v číslovaných bodech 34–60 rozličná skutková a právní tvrzení v rozsahu přibližně čtyř stran, která byla dále vnitřně členěna na devět okruhů tvrzení vztahujících se k jednotlivým vytýkaným skutečnostem. Článek IV. odvolání přitom odpovídal celému jednomu ze tří okruhů odvolacích námitek (čl. II. se týkal nutnosti vzít při výkladu § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru v potaz, zda vytýkanou činností mohl být materiálně porušen zájem na nestrannosti výkonu služby; čl. III. se vztahoval k porušení procesních práv).

[45] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takto široce koncipované odkazy na kompletní argumentaci, vztahující se k širokému okruhu několika právních a skutkových tvrzení a čítající dohromady 8 stran textu, nelze považovat za odkazy na konkrétní, ve vztahu k projednávané věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou právní argumentaci, která by mohla založit projednatelnost daného textu v poznámce pod čarou jako žalobního bodu (srov. přiměřeně rozsudek NSS z 11. 6. 2014, čj. 2 As 53/2014-49). Stěžovatel v žalobě nespecifikoval konkrétní odvolací námitky nebo jednotlivé konkrétní pasáže svých podání ve správním řízení, které žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí posoudil nesprávně. Za takové situace nebylo úkolem městského soudu za stěžovatele domýšlet, proč by závěry žalovaného neměly obstát, resp. v čem spočívá nesprávné právní posouzení daných otázek.

[46] Je třeba přihlídnout i k tomu – byť nejde o hledisko samo o sobě rozhodující – jak byla daná poznámka pod čarou jako celek formulována. Nejedná se totiž o případ, v němž by dal stěžovatel jasně najevo, že argumentaci, na kterou odkazuje, činí rovněž žalobní námitkou (rozsudek NSS z 1. 7. 2021, čj. 5 Ads 175/2020-33, bod 34, v němž soud toto hledisko vzal v obdobném kontextu v potaz). Naopak ze samotné formulace poznámky pod čarou vyplývá, že se stěžovatel domáhal soudního přezkumu, primárně pokud jde o „ústavní rozměr věci“, nikoli „formální“ posouzení jeho konkrétních jednání z hlediska § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pro tento závěr ostatně svědčí i to, že daný odkaz učinil nikoli v samotném textu žaloby, ale v poznámce pod čarou, přičemž všechny ostatní poznámky pod čarou v žalobě mají čistě vysvětlující povahu.

[47] Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti dané otázky opět vznesl (tentokrát nikoli formou odkazu, ale v podstatě doslovným zopakováním vybrané části argumentace uplatněné ve správním řízení), učinil tak v reakci na rozsudek městského soudu, který se danými otázkami zabýval mimo uplatněné žalobní body. Krajské soudy nicméně s ohledem na § 75 odst. 2 s. ř. s. mohou přezkoumávat pravomocné správní rozhodnutí zásadně jen v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek NSS z 18. 2. 2016, čj. 10 Ads 273/2015-52, bod 20). Právě konkrétními žalobními body žalobce nastavuje referenční rámec soudního přezkumu. Žalobce i žalovaný pak očekávají, že v jejich rámci se bude odehrávat i soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS z 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, body 18 a násl., nebo rozsudek NSS z 8. 10. 2015, čj. 10 Ads 75/2015-42, bod 13).

[48] Nejvyšší správní soud podobně jako výše v bodě [24] tohoto rozsudku opět vážil, zda vada, které se při projednání žaloby městský soud dopustil, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Dospěl však k závěru, že nikoli, neboť ani tato vada nemá vliv na zákonnost rozsudku městského soudu. Ve zbytku totiž šlo o projednatelnou žalobu. Pokud by pak část rozsudku týkající se této otázky chyběla, nemohlo by to podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu stěžovateli přivodit jakkoli příznivější procesní pozici. Vzhledem k tomu, že se danými otázkami neměl zabývat již městský soud, nebude se jimi nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

V Brně 27. června 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu