

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **R. H.**, proti žalovanému: **Generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2010, č. j. 10 Ca 199/2009 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2009, č. j. 244/2009-160100-11, ředitelka Celního ředitelství Plzeň v souladu s § 95 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru"), shledala žalobkyni odpovědnou za škodu způsobenou odcizením služebního průkazu celníka včetně koženého obalu na služební průkaz a uložila žalobkyni podle § 95 odst. 2 a 3 téhož zákona povinnost nahradit škodu ve výši 170 Kč do třiceti dnů po právní moci tohoto rozhodnutí.

K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 5. 2009, č. j. 10974-3/2009, napadené rozhodnutí změnil tak, že v jeho výroku slova „§ 95 odst. 1" nahradil slovy „§ 97 odst. 1", slova „odcizením služebního průkazu celníka včetně koženého obalu na služební průkaz" nahradil slovy „tím, že náležitě nezabezpečila svěřený služební průkaz celníka, včetně koženého obalu na služební průkaz, před odcizením," a slova „§ 95 odst. 2 a 3" nahradil slovy „§ 95 odst. 2 a § 97 odst. 1".

Žalobkyně v žalobě směřující proti těmto rozhodnutím namítala, že rozhodnutí ředitelky Celního ředitelství Plzeň bylo vydáno podle § 95 odst. 1 zákona o služebním poměru, ačkoliv ke škodě nedošlo při výkonu služby ani v přímé souvislosti s ním. V odůvodnění je pak citováno ustanovení § 97 odst. 1 téhož zákona, které upravuje odlišný druh odpovědnosti. Žalobkyně dále s poukazem na § 97 odst. 2 zákona zpochybňovala závěr správního orgánu, že odcizení svěřených předmětů třetí osobou nemá za následek zánik odpovědnosti příslušníka. Zmínila rovněž rozhodnutí ředitele Celního úřadu Plzeň ze dne 5. 1. 2009, č. j. 21691-05/08-166500-021, kterým bylo zastaveno řízení o kázeňském přestupku, jehož se měla dopustit porušením čl. 13 odst. 1 písm. e) služebního předpisu č. 40/2005 - Služební průkazy celníků, průkazy občanských zaměstnanců Celní správy České republiky, zmocnění, identifikační znaky, který ukládá povinnost zabezpečit služební průkaz proti odcizení. Konstatovala, že ředitelka Celního ředitelství Plzeň vycházela z nesprávně zjištěného skutkového stavu, rozhodnutí není v souladu s právními předpisy a není ani dostatečně určité. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný rozhodnutí ředitelky Celního ředitelství Plzeň změnil způsobem, který je v rozporu s právními předpisy, když změnou výroku fakticky vydal nové rozhodnutí ve věci. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že totožnou otázku lze podle žalovaného řešit jinak pro účely kázeňského řízení a jinak pro účely řízení o náhradě škody. V této souvislosti citovala ustanovení § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru. Žalobkyně uzavřela, že obě rozhodnutí ve věci náhrady škody jsou nezákonná, a navrhla, aby je soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně podotkla, že příslušník, který se o novém právním titulu k uhrazení náhrady škody dozví až z konečného rozhodnutí odvolacího správního orgánu, nemá možnost se proti tomuto rozhodnutí bránit za využití procesních práv upravených v § 174 zákona o služebním poměru. Zdůraznila, že služební funkcionář v kázeňském řízení vyslovil, že nedošlo k zaviněnému protiprávnímu jednání žalobkyně.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 9. 2010, č. j. 10 Ca 199/2009 - 26, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 2000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku. V odůvodnění soud předeslal, že je zásadní rozdíl mezi obecnou odpovědností příslušníka za škodu (§ 95 odst. 1 zákona o služebním poměru) a odpovědností za ztrátu svěřených předmětů (§ 97 odst. 1 a 2 téhož zákona). V případě obecné odpovědnosti za škodu nese důkazní břemeno bezpečnostní sbor, jemuž škoda vznikla, a musí prokázat zaviněné porušení povinnosti; naopak u zvláštní odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů je na příslušníkovi, aby tvrdil a prokázal, že ke ztrátě došlo bez jeho zavinění. Podle názoru soudu musí být nejpozději v průběhu řízení před rozhodnutím sdělen příslušníkovi právní důvod (titul), na základě kterého je náhrada škody požadována, neboť na tom závisí způsob jeho procesní obrany. Z rozhodnutí ředitelky Celního ředitelství Plzeň nebylo zřejmé, zda shledala žalobkyni odpovědnou za vznik škody na základě ustanovení o obecné odpovědnosti či ustanovení o odpovědnosti zvláštní. Žalovaný k odvolací námitce prvoinstanční rozhodnutí změnil, aniž předtím umožnil žalobkyni obranu ve smyslu ustanovení § 174 zákona o služebním poměru, a to za stavu, kdy z důvodu neurčitosti prvostupňového rozhodnutí byl neurčitý právní základ odpovědnosti za škodu, a žalobkyně tak nemohla uplatnit námitky, přednést tvrzení či

navrhnout důkazy pro své vyvinění podle § 97 odst. 2 zákona o služebním poměru. Žalovaný tak navíc učinil v situaci, kdy služební funkcionář v pravomocném rozhodnutí ve věci kázeňského přestupku vyslovil, že ke vzniku škody odcizením služebního průkazu nedošlo zaviněným porušením povinnosti ze strany žalobkyně. Při projednání škodní události dne 17. 2. 2009, proto žalobkyně podle soudu mohla důvodně předpokládat, že otázka jejího zavinění je postavena najisto. Městský soud v Praze shledal, že uvedeným postupem došlo k porušení základních zásad řízení. Nezpochybnil oprávnění žalovaného změnit prvoinstanční rozhodnutí, v daném případě však předtím měly být odstraněny vady postupu orgánu prvního stupně z hlediska zachování procesních práv žalobkyně a možnosti její účinné obrany; měl být rovněž postaven najisto právní důvod uplatnění náhrady škody vůči ní. Soud dále konstatoval, že není přípustné, aby existovala dvě správní rozhodnutí, která by při posuzování identického skutkového děje došla ve vztahu k otázce zavinění rozhodné pro obě řízení k diametrálně odlišným závěrům. Rozhodnutí žalovaného nemůže podle soudu obstát, neboť činí nepřípustný závěr, že pravomocným rozhodnutím vydaným v kázeňském řízení, jímž nebylo shledáno zavinění žalobkyně, nebyly správní orgány v řízení o odpovědnosti žalobkyně za škodu vázány. Soud poukázal též na rozpor v rozhodnutí žalovaného, který ve vztahu k § 95 odst. 1 zákona o služebním poměru připustil, že povinnost opatrovat služební průkaz i mimo dobu služby je v přímé souvislosti s výkonem služby, avšak uzavřel, že žalobkyně odpovídá na základě odpovědnosti zvláštní podle § 97 téhož zákona. Pakliže povinnost opatrovat služební průkaz i mimo dobu služby je v přímé souvislosti s výkonem služby, vymyká se podle soudu logice zákonného odlišení odpovědnosti obecné a zvláštní, proč bylo aplikováno ustanovení § 97 zákona o služebním poměru. Soud doplnil, že služební průkaz je osvědčením o příslušnosti k bezpečnostnímu sboru, nikoliv svěřeným předmětem ve smyslu ustanovení § 97 zákona. Za takové předměty lze podle názoru soudu považovat nástroje, přístroje, nářadí a podobné věci sloužící, potřebné k plnění úkolů podle služební náplně příslušníka; k tomu soud odkázal na rozhodnutí publikované pod č. 1552/2008 Sb. NSS. Skutečnost, že příslušník potvrzuje převzetí služebního průkazu, nemá vliv na posouzení, zda jde o svěřený předmět. Soud dospěl k závěru, že ustanovení § 97 zákona o služebním poměru na věc nedopadá a napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 181 odst. 2 písm. a) a c) tohoto zákona. Tím spíše vyvstává podle soudu rozpor v posouzení zavinění žalobkyně v kázeňském řízení a v řízení o odpovědnosti za škodu, mohlo-li být postupováno toliko podle § 95 zákona a prokazováno zaviněné porušení povinnosti z její strany.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Namítal, že by v obecné rovině bylo možné souhlasit s názorem soudu ohledně nutnosti umožnit uplatnění procesních práv žalobkyně v případě změny právní kvalifikace jejího jednání, v projednávané věci však tato skutečnost nemohla vést k vydání nezákonného rozhodnutí. Žalobkyně se v odvolání vyjádřila i k možné odpovědnosti zvláštní a pro své vyvinění uvedla, že škoda vznikla bez jejího zavinění v důsledku odcizení svěřených předmětů třetí osobou a že rozhodnutí vydané v kázeňském řízení je důkazem o absenci zavinění žalobkyně. Stěžovatel konstatoval, že se s těmito tvrzeními ve svém rozhodnutí náležitě vyrovnal a žalobkyně zavinění třetí osoby neprokázala. Podle stěžovatele měl soud zohlednit, že žalobkyně byla při objasňování vzniku škody dne 17. 2.

2009 vyzvána, aby uvedla všechny skutečnosti, okolnosti a důkazy, které slouží k jejímu vyvinění, a to jak podle § 95 zákona o služebním poměru, tak podle § 97 téhož zákona. Žalobkyně tedy prostor k uplatnění svých práv dostala. Stěžovatel dodal, že v rámci odvolacího řízení žalobkyně fakticky nemohla nic nového tvrdit, neboť pachatel údajné krádeže nebyl zjištěn a skutečnost krádeže nebyla prokázána. Soud podle stěžovatele zcela přehlédl skutečnost, že v případě odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů se zavinění presumuje a kázeňským rozhodnutím nebylo rozhodováno o zavinění vzniku škody. Kázeňské rozhodnutí neshledalo žalobkyni vinnou kázeňským přestupkem, i z toho důvodu bylo rozhodnutí o náhradě škody v odvolacím řízení změněno a obecná odpovědnost byla změněna na odpovědnost zvláštní. Shodný skutkový základ není podle názoru stěžovatele překážkou možného různého rozhodnutí v řízeních s odlišným předmětem. Stěžovatel podotkl, že k vyvinění žalobkyně nepostačuje pouhý poukaz na údajné zavinění vzniku škody třetí osobou, která měla žalobkyni předměty odcizit. V případě střetu dvou odpovědností (odpovědnost neznámého pachatele za protiprávní zásah do majetkových práv a odpovědnost příslušníka za ztrátu svěřených předmětů) se zkoumá, zda příslušník takové jednání třetí osoby neumožnil svým lehkovážným jednáním a neopatrností. V daném případě považoval stěžovatel za zřejmé, že by v případě dostatečné opatrnosti žalobkyně vůbec ke ztrátě nemohlo dojít. Soud podle stěžovatele nesprávně posoudil i charakter služebního průkazu a jeho obalu. Služební průkaz příslušníka, který má konkrétní majetkovou hodnotu, považoval stěžovatel za předmět nezbytný k plnění služebních povinností příslušníka, neboť jím je příslušník povinen při výkonu služby prokazovat svou totožnost. Průkaz s obalem jsou hodnotami, které má příslušník ve výlučném opatrování, a které tak mohou být svěřenými předměty podle zákona o služebním poměru. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Dne 6. 4. 2011 byl spis Městského soudu v Praze předložen Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou a přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V textu kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podal z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti nezbytné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Usnesením Policie České republiky, Městského ředitelství Plzeň, Obvodního oddělení Plzeň - střed ze dne 17. 12. 2008, č. j. MRPM-7409-13/TČ-2008-17, policejní orgán podle § 159a odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, odložil věc podezření ze spáchání trestného činu krádeže podle § 247 odst. 1 písm. d) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měl dopustit neznámý pachatel tím, že dne 7. 11. 2008 v době od 14:00 do 14:25 hod. v Plzni, na blíže nezjištěném místě, při jízdě trolejbusem č. 15 ze zastávky U Hřbitova do zastávky v Koperníkově ulici, odcizil poškozené (žalobkyni, pozn. soudu) z kabelky dámskou peněženku s finanční částkou 500 Kč, občanským průkazem a služebním průkazem Celního ředitelství Plzeň, čímž byla poškozené způsobena škoda ve výši 700 Kč a Celnímu ředitelství Plzeň škoda ve výši 400 Kč, neboť se nepodařilo zjistit skutečnosti opravňující zahájit trestní stíhání podle § 160 trestního řádu. V odůvodnění Policie České republiky uvedla, že dne 7. 11. 2008 v 17:08 hod. oznámila žalobkyně na OOP Cheb, že jí byla v Plzni při jízdě trolejbusem č. 15 odcizena peněženka s finanční hotovostí 500 Kč a doklady. Na základě zjištěných skutečností je zřejmé, že jednáním nezjištěného pachatele byla naplněna skutková podstata trestného činu krádeže podle § 247 odst. 1 písm. d) trestního zákona; po neznámém pachateli a odcizených věcech je nadále pátráno.

Podle Protokolu o škodě č. 1/2009, sepsaného dne 5. 1. 2009, oznámila žalobkyně dne 7. 11. 2008 vznik škody. Popsala, že v pátek 7. 11. 2008 při cestě ze služby v době 14:00 - 14:25 v trolejbusu č. 15 došlo k odcizení osobních dokladů včetně občanského průkazu, finanční hotovosti a služebního průkazu. Po zjištění krádeže byla událost nahlášena na obvodní oddělení Policie České republiky, kde bylo sepsáno potvrzení o přijatém oznámení. Událost byla neprodleně oznámena VO 023, resp. ZŘCÚ a ŘO 02, který telefonicky kontaktoval operační středisko Plzeň. Mimořádná událost byla zveřejněna v Svobodné informaci č. 220 dne 11. 11. 2008. Ve vyjádření přímého nadřízeného je uvedeno, že podle známých okolností případu nebyla škoda způsobena úmyslně či v opilosti nebo v důsledku zneužití jiných návykových látek; došlo k pochybení - zavinění z nedbalosti tím, že byl žalobkyni ukraden svěřený předmět přímo z těla či z jejích osobních věcí, které měla v rozhodné chvíli u sebe, přičemž k odcizení došlo bez použití síly či pohrůžky. Žalobkyně podle platného služebního hodnocení z roku 2007 dosahuje dobrých výsledků, plní zodpovědně svěřené úkoly, příkladně dodržuje služební kázeň i základní služební povinnosti; na Celním úřadu Plzeň (od 1. 1. 2006) se nedopustila kázeňského přestupku ani jednání majícího znaky přestupku. Přímý nadřízený poukázal na § 97 odst. 1 zákona o služebním poměru, neshledal liberační důvody podle § 97 odst. 2 téhož zákona a uzavřel, že žalobkyně za škodu odpovídá.

Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2009, zn. 21691-05/08-166500-021, ředitel Celního úřadu Plzeň podle § 188 písm. a) zákona o služebním poměru zastavil řízení o kázeňském přestupku žalobkyně, neboť skutek, o němž bylo řízení vedeno, není kázeňským přestupkem. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně dne 7. 11. 2008 po ukončení denní směny na Celním úřadu Plzeň nastoupila po 14:00 hod. do trolejbusu č. 15, přičemž služební průkaz měla uložen spolu s dalšími odcizenými předměty v peněžence v příruční kabelce, která byla uzavřena zipem. Trolejbus byl podle žalobkyně zcela plný pasažérů a pohyb v dopravním prostředku byl značně ztížen. Po opuštění dopravního prostředku v ulici Koperníkova žalobkyně zjistila, že kabelka je otevřena a chybí v ní peněženka s uvedenými předměty. Žalobkyně se při ústním jednání odvolala na obsah úředního záznamu Policie

České republiky a uvedla, že dosud nikdy nedošlo k tomu, že by jí byly z kabelky odcizeny nějaké věci, proto byla přesvědčena, že uložení služebního průkazu tímto způsobem je dostatečným zabezpečením, a neměla důvod k pochybnostem. Krádeži podle svých slov neměla možnost zabránit, týž den ji oznámila Policii České republiky a neprodleně informovala nadřízeného služebního funkcionáře. Ředitel celního úřadu vyslovil, že v řízení nebylo prokázáno, že by žalobkyně svým jednáním či opomenutím umožnila odcizení služebního průkazu, neboť k této události došlo zcela bez jejího vědomí a vůle. Byla si vědoma povinnosti zajistit služební průkaz před jeho ztrátou a odcizením, přičemž tak v relevantní míře činila. V době, kdy došlo k jeho odcizení, byl služební průkaz dostatečným způsobem zajištěn. Ředitel celního úřadu uzavřel, že žalobkyně porušila povinnost danou v článku 13 odst. 1 písm. c) služebního předpisu č. 40/2005 nezaviněně, neboť k porušení povinnosti došlo v důsledku jednání třetí osoby, k jehož zamezení žalobkyně přijala všechna důvodně předvídatelná preventivní opatření, a tím dostatečně zajistila služební průkaz před jeho ztrátou či odcizením.

Podle Protokolu o vyjádření osoby podezřelé ze způsobení škody vzniklé na majetku státu žalobkyně dne 17. 2. 2009 popsala, jak došlo k odcizení služebního průkazu, a na doplňující otázku, zda chce něco dodat, odpověděla, že není třeba.

Podle zprávy o výsledcích objasňování škody ze dne 17. 2. 2009 bylo zjištěno, že škoda na majetku vznikla dne 7. 11. 2008 jako důsledek nedostatečného zabezpečení svěřených předmětů proti ztrátě nebo odcizení. V dané věci nemá odcizení svěřených předmětů třetí osobou za následek zánik odpovědnosti příslušníka.

Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2009, č. j. 244/2009-160100-11, ředitelka Celního ředitelství Plzeň v souladu s § 95 odst. 1 zákona o služebním poměru shledala žalobkyni odpovědnou za škodu způsobenou odcizením služebního průkazu celníka včetně koženého obalu na služební průkaz a uložila žalobkyni podle § 95 odst. 2 a 3 téhož zákona povinnost nahradit škodu ve výši 170 Kč do třiceti dnů po právní moci tohoto rozhodnutí. V odůvodnění uvedla, že služební průkaz včetně koženého obalu žalobkyně převzala proti podpisu dne 4. 6. 1993. Popsala vznik škody, kterou vyčíslila na 170 Kč. Konstatovala, že žalobkyně byla podrobně seznámena se spisovým materiálem, nevznesla žádné připomínky, ani nepožadovala doplnění. Ředitelka celního ředitelství shledala, že škoda na majetku vznikla jako důsledek nedostatečného zabezpečení svěřených předmětů proti ztrátě či odcizení. Podotkla, že podle § 97 odst. 1 zákona o služebním poměru odpovídá příslušník za ztrátu předmětů, které mu bezpečnostní sbor svěřil a on jejich převzetí písemně potvrdil. Uzavřela, že v dané věci nemá odcizení svěřených předmětů třetí osobou za následek zánik odpovědnosti příslušníka.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že nezpůsobila škodu odcizením, ke škodě nedošlo při výkonu služby ani v přímé souvislosti s ním a žalobkyně vznik škody nezavinila. K tomu odkázala na rozhodnutí ředitele Celního úřadu Plzeň ve věci kázeňského přestupku. Doplnila, že odůvodnění rozhodnutí nelogicky odkazuje na § 97 odst. 1 zákona o služebním poměru, což je odlišný druh odpovědnosti, než jaký je uveden ve výroku. Žalobkyně konstatovala, že zmíněné rozhodnutí ředitele celního úřadu je jednoznačným důkazem o absenci jejího zavinění.

Stěžovatel rozhodnutím ze dne 19. 5. 2009, č. j. 10974-3/2009, napadené rozhodnutí změnil tak, že v jeho výroku slova „§ 95 odst. 1“ nahradil slovy „§ 97 odst. 1“, slova „odcizením služebního průkazu celníka včetně koženého obalu na služební průkaz“ nahradil slovy „tím, že náležitě nezabezpečila svěřený služební průkaz celníka, včetně koženého obalu na služební průkaz, před odcizením,“ a slova „§ 95 odst. 2 a 3“ nahradil slovy „§ 95 odst. 2 a § 97 odst. 1“. V odůvodnění označil za zavádějící konstatování ve výroku napadeného rozhodnutí, že byla žalobkyně shledána odpovědnou za škodu způsobenou odcizením služebního průkazu, stěžovatel proto napadené rozhodnutí *„změnil/opravil“*. Shledal, že žalobkyně je odpovědná za vzniklou škodu. Napadené rozhodnutí sice ve výroku nesprávně odkazovalo na § 95 odst. 1 zákona o služebním poměru, ale nesprávnost podle stěžovatele nespočívala v tom, že by ztrátu služebního průkazu v době mimo službu nebylo možné považovat za škodu způsobenou v přímé souvislosti s výkonem služby. Žalobkyně však měla být shledána odpovědnou za vznik škody na základě odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů. Dne 4. 6. 1993 převzala žalobkyně služební průkaz spolu s jeho koženým obalem a převzetí písemně potvrdila. K jejich ztrátě došlo tím, že je náležitě neopatrovala a nezabezpečila proti odcizení dne 7. 11. 2008, kdy jí byly údajně při jízdě trolejbusem na lince č. 15 v Plzni odcizeny z kabelky neznámým pachatelem. Žalobkyně neprokázala, že ke ztrátě došlo bez jejího zavinění. Její domněnku, že ji vyviňuje skutečnost, že jí byl služební průkaz odcizen jinou osobou, označil stěžovatel za mylnou. K vyvinění by podle stěžovatele došlo pouze tehdy, pokud by žalobkyně učinila vše pro to, aby jí služební průkaz nebyl odcizen, nebo kdyby byl odcizen násilím. Žalobkyně sice považovala uložení služebního průkazu v kabelce ve zvláštním pouzdru spolu s dalšími doklady za dostatečné a nepochybovala o dostatečnosti zabezpečení, neboť jí nikdy nebyly žádné věci z kabelky odcizeny; její domněnky však nebyly odůvodněné a správné, o čemž svědčí i to, že jí byl služební průkaz z kabelky nepozorovaně odcizen. Přepravujíc se v přeplněném dopravním prostředku nemohla se žalobkyně oprávněně domnívat, že průkaz uložený v peněžence v uzavřené, ale nedostatečně chráněné kabelce je řádně zabezpečen proti odcizení. S ohledem na danou situaci i obecnou povědomost veřejnosti o velkém riziku kapesních krádeží v dopravních prostředcích žalobkyně mohla a měla předpokládat, že k odcizení průkazu může dojít. V žádném případě nemohla dovozovat dostatečnost zabezpečení svěřených předmětů před ztrátou z toho, že jí doposud nic odcizeno nebylo, když toto s úrovní zabezpečení jejích věcí vůbec nemuselo souviset a žalobkyně mohla mít doposud pouze štěstí, že jí v dopravním prostředku nikdo nic neodcizil. Stěžovatel si byl vědom toho, že ředitel Celního úřadu Plzeň zastavil kázeňské řízení s tím, že neshledal zavinění žalobkyně ve vztahu ke vzniku škody; prvoinstanční ani odvolací orgán však těmito úvahami nejsou vázány. Stěžovatel označil za chybný odkaz na § 95 odst. 3 zákona o služebním poměru, který se týká obecné odpovědnosti; i zde mělo být odkázáno na § 97 odst. 1 téhož zákona, proto stěžovatel v tomto smyslu napadené rozhodnutí změnil. Uzavřel, že důvody pro zrušení rozhodnutí nezjistil, jelikož odpovědnost žalobkyně za vznik škody byla dána.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle § 95 odst. 1 zákona o služebním poměru *příslušník odpovídá bezpečnostnímu sboru za škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním.*

Podle § 97 odst. 1 téhož zákona *příslušník odpovídá v plné výši za ztrátu předmětů, které mu svěřil bezpečnostní sbor a on jejich převzetí písemně potvrdil.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *příslušník se zprostí odpovědnosti zcela, popřípadě zčásti, jestliže prokáže, že ztráta svěřených předmětů vznikla zcela nebo zčásti bez jeho zavinění.*

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že každé z citovaných ustanovení upravuje jiný druh odpovědnosti příslušníka bezpečnostního sboru za škodu a tato odlišnost se projevuje též v rovině dokazování zavinění. Městský soud v Praze zcela správně poukázal na to, že v případě obecné odpovědnosti za škodu nese důkazní břemeno bezpečnostní sbor, jemuž škoda vznikla, a musí prokázat zaviněné porušení povinnosti; naopak u zvláštní odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů je na příslušníkovi, aby tvrdil a prokázal, že ke ztrátě došlo bez jeho zavinění.

Z uvedené premisy jednoznačně vyplývá také povinnost služebního funkcionáře řádnou identifikací skutkové podstaty odpovědnosti za škodu v průběhu řízení umožnit účastníku řízení (příslušníkovi bezpečnostního sboru) adekvátní procesní obranu. Skutečnost, zda bude škoda posuzována podle ustanovení o obecné odpovědnosti, nebo podle ustanovení o odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů, by měla být zřejmá již od samotného počátku řízení, aby mohl účastník řízení přednést své argumenty a předložit své důkazy k vyvrácení předpokladů správního orgánu vyslovených v protokolu o škodě, resp. k vyvrácení závěrů správního orgánu uvedených v prvoinstančním rozhodnutí.

V projednávané věci však skutečný právní důvod, pro který je po žalobkyni náhrada škody požadována, služební funkcionář zřetelně a jednoznačně vyjádřil až v rozhodnutí o odvolání žalobkyně, čímž žalobkyni znemožnil uplatnit argumenty, jimiž by jeho závěry mohla zpochybnit.

Podle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru *účastník má právo:*

a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a

b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

Nejvyšší správní soud ve shodě s Městským soudem v Praze shledal, že stěžovatel prvoinstanční rozhodnutí změnil, což mu samozřejmě procesní předpisy umožňují, svým postupem však porušil procesní práva žalobkyně, když jí před změnou nedal možnost obrany ve smyslu ustanovení § 174 zákona o služebním poměru, a žalobkyni tak významně omezil v uplatňování námitek, přednesu tvrzení či navržení důkazů pro její vyvinění podle § 97 odst. 2 zákona o služebním poměru. Tento postup stěžovatele pak mimo jakoukoliv pochybnost způsobil nezákonnost jeho rozhodnutí.

V tomto ohledu není podstatné, zda žalobkyně ve skutečnosti některé argumenty týkající se odpovědnosti za svěřené předměty uplatnila či nikoliv, resp. zda k tomu dostala příležitost, když byla při objasňování vzniku škody dne 17. 2. 2009 vyzvána, aby uvedla

všechny skutečnosti, okolnosti a důkazy, které slouží k jejímu vyvinění, a to jak podle § 95 zákona o služebním poměru, tak podle § 97 téhož zákona. Bylo totiž povinností obou služebních funkcionářů, aby právě na základě skutečností zjištěných při objasňování škody celou událost řádně kvalifikovali a řízení vedli pouze ohledně jedné z možných skutkových podstat odpovědnosti za škodu. V řádně vedeném řízení by žalobkyně získala podstatně větší prostor pro přípravu procesní obrany, neboť by jednoznačně věděla, proti čemu konkrétně má brojit, a nemusela by se naopak zatěžovat skutečnostmi, které se stěžovatelem uplatněnou odpovědností za svěřené předměty bezprostředně nesouvisejí.

Jinými slovy, porušil-li stěžovatel procesní práva žalobkyně tím, že změnil prvoinstanční rozhodnutí, aniž žalobkyni spravil o změně právní kvalifikace vzniklé škody, nemůže se účinně odvolávat na to, že na počátku řízení byla práva žalobkyně dodržována, ani na to, že žalobkyně sama některé argumenty k nové právní kvalifikaci vznesla. Tyto námitky stěžovatele proto Nejvyšší správní soud nepovažoval za důvodné.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu závažnost pochybení stěžovatele dále podtrhuje skutečnost, že v průběhu správního řízení služební funkcionáři žalobkyni nikterak nevyvrátili její argumentaci rozhodnutím ředitele Celního úřadu Plzeň ze dne 5. 1. 2009, zn. 21691-05/08-166500-021. V tomto rozhodnutí je uvedeno, že služební průkaz byl v době, kdy došlo k jeho odcizení, dostatečným způsobem zajištěn a nebylo prokázáno, že by žalobkyně svým jednáním či opomenutím odcizení umožnila; žalobkyně porušila povinnost danou v článku 13 odst. 1 písm. c) služebního předpisu č. 40/2005 nezaviněně, neboť k porušení povinnosti došlo v důsledku jednání třetí osoby, k jehož zamezení žalobkyně přijala všechna důvodně předvídatelná preventivní opatření, a tím dostatečně zajistila služební průkaz před jeho ztrátou či odcizením. Vycházeje z tohoto pravomocného rozhodnutí, žalobkyně mohla legitimně očekávat, že služební funkcionáři dospějí k závěru, že za vzniklou škodu nenese odpovědnost.

Na uvedený argument však správní orgán prvního stupně nereagoval vůbec, resp. bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění uvedl, že odcizení svěřených předmětů třetí osobou nemá v dané věci za následek zánik odpovědnosti příslušníka. Stěžovatel pak v odůvodnění svého rozhodnutí shledal, že žalobkyně neučinila vše pro to, aby jí služební průkaz nebyl odcizen.

Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel neprováděl vlastní dokazování a vycházel ze zcela totožných skutkových zjištění jako ředitel Celního úřadu Plzeň. Na základě shodně zjištěného skutkového stavu nicméně dospěl k diametrálně odlišnému závěru, aniž tento závěr náležitě odůvodnil. Za zdůvodnění odlišnosti přitom nelze považovat konstatování stěžovatele, že není vázán úvahami uvedenými v rozhodnutí ředitele Celního úřadu Plzeň, které se vztahovaly výlučně ke kázeňskému řízení. Takový argument nemůže obstát. Městský soud v Praze zcela správně připomněl, že není přípustné, aby existovala dvě správní rozhodnutí, která by při posuzování identického skutkového děje došla ve vztahu k otázce zavinění rozhodné pro obě řízení k diametrálně odlišným závěrům. Obdobně se vyslovil také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94, www.nssoud.cz, nebo v rozsudku ze dne 20. 12. 2007, č. j. 5 As 47/2006 - 66, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1530/2008, www.nssoud.cz.

Namítal-li stěžovatel, že v rámci odvolacího řízení žalobkyně fakticky nemohla nic nového tvrdit, neboť pachatel údajné krádeže nebyl zjištěn a skutečnost krádeže nebyla prokázána, Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na to, že stěžovatel měl k dispozici stejný důkazní materiál jako ředitel Celního úřadu Plzeň, který nijak nezpochybňoval, že ke krádeži došlo. Podle názoru Nejvyššího správního soudu přitom z dokazování provedeného ve správním řízení nic nenasvědčuje tomu, že by krádež byla toliko „údajná“ a neprokázaná. Podobně ze správního spisu nevyplývá, že by jednání žalobkyně bylo lehkovážné a neopatrné. Nejvyšší správní soud naopak nalezl ve správním spisu oporu spíše pro závěr ředitele Celního úřadu Plzeň, že žalobkyně přijala všechna důvodně předvídatelná preventivní opatření, a tím dostatečně zajistila služební průkaz před jeho ztrátou či odcizením.

Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani námitku stěžovatele, že k vyvinění žalobkyně nepostačuje pouhý poukaz na údajné zavinění vzniku škody třetí osobou, která měla žalobkyni předměty odcizit. V projednávané věci totiž nejde o pouhé tvrzení žalobkyně, že jí byl služební průkaz s pouzdrem odcizen. Žalobkyně v den krádeže tuto skutečnost řádně oznámila svému nadřízenému služebnímu funkcionáři a rovněž Policii České republiky, která následně případ prošetřovala, aniž se jí podařilo nalézt pachatele. Správní spis přitom neobsahuje žádný důkaz, který by jakkoliv zpochybňoval, že ke krádeži skutečně došlo, proto byly správní orgány povinny vycházet z toho, že bylo prokázáno odcizení služebního průkazu včetně koženého pouzdra třetí osobou tak, jak je popsala žalobkyně.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že služební funkcionáři nemohli uznat žalobkyni odpovědnou za škodu vzniklou odcizením služebního průkazu a koženého pouzdra, neboť v průběhu správního řízení bylo prokázáno, že k odcizení těchto předmětů došlo, ačkoliv je žalobkyně dostatečně zabezpečila a přijala všechna důvodně předvídatelná preventivní opatření. Žalobkyně tedy v souladu s § 97 odst. 2 zákona o služebním poměru prokázala, že ztráta svěřených předmětů vznikla bez jejího zavinění.

Stěžovateli lze přisvědčit, že Městský soud v Praze nesprávně vyhodnotil charakter služebního průkazu, když jej nepovažoval za svěřený předmět ve smyslu ustanovení § 97 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud shledal, že služební průkaz je věcí v právním slova smyslu, má určitou majetkovou hodnotu a žádné ustanovení právního předpisu nebrání tomu, aby byl příslušníkovi bezpečnostního sboru svěřen oproti podpisu. V tomto směru není důvod vylučovat služební průkaz z okruhu věcí, na které dopadá ustanovení § 97 zákona o služebním poměru. To platí tím spíše o koženém obalu na služební průkaz.

Odkazoval-li Městský soud v Praze na rozhodnutí publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1552/2008, Nejvyšší správní soud podotýká, že se v tomto rozhodnutí (rozsudek ze dne 30. 1. 2008, č. j. 8 As 40/2006 - 43, www.nssoud.cz) vymezením svěřených předmětů vůbec nezabýval.

Městský soud v Praze správně poukázal na specifický charakter služebního průkazu, který osvědčuje vztah příslušníka k určitému bezpečnostnímu sboru a jímž je celník povinen se prokazovat (srov. ustanovení § 28 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Srovnatelný význam ovšem má též služební stejnokroj, o jehož zařazení mezi svěřené předměty nelze pochybovat.

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o služebním poměru *odpovědnost za ztrátu svěřených předmětů se týká zejména ztráty výzbroje, výstroje a jiných předmětů, které byly příslušníkovi svěřeny bezpečnostním sborem na písemné potvrzení.* Dřívější zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2006, v § 79 upravoval odpovědnost za ztrátu svěřených předmětů takto: *Policista odpovídá za ztrátu součástí výstroje, výzbroje, nástrojů a jiných předmětů, které mu byly svěřeny na písemné potvrzení. Této odpovědnosti se zprostí, prokáže-li, že ztrátu nezavinil.*

Služební stejnokroj tvoří nepochybně součást výstroje příslušníka bezpečnostního sboru; z hlediska ustanovení § 28 celního zákona přitom stejnokroj slouží k prokázání příslušnosti osoby k celní správě stejně tak jako služební průkaz, který sice není součástí výstroje, ale může být „*jiným předmětem*“, o kterém mluví důvodová zpráva.

Ustanovení § 97 zákona o služebním poměru nepodmiňuje zařazení určité věci mezi svěřené předměty tím, že by tato věc musela sloužit k plnění úkolů příslušníka bezpečnostního sboru. Takovou podmínku nestanovil ani zákon č. 186/1992 Sb. a nevyplývá ani z důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru.

S ohledem na výše uvedené zastává Nejvyšší správní soud názor, že svěřeným předmětem ve smyslu ustanovení § 97 zákona o služebním poměru může být jakákoliv věc v právním slova smyslu, jejíž hodnota je vyčíslitelná v penězích, pakliže bezpečnostní sbor příslušníkovi tuto věc svěří a příslušník její převzetí písemně potvrdí. Služební průkaz a kožené pouzdro na služební průkaz tedy mohou být svěřenými předměty a služební funkcionář je v případě jejich ztráty oprávněn uplatňovat vůči příslušníkovi, který písemně potvrdil jejich převzetí, odpovědnost za ztrátu svěřených předmětů podle § 97 zákona o služebním poměru.

Popsaná nesprávnost jednoho dílčího závěru Městského soudu v Praze však nemá žádný vliv na zákonnost a přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *„[Z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1865/2009, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se základními důvody, které vedly Městský soud v Praze ke zrušení napadeného rozhodnutí. Jediný nesprávný závěr

Městského soudu v Praze nepředstavuje dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozsudku, proto Nejvyšší správní soud tuto dílčí nesprávnost pouze zkorigoval v odůvodnění svého rozhodnutí a kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2010, č. j. 10 Ca 199/2009 - 26, podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Za dané procesní situace Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vycházel přitom ze své konstantní judikatury, podle které *o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. není nutné rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti věcně rozhodne bez prodlení, tedy ihned poté, co je mu předložena, a po nezbytném poučení účastníků řízení, neboť za této situace nemohou skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 173/2004, www.nssoud.cz).

Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že považuje za velmi neprofesionální a krajně nevhodný dopis ředitele Právního odboru Generálního ředitelství cel Mgr. Lubomíra Kučery ze dne 5. 2. 2010, č. j. 5033/2010, ve kterém žalobkyni oznamuje, že stěžovatel za ni náhradu škody ve výši 170 Kč zaplatil, a současně ji upozorňuje na to, že u příslušníků Celní správy České republiky se spíše očekává schopnost nést následky svého jednání než zatěžování soudů se záležitostmi takového charakteru a důležitosti. Žalobkyni by totiž nikdo neměl vytýkat, že hájí svá práva a využívá k tomu dostupných právních prostředků, tím méně pak osoba pověřená stěžovatelem, jenž žalobkyni na právech zkrátil.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Protože soud ze spisu nezjistil žádné náklady, které by v řízení o kasační stížnosti vznikly úspěšné žalobkyni, a stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, Nejvyšší správní soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 3. června 2011

JUDr. Marie
Turková
předsedkyně senátu