

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. et Mgr. Václav Vévoda

**Propuštění podle stanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o
služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, problémy v
praxi a možná východiska**

Rigorózní práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, problémy v praxi a možná východiska, vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. září 2020

.....

OBSAH

Úvod.....	6
1 Pracovní právo a služební poměr.....	8
2 Způsoby skončení služebního poměru.....	11
2.1 Propuštění ze služebního poměru.....	11
2.2 Působnost zákona o služebním poměru v souvislosti s propuštěním.....	12
2.3 K jednotlivým důvodům propuštění.....	13
2.3.1 Propuštění jako důsledek odsouzení pro úmyslný trestný čin.....	13
2.3.2 Propuštění jako důsledek odsouzení pro nedbalostní trestný čin spáchaný jednáním, které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.....	14
2.3.3 Propuštění jako důsledek ukončení trestního řízení odklonem.....	15
2.3.4 Další důvody propuštění.....	18
3. Propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru....	20
3.1 Pohled do historie.....	20
3.2 Obecně k podmínkám důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	21
3.3 Komparace důvodu propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s vybranými právními předpisy.....	22
3.3.1 Zákoník práce a skončení závislé činnosti z důvodů trestné činnosti zaměstnanců.....	22
3.3.2 Zákon o státní službě a skončení služebního poměru z důvodu trestné činnosti státních zaměstnanců.....	23
3.3.3 Zákon o státním zastupitelství a zánik funkce státních zástupců z důvodu jejich trestné činnosti	25
3.3.4 Zákon o soudech a soudcích a zánik funkce soudců z důvodu jejich trestné činnosti.....	25
3.3.5 Závěr ke komparaci propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s vybranými právními předpisy.....	26
3.4 Skutková podstata propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	27
3.4.1 Jednání příslušníka, kterým porušil služebním slib.....	27

3.4.2	Zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu.....	29
3.4.3	Zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu ve výkladu správních soudů.....	32
3.4.4	K logickým souvislostem mezi jednotlivými podmínkami důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	41
4.	Zvláštní řízení o propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	43
4.1.	Obecně k ustanovení § 183 zákona o služebním poměru.....	43
4.2	K ustanovení § 184 zákona o služebním poměru.....	44
4.2.1	Podklad pro vydání rozhodnutí o propuštění v řízení, které bylo zahájeno doručením rozhodnutí o propuštění příslušníkovi.....	45
4.2.2	Ustanovení § 184 odst. 2 a ustanovení § 185 zákona o služebním poměru ve vzájemných souvislostech.....	54
4.2.3	Podobnost zvláštního řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s jinými instituty v právním řádu.....	54
4.2.4	Odvolání proti rozhodnutí o propuštění nemající odkladný účinek vykonatelnosti.....	56
4.2.5	Rozpor ustanovení o zvláštním řízení, kdy je prvním úkonem doručení rozhodnutí o propuštění, s Listinou základních práv a svobod.....	56
4.2.6	Uplatnění zásady proporcionality v souvislosti s rozhodnutím služebního funkcionáře, provést jako první úkon v řízení doručení rozhodnutí o propuštění.....	57
4.2.7	Nemožnost vznesení námítky podjatosti správního orgánu.....	60
4.3	Zkrácení lhůty pro podání odvolání dle ustanovení § 185 zákona o služebním poměru.....	61
4.4	Otázka skončení služebního poměru ze zákona nebo na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o propuštění.....	62
5.	Některé další zákonné souvislosti při propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	64
5.1	Propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1, písm. d) zákona o služebním poměru a nárok na výsluhový příspěvek.....	64

5.2.	Vztah ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru s propuštěním dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	65
5.3	Vztah ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) k ustanovení o zproštění výkonu služby dle § 40 zákona o služebním poměru.....	67
6	Závěr.....	70
6.1.	Obecně k předpokládanému účelu propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a jeho současné aplikace.....	70
6.2	Způsoby řešení nedostatků platného znění zákonného ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) a procesních ustanovení § 183 až 185 zákona o služebním poměru.....	71
6.2.1	Nové hmotně právní vymezení důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	72
6.2.2	Procesní vymezení důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.....	73
	Seznam použitých zdrojů.....	76
	Abstrakt.....	78

Úvod

Rád bych touto prací navázal na svoji diplomovou práci, kterou jsem zpracoval na téma Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, problémy v praxi a možná východiska, ve které jsem se věnoval výsluhovému příspěvku příslušníků bezpečnostních sborů. Právě výsluhový příspěvek je úzce svázán se skončením služebního poměru, zpravidla učiněného za využití zákonného institutu propuštění. V právním řádu České republiky, ve zmiňovaném zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů však existuje, dle mého názoru, zcela nevídané ustanovení umožňující propuštění příslušníka bezpečnostního sboru při splnění podmínek hodnocených v odvětví práva trestního, za využití procesního (ne)postupu, který se vymyká všemu, na čem jsou v jiných řízeních postaveny základy těchto řízení. I pro odbornou veřejnost, která se přímo nezabývá zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, by mohlo být konstatování v této práci spíše nevydařenou parodií práva, které se v právním řádu demokratického státního řízení již nemůže objevovat. Opak je však pravdou a vše, co bude v této práci uvedeno je, i když lze tomu jen stěží uvěřit, právní realitou. Už skutečnost, že práce je zaměřením správně-pracovně-právní, ale je v ní obsaženo mnoho prvků práva trestního, samo o sobě může vzbuzovat řadu pochybností.

K vlastnímu vztahu k této problematice uvádím, že po dobu více jak dvaceti let jsem pracoval ve služebním poměru k České republice, a pokud pominu několik let služebního poměru vojáka z povolání v ozbrojené síle, jednalo pouze o služební poměr příslušníka v různých bezpečnostních sborech. Svoji službu pro Českou republiku jsem ukončil jen před několika roky. Upřímně také uvádím, že mimo jiných důvodů, které mě vedly k ukončení své kariéry v bezpečnostních složkách bylo to, že jsem se nedokázal vyrovnat s praxí, která je fenoménem posledních let, a tou je, resp. mám za to, že tomu tak je, a velmi mírně řečeno, politický vliv na činnost bezpečnostních složek, ať již v rovině informační, tak i vliv intervenční v rovině trestně-právní a vliv personální. Takovéto praxi přímo „nahrává“ i zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zejména pak v částech či ustanoveních, které přiznávají příslušníkům různé nároky ekonomického charakteru, čemuž předchází skončení služebního poměru. Jako zásadní v této rovině považuji nároky výsluhové, označené v zákoně jako výsluhový příspěvek. Právě problematice skončení služebního poměru, k jednomu z jeho způsobů, bych se rád ve své práci věnoval.

Současný platný zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, není nějakým přežitkem komunistické éry, ale již druhou kodifikací v novodobé demokratické historii společnosti. Mohlo by se tedy zdát, že bude obsahově kvalitním předpisem, s co možná nejvyšší

předvídatelností práva a s minimálně standartní ochranou práv příslušníků, ale i ochranou jejich nezávislosti. Dovoluji si však již v úvodu své rigorózní práce tvrdit, že tomu tak není, což bude v práci náležitě objasněno. Je pravděpodobné, že k tomu stavu přispěla i skutečnost, že např. v případech tvorby nového občanského zákoníku, není pro veřejnost náročné získat informaci o tom, které kapacity občanského práva se na kodifikaci podílely, ovšem u zákona o služebním poměru je situace opačná. Cílem rigorózní práce je nejprve poukázat, za využití analýzy právně logických souvislostí, jak uvnitř citovaného zákona, tak i v návaznosti na právo trestní a správní, na některé nedostatky zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů při propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) tohoto zákona a současně v závěru předložit možné způsoby řešení zjištěných nedostatků. Zákon o služebním poměru se sice dotýká obrovského počtu občanů, kteří jsou v dané době příslušníky některého z bezpečnostních sborů, nebo bývalými příslušníky, ale k zákonu samotnému, v porovnání s jinými předpisy jednoduchého práva, není takřka žádná odborná publikace či článek v odborném časopise, vyjma jediného aktualizovaného komentáře a jen o málo lepší je tomu tak i s judikaturou, která však mnohdy postrádá ucelené právně logické souvislosti, ostatně jak bude také v práci obsáhle uvedeno.

K samotné práci bych také rád uvedl, že záměrně nebudu vycházet ze snad jediného komplexního komentáře¹ k zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a ani z dalších dílčích odborných publikací, neboť bych rád představil vlastní analýzu, jakkoliv neovlivněnou kapacitami odborné teorie.

Jelikož rigorózní práce navazuje na zpracovanou diplomovou práci, budou některé teoretické části diplomové práce využity i pro tuto práci v rozsahu max. 20 %, a to v souladu s čl. 6 odst. 2 Řádu rigorózního řízení Univerzity Palackého v Olomouci (B1-17/4-HN-ÚZ01).

¹ TOMEK, Petr, FIALA, Zdeněk. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou 2019*. 3. vydání. Praha: ANAG, 2019, 856 s.

1 Pracovní právo a služební poměr

Ať již člověk žije v moderní společnosti v jakémkoliv politickém zřízení, je přirozené, že z důvodu uspokojení svých potřeb a potřeb svých blízkých pracuje. Práci jako faktickou činnost vykonává zpravidla za účelem získání prostředků pro obživu a často k naplnění svých cílů něco dokázat, přispět k dobré věci, pomáhat druhým anebo pomoci druhým k jejich uplatnění ve společnosti. Všechny možné motivy směřující k odůvodnění pracovní činnosti lze jen stěží vyjmenovat. V demokratické společnosti je samotné rozhodnutí, kterým směrem při výběru způsobu obživy jíti, na každém z nás. Na počátku, v době, kdy končíme období vzdělávání, jsou všichni na prahu rozhodnutí volby svého budoucího zaměstnání. Listina základní práv a svobod (dále jen Listina základních práv a svobod), která je součástí ústavního pořádku², v Hlavě čtvrté, označené rubrikou Hospodářská, sociální a kulturní práva, v čl. 26 odst. 1 deklaruje, že: „Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost“³. Je tedy svobodnou volbou, kterou cestou se vydáme. Cest je hned několik. Pokud nejsme zrovna některý z mála těch ve společnosti, kteří jsou již na počátku svého života ekonomicky zabezpečeni do té míry, že nad obstarání své obživy nemusí přemýšlet, potom se nabízí v širším pojetí dvě základní cesty kudy jít. Jednou z nich je být zaměstnán, tedy podřídit se povinnosti vykonávat práci, kterou určí někdo jiný, nejčastěji zaměstnavatel. V právu je ono podřízení se příkázané činnosti označované jako závislá činnost³ či závislá práce⁴. Druhou ze základních možností je pak pracovat dle vlastního uvážení, a za vykonávanou práci získávat prostředky. Zde se z pohledu práva potom hovoří jednoduše o podnikání (činnost podnikatele⁵), nebo také o výkon samostatně výdělečné činnosti⁶. Vrátime-li se zpět k závislé činnosti, tak tato závislá činnost bude nejčastěji vykonávána v základním pracovněprávním vztahu. Za tento vztah je považován pracovní poměr a další vztahy sjednané dohodami o výkonu prací mimo pracovní poměr. Pracovní poměr potom bude zpravidla založen pracovní smlouvou⁷ a jeho vznik, změna či zánik se bude řídit zásadně zákoníkem práce a pokud, v předpokládané oblasti vztahu není zákonem vyloučena dispozice s takovou úpravou, tak i ujednáním stran. Zákoník práce umožňuje, aby závislá práce byla vykonávána i mimo základní pracovněprávní vztah, ale pouze v případě, že ji upravuje

² Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

³ § 6 zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

⁴ § 3 zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁵ § 420 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁶ § 5b zák. č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 7 zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

⁷ § 33 zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

zvláštní právní předpis³. Z výše uvedeného je nepochybné, že materiálně bude vždy závislá činnost považována za součást pracovního práva, ať se již jedná o vztah formálně vzniklý na základě pracovní smlouvy či z rozhodnutí příslušného orgánu. Jako zásadní zde je přirozená fakticita vykonávané práce člověkem, za účelem získání odměny za ni a vztah nadřízenosti a podřízenosti zaměstnavatele a zaměstnance. Zákoník práce jak pro pracovní, tak i pro služební poměr, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak, striktně vymezuje, že: „*Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě*“.⁸

Zvláštním právním předpisem, který umožňuje výkon závislé činnosti nikoliv v základním pracovně právním vztahu, je zákon o státní službě⁹, dále zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹⁰ (dále jen zákon o služebním poměru) a zákon o vojácích z povolání¹¹. Společným rysem těchto zvláštních zákonů je pojmové označení vlastního vztahu- poměru za poměr služební. Formálně, jsou citované zvláštní právní předpisy upravující závislou činnost, zařazeny jako součást správního práva, tedy práva veřejného, a to jen z toho důvodu, že o jejich obsahu je rozhodováno vrchnostenskými akty.

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který je stěžejním právním předpisem této práce stanoví, ostatně obdobně jako další cit. zvláštní předpisy, že služební poměr se zakládá správním rozhodnutím služebního funkcionáře¹², a s tím i související další změny či zánik služebního poměru. Toto rozhodnutí tedy nepředstavuje určitý konsenzus, resp. je jakkoliv vyloučena jeho smluvní povaha. Potenciální budoucí příslušník bezpečnostního sboru rozhodne o své vůli pouze o tom, že je ochoten být příslušníkem a svoji vůli může projevit pouze podáním žádosti o přijetí do tohoto poměru. V této době lze ještě hovořit o určité kontraktaci (střet vůlí obou stran) ke vzniku služebního poměru. Potencionální příslušník však slovy práva soukromého, pouze „*přistupuje adhezně*“ k již kogentně stanoveným pravidlům služebního poměru, obsaženým v zákoně o služebním poměru. Je tedy pouze na něm, zda se před přijetím do služebního poměru, řádně seznámil s jeho obsahem, tedy jeho budoucími právy a povinnostmi. Zákon o služebním poměru k zákoníku práce se jeví formálně, z hlediska práva, jako nezávislý, bez jakékoliv možnosti založit subsidiaritu zákoníku práce. Tak tomu samozřejmě i je, což dovodila i početná judikatura vyšších soudů¹³.

⁸ § 2 odst. 2 zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁹ Zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁰ Zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹¹ Zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

¹² § 17 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, bod 29

K povaze zákona o služebním poměru je také nutné uvést, že zákon svým označením předurčuje, že se jedná o hmotně právní předpis. Za takový předpis jej však nelze označit, neboť zákon upravuje jak práva a povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů, tak vedle toho obsahuje vlastní úpravu řízení ve věcech služebního poměru. Řízení ve věcech služebního poměru, které je také správním řízením, má s tímto pochopitelně shodné rysy. Není tedy překvapením, že v případě vzniku otázky, kterou neupravuje procesní materie zákona o služebním poměru a jejíž řešení je nezbytné, se postupuje podle správního řádu¹⁴, nevyjímaje základní zásady činnosti správních orgánů projevených v úvodních ustanoveních správního řádu.¹⁵

Tato kvalifikační práce bude dále zaměřena na jeden ze způsobů skončení služebního poměru, a to propuštěním podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, a s tím souvisejícího celého spektra návazností a dopadů při tomto propuštění.

¹⁴ § 1 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁵ § 177 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

2. Způsoby skončení služebního poměru

Služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru může dle zákona o služebním poměru skončit vícero způsoby. Uvedenou problematiku upravuje zákon v hlavě třetí, části druhé. Služební poměr tak dle ustanovení § 41 zákona o služebním poměru skončí jeho zrušením ve zkušební době, uplynutím doby určité, propuštěním, úmrtím nebo prohlášením příslušníka za mrtvého nebo koncem kalendářního roku, ve kterém příslušník dovršil věku 65 let. Z vlastní praxe musím uvést, že nejčastějším, a tedy převažujícím způsobem skončení služebního poměru je právě propuštění. Z výše uvedeného ustanovení § 41 zákona o služebním poměru je zřejmé, že mimo zrušení ve zkušební době a propuštění, se v ostatních případech jedná o propuštění vycházející z podmínky, která je právní skutečností nezávislou na vůli příslušníka, pokud pomineme, že příslušník může do jisté míry ovlivnit své další setrvání ve služebním poměru na dobu určitou, a to splněním podmínek stanovených ustanovení § 11 odst. 1 zákona o služebním poměru.

2.1 Propuštění ze služebního poměru

Jak již bylo uvedeno, nejčastějším způsobem skončení služebního poměru je propuštění. Problematiku propuštění upravuje ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Zákon tak upravuje taxativní výčet důvodů pro propuštění, při jejichž splnění má být příslušník propuštěn. Už zde je vhodné poukázat na to, že zákonodárce uvození jednotlivých důvodů k propuštění provedl slovy „*musí být propuštěn*“. Je tedy zcela zřejmé, že pokud služební funkcionáře zjistí naplnění podmínky pro propuštění, musí příslušníka propustit bez ohledu na to, zda jakákoliv jiná okolnost staví konkrétní propuštění do světla zřejmé nespravedlnosti nebo nesprávnosti. Jak bude dále v práci objasněno, může však dojít k situaci, kdy nastane konkurence dvou ustanovení zákona o služebním poměru tak, že podmínky obou konkurujících ustanovení budou naplněny a bude tedy na služebním funkcionáři, jakým způsobem rozhodne. Taková to konkurence může nastat jak při naplnění vícero konkurujících podmínek k propuštění dle ustanovení § 42 zákona o služebním poměru, ať již z jednoho skutkového stavu, nebo stavů vícero nebo budou, a ne zcela výjimečně, např. naplněny podmínky jinak systematicky odlišných ustanovení sloužících však k obdobnému obecnému účelu, u kterých je fakticky vyloučená současná aplikace. Jako příklad lze uvést zproštění výkonu služby¹⁶ a jeden ze zmiňovaných způsobů propuštění, jehož podmínky jsou specifikovány pod písm. d) odst. 1 citovaného ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Ke konkurenci více důvodů ustanovení zákona, vztahujících

¹⁶ § 40 zákona zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů o služebním poměru

se k propuštění se nově vyjádřil i Nejvyšší správní soud takto¹⁷: „Zjistí-li služební funkcionář v průběhu řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru (ve smyslu § 42 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), že jsou pravděpodobně naplněny dva zákonné důvody propuštění ze služebního poměru, které vedou ke stejnému výsledku (tj. propuštění příslušníka), avšak jsou spojeny s různými důsledky, pokud jde o intenzitu dotčení práv příslušníka, je povinen zkoumat naplnění obou důvodů, zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a příslušníka případně propustit z obou důvodů. Takto nebude postupovat pouze tehdy, pokud konkrétní okolnosti takový postup vylučují“.

Jednotlivé, v zákoně o služebním poměru specifikované důvody propuštění, nelze vykládat, resp. podrobit rozboru samostatně, je nutné vždy vycházet z kontextu celého zákona, zejména pak z logických souvislostí, které právě v judikatuře soudů, k této problematice velmi postrádám. O tom bude také pojednáno v dalších částech práce.

2.2 Působnost zákona o služebním poměru v souvislosti s propuštěním

V současné době zákon o služebním poměru upravuje služební poměr příslušníků zařazených v samostatných bezpečnostních sborech, a to v Policii České republiky, Celní správě České republiky, Vězeňské službě České republiky, Bezpečnostní informační službě, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Hasičském záchranném sboru České republiky a Generální inspekci bezpečnostních sborů¹⁸. Zřízení a činnosti jednotlivých bezpečnostních sborů upravují speciální zákony. Určitou výjimku zde představuje Úřad pro zahraniční styky a informace, jednodušeji civilní rozvědka, která nikdy nebyla zákonem ustavena. Služební poměr je potom státně-zaměstnanecký vztah z čehož plyne, že příslušník je ve služebním poměru k České republice¹⁹, když pouze práva a povinnosti za Českou republiku vykonává ve vztahu k příslušníkovi bezpečnostní sbor, kterého je nebo byl v dané době příslušníkem.

S ohledem na uvedené by se mohlo jevit, že příslušník je pojem univerzální a ať již pracuje aktuálně v jakémkoliv bezpečnostním sboru, dopady zákona o služebním poměru budou vždy pro něj totožné. Jak bude v práci níže objasněno, následkem nedostatečných změn v dalších zákonech v souvislosti příchodem zákona o služebním poměru, může nastat situace, že některé důvody propuštění nebudou aplikovatelné pro některé příslušníky bezpečnostních sborů.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019-109

¹⁸ § 1 odst. 1 zákona zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů o služebním poměru

¹⁹ § 1 odst. 3 zákona zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů o služebním poměru

2.3 K jednotlivým důvodům propuštění

Zákon o služebním poměru obecně stanoví pro příslušníky bezpečnostních sborů, v ustanovení § 42 odst. 1, jednotlivé důvody propuštění. V odstavci druhém téhož ustanovení potom stanoví další speciální důvody propuštění, které se však vztahují jen k příslušníkům zpravodajských služeb. V odstavci třetím tohoto ustanovení jsou uvedeny obecné podmínky pro propuštění příslušníka, jehož služební poměr byl na dobu určitou. Je tedy zřejmé, že posledně citované podmínky se nebudou vztahovat na bezpečnostní sbory, ve kterých jsou příslušníci i v hierarchicky nejnižších stupních ustanovováni do vysokých služebních hodností, u kterých je zákonem stanovena min. doba praxe. Takovým typickým bezpečnostním sborem bude např. Generální inspekce bezpečnostních sborů.

2.3.1 Propuštění jako důsledek odsouzení pro úmyslný trestný čin

Služební funkcionář je dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, povinen propustit příslušníka za podmínky, že příslušník byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně. Z uvedeného je patrné, že řízení o propuštění bude zahájeno jen v případě, že příslušník byl v trestním řízení odsouzen pro úmyslný trestný čin. Je nepodstatné, zda se jedná o bagatelní úmyslný trestný čin nemající žádný vliv na služební činnosti příslušníka, např. přečin Pomluvy²⁰ spáchaný hasičem Hasičského záchranného sboru, nebo zvláště závažný zločin Vraždy²¹ spáchaný policistou služební zbraní v pracovní době. Stejně tak je nerozhodné, zda trestný čin byl spáchan v daleké době před vznikem služebního poměru nebo za doby služebního poměru. Dále bude nerozhodné, na rozdíl od jiných ustanovení zákona o služebním poměru, kdy bylo zahájeno trestní řízení pro tento trestný čin nebo kdy bylo zahájeno trestní stíhání příslušníka. Zásadní však bude právní moc rozhodnutí, které je předpokladem pro propuštění, ať již tato vlastnost rozhodnutí nastane z jakéhokoliv zákonem předpokládaného důvodu²². Podání mimořádného opravného prostředku v trestním řízení, v podobě dovolání, nebude mít žádný dopad na právní moc rozhodnutí o propuštění, neboť dovolací soud může odložit nebo přerušit výkon takového rozhodnutí pouze ve vztahu k obsahu výroku rozhodnutí. Jak bude dále objasněno v části 4.4 kvalifikační práce, zákon trpí neurčitostí v tom smyslu, zda služební poměr skončí vykonatelností rozhodnutí o propuštění, nebo ze zákona. Zákon o služebním poměru také nevysvětluje, jakým způsobem bude postupováno v případě, kdy bude např. při zmíněném řízení o dovolání rozhodnuto o zrušení napadeného

²⁰ § 184 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

²¹ § 140 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

²² § 139 a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

rozhodnutí²³, avšak až v době, kdy bylo pravomocně rozhodnuto o propuštění příslušníka. V daném případě je zásadní, jakým způsobem je služebním funkcionářem posouzena okolnost existence pravomocného rozhodnutí odsuzujícího příslušníka pro úmyslný trestný čin v řízení o propuštění. Mám za to, že je na místě tuto skutečnost podřadit pod předběžnou otázku²⁴, o které rozhoduje jiný orgán. Procesním prostředkem propuštěného příslušníka dle zákona o služebním poměru, k nápravě nesprávného rozhodnutí jdoucího k jeho tíži, je potom obnova řízení na žádost účastníka, neboť o předběžné otázce bylo rozhodnuto jinak²⁵. Mám také za to, že nelze ve věci rozhodovat v přezkumném řízení, neboť v tomto řízení vychází služební funkcionář z právního stavu a skutkových okolností existujících v době jeho vydání²⁶. Ačkoliv rozboru podrobený způsob propuštění není stěžejní pro tuto práci, je na místě uvést, že obnova řízení je, co se týká plynutí času, ohraničena jak objektivní, tak i subjektivní lhůtou²⁷. Subjektivní lhůta je v trvání 90 dnů pro podání žádosti od doby, kdy se propuštěný příslušník o zrušujícím rozhodnutí dozvěděl. Tato lhůta však nebude v nastíněném problému podstatná. Zásadní je objektivní lhůta, která je čtyřletá, tedy od nabytí právní moci rozhodnutí o propuštění. Už zde je nutné uvést, že objektivní lhůtu považuji za velmi krátkou, resp. nadbytečnou pro případy, kdy je rozhodováno o propuštění ze služebního poměru.

Propuštění učiněné v návaznosti na pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin je propuštěním, kdy sice služební funkcionář rozhoduje, resp. projevuje svoji vůli a pravomoc, avšak je jen spíše „*administrativním úkonem*“, neboť služební funkcionář nečiní žádné vlastní komplexní správní uvážení, vyjma vyhodnocení splnění zákonem stanovených podmínek pro daný důvod propuštění.

2.3.2 Propuštění jako důsledek odsouzení pro nedbalostní trestný čin spáchaný jednáním, které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka

V tomto případě propuštění, citovaným pod. písm. b) ustanovení § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru, je služební funkcionář povinen propustit příslušníka, pokud byl příslušník pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti a uvedené jednání je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Samotný předpoklad propuštění je složen z kumulativních podmínek, a to z pravomocného odsouzení pro nedbalostní trestný čin a

²³ § 265k a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

²⁴ § 180 odst. 5 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

²⁵ § 191 odst. 1, písm. b) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

²⁶ § 193 odst. 3 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

²⁷ § 192 odst. 2 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

vlastního jednání, popsaného ve výroku odsuzujícího rozsudku, které musí být současně i způsobilé vytvořit bez důvodných pochybností rozpor s požadavky kladenými na příslušníka. Jelikož zákon nerozlišuje požadavky kladené na jednotlivé příslušníky konkrétních bezpečnostních sborů, je nutné posuzovat presumované požadavky kladené na příslušníka obecně. V opačném případě by mohlo dojít k tomu, že za shodné jednání by příslušník zařazený u Policie České republiky byl s ohledem na jeho postavení propuštěn pro rozpor jeho jednání s požadavky kladenými na příslušníka (policie), ale u příslušníka Hasičského záchranného sboru by takový rozpor nemusel být shledán. Při zákonem dovolené individuální fluktuaci příslušníků mezi bezpečnostními sbory, by se tak příslušník mohl v průběhu řízení o propuštění, tomuto předpokládanému následku vyhnout tím, že bude ustanoven na jiné služební místo v jiném bezpečnostním sboru. Je tedy na místě, aby služební funkcionář rozhodující o propuštění, své rozhodnutí odůvodnil nikoliv v souvislosti s konkrétním bezpečnostním sborem, ve kterém, v době řízení o propuštění, daný příslušník právě působí. Co bylo výše uvedeno k odsuzujícímu rozhodnutí pro úmyslný trestný čin a jeho právní moc, platí i pro odsouzení pro nedbalostní trestný čin pro tento případ propuštění.

2.3.3 Propuštění jako důsledek ukončení trestního řízení odklonem

Podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru, musí služební funkcionář propustit příslušníka, bylo-li v řízení o úmyslném trestném činu pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, bylo-li pravomocně schváleno narovnání nebo bylo-li pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání²⁸ a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Zákonodárce zde uvolňuje určitou tvrdost dopadu *de facto* „automatického“ propuštění při pravomocném odsouzení pro všechny úmyslné trestné činy tak, že v řízení o přečinech, tedy trestných činech méně závažných, u kterých nebylo trestní řízení ukončeno odsouzením, ale jedním z odklonů, je při trestněprávních jednáních, která nejsou ve zřejmém rozporu s požadavky kladenými na příslušníka možné, aby nadále setrval ve služebním poměru. Jinak řečeno a s ohledem na již uvedené, měl zákonodárce za to, že některá trestněprávní nedbalostní jednání mohou být v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, ale současně sděluje, že některá jednání spočívající v úmyslném spáchání trestného činu v tomto rozporu nutně být nemusí. Zásadní odlišností je pak to, že při nedbalostních jednáních je nutná existence pravomocného rozhodnutí soudu, kterým soud postavil na jisto, že se příslušník dopustil nedbalostního trestného činu,

²⁸ § 309, § 307, § 179g zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

tedy jej spáchal, ale při úmyslném jednání, v řízení ukončených jedním z odklonů, postačí vyšší míra podezření, že příslušník trestný čin spáchal, neboť o vině soud nerozhodl. Zákon o služební poměru v ustanovení § 42 odst. 1 písm. c), v rozporu s Listinou základních práv, sám činí závěr, že ukončením řízení odklonem je postaveno najisto, že příslušník trestný čin spáchal, když se v něm uvádí: „...*a jednání, kterým trestný čin spáchal*...“. Taková to presumpce viny, stanovená právním předpisem jednoduchého práva je s ohledem k čl. 40 Listiny základních práv vyloučená. Zákon o služebním poměru nezná propuštění následkem ukončení trestního řízení odklonem u nedbalostního trestného činu, stejně tak nezná ani další způsoby ukončení trestního řízení, kdy však existuje nadále předpoklad, resp. podezření, že příslušník trestný čin spáchal. K prvnímu zmíněnému, tedy způsob ukončení trestního řízení odklonem v případě nedbalostního trestného činu je vhodné uvést, že pro takového příslušníka, a to z důvodu dalšího setrvání ve služebním poměru, je nemyslitelné, aby v případě toho, že má za to, že čin nespáchal, aktivně hájil svoje práva, zejména pak brojil proti jednotlivým rozhodnutím v trestním řízení nebo navrhoval důkazy popírající oprávněnost jeho trestního stíhání apod.. Tímto jednáním by vyloučil možnost využití některého z odklonů, zpravidla podmíněného zastavení trestního stíhání²⁹ a v případě jeho možného odsouzení by se vystavil riziku, že služební funkcionář jednání posoudí jako rozporné s požadavky kladenými na příslušníka a bude propuštěn. Bude tedy pro takového příslušníka paradoxně vhodné, aby se k činu doznal³⁰ a souhlasil s podmíněným odložením trestního stíhání. Co se týká druhého zmíněného, v zákoně o služebním poměru není pojednáno o dalších způsobech ukončení trestního řízení, kdy o věci nebylo rozhodnuto soudem. Mám ale za to, že zcela záměrně. K tomu je zapotřebí uvést, že ne vždy jsou odklony jedinou možností, kdy je zastaveno trestní stíhání, ačkoliv je zde nadále předpoklad, že by jinak v dalším řízení mohlo dojít k vynesení odsuzujícího rozsudku. Příkladem může být ne zcela výjimečně využívané zastavení trestního stíhání³¹ v rámci diskreční pravomoci státního zástupce. Stejnou diskreční pravomoc, ovšem s dozorem státního zástupce má, ale i policejní orgán³². V další některých případech je např. o nutný souhlas poškozeného s trestním stíháním a pokud není dán, je věc odložena. O tom, zda bude v budoucnu pachatel trestného činu postaven před soud a příp. i odsouzen je za stanovených podmínek závislé na vůli poškozeného³³. Mimo zastavení trestního stíhání, nebo odložení, jsou

²⁹ § 307 a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

³⁰ § 307 odst. 1 písm. a) 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

³¹ § 172 odst. 2 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

³² § 159a odst. 3 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

³³ § 163 a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

zde i tzv. zániky trestnosti, např. při účinné lítosti³⁴, při přípravě k zvláště závažnému zločinu³⁵, při pokusu trestného činu³⁶, účastenství³⁷ a nebo zánik trestnosti z důvodu uplynutí promlčecí doby³⁸.

Z dikce zákona o služebním poměru a v něm taxativně uvedených důvodů k propuštění je zcela patrné, že zákonodárce neměl v úmyslu, aby byl propuštěn příslušník, který je podezřelý, že spáchal úmyslný trestný čin proti poškozenému, kterým je např. příbuzný v pokolení přímém, sourozenci, manželu atd., kdy trestní stíhání nebylo možné zahájit právě z důvodu toho, že poškozený nedal souhlas s trestním stíháním příslušníka. To je také logické, neboť takový poškozený často tvoří rodinnou domácnost příslušníka a na pomyslných vahách by byla řešena otázka, zda využije svého práva v trestním řízení a nedá souhlas s trestním stíháním příslušníka, nebo souhlas s trestním stíháním vydá, ale tím dojde ke ztrátě zaměstnání, např. jeho manžela. V prvním případě by sice trestně právní norma ochránila poškozeného, tedy předpokládané negativní dopady v případě odsouzení (např. manžela), které tak následně samozřejmě bude v neprospěch samotnému poškozenému, na druhou stranu by jiná veřejnoprávní norma, sankcionovala nedání souhlasu s trestním stíháním tak, že by došlo k automatickému propuštění příslušníka. To je nemyslitelné, neboť účel jedné normy, by tak byl zmařen právní normou jinou. Je také nutné si uvědomit, že právní jednání poškozeného (vydání či nevydání souhlasu s trestním stíháním) není jakkoliv podmíněno souhlasem osoby podezřelé, tedy následně tím, že souhlasí, že věc bude, k nedostatku souhlasu poškozeného s trestním stíháním podezřelého, odložena. Je také vhodné dodat, že příslušník v případě odložení věci, nebyl nikdy ani trestně stíhán, tedy nikdy nebyl orgány činnými v trestním řízení řádně pravomocným rozhodnutím formulován skutek, který je příslušníkovi vytýkán, příp. nebyla ani stanovena předpokládaná právní kvalifikace protiprávního jednání. Mám také za to v případě toho, že by zákon o služebním poměru propuštění v důsledku nedání souhlasu s trestním stíháním poškozeným, při podezření ze spáchání např. úmyslného trestného činu, obsahoval tento důvod propuštění, že by tímto byla porušena veškerá práva příslušníka, který by se nemohl hájit v trestním řízení, vždyť nikdy nebyl ani obviněn a následkem vůle jiné osoby by došlo k jeho propuštění. Jak bude dále uvedeno, k zákonné dikci propuštění podle písm. d), ustanovení § 42 zákona o služebním poměru, judikatura Nejvyššího soudu se dostala k tomu ustanovení do takového stavu, kdy výše uvedené nepochopitelně a bez dalšího vysvětlení

³⁴ § 33, 197, 242, 248a, 362 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁵ § 20 odst. 3 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁶ § 21 odst. 3 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁷ § 24 odst. 3 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁸ § 34 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

popírá, když konstatuje (nyní jen obecně), že služební funkcionář může příslušníka propustit i právě v důvodu toho, že nebyl dán souhlas s trestním stíháním poškozeným. Příslušník tak nikdy v trestním řízení nemohl ani nahlédnout do trestního spisu, hájit svá práva, ale dle soudu to postačuje k tomu, že má být propuštěn. V podrobnostech bude uvedeno dále.

2.3.4 Další důvody propuštění

Zákon o služebním poměru, mimo v této práci dále provedené podrobné právní analýze k důvod propuštění podle písm. d), ustanovení § 42 zákona o služebním poměru, povínuje služebního funkcionáře k propuštění příslušníka za předpokladu, že:

- e) mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti,
- f) porušil omezení stanovená v § 47,
- g) pozbyl státní občanství České republiky,
- h) podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím,
- i) mu bylo odňato osvědčení o tělesné zdatnosti nebo o odborné způsobilosti stanovené zvláštním právním předpisem,
- j) podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby,
- k) byla jeho svéprávnost omezena,
- l) uplynula doba uvedená v § 32 odst. 2 a důvod pro zařazení do zálohy pro přechodně nezařazené nepominul, nebo
- m) požádal o propuštění.

Další důvody propuštění jsou uvedeny v odst. 2 a 3 ustanovení § 42 zákona o služebním poměru takto:

odst. 2:

„Příslušník zpravodajské služby musí být též propuštěn, jestliže mu zanikla platnost osvědčení, je-li osobou určenou ke styku s utajovanými informacemi, a nelze jej ustanovit na jiné služební místo, a to ani po 1 roce zařazení v záloze pro přechodně nezařazené“.

odst. 3:

„Příslušník ve služebním poměru na dobu určitou musí být též propuštěn, jestliže

a) služební místo, na něž byl ustanoven, bylo zrušeno v důsledku organizačních změn a příslušníka nelze ustanovit na jiné služební místo,

*b) mu zanikla platnost osvědčení, je-li osobou určenou ke styku s utajovanými informacemi,¹¹⁾
a nelze jej ustanovit na jiné služební místo, nebo*

c) dosáhl neuspokojivých výsledků ve výkonu služby podle závěru služebního hodnocení“.

Výše nekomentované důvody propuštění uvádím jen z důvodu komplexnosti a přehlednosti předkládaného institutu propuštění. Jejich význam pro toto práci je pouze okrajový, a ačkoliv i zde, při jejich aplikaci v praxi, je hned několik významných problémů, nebude z důvodu rozsahu práce k těmto pojednáno.

3. Propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Hlavní část rigorózní práce je věnována jednomu z důvodů propuštění ze služebního poměru, citovaném pod písm. d), ustanovení § 42 zákona o služebním poměru.

V předmětné části ustanovení vč. uvození tohoto důvodu propuštění se uvádí:

„Příslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služebním slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobile ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru“.

3.1 Pohled do historie

Podmínky důvodu k propuštění příslušníka uvedené pod tímto písmenem předmětného ustanovení, se poprvé v novodobých dějinách objevily, v právním řádu České republiky, až s příchodem komplexní rekonstrukce služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tedy zákona o služebním poměru, který je platný dodnes. Specifikaci obdobných podmínek důvodu propuštění v předmětném ustanovení uvedených pod písm. d), již obsahoval zákon předcházející, tj. zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky³⁹, ale tato novelizace byla provedena až v době, kdy docházelo k odkladu účinnosti již platného zákona o služebním poměru. V ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky byl novelizací, s účinností od 1. 3. 2006 do 31. 12. 2006, zaveden nový důvod k propuštění, který nahradil v zákoně již letitý níže uvedený důvod k propuštění. Tento důvod propuštění obsahoval podmínky, které byly naplněny jednáním příslušníka porušujícím služební přísahu nebo služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Podle novelizovaného ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, byl služební funkcionář oprávněn, nikoliv povinen, propustit policistu, který *„porušil služební přísahu tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobile ohrozit dobrou pověst policie“*. Uvedené ustanovení poskytovalo služebnímu funkcionáři *de facto* neomezenou míru diskrece, neboť i při splnění podmínek důvodu k propuštění, neměl povinnost policistu (celníka) propustit. Pro vysvětlení v souvislosti s plynutím času je také vhodné dodat, že zákon o služebním poměru byl sice vyhlášen ve sbírce zákonů z roku 2003, ale nabyl účinnosti až 1. 1. 2007.

Mohlo by se zdát, že zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky bude

³⁹ Zák. č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky

jen marginální, neboť neupravoval služební poměr dalšího velkého spektra ostatních příslušníků jiných bezpečnostních sborů. Jak již ale bylo naznačeno, v době přecházející zákonu o služebním poměru, služební poměr upravovalo vícero právních předpisů, resp. docházelo i k odkazování se na jiné právní předpisy. Je také podstatné, že některé profese v bezpečnostních složkách, resp. závislá činnost v daném oboru, byla často vykonávána sice jako závislá, ale v poměru pracovním, nikoliv tedy služebním. Tak např. celník, byl nejprve dle celního zákona⁴⁰ v pracovním poměru přesto, že sám zákon hovořil o výkonu celní služby. Později, od poloviny roku 1997, byl již v poměru služebním s tím, že jeho služební poměr se až na několik výjimek řídil v té době platným zákonem o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky však sám odkazoval na některá ustanovení zákoníku práce, která se přes odlišnost služebního poměru, použila⁴¹. Dále pak služební poměr, např. příslušníků Bezpečnostní informační služby, do nabytí účinnosti zákona o služebním poměru, upravoval přímo zákon o Bezpečnostní informační službě⁴².

3.2 Obecně k podmínkám důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. písm. d) zákona o služebním poměru

Zákon o služebním poměru, vedle již dalších výše uvedených důvodů k propuštění v souvislosti s trestním řízením, dává služebnímu funkcionáři pravomoc, aby v postavení správního orgánu posoudil autonomně závadové jednání jemu podřízeného příslušníka, s cílem zjistit, zda v daném případě jde o jednání, kterým příslušník porušil služební slib a jeho jednání je zavržením hodné, má znaky trestného činu a může ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Pakliže služební funkcionář zjistí, že jsou splněny všechny tyto kumulativní podmínky, má povinnost příslušníka propustit ze služebního poměru. Z uvedeného dále vyplývá, že při tomto druhu propuštění již není zapotřebí, aby o jednání příslušníka bylo nejprve rozhodnuto v trestním řízení, orgánem činným v trestním řízení. V daném případě je tak činěn závěr služebním funkcionářem ve své podstatě o tomtéž, o čem rozhodují orgány činné v trestním řízení, neboť posouzení znaků trestného činu, je jednou ze stěžejních složek, které posuzují i orgány činné v trestním řízení.

⁴⁰ Zák. č. 13/1993 Sb., celní zákon

⁴¹ § 155 zák. č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky

⁴² § 22 až 146a zák. č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě

3.3 Komparace důvodu propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s vybranými právními předpisy

V této části práce bych rád provedl náhled do dalších právních předpisů, za účelem vyhledání a srovnání možných dalších institutů skončení závislé činnosti, jehož příčinou je jednání osob mající znaky trestného činu.

3.3.1 Zákoník práce a skončení závislé činnosti z důvodů trestné činnosti zaměstnanců

Skončení závislé činnosti je mimo zákona o služebním poměru upraveno hned několika právními předpisy. Základním předpisem je zákoník práce, který upravuje pracovní poměr a dohod o pracích konaných mimo něj⁴³. Současně upravuje i předpoklady skončení pracovního poměru jednostranným právním jednáním zaměstnavatele, které je do určité míry obdobou propuštění. V obou případech je tedy shodné právě jednání zaměstnavatele, které je nezávislé na vůli osoby v závislé činnosti a které směřuje ke skončení pracovního poměru. Zákoník práce, v souvislosti se spácháním trestného činu zaměstnancem, který je občanem České republiky, umožňuje skončení pracovního poměru vypovědí danou zaměstnavatelem z důvodů, pro které by mohl se zaměstnancem zaměstnavatel okamžitě zrušit pracovní poměr⁴⁴. Zaměstnavatel pak může pracovní poměr okamžitě zrušit pouze v případě, že jeho zaměstnanec byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu delší než jeden rok, nebo byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin spáchaný při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu nejméně šesti měsíců⁴⁵. Zde je patrná podobnost s propuštěním příslušníka pro pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin⁴⁶. Zásadním rozdílem je samozřejmě ta skutečnost, že zaměstnavatel je oprávněn k takovému jednání, nikoliv povinen, neboť zákoník práce upravuje některé poměry v právu pracovním, tedy právu soukromém, kdy jeho základním účelem je právní jistota zaměstnanců.

Zákoník práce však neobsahuje oprávnění zaměstnavatele okamžitě zrušit pracovní poměr z důvodu toho, že po autonomním posouzení zjistil, že jednání zaměstnance naplňuje znaky konkrétního trestného činu, tento čin je zavrženíhodný a např. poškozují dobré jméno zaměstnavatele. Stejně tak neobsahuje možnost okamžitě zrušit pracovní poměr toho zaměstnance, který byl odsouzen pro nedbalostní trestný čin k dlouholetému nepodmíněnému trestu odnětí

⁴³ Část třetí zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁴⁴ § 52 písm. g) zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁴⁵ § 55 odst. 1 písm. a) zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁴⁶ § 42 odst. 1 písm. a) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

svobody. Je tedy zřejmé, že např. na zaměstnance Policie České republiky, jejichž pracovní poměr se řídí zákoníkem práce⁴⁷ nejsou kladeny takové nároky, co se týká jejich bezúhonnosti, jako na příslušníky policie, tedy policisty, nebo např. zpravodajce, hasiče, celníky apod..

3.3.2 Zákon o státní službě a skončení služebního poměru z důvodu trestné činnosti státních zaměstnanců

Zákon o státní službě upravuje skončení služebního poměru z důvodu pravomocného odsouzení pro úmyslný trestný čin⁴⁸. Tento důvod skončení služebního poměru a jeho konkrétní podmínky, jsou v podstatě totožné s důvodem propuštění uvedeným pod písm. a), ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Zákon o státní službě dále upravuje, že služební poměr skončí, byl-li státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Ke skončení služebního poměru státního zaměstnance také dojde z věcných důvodů v předcházející větě uvedených, pokud bylo řízení ukončeno jedním z odklonů. Pokud však byl státní zaměstnanec odsouzen pro trestný čin nebo jednání, které nespĺňuje výše uvedené podmínky a byl-li mu uložen trest zákazu činnosti vykonávat státní službu, je logické, že i v tomto případě zákon předpokládá skončení služebního poměru z tohoto důvodu. Zásadní odlišností výše uvedených důvodů skončení služebního poměru s obdobnými důvody v zákoně o služebním poměru je to, že podle zákona o státní službě skončí služební poměr přímo ze zákona, a to ke dni právní moci kvalifikovaného rozhodnutí v trestním řízení. Není tedy zapotřebí vydání rozhodnutí o propuštění, jak je tomu v řízení o služebním poměru podle zákona o služebním poměru. Zákon o státní službě, stejně jak bylo uvedeno k zákoníku práce, nezná propuštění z důvodu toho, že po autonomním posouzení služební orgán⁴⁹ zjistil, že jednání zaměstnance naplňuje znaky konkrétního trestného činu, tento čin je zavrženíhodný a např. poškozují dobré jméno služebního úřadu. Musím, a to s ohledem na další uvedené v této práci vyzdvihnout, jakým způsobem zákon o státní službě, velmi jednoduše, avšak precizně upravuje institut zproštění výkonu služby. Právě zproštění služby je alternativou k propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Základní podmínkou je zde zahájené trestní stíhání pro úmyslný trestný čin, resp. trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných. Státní zaměstnanec může bez dalších pochybností předvídat, za jakých podmínek bude zproštěn výkonu služby při

⁴⁷ § 4 odst. 1 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky a *contrario* § 2 odst. 2 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴⁸ § 74 odst. 1 písm. a) zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴⁹ § 10 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě

podezření ze spáchání trestného činu. Zproštění výkonu služby se váže toliko jen k těm předpokladům, při jejichž splnění s podmínkou pravomocného odsouzení, by skončil ze zákona služební poměr. Z uvedeného je patrné, že služební orgán nerozhoduje autonomně o tom, zda státní zaměstnanec mohl naplnit či naplnil znaky trestného činu apod., jak je tomu v zákoně o služebním poměru při propuštění, ale vychází ze závěrů orgánů činných v trestním řízení. Nedochází tak k tomu, že služební orgán vyhodnotí jinak, zda byly naplněny zákonné podmínky (v daném případě dle zákona o státní službě) vycházející z trestního práva, než jak je vyhodnotil orgán činný v trestním řízení. Při komparaci se zákonem o služebním poměru je pak jen drobným nedostatkem to, že zákon o státní službě, v případě trestního nevazebního stíhání, nesprávně vytváří dojem, že ke zproštění výkonu služby postačí sdělení orgánu činného v trestním řízení o tom, že došlo k vydání usnesení o zahájení trestního stíhání⁵⁰. Tak by tomu mohlo být, ačkoliv s tímto výkladem zásadně nesouhlasím, jen v případě vazebního stíhání, a to z důvodů teleologických, neboť státní zaměstnanec jen stěží při uvalení vazby může vykonávat služební povinnosti. I přes posledně uvedené mám za to, že v ostatních případech, a nakonec i v případě vazebního stíhání, by měl služební orgán vyčkat, než ono usnesení o zahájení trestního stíhání nabude v právní moci. Zákon o státní službě totiž v odst. 4 ustanovení § 48 sděluje, že služební příjem, který byl v době zproštění výkonu služby snížen, bude státnímu zaměstnanci doplacen jen případě, kdy nedojde k jeho následnému odsouzení, zastavení trestního stíhání, ať již podmíněně nebo v návaznosti se sjednáním dohody o narovnání a dalším podmínkám souvisejícím s kárným řízením. Je patrné, že odstavec čtvrtý neobsahuje další možnost skončení trestního stíhání hned v jeho počátcích, a to způsobem kdy je zrušeno usnesení o zahájení trestního stíhání, zpravidla dozorujícím státním zástupcem. V tomto případě tak předmětné usnesení nikdy nenabylo právní moci přesto, že bylo vydáno a bylo do doby jeho zrušení i vykonatelné.

Z výše uvedeného v této části je zřejmé, že na státní zaměstnance ve služebním poměru, který se řídí zákonem o státní službě, nejsou kladeny takové nároky, co se týká jejich bezúhonnosti a morálních předpokladů, jako na příslušníky bezpečnostních sborů. Zákon o státní službě, jak již bylo uvedeno, neumožňuje propustit státního zaměstnance jen z toho důvodu, že služební orgán shledá, že jeho jednání naplňuje znaky některého z trestných činů, je zavrženíhodné a může ohrozit dobrou pověst služebního úřadu, to vše nezávisle na tom, jaké závěry činí orgány činné v trestním řízení ve stejné věci.

⁵⁰ § 48 odst. 2 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě

3.3.3 Zákon o státním zastupitelství a zánik funkce státních zástupců z důvodu jejich trestné činnosti

Opět záměrně jsem nyní vybral profesi, kterou považuji, co se týká hodnoty morálních předpokladů osob jí vykonávajících, za profesi s nároky nejvyššími.

Je zřejmé, že hasič či celník s ohledem na jejich postavení a rozsah pravomoci, nejsou tak zásadními a exponovanými osobami jako je prokurátor, resp. státní zástupce. Je tedy, stejně tak jak u přecházejících profesí otázkou, zda zákon o státním zastupitelství⁵¹ umožňuje skončit pracovní poměr státního zástupce jen z důvodu toho, že se státní zástupce dopustil jednání, které naplňuje znaky trestného činu, je zavrženíhodné a poškozují dobré jméno státního zastupitelství, bez toho, aby bylo o takovém jednání pravomocně rozhodnuto orgány činnými v trestním řízení, zejména pak soudem.

Zákon o státním zastupitelství upravuje jako jeden z důvodů zániku funkce státního zástupce tu skutečnost, že státní zástupce byl odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti⁵². Zákon o státním zastupitelství, obdobně jak je tomu v zákoně o státní službě, váže takové skončení funkce ke dni právní moci rozhodnutí v trestním řízení. Jelikož se jedná o pracovní poměr, je takový způsob zániku funkce ze zákona pochopitelný. Zákon o státním zastupitelství však neobsahuje dikci o možnosti autonomního posouzení závadového jednání státního zástupce v kárném řízení⁵³, ve kterém by kárný senát mohl rozhodnout⁵⁴, zda takové jednání naplňuje znaky trestného činu, je zavrženíhodné a poškozují dobrou pověst státního zastupitelství, a to vše nezávisle na tom, jakým způsobem bylo nebo je rozhodováno orgány činnými v trestním řízení. Při naplnění těchto podmínek by pak byl vždy, tak jak je tomu v zákoně o služebním poměru, státní zástupce trvale odvolán z funkce.

K této části bych rád pro úplnost dodal, že zákon o státním zastupitelství upravuje i dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce. Jedním z důvodů k vydání takového rozhodnutí Ministrem spravedlnosti je trestní stíhání státního zástupce.

3.3.4 Zákon o soudech a soudcích a zánik funkce soudců z důvodu jejich trestné činnosti

Právní úprava zániku funkce soudce je podle zákona o soudech a soudcích⁵⁵ totožná s právní úpravou zániku funkce státního zástupce. To, co bylo uvedeno k zákonu o státním zastupitelství

⁵¹ Zák. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

⁵² § 21 odst. 2 písm. b) zák. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

⁵³ § 31 zák. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

⁵⁴ § 3 zák. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

⁵⁵ Zák. č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů

a zániku funkce státního zástupce, platí i pro zánik funkce soudce, vč. důvodu ke zproštění výkonu funkce státního zástupce, resp. soudce.

3.3.5 Závěr ke komparaci propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s vybranými právními předpisy

V hierarchii morálních předpokladů osob v profesích výše uvedených mám za to, že na pomyslném žebříčku v jeho nejvyšší úrovni je osoba soudce, někdy označována jako „*jeho cti-hodnost*“. Mám tedy za to, že právě tato funkce ústavního činitele, z důvodů její pověsti a cti, by měla být co možná nejvíce zákonem chráněna tak, aby v případě možných excesů nebyla vážnost této funkce podlomena. Na stejnou úroveň bych zařadil i prokuraturu, tedy státní zástupce. Na nižší stupeň bych potom zařadil právě příslušníky bezpečnostních sborů, neboť oni jsou primárně osobami, které tvoří dobrou pověst daného bezpečnostního sboru a zejména důvěru občanů v bezpečnostní sbory, chránící nejvyšší sociální složky ve společnosti, jako je veřejný pořádek a bezpečnost, zahrnující ochranu života, zdraví a majetku občanů. Na další stupeň bych zařadil stání zaměstnance, kteří primárně zajišťují řádné fungování státu, tedy společnosti jako takové.

Komparací všech výše uvedených zákonných důvodů ke skončení dané závislé činnosti u jednotlivých profesí, je jasně zřejmý nesoulad s uvedeným v předcházejícím odstavci. Na rozdíl od soudců, státních zástupců a státních zaměstnanců, nejenže může být, ale dokonce musí být propuštěn příslušník bezpečnostního sboru již v případě toho, že služební funkcionář shledá, že se příslušník dopustil jednání, které má znaky trestného činu, je zavrženíhodné a může ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, ačkoliv se o vině a trestu příslušný soud nevyjádřil a je možné, že ani nikdy nevyjádří. Mohlo by se zdát, že tato zákonná tvrdost směřována jen vůči jedné profesi bude jen „*dočasná*“, neboť v trestním řízení může dojít i k tomu, že příslušník bude „*očistěn*“ trestního obvinění, ať již jakýmkoliv způsobem, který předpokládá trestní řád a dojde tak i k vyvrácení předpokladů (zavrženíhodné jednání mající znaky trestného činu), na základě kterých, byl příslušník propuštěn. Tak tomu ale rozhodně není, neboť pro mě zcela nepochopitelně uvedené narovnání zákon nezná a dokonce judikatura správního soudnictví došla k závěru, že sice je významná ta skutečnost, že trestní soud postavil na jisto, že se příslušník trestného činu nedopustil, ale to nemůže znamenat nesprávnost posouzení věci ve správním řízení v dané době, kdy byl příslušník propuštěn. I o tomto bude dále podrobně pojednáno, zejména pak o tom, že Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí správního orgánu, ve kterém je posuzováno to samé jednání příslušníka k podmínkám propuštění, tedy zda je zavrženíhodné a naplňuje znaky trestného činu, je nadále v meritu správné a zákonné, když toto

jednání, zejména pak s ohledem na naplnění znaků trestného činu, posoudil i trestní soud a naplnění těchto znaků neshledal. Dle Nejvyššího správního soudu tak ob stojí dvě vrchnostenská rozhodnutí, vyjadřující se ve svých součástech o shodném institutu, ovšem s opačnými závěry.

3.4 Skutková podstata propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Jak již bylo uvedeno, v písm. d) odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru jsou uvedeny kumulativní podmínky, při jejichž splnění musí služební funkcionář propustit příslušníka ze služebního poměru.

Tyto kumulativní podmínky tvoří:

1. příslušníkově jednání, kterým porušil služební slib a
2. uvedené jednání musí být zavrženíhodné a
3. jednání musí mít znaky trestného činu a
4. musí být způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.

3.4.1 Jednání příslušníka, kterým porušil služební slib

Služební slib skládá budoucí příslušník bezprostředně před vznikem služebního poměru a je tudíž jedním ze zákonných formálních podmínek, která musí být splněna ke vzniku tohoto poměru. Nesložil-li osoba služební slib, resp. odmítne-li jej složit s výhradou, služební poměr nevznikne přesto, že jeho vznik se primárně odvíjí od data, které je uvedeno v rozhodnutí služebního funkcionáře o přijetí do služebního poměru. Zákon však nevhodně již v době před složením slibu hovoří o osobě, která slib skládá jako o příslušníkovi⁵⁶.

Služební slib, který budoucí příslušník skládá je ve znění:

"Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život."

Služební slib představuje neadresované prohlášení osoby, s omezením na občany České republiky, kteří v dané době tvoří tuto společnost. Služební slib je ze všech kumulativních podmínek svým rozsahem nejširší, neboť příslušník slibuje svoji nestrannost, důsledné dodržování

⁵⁶ § 17 odst. 3 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

nejenom právních předpisů, ale předpisů vnitřních, jakými jsou zpravidla směrnice, pokyny, rozkazy nebo příkazy. Příslušník však také slibuje, že se bude chovat vždy tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. K naplnění podmínky pro propuštění postačí pouhé porušení, kterékoliv budoucím příslušníkem slibovaných částí slibu. Porušení služebního slibu tedy bude spočívat nejenom v tom, že dojde k dokonání daného jednání porušujícím slib, např. nesplnění rozkazu, ale v případě dobré pověsti bezpečnostního sboru postačí pouhé ohrožení dobré pověsti, bez toho, aby k pošpinění pověsti fakticky došlo.

V kontextu se zavrženíhodným jednáním zákon přímo předpokládá, že příslušník má být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání a také dalších kumulativních podmínek. Z vedeného je patrné, že příslušník nemůže být propuštěn, pokud se dopustí jiného jednání, tedy jednání, které není zavrženíhodné, ale přesto tímto jednáním poruší služební slib. To je zcela logické, neboť služební slib, jak již bylo uvozeno, je postaven na základech obecné morálky a také náležitosti plnění služebních povinností, jejichž nedodržení, jistě automaticky nelze podřadit pod zavrženíhodné jednání.

V kontextu této podmínky, spočívající v porušení služebního slibu s podmínkou čtvrtou, tedy jednání, které musí být způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru však shledávám určitou shodu, resp. možnou nadbytečnost. Porušením služebního slibu bude, jak již bylo uvedeno, i jednání příslušníka, které může ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Čtvrtá z podmínek je pak spíše utvrzující podmínkou, neboť konstatuje obdobné. Určitý rozdíl by bylo možné, a to jen pouze teoreticky, nalézt v případě toho, že dobrá pověst bezpečnostního sboru bude chápána rozdílně v čase nebo, což je i více pravděpodobné, bude pověst bezpečnostního sboru rozdílná mezi jednotlivými sbory. Dobrou pověst bezpečnostního sboru však tvoří právě jeho příslušníci, zejména pak jeho představení. Zda a jak byla ohrožena dobrá pověst bezpečnostního sboru je pak velmi těžké posoudit, když právě hodnotícím hlediskem by měl být pohled nikoliv samotného služebního funkcionáře rozhodujícím o tom, zda došlo k ohrožení pověsti, ale veřejného mínění občanů. Osobně z vlastní zkušenosti mohu říci, že ne zcela dobrou pověst mezi odbornou právní veřejností, působící mimo bezpečnostní sbory, má Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen GIBS). To jen umocňuje mnou často slychané názory na adresu GIBS, že „ryba smrdí od hlavy“, když např. její současný ředitel měl údajně vystudovat právnickou fakultu na Západočeské univerzitě v Plzni jako onen „rychlostudent“ (za tři toky) v době, kdy zde docházelo ke „zvláštnímu“ způsobu studia a navazujícího udělování

akademických titulů⁵⁷. Pokud by byla posuzována dobrá pověst bezpečnostního sboru dle veřejného mínění, potom by příslušníci GIBS byli bezesporu „zvýhodněni“, co se týká ohrožení dobré pověsti tohoto bezpečnostního sboru a z toho plynoucích negativních dopadů pro jejich služební poměr.

Mám tedy za to, že posouzení ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru je otázkou velmi problematickou, často subjektivně viděnou, která by však měla být vyřešena pouze a maximálně co nejobjektivněji. Bude také podstatné nejenom to, o jaké konkrétní jednání se bude jednat, ale zda takové jednání bylo učiněno např. v souvislosti s výkonem pravomoci, nebo v běžném občanském životě. Méně závažné porušení povinností příslušníka bude jistě více ohrožující pro dobrou pověst bezpečnostního sboru, než závažnější jednání v občanském životě. Jako příklad lze uvést neprovedení služebního úkonu policistou, jehož příčinou bylo nesprávné vyhodnocení situace s konečným následkem ublížení na zdraví týrané osobě, v porovnání s neplacením výživného dětem hasiče, které žijí v zahraničí s matkou, rozvedenou manželkou příslušníka. Mám tedy za to, že jednání, která dramaticky více ohrozí dobrou pověst bezpečnostního sboru budou ta jednání, která příslušník činil právě v postavení příslušníka daného sboru.

3.4.2 Zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu

V této části práce jsem zcela záměrně spojil dvě podmínky ze čtyř podmínek uvedeného důvodu pro propuštění. Tyto uvedené dvě podmínky sice svým slovním vyjádření vzbuzují dojem jasnosti a jednoduchosti při jejich aplikaci, ale v praxi je jejich aplikace nesmírně náročná a problematická, jak bude dále v následujících částech práce vysvětleno.

Znaky trestného činu

Zákon o služebním poměru blíže nespécifikuje výklad pojmu znaky trestného činu, stejně tak ani správní řád a ani další právní předpisy práva správního tento výklad pojmu nepodávají. Ústavní soud se minulosti vyjádřil k problematice výkladu pojmů, resp. institutů takto⁵⁸: „...Proto se může institut uplatňující se v různých odvětvích obsahově odlišovat; nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky konkrétního právního institutu, neboť pak by samozřejmě nešlo o tentýž, ale o jiný právní institut“. Obdobně se

⁵⁷ „Během aféry kolem „rychlostudentů“ plzeňských práv se objevilo i Dragounovo jméno, školu totiž dokončil během tří let. Tehdy již státní zástupce Dragoun ale odmítl jakékoli pochybnosti, v Plzni mu podle jeho slov uznali řadu zkoušek z Policejní akademie, a on si tak mohl spojit druhý se třetím a také čtvrtý s pátým ročníkem“. Bez autorizace. *Murina v čele GIBS nahradí Radim Dragoun. Vláda podpořila jeho jmenování* [online]. iRozhlas.cz, 29. srpna 2018 [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/gibs-andrej-babis-radim-dragoun_1808290936_pj>

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I.ÚS 1169/07

vyjádřil i Nejvyšší správní soud takto⁵⁹: „*Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinálních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Ze systémové povahy právního řádu ovšem vyplývá i jeho hierarchická povaha, a mj. tedy i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů.*“

Je tedy nutné, v souladu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu, vyložit tento pojem za využití práva trestního, ze kterého pojem „*znaky trestného činu*“ pramení. Trestní právo, přesněji zákon o trestním řízení soudním, obsahuje v několika ustanoveních pojem znaky trestného činu. Tak např. v ustanovení § 126 trestního řádu se uvádí, že soud posoudí při poradě o rozsudku, kterým rozhodne o vině a trestu, zda projednávaný skutek má všechny znaky trestného činu. Po provedené poradě soud rozhodne následujícím způsobem: „*Zjistí-li soud, že skutek, pro který byl obžalovaný stíhán, se nestal nebo nebylo prokázáno, že se stal, zproští obžalovaného dle § 226 písm. a) obžaloby. Zastavit trestní stíhání z tohoto důvodu nelze, a to ani mimo hlavní líčení. Dojde-li soud k závěru, že skutek, pro který je obžalovaný stíhán, se stal, ale nenaplnuje znaky žalovaného ani žádného jiného trestného činu, zkoumá dále, zda by nemohl být posouzen jako přešůpek či kárné provinění. V kladném případě věc postoupí příslušnému orgánu k projednání a rozhodnutí, neboť sám nemá pravomoc rozhodnout. Není-li důvod k postoupení věci, zproští obžalovaného obžaloby dle § 226 písm. b). Tak tomu bude i tehdy, bránilo-li by projednání přešůpku či kárného provinění např. promlčení. Nebylo-li prokázáno, že skutek naplňující znaky trestného činu spáchal obžalovaný, zproští jej soud obžaloby dle § 226 písm. c)*“⁶⁰.

Z uvedeného je zcela zřejmé, že pokud soud rozhodne o tom, že obžalovaného zproští obžaloby ve smyslu § 226 písm. b) trestního řádu, nebyly naplněny znaky trestného činu, a tudíž takové jednání nemůže ani splňovat podmínku uvedenou v zákoně o služebním poměru, tedy tu, že je zde zavrženíhodné jednání mající znaky trestného činu. Jak bude dále uvedeno, Nejvyšší správní soud je však názoru opačného, když tvrdí, že pokud trestní soud zprostil obžalovaného obžaloby z důvodu toho, že jednání nemá znaky trestného činu, neznamená to, že služební funkcionář, který tyto znaky shledal, rozhodl nesprávně. Podle Nejvyššího správního soudu je takové rozhodnutí služebního funkcionáře věcně správné a není na místě jej zrušit.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54

⁶⁰ Z komentáře k trestnímu řádu: GŘIVNA, Tomáš. § 126 [Porada]. In: ŠÁMAL, Pavel, GŘIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PŮRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAIN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 1704.)

Definice trestného činu a znaky trestného činu v právu trestním

Nahlédneme-li dále na pojetí trestného činu v trestním zákoníku, tak dle ustanovení § 13 trestního zákoníku je trestným činem protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. Současný platný trestní zákoník⁶¹ účinný od 1. 1. 2010 obsahuje materializované formální pojetí trestného činu.

V odborné literatuře⁶² se k tomuto uvádí: „K dosažení maximální legality podmínek trestní odpovědnosti je nová kodifikace založena na formálním pojmu (definici) trestného činu, což bylo vedeno snahou o zvýšení jednotnosti při výkladu a aplikaci zákona a k posílení rovnosti všech lidí před zákonem. Trestný čin je v novém trestním zákoníku definován v § 13 jako „protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně“. Oproti § 3 tr. zák. došlo především k vypuštění tzv. materiálního znaku („pro společnost nebezpečný čin“) a doplnění „protiprávnosti“ přímo do definice trestného činu, což má pak návaznost na další ustanovení trestního zákoníku (jako např. § 19 o právním omylu, § 26, 27 o nepřičetnosti, resp. zmenšené přičetnosti)“.

Citovaná odborná literatura, ale i judikatura trestních soudů dále vysvětluje znaky trestného činu takto:

„Pojmovými znaky trestného činu jsou:

- a) znaky skutkové podstaty trestného činu (protiprávnost, objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka),
- b) stanovený věk (dovršení patnáctého roku věku pachatele – § 25) a
- c) přičetnost (srov. § 26 o nepřičetnosti)“.

Z výše uvedeného lze velmi jednoduše dovodit, že současné platné trestní právo při hodnocení splnění znaků trestného činu vychází primárně ze znaků skutkové podstaty trestného činu, věku a přičetnosti.

Je však také nutné přihlídnout i k tomu, co bylo zákonodárcem při kodifikaci trestního zákoníku zamýšleno. Jak je ze souvisejících ustanovení trestního zákoníku patrné, zákonodárce neměl v úmyslu, aby trestný čin byl chápán výhradně tak, jak je formálně ustaven v § 13 trestního zákoníku. Definice trestného činu je dále regulována, resp. rozsah trestného činu je limitován dvěma korektivy trestního bezpráví. Těmito je hmotně právní korektiv a procesně právní

⁶¹ Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁶² ŠÁMAL, Pavel. § 13 [Trestný čin]. In: ŠÁMAL, Pavel, GRÍVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, KRATOCHVÍL, Vladimír, PÚRY, František, RIZMAN, Stanislav, ŠÁMALOVÁ, Milada, VÁLKOVÁ, Helena, VANDUCHOVÁ, Marie. Trestní zákoník (EVK). 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 126.

korektiv. K objasnění pojmu „*znaky trestného činu*“ není možné pro účely zákona o služebním poměru uplatnit procesně právní korektiv, neboť by muselo být předjímáno, zda vůbec a jak, budou v trestním řízení, v rámci své diskrece rozhodovat orgány činné v trestním řízení. Procesně právní korektiv představuje v trestním právu oprávněním státního zástupce, v přesně vymezených případech zastavit trestní stíhání obviněného z důvodu neúčelnosti dalšího řízení⁶³. Jedná se o logickou výjimku ze zásady legality. Hmotně právní limitace rozsahu formálního pojetí trestného činu je představována jeho dodatečnou materializací, vycházející ze zásady subsidiarity trestní represe⁶⁴. Je tedy vyloučeno, aby jednání, které sice splňuje formální znaky trestného činu, ale které není pro společnost jakkoliv škodlivé, bylo možno posoudit jako trestný čin. V odborné literatuře⁶⁵ se k zásadě subsidiarity trestní represe dále podává:

„Zakotvení zásady subsidiarity trestní represe a z ní vyplývajícího principu ultima ratio do trestního zákoníku má tak mimo dalších funkcí nepřehlédnutelný význam interpretační, neboť znaky trestného činu je třeba vykládat tak, aby za trestný čin byl považován jen čin společensky škodlivý. Při tomto přístupu má hledisko společenské škodlivosti povahu významného interpretačního pravidla, které napomáhá zákonnou skutkovou podstatu konkrétního trestného činu i jeho jednotlivé formální znaky vyložit podle jejich smyslu (tzv. teleologický výklad)“.

Z výše uvedeného je nepochybné, že není možné, při hodnocení konkrétního jednání příslušníka v řízení o jeho propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, odhlédnout o zásady subsidiarity trestní represe, pokud má být zjištěno, zda byly naplněny všechny znaky trestného činu. Vyvození takového závěru však bude podpořeno i další analýzou v práci uvedenou.

3.4.3 Zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu ve výkladu správních soudů

Jelikož je řízení ve věcech služebního poměru řízením správním, vyjadřují se k výkladu pojmů zavrženíhodného jednání a znaků trestného činu nejenom soudy trestní, ale i soudy ve správním soudnictví. A právě zde shledávám největší nedostatky při výkladu tohoto institutu.

Již v minulosti jsem byl doslova ohromen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, které se věnovalo právě této problematice. Jedná se o rozhodnutí č.j. 10 As 87/2014-65⁶⁶, které je

⁶³ Zásada oportunity projevená v ustanovení § 172 odst. 2, písm. c) zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁶⁴ § 12 odst. 2 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁶⁵ ŠÁMAL, Pavel. § 13 [Trestný čin]. In: ŠÁMAL, Pavel, GRIVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, KRATOCHVÍL, Vladimír, PÚRY, František, RIZMAN, Stanislav, ŠÁMALOVÁ, Milada, VÁLKOVÁ, Helena, VANDUCHOVÁ, Marie. Trestní zákoník (EVK). 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 126.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č.j. 10 As 87/2014-65

velmi exponováno ve vyjádřeních ředitelů bezpečnostních sborů (k jejich prospěchu) v žalobách proti jejich rozhodnutím. Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bude v dalších částech rigorózní práce, v souvislosti s propuštěním podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru poměrně často analyzováno. Je tedy nutné jen jednoduše, ve shrnutí popsat jak průběh celého řízení, zde bez analýzy procesních souvislostí a poukázat na skutkový obsah věci s právní kvalifikací. Především, že dále uváděný propuštěný příslušník Jiří Ruda mi poskytl souhlas se zveřejněním jeho životního příběhu, sám měl zájem na tomto zveřejnění a současně mi i předal veškerá neanonymizovaná rozhodnutí všech orgánů. Bývalý příslušník Celní správy Jiří Ruda byl propuštěn ze služebního poměru na základě rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo založeno na jediném podkladu, a to služebnímu funkcionáři doručeném nepravomocném usnesení o zahájení jeho trestního stíhání. Propuštěn ze služebního poměru byl z důvodu uvedeného v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Bylo tedy shledáno, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Vědomě již v práci vynechávám čtvrtou podmínku porušení služebního slibu, která a jak bylo již uvedeno, stejně tak obsahuje ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru. Jiří Ruda se proti rozhodnutí o propuštění odvolal, ale v řízení o dovolání nebyl úspěšný. Následně podal správní žalobu. V průběhu roky trvajících rozhodování o správní žalobě byl nejprve uznán vinným ze spáchání trestného činu Vydírání. Podstatou věci bylo to, že měl svým vozidlem předjet jiné vozidlo a zastavit jej. Po jeho zastavení měl se svojí novou přítelkyní, také příslušnicí, požadovat podepsání listiny obsahující uznání dluhu po bývalém příteli jeho nové přítelkyně. Jelikož tč. poškozený s podpisem nesouhlasil, listinu nepodepsal a z místa i s dalšími osobami v jeho vozidle odjel. K fyzickému napadení nedošlo. Poškozeným byl muž, který byl v minulosti orgány činnými v trestním řízení pro- věřován i stíhán, ale věrohodnost jeho výpovědi tím nebyla zásadně snížena. Poškozený byl ještě v průběhu trestního řízení zavražděn jinou drogově závislou osobou. Jak je patrné z rozhodnutí soudů, poškozený ještě před smrtí sepsal čestné prohlášení o tom, že okolnosti údajného vydírání si vymyslel, resp. je reprodukoval účelově. Trestní soud v prvním stupni rozhodl o vině Jiřího Rudy. Jiří Ruda se odvolal a odvolací soud provedl velmi logické a precizní zkoumání celé věci. Následně rozhodl o tom, že napadený rozsudek se zrušuje a věc se vrací prvostupňovému soudu. V rozhodnutí Městský soud mimo jiné uvedl, že nebylo dostatečně prokázáno, že byl naplněn jeden ze znaků trestného činu Vydírání, a to způsobení těžké újmy. Přímou uvedl: „...zda popis skutkového děje ve skutkové větě výroku o vině napadeného rozsudku vůbec zakládá znaky trestného činu“. Již zde odvolací trestní soud postavil najisto, že jsou zásadní pochybnosti o tom, zda popsání jednání má znaky trestného činu. Prvostupňový trestní soud

poté rozhodl tak, že zprostil Jiřího Rudu obžaloby. Jelikož již z rozhodnutí odvolacího soudu bylo zřejmé, že zvrátit tyto závěry je v podstatě vyloučené, státní zástupce se vzdal práva odvolání a následně tak učinil i Jiří Ruda. Podstatné je však to, že ve výroku rozhodnutí bylo uvedeno, že Jiří Ruda se zprošťuje obžaloby podle ustanovení § 226 písm. b) trestního řádu. Jak již bylo výše uvedeno s odkazem na komentář k trestnímu řádu, právě zproštění obžaloby učiněné podle tohoto ustanovení a písmene předpokládá, že se skutek popsany v obžalobě stal, ale nenaplnuje znaky trestného činu. Závěr trestního soudu je tak příkrém rozporu se závěrem rozhodnutí služebního funkcionáře, který bez pochyb zjistil, z usnesení o zahájení trestního stíhání, že k naplnění znaků trestného činu došlo. Jiří Ruda v řízení před správním soudem, ve kterém se domáhal zrušení rozhodnutí o jeho propuštění, poté argumentoval i tím, že již byl zproštěn obžaloby pro skutek totožný se skutkem popsany v rozhodnutí o jeho propuštění. Nutno uznat, že argumentace Jiřího Rudy byla před správním soudem povrchní, bez velmi podstatného vylíčení okolností, které by byly k jeho prospěchu. Městský soud v Praze k jeho tvrzení o zprošťujícím rozsudku v trestním řízení uvedl: *„Pokud při jednání u soudu žalobce uvedl, že byl zproštěn z trestného činu vydírání a předložil zprošťující rozsudek, je nutno konstatovat, že žalobce nebyl propuštěn ze služebního poměru proto, že by se dopustil trestného činu, nebyl tedy propuštěn z důvodů uvedených v § 42 odst. 1 písm. a) – c) zákona o služebním poměru. Žalobce byl propuštěn ze služebního poměru proto, že jeho jednání bylo posouzeno jako jednání, které naplňuje znaky trestného činu, a to při splnění dalších zákonem stanovených podmínek. Proto není rozhodné to, zda byl či nebyl trestně odsouzen, pro posouzení je rozhodné to, jakého faktického konkrétního jednání se žalobce dopustil“*. Dále soud uvádí, že: *„Toto jednání mělo znaky trestného činu, neboť smyslem a cílem bylo pod určitými pohrůzkami donutit konkrétní osobu k tomu, aby učinila úkon, který nečinila z vlastní vůle.“*

Městský soud přesto, že z rozsudku bylo nepochybné (i když neobsahoval odůvodnění), že Jiří Ruda byl zproštěn obžaloby s odkazem k ustanovení § 226 písm. b) trestního řádu, rozhodl tak, že žalobu proti rozhodnutí o jeho propuštění zamítl. Městský soud tak zmatečně uvedl, že dle jeho názoru jednání Jiřího Rudy mělo znaky trestného činu, i když byl srozuměn s tím, že trestní soud rozhodl tak, že jednání nemá znaky trestného činu. O vysoké škodlivosti trestného činu v podobě zavrženíhodného jednání, jako další podmínky propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, ani pojednáno nebylo.

Jiří Ruda poté podal proti rozhodnutí správního soudu kasační stížnost⁶⁷. Rozhodnutí o kasační stížnosti, jak již bylo uvozeno, je zcela zásadní v dalším rozhodování správních soudů, a

⁶⁷ § 102 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

také je zásadní pro rozhodování správních orgánů všech stupňů. Jedná se o již zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 87/2014-65.

V této části práce bude předmětné rozhodnutí podrobeno právně- logické úvaze, pouze však v souvislosti s výkladem pojmu „*zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu*“. Procesní otázky budou analyzovány v části práce, věnované zvláštnímu řízení při předmětném důvodu propuštění.

Extenzivní výklad institutu propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona a služebním poměru provedený Nejvyšším správním soudem

K výše a opakovaně uvedeným kumulativním podmínkám důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru nejprve Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že: „*Pro naplnění uvedených kumulativně stanovených podmínek (roz. porušení služebního slibu, zavrženíhodné jednání, naplnění znaků trestného činu a ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru) propuštění dle citovaného ustanovení tedy jednání příslušníka nemusí být nutně shledáno trestným činem v trestním řízení, ale musí jím být porušen služební slib, být zavrženíhodné, způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru a především mít znaky trestného činu*“

Nejprve je nutné zopakovat a v podrobnostech odkázat na výše citovanou odbornou literaturu (část 3.4.2 rigorózní práce), že trestný čin z pohledu trestního práva hmotného má v současném, a tedy platném trestním právu materializované formální pojetí.

Nejvyšší právní soud ve svém rozhodnutí dále uvádí, že: „... *nutnou součástí rozhodnutí o propuštění (je) i posouzení jednání z hlediska naplnění znaků trestného činu služebním funkcionářem. Pokud by tuto úvahu mohl provést soud v trestním řízení, ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru by bylo zcela obsolentní a prakticky nemohlo být použito. Je tedy nutno akceptovat úmysl zákonodárce postihnout s důsledkem propuštění ze služebního poměru i jednání mající znaky trestného činu, které z jakéhokoliv důvodu nebylo předmětem posouzení v trestním řízení, případně není shledáno trestným činem*“.

K výše uvedenému musím nejprve uvést, že je vždy nepochybné, že každý resp. kdokoliv, musí respektovat a řídit se právním řádem, tedy zákony právního řádu. Sdělení Nejvyššího správního soudu o nutnosti akceptovat úmysl zákonodárce je tak přinejmenším jen zbytečnou frází, která však uvozuje závěr, který není jakýmkoliv způsobem logicky podpořen a tento závěr považuji za zcela nemístný až absurdní. Totiž soudem uváděným úmyslem zákonodárce, v době přijetí zákona a předmětného důvodu propuštění nebyl ten, že důvod propuštění má postihovat jednání mající znaky trestného činu, které „*z jakéhokoliv důvodu nebylo předmětem posouzení*

v *trestním řízení nebo nebylo shledáno trestným činem*“, ale naprosto jiný. Historický zákonodárce měl v úmyslu zavést povinnost služebního funkcionáře zvážit případné propuštění příslušníka, který se dopustil zavrženíhodného jednání, které je tak zásadní, že je vyloučeno, aby příslušník byl jednoduše nadále příslušníkem a do rozhodnutí trestního soudu o tomto jednání nadále setrval ve služebním poměru. Je nutné si uvědomit, že historický zákonodárce v zákoně přímo konkretizoval důvody, resp. případy⁶⁸, kdy nebyl příslušník shledán vinným ze spáchání trestného činu soudem a řízení bylo ukončeno jiným způsobem, např. podmíněným zastavením trestního stíhání a současně stanovil, že je nutné i v těchto případech, aby došlo k propuštění takového příslušníka za předpokladu, že takové jednání je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Jinak řečeno, pokud by měl historický zákonodárce úmysl postihnout i další způsoby skončení trestního stíhání, jak jej objasňuje Nejvyšší správní soud, jistě by rozšířil již citovaného důvody k propuštění, zákonem projevené pod písm. a) -c) odst. 1 ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Podle Nejvyššího správního soudu by tak mohl služební funkcionář po tom, co nebyla naplněna podmínka podle písm. a) citovaného ustanovení tedy, že příslušník nebyl odsouzen pro úmyslný trestný čin a byl např. zproštěn obžaloby, rozhodnout o propuštění dle písm. d) předmětného ustanovení. I toto považuji za zcela nemístné a naprosto odporující zákonné dikci, a to jak koncepci propuštění, tak i jeho účelu a smyslu. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl dále: „*Jako příklad lze uvést jednání příslušníka, u něhož je vedení trestního stíhání podmíněno souhlasem poškozené osoby. V případě odvolání souhlasu s trestním stíháním musí být trestní řízení zastaveno, což však neznamená, že služební funkcionář ho neposoudí jako naplňující všechny podmínky § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru*“.

I toto tvrzení soudu nemá jakoukoliv logickou procesní souvislost. Soud zde navíc rozšiřuje taxativní výčet důvodů k propuštění uvedených v ustanovení § 42 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru o další důvod, který však zákonodárce nezamýšlel, resp. ze zákona nevyplývá. Úvahu soudu je nutné si představit v praxi. Služební funkcionář, jak bude k procesním otázkám dále uvedeno, získá prvotní informaci o tom, že příslušník se mohl dopustit jednání, které má znaky trestného činu, až z jemu doručeného usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka. Zaslání tohoto usnesení stanoví trestní řád, k tomuto bude také dále pojednáno. Dnem doručení tohoto rozhodnutí vzniká služebnímu funkcionáři povinnost posoudit obsah jednání příslušníka uvedeného v rozhodnutí o zahájení trestního stíhání vč. toho, zda se jedná o zavrženíhodné jednání mající znaky trestného činu. Rozhodnutí musí služební funkcionář učinit bez

⁶⁸ § 42 odst. 1 písm. c) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

zbytečného odkladu⁶⁹. Pokud vyhodnotí, že jsou naplněny všechny podmínky důvodu propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, tak příslušníka propustí. V opačném případě příslušníka nepropustí a nic na tom nemůže změnit ani to, zda v pozdější době bylo trestní stíhání zastaveno z důvodu odvolání souhlasu poškozeným. Nejvyšším správním soudem zmiňované odvolání souhlasu poškozeného s trestním stíháním příslušníka, jako osoby blízké příslušníka, nemá žádnou argumentační logiku. Podstatné je totiž to, zda byly či nebyly splněny kumulativní podmínky pro propuštění v době po zahájení trestního stíhání příslušníka. Je také velmi důležité si uvědomit, že pokud dojde k uvedenému odvolání souhlasu je trestní stíhání zastaveno⁷⁰, neboť takové stíhání je nepřípustné⁷¹. Původně obviněná osoba nemá jakékoliv zákonné právo, dožadovat se přes odvolaný souhlas poškozeného, že na projednání věci trvá, tak jak je tomu v jiných případech při zastavení trestního stíhání⁷². Jak již bylo uvedeno, nemůže tak využít práva na svoji obhajobu a ochránit svoje dobré jméno, pověst apod.. Rozhodnutí o zastavení trestního stíhání, jak již také bylo uvedeno, je tak závislé výhradně na vůli poškozeného. Právě vůle poškozeného by pak dle extenzivního výkladu soudu rozhodovala o tom, zda bude příslušník propuštěn ze služebního poměru. V práci již byl uveden asi nejčastější příklad, kdy poškozenou je manželka příslušníka, která nechce, aby byl její manžel stíhán. Na pomyslných vahách by tak stála úvaha, zda v jednom případě (následkem vydáním souhlasu) s jistotou přijde rodina a děti o příjem nutný k jejich obživě nebo zda v případě druhém, bude či nebude manžel nakonec odsouzen s možností stejného následku, a to propuštění. Poškozená by tak *de facto* musela dát souhlas s trestním stíháním manžela (aby manžel nebyl okamžitě propuštěn), před soudem vypovídat (nevyžila by svého práva nevypovídat) a jelikož by chtěla ochránit svého manžela musela by vypovídat záměrně odlišně, než jak učinila např. v přípravném trestním řízení. Tato situace je naprosto absurdní. Zákon o služebním poměru, v době vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu navíc stanovoval⁷³ subjektivní i objektivní lhůtu pro doručení takového rozhodnutí propouštěnému příslušníkovi. Příslušníkovi mohlo být doručeno rozhodnutí o propuštění z důvodu uvedeném v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru nejpozději do dvou měsíců od doby, kdy důvod pro propuštění služební funkcionář zjistil, tedy od doby, kdy mu bylo doručeno usnesení o zahájení

⁶⁹ § 42 odst. 4 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

⁷⁰ § 172 odst. 1 písm. d) zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁷¹ § 11 odst. 1 písm. i) zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁷² § 172 odst. 4 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁷³ § 42 odst. 4 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

trestního stíhání příslušníka. Nutno zopakovat, že tento stav zjistí neprodleně po vydání usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka z předmětného usnesení. Stejně tak, pokud by došlo k odvolání souhlasu až po roce od vytykaného jednání, což není neobvyklé, tak s ohledem na objektivní lhůtu v trvání jednoho roku, by nemohl být příslušník propuštěn. Při uvedené absurdní konstrukci Nejvyššího správního soudu, by pak bylo pro příslušníka výhodou, pokud by souhlas s trestním stíháním nebyl nikdy vydán. Jeho vydání a následné odvolání, třeba jen několik dní po jeho vydání, by bylo pro služební poměr příslušníka fatální. V případě nevydaného souhlasu poškozeným, poškozený nepřímo rozhoduje o tom, že nikdy nebude zahájeno trestní stíhání, a tudíž i rozhoduje o tom, že služebnímu funkcionáři nikdy nebude doručeno rozhodnutí o zahájení trestního stíhání. Přitom podstata možného zavrženíhodného jednání příslušníka by byla tatáž a jeho propuštění, resp. možnost aplikace předmětného ustanovení, by byla závislá na jednání druhých osob, pokud jsou poškozenými v trestním řízení a mají zákonem předpokládaný vztah k osobě, která se jednání dopustila.

S ohledem k uvedenému v předcházející části a také k tomu, že je vyloučeno, aby o tak závažném jednání jako je zavrženíhodné jednání mající znaky trestného činu neprobíhalo trestní řízení, mám závěrem za to, že zákonodárce svoji vůli projevil zcela jasně, když v ustanovení § 42 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru uvedl některé další způsoby ukončení trestního stíhání, nikoliv trestního řízení, na základě nichž bude služební funkcionář rozhodovat o tom, zda bude příslušník propuštěn či nikoliv.

Ničím nepodpořený závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že příslušník může být propuštěn libovolně dle uvážení služebního funkcionáře, ať již v dané věci probíhající trestní řízení skončilo jakýmkoliv způsobem, považuji za nesprávný.

Znaky trestného činu v pojetí trestního práva hmotného z pohledu Nejvyššího správního soudu

Vrátíme-li se k jedné z podmínek důvodu propuštění podle písm. d) odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru, a to „*jednání mající znaky trestného činu*“, tak doposud byl v této práci učiněn závěr, že je nutné znaky trestného činu chápat v materializovaném formální pojetí. Nejvyšší správní soud však v citovaném rozhodnutí k tomuto dále rozvedl následující vysvětlení: „*V této souvislosti je vhodné připomenout, že oproti předchozí právní úpravě trestního zákona z roku 1961* došlo v definici trestného činu (§ 13 trestního zákoníku z roku 2009) k vypuštění tzv. materiálního znaku („pro společnost nebezpečný čin“), a nová kodifikace trestního práva vychází z formálního pojmu trestného činu. Materiální korektiv je uplatňován prostřednictvím zásady subsidiarity trestní represe (viz § 12 odst. 2 trestního zákoníku z roku 2009).*“

Orgán činný v trestním řízení tak při posuzování otázky, zda skutek je či není trestným činem, si nejprve po potřebném zjištění skutkového stavu věci učiní závěr o tom, zda zjištěné skutkové okolnosti naplňují formální znaky trestného činu, a poté se případně, pokud to přichází v úvahu, vypořádá s tím, zda lze uplatnit s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe a z ní vyplývající princip ultima ratio trestní odpovědnost pachatele (k tomu blíže srov. Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 127-187).

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že služební funkcionář při propuštění ze služebního poměru z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru neposuzuje (a nesmí posuzovat - viz níže), zda byl spáchán trestný čin. Jeho úvaha se soustředí pouze na to, zda jednání má znaky trestného činu, v čemž je nutno spatřovat rozdíl. Logicky je tedy nutno akceptovat závěr, že rozhodnutí vydané v trestním řízení o tom, že nebyl spáchán trestný čin, není bez dalšího způsobilé prokázat nezákonnost rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru z důvodu § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru“.

Nejvyšší správní soud v souvislosti s podmínkou důvodu propuštění, a to naplnění znaků trestného činu uvádí, že v současné době trestní právo vyhází z formálního pojetí trestného činu, když se odvolává na odbornou literaturu. K tomuto musím uvést, že zmiňovaná literatura v úvodu vysvětlení o pojetí trestného činu opravu takto hovoří, ale následně, jak bylo v citacích práce uvedeno (jedná se o tentýž komentář), doplňuje toto úvodní pojednání o materiální hodnocení. Takový to závěr soudu nelze považovat než za závěr částečný, dovozený jen z části celého kontextu pojednání v odborné literatuře. Není ani vysvětleno, proč nebylo přihlédnuto k dalšímu vyjádření v odborné literatuře, ze které se podává, jak již bylo citováno, že: *„Zakotvení zásady subsidiarity trestní represe a z ní vyplývajícího principu ultima ratio do trestního zákoníku má tak mimo dalších funkcí nepřehlédnutelný význam interpretační, neboť znaky trestného činu je třeba vykládat tak, aby za trestný čin byl považován jen čin společensky škodlivý“*. Nejvyšší správní soud nejenom, že zaměňuje znaky trestného činu s pojmem samotným (trestný čin), ale snaží se také provést i výklad práva (provádí vlastní interpretaci), avšak pokud je v odborné literatuře hovořeno o interpretaci, potom už takové závěry přehlíží. Tento závěr soudu by bylo možné akceptovat jen v případě, pokud by převážil ryzí formalismus nad účelem a smyslem zákona o služebním poměru a trestního zákoníku.

Výše v této práci již byl rozporován závěr Nejvyššího správního soudu, kde se soud vyjadřuje k úmyslu zákonodárce ve vztahu k důvodu propuštění uvedeném pod. písm. d) odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Nejvyšší právní soud zde své vysvětlení počal větou se slovy: *„Je tedy nutno akceptovat úmysl zákonodárce postihnout s důsledkem propuštění...“* Nejvyšší správní soud se tak jednoznačně odvolává na úmysl historického zákonodárce.

Nyní však, co se týká škodlivost trestného činu, uvádí zcela opačně, kdy hovoří o tom, že oproti předchozí právní úpravě došlo k vypuštění tzv. materiálního znaku, který byl součástí historické definice trestného činu. A zde je opět zásadní problém. Nejvyšší správní soud se sice odvolává na historického zákonodárce, ale jako by přehlížel, že skutková podstata ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru zde byla již v době před účinností nového trestního zákoníku, který odboural onen materiální znak přímo z definice trestného činu, tedy v době, kdy materiální znak, společenská nebezpečnost byla v této definici obsažena. Jinak řečeno historický zákonodárce, když předmětný důvod propuštění ustavil v zákoně o služebním poměru, věděl a chtěl, tedy měl úmysl, aby byla materiální stránka posuzována. Jinak by v této době v zákoně o služebním poměru musel uvést, že materiální znak, resp. společenská nebezpečnost nebude při hodnocení naplnění znaků trestného činu posuzována. Nepochybným úmyslem zákonodárce tedy bylo posouzení materiálního znaku, v dnešním trestním právu projeveném jak v zákonem provedeném výkladu pojmu trestný čin (protiprávní čin), tak v podobě společenské škodlivosti. Nejvyšší správní soud měl tedy naopak přihlédnout k úmyslu zákonodárce a materiální korektiv zde zahrnout. Nejvyšší správní soud ani nevysvětlil, proč tak v rozporu s úmyslem historického zákonodárce činí k tíži příslušníka, resp. jaký jiný spravedlivý zájem jej k tomu vede.

Daleko závažnější je však naprosto nevhodná a Nejvyšším správním soudem i provedená separace znaků trestného činu od dalších podmínek důvodu propuštění podle písm. d), odstavce 1 ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí uvedl: *„Z výše uvedeného vyplývá, že služební funkcionář při propuštění ze služebního poměru z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru neposuzuje (a nesmí posuzovat - viz níže), zda byl spáchán trestný čin. Jeho úvaha se soustředí pouze na to, zda jednání má znaky trestného činu, v čemž je nutno spatřovat rozdíl. Logicky je tedy nutno akceptovat závěr, že rozhodnutí vydané v trestním řízení o tom, že nebyl spáchán trestný čin, není bez dalšího způsobilé prokázat nezákonnost rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru z důvodu § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru“.*

Nejprve je nutné říci, že pokud soud hovoří o výše uvedeném („z výše uvedeného vyplývá“), tak hovoří o bodech odůvodnění rozhodnutí předcházejících posledně citovanému. Podstatou problému je to, že Nejvyšší právní soud hodnotí jednotlivé podmínky důvodu propuštění izolovaně, nikoliv ve vzájemných souvislostech. Nejprve se vyjadřuje k podmínkám jako takovým, cituje je a poté se věnuje jedné z podmínek, a to znakům trestného činu. Samo o sobě jednotlivé podmínky lze hodnotit i samostatně, ale jen do té míry, aby hodnocení, resp. z toho

plynoucí závěry, nebyly v rozporu s logickými právními souvislostmi mezi jednotlivými podmínkami. Pokud se tedy soud vyjadřuje k jednání, které je zavrženíhodné a má znaky trestného činu, když má za to, že znaky trestného činu by měly být hodnoceny pouze ve formálním pojetí bez zahrnutí společenské škodlivosti, a tomuto rozboru se obsáhle věnuje, potom by měl znaky trestné činu hodnotit i z pohledu navazujících podmínek. Nejvyšší správní soud se tak dostal do situace, kdy říká, že nemá být posuzována společenská škodlivost jednání při hodnocení znaků trestné činu, tedy materiální korektiv, ale v tomto svém izolovaném výkladu zapomíná, že jednání, které má mít znaky trestného činu musí být zavrženíhodné. Bylo by absurdní si myslet, že kterékoli zavrženíhodné jednání nebude pro společnost škodlivé. Naopak zavrženíhodné jednání jak v právu trestním, tak v právu správním je vždy jednáním, které má tu nejvyšší společenskou škodlivost, resp. nebezpečnost. Nejvyšší správní soud tak vysvětlil, že stěžovatel v kasační stížnosti nesprávně vyvozuje, že musí být hodnocena i škodlivost jednání pro společnost, jako součást znaků trestného činu a tvrzení stěžovatele nemůže před správními soudy obstát, když i jednání, které nemá společenskou škodlivost může být jednáním naplňujícím znaky trestného činu a důvodem pro propuštění. Na to, že takové jednání dle další podmínky důvodu propuštění musí být zavrženíhodné (vysoce škodlivé) však zapomíná, možná i proto, že se jej stěžovatel vlastní argumentací nedovolává, když takto izolovaný závěr ze strany soudu nemohl stěžovatel ani předpokládat.

3.4.4 K logickým souvislostem mezi jednotlivými podmínkami důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Jak již bylo výše uvedeno, je vyloučené, aby každá z podmínek důvodů propuštění podle písm. d), odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru byla vykládána samostatně bez vzájemných souvislostí, samozřejmě za předpokladu, že výklad není pro danou stranu jen výkladem účelovým, tedy výkladem, který hájí zájmy stran soudního sporu. Jak již bylo uvedeno, jednotlivé podmínky propuštění, a to porušení služebního slibu zavrženíhodným jednáním, majícím znaky trestného činu, které je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, ve své podstatě nejsou podmínkami, které by stály vedle sebe, neboť tyto podmínky se prolínají. Také již bylo uvedeno, že obsah služebního slibu, co se týká limitů jednání příslušníka je velmi široký, a i jednání příslušníka, které se už jen z pohledu morálky může jevit jako neslušné, může být porušením služebního slibu. Jako příklad lze uvést značně opilého vysoce postaveného důstojníka, veřejně známého, např. důstojníka policie, který byl natočen na mobilní telefon přihlížejících, jak močí na veřejném prostranství. Je zřejmé, že se nebude jednat o trestný čin, podle okolností ani o přeštek. Na druhou stranu je zřejmé, že takové jednání, i když nebylo

spácháno v souvislosti s výkonem služby nebo i pravomoci, bude ohrožovat dobrou pověst bezpečnostního sboru. Příslušník totiž slibuje, že: „*Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru*“. Také již bylo řečeno, že poslední z podmínek, ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru, je již zahrnuta ve služebním slibu, a tak dochází k určitému zopakování již v první podmínce obsaženého. Zásadní je však podmínka zavrženíhodného jednání. Je totiž vyloučeno, aby zavrženíhodné jednání, jako jedno ze společensky nejzávadovějších jednání, nebylo jednáním příslušníka, které porušuje služebním slib. Stejně tak mám za to, že je vyloučeno, aby tak závažné jednání příslušníka, jakým je zavrženíhodné jednání, neohrožovalo dobrou pověst bezpečnostního sboru. Pokud zákonodárce užil spojení „*zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu*“, potom měl za to, že není nutné postihnout příslušníka s následkem propuštění za každé jednání, mající znaky trestného činu. Jinak by totiž do dikce zákona ustavil, že postačí jednání mající znaky trestného činu, nikoliv s přívlastkem „*zavrženíhodné*“. Dále je také třeba uvést tu zásadní okolnost, že ustanovení § 42 povínuje (musí propustit, nikoliv může) služebního funkcionáře k propuštění příslušníka, pokud zjistí současné splnění jednotlivých podmínek důvodu propuštění. Jestliže by bylo možné každého příslušníka propustit dle podmínek uvedených pod písm. d) za každé jednání mající znaky trestného činu, třeba jen úmyslného, bez zohlednění zavrženíhodného jednání, stal by se důvod propuštění podle písm. a) (pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin) obsolentním.

4. Zvláštní řízení o propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Zákon o služebním poměru, ostatně jak již bylo v úvodní části práce uvozeno, obsahuje řízení ve věcech služebního poměru, které je také správním řízením a má s tímto pochopitelně shodné rysy. Je tedy logické, že v případě vzniku otázky, kterou neupravuje procesní materie zákona o služebním poměru a jejíž řešení je nezbytné, se postupuje podle správního řádu. Zákon o služebním poměru upravuje procesní otázky propuštění učiněného z důvodu uvedeného v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru speciálně v hlavě třetí, části dvanácté zákona. Jedná se o ustanovení § 183 až 185 zákona o služebním poměru ze kterých se podává:

„§ 183

Při řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) (dále jen "zvláštní řízení") je postupováno podle hlav I a II s výjimkou ustanovení § 174 odst. 1 písm. b).

§ 184

Zahájení zvláštního řízení

(1) 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.

(2) Prvním úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář uvedený v odstavci 1 zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí.

§ 185

Odvolání je možno podat do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Odvolání nemá odkladný účinek“.

4.1. Obecně k ustanovení § 183 zákona o služebním poměru

Z uvedeného ustanovení je patrné, že zvláštní řízení je ve své podstatě shodné s kterýmkoliv jiným řízením ve věcech služebního poměru. Jsou tedy zejména zachována práva příslušníka, stejně jako povinnost služebního funkcionáře jednat v mezích zákonem dovolených. Jedinou výjimkou oproti ostatním řízením ve věcech služebního poměru je to, že v předmětném řízení nebude postupováno podle ustanovení § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru.

V ustanovení § 174 odst. 1 se uvádí:

„Účastník má právo

a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat 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“.

Z dikce zákona je tedy zřejmé, že příslušník, se kterým je vedeno zvláštní řízení bude mít vždy právo nahlížet do spisu, navrhopvat důkazy, činit jiné návrhy, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům apod., ale je mu odepřeno právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí, ke způsobu jejich zjištění, případně nebude mít právo navrhnout doplnění těchto podkladů. Toto omezení je vskutku nelogické. Pouze při velmi pragmatickém dovození smyslu tohoto omezení, bez podpory v ustanovení následujících lze dovodit, že příslušník tak musí zcela rychle reagovat na situaci, navrhopvat důkazy, vyjadřovat se k nim atd., neboť služební funkcionář může vydat rozhodnutí překotně, kdykoliv, bez možnosti jakékoliv předvídatelnosti takového jednání. Předvídatelnost práva, resp. procesního postupu je tak nulová.

4.2 K ustanovení § 184 zákona o služebním poměru

Nejprve bych rád před započatím analýzy tohoto a následujících ustanovení uvedl, že již nebudu hovořit ve vztahu k tomuto konkrétnímu ustanovení o zákonodárci, ale o tvůrci zákona, neboť mám za to a s jistou úctou k němu (k zákonodárci), že pokud by byl faktickým tvůrcem zákona přímo on a při jeho schvalování by mu byl náležitě vysvětlen jeho obsah, takovéto ustanovení by nikdy do zákona nevložil.

Z dikce odst. 1 ustanovení § 184 zákona o služebním poměru plyne, že zvláštní řízení je pouze a výhradně 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“*. Toto je však jen zopakováním ustanovení § 178 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, ve kterém je uvedeno zcela shodně. Je tedy velmi zvláštní, že k tomuto zopakování bylo přistoupeno, když i ve zvláštním řízení musí být ustanovení § 178 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru užito, neboť je součástí hlavy druhé a podle ustanovení § 183 se ve zvláštním řízení postupuje podle této hlavy, pouze s výjimkou ustanovení § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru. Zákon o služebním poměru tak

již potřebí hovoří o tom samém. Mám tedy osobně za to, že v době předcházející přijetí zákona, kdy byly prováděny končené úpravy, bylo velmi neodborně zasahováno do jeho jednotlivých částí, bez posouzení celého kontextu zákona a dopadů na něj. Tomuto také nasvědčuje odst. 2 ustanovení § 184 zákona o služebním poměru ze kterého se podává, že prvním úkonem v řízení může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Zde se dostáváme k součásti ustanovení, které v právním řádu demokratické společnosti nemá obdoby. Zákon opravňuje, ale nepovazuje služebního funkcionáře k tomu (je na jeho uvážení), že může jako první úkon učiněný vůči příslušníkovi, kterým jinak je v ostatních případech oznámení o zahájení řízení, provést přímo doručení rozhodnutí o propuštění. Z uvedeného vyplývá, že řízení fakticky nebylo provedeno a ve spise je pouze založena listina, tedy podnět, na základě kterého bylo okamžitě rozhodnuto, nebo zde není založeno nic a jedinou listinou je rozhodnutí o propuštění příslušníka. Jak již bylo uvedeno, je na úvaze služebního funkcionáře, zda řízení vůbec nepovede a rovnou rozhodne, nebo jej povede s atributy spravedlivého procesu s omezením již citovaným, tedy bez možnosti příslušníka se vyjádřit před vydáním rozhodnutí k podkladům atd.. Pokud bude prvním úkonem v řízení doručení rozhodnutí o propuštění příslušníkovi, je zřejmé, že služební funkcionář nemůže provádět jako úkony „*nulté*“ dokazování, spočívající např. ve výslechu svědků, zajišťování písemností apod.. Otázkou tedy zůstává, na základě jakých skutečností bude služební funkcionář postupovat, aby zjistil stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti v případě, že jako první úkon provede v tomto řízení (které neproběhlo) doručení rozhodnutí o propuštění.

4.2.1 Podklad pro vydání rozhodnutí o propuštění příslušníka v řízení, které bylo zahájeno doručením rozhodnutí o propuštění příslušníkovi

Z již výše uvedeného je patrné, že pokud se služební funkcionář rozhodne jako první úkon v řízení provést doručení rozhodnutí o propuštění příslušníkovi, je otázkou, na jakých základech bude obsah takového rozhodnutí postaven. Nabízí se tak pouze dvě možnosti.

První z nich je ta, že služební funkcionář bude mít sám jako kterákoliv jiná osoba informace o tom, že se příslušník dopustil zavrženého jednání mající znaky trestného činu, kterým byla ohrožena dobrá pověst daného bezpečnostního sboru. Tyto svoje vlastní úsudky potom vkomponuje do rozhodnutí o propuštění. Mám za to, že tato první varianta je zcela nemyslitelná. Zaprvé je nutno říci, že pokud byl sám služební funkcionář přítomen spáchání jednání, které má znaky trestného činu, měl by vztah k tomuto činu, např. jako svědek, poškozený nebo spolupachatel, příp. i jiný vztah a jeho rozhodování by pak bylo stíženo vadou v podobě jeho

podjatosti⁷⁴. Pokud by se o jednání, pro které příslušníka propouští dozvěděl od jiných osob, např. u večere od kamaráda, potom by v odůvodnění rozhodnutí o propuštění byl povinen uvést od koho se jaké informace dověděl. Takovéto obecné konstatování by jistě bylo nezákonným nahrazením formalizovaného správního úkonu, jakým je např. výslech svědka, neboť i ve zvláštním řízení je např. příslušník oprávněn svědkům pokládat otázky. Výslech svědka však služební funkcionář provést není oprávněn, neboť prvním úkonem v řízení je doručení rozhodnutí o propuštění. Jak již bylo uvedeno tato možnost je ve své podstatě nerealizovatelná.

Druhou možností je, že bude vycházet z podnětu, který mu byl doručen. Tento podnět, který bude jediným podkladem pro vydání rozhodnutí, by potom musel obsahovat perfektní vyličení všech okolností, které by splňovaly podmínky uvedené pod. písm. d), odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Stejně tak by služební funkcionář musel z podnětu zjistit stav o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Jelikož se musí jednat o zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, je vyloučeno, aby byla podkladem pro vydání rozhodnutí listina nepocházející z trestního řízení. Trestní řízení je systémově rozčleněno na řízení přípravné a řízení před soudem. Jelikož se z povahy předmětného důvodu propuštění podle písm. d), odst. 1 ustanovení § 42 zákona o služebním poměru předpokládá, že nebude vyčkáno na končené pravomocné rozhodnutí v trestním řízení, nezbyvá, než aby podkladem pro rozhodnutí služební funkcionáře bylo rozhodnutí v trestním řízení, které však může pouze stanovit existenci podezření ze spáchání trestného činu konkrétní osobou a právní kvalifikaci. Takovým podkladem může být potom pouze usnesení některého z orgánů činného v trestním řízení (vyjma soudu) o zahájení trestního stíhání příslušníka.

Vyloučení využití záznamu o zahájení úkonů trestního řízení jako podkladu pro rozhodnutí o propuštění, zaslání opisu usnesení o zahájení trestního stíhání

Mám za to, že je vyloučeno, aby podkladem pro rozhodnutí o propuštění příslušníka mohlo být opatření orgánu činného v trestním řízení, jakým je záznam o zahájení úkonů trestního řízení⁷⁵. Uvedený záznam je pouze informačním sdělením, který ve valné většině případů vydává policejní orgán. Je vždy jen na této služebně činné osobě v policejním orgánu⁷⁶ (zpravidla policistovi) a obvyklém postupu daného oddělení v návaznosti na kooperaci s dozorujícím státním

⁷⁴ § 14 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁵ § 158 odst. 3 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁷⁶ § 174 odst. 2 písm. f) zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

zastupitelstvím, zda v záznamu označí i podezíranou osobu, či naopak a zpravidla v pochybnostech, uvede v předmětném záznamu „*neznámý pachatel*“, či akronym „*NP*“. V záznamu o zahájení úkonů trestního řízení není nutné uvést přesnou právní kvalifikaci, postačí předpoklad druhu trestné činnosti. V záznamu, obdobně jak je tomu k osobě podezírané, je skutek vymezen jen s ohledem na aktuální stav poznání o něm. Právě záznam o zahájení úkonů řízení, pokud pomineme prvotní nutné úkony (např. ohledání) je úkonem, od kterého je započato s prováděním formalizovaných úkonů trestního řízení k objasnění věci. Dále je nutné si uvědomit, že trestní řízení, resp. jeho prvotní část – řízení přípravné, je zásadně neveřejné. Zde však vzniká zásadní praktická otázka, a to ta, jakým způsobem získá služební funkcionář podklad pro rozhodnutí o propuštění příslušníka s obsahem, který splňuje objasnění podmínek pro předmětný důvod propuštění. Neveřejnost přípravného řízení, vysvětluje odborná literatura (Jelínek, J a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 498) takto: „*Přípravné řízení je neveřejné. Předčasné zveřejnění jednotlivých výsledků přípravného řízení by mohlo jednak mařit a ztěžovat jeho další provádění (například tím, že pachatel by mohl nabytých informací využít k ničení a falšování důkazů), jednak by mohlo zanechat na podezřelém nepříznivý dojem, třebaže podezření z trestného činu nebylo přípravným řízením potvrzeno*“. Pochopitelně se zde nabízí možnost aplikace ustanovení o právu nahlížet do spisu. Ustanovení trestního řádu⁷⁷ upravující nahlížení do trestních spisů, neumožňuje kterémukoliv správnímu orgánu, libovolně nahlížet do těchto spisů. Správní orgán nelze považovat ani za „*osobu*“, která by tak činila pro potřebu uplatnění jejích práv, ve smyslu odst. 1 „*in fine*“ ustanovení § 65 správního řádu. Nakonec ustanovení § 65 odst. 4 by se tak následkem takového výkladu stalo obsolentním. Trestní řád totiž stanoví pro státní orgány výjimku, a to v odst. 4 ustanovení § 65, když taxativní vymezení o právu nahlížet do spisu uvedené v odst. 1 rozšiřuje o státní orgány, výlučně za podmínky, že takto stanoví jiný právní předpis. Takové oprávnění však zákon o služebním poměru služebnímu funkcionáři při svém rozhodování nedává, což je naprosto pochopitelné a logické s ohledem na citlivost řízení, zejména v době před zahájením trestního stíhání.

Pokud by služební funkcionář sám z vlastní vůle, za předpokladu, že by mu to bylo i umožněno, nahlédl do trestního spisu a z tohoto si opatřil podklady pro rozhodnutí, jistě by se jednalo o úkon správního řízení. Za předpokladu, že má být prvním úkonem, kterým je zahájeno řízení o propuštění příslušníka právě doručení rozhodnutí o propuštění, je vyloučeno, aby takto činil.

⁷⁷ § 65 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

Zákonodárce se s problematikou „dostupnosti“ jediného podkladu, na základě kterého by bylo možné rozhodnout služebním funkcionářem o propuštění příslušníka vypořádal, ovšem jen částečně, až se vznikem zcela nového bezpečnostního sboru, a to GIBS. Zákon o GIBS⁷⁸ doplnil ustanovení § 160 odst. 2 trestního řádu o další větu ve znění: „*Opis usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka Policie České republiky, příslušníka Vězeňské služby České republiky anebo celníka nebo zaměstnance České republiky, zařazeného k výkonu práce v Policii České republiky, Vězeňské službě České republiky anebo v Celní správě České republiky doručí Generální inspekce bezpečnostních sborů též řediteli příslušného bezpečnostního sboru*“. Zmiňovaná povinnost GIBS je právě v návaznosti na zákon o služebním poměru. Zákonodárce tak stanovil, a to výhradně k opisu usnesení o zahájení trestního stíhání, že služební funkcionář je oprávněn se s tímto rozhodnutím, pocházejícím z trestním řízení, seznámit. V důvodové zprávě se k zákonu o Generální inspekci bezpečnostních sborů k tomuto uvádí: „*Podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, musí být propuštěn příslušník, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu. Obdobná situace může nastat u občanského zaměstnance v důsledku aplikace § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. V této souvislosti je nezbytné, aby bezpečnostní sbor věděl, že naznačené okolnosti nastaly. Je-li šetření vedeno generální inspekcí, je potřeba jí proto zároveň uložit povinnost informovat ředitele dotčených bezpečnostních sborů o zahájení trestního stíhání proti jejich příslušníkovi nebo zaměstnanci*“. Ani s citací v důvodové zprávě nelze zcela souhlasit. V důvodové zprávě se nesprávně předjímá, že každé usnesení o zahájení trestního stíhání již bude způsobilé, resp. bude obsahovat skutečnosti, pro které budou splněny podmínky důvodu propuštění podle písm. d), odst. 1 ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Je tedy vyloučené konstatování, že „*takové okolnosti nastaly*“, neboť zpravidla tomu bude zcela opačně. Zákonodárce při tvorbě doplnění ustanovení § 160 odst. 2 trestního řádu totiž opomněl, že pokud má být doručen opis usnesení o zahájení trestního stíhání služebnímu funkcionáři, bude tato povinnost splněna vždy, ať se již jedná o úmyslný nebo nedbalostní trestný čin. V případě nedbalostního trestného činu je vyloučeno, aby takové jednání bylo označeno za nejzávažnější trestněprávní jednání s vysokou společenskou škodlivostí, tedy za jednání zavrženíhodné.

Dalším koncepčním nedostatkem je to, že povinnost zaslat opis usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka je spojena pouze s GIBS. Nejprve je nutno připomenout, že každý vrchnostenský orgán je vázán zásadou zákonnosti, která vychází z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv,

⁷⁸ Zák. č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů

resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky⁷⁹. Z uvedené zásady a také trestního řádu⁸⁰ plyne, že orgány činné v trestní řízení mohou konat jen tak, jak jim zákon dovoluje, tedy v souladu se svými právy a povinnostmi. Pomineme-li pravomoc vedení celého přípravného řízení přímo státním zástupcem, přičemž by se jednalo o situaci naprosto výjimečnou, potom přípravné řízení povedou proti příslušníkovi bezpečnostního sboru některé policejní orgány uvedený ustanovení § 12 odst. 2 trestního řádu, a to:

- útvary Policie České republiky v případě trestního řízení vedeného proti příslušníkovi hasičského záchranného sboru,
- Generální inspekce bezpečnostních sborů v řízení o trestných činech příslušníků Policie České republiky, příslušníků Vězeňské služby České republiky, příslušníků Celní správy České
- pověřené celní orgány v řízení o trestných činech spáchaných porušením celních předpisů a předpisů o dovozu, vývozu nebo průvozu zboží, a to i v případech, kdy se jedná o trestné činy příslušníků ozbrojených sil nebo bezpečnostních sborů.

Již z doposud uvedeného je patrné, že služebnímu funkcionáři nebude a ani nemůže být doručeno usnesení o zahájení trestního stíhání podřízeného příslušníka v případech, kdy předmětné rozhodnutí vydává státní zástupce⁸¹, nebo policejní orgány výše uvedené, vyjma Generální inspekce bezpečnostních sborů a pověřených orgánů celní správy. K pověřenému orgánu celní správy pro úplnost dodávám, že tento není oprávněn konat vyšetřování, kterým zahájení trestního stíhání počíná⁸². Zmiňovaný závěr ve vztahu ke státnímu zástupci dovozují i s ohledem k ustanovení § 174 odst. 2 písm. c) trestního řádu, podle kterého je státní zástupce oprávněn provést kterýkoliv úkon policejního orgánu sám, resp. vést celé řízení, ačkoliv k tomu není zákonem povinen. Zde považuji za zásadní to, že v daném případě zákonodárce nestanovil, ačkoliv tak bez překážek učinit mohl (jak je tomu v případě advokáta), obecnou povinnost zaslat opis usnesení o zahájení trestního stíhání (v případě advokáta- ministru spravedlnosti a předsedovi Advokátní komory) příslušníka řediteli bezpečnostního sboru, kterémukoliv orgánu činnému v trestním řízení, ale pouze GIBS. Nutno dodat, že obdobná situace bude např. v případě zpravodajských služeb a jejich příslušníků, když trestnou činnost těchto příslušníků bude prověřovat sice služebním funkcionářem pověřený policejní orgán⁸³, avšak usnesení o zahájení

⁷⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁸⁰ § 3 odst. 5 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸¹ § 161 odst. 4 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸² „*a contrario*“ § 161 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸³ § 12 odst. 2 písm. f), g) a i) zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

trestního stíhání vyhotoví již státní zástupce, neboť jen on je oprávněn konat vyšetřování⁸⁴. Pro doplnění k uvedeným nedostatkům je také vhodné uvést, že zde bylo pouze pojednáno o standardní formě přípravného řízení, kdy je trestní stíhání zahájeno vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 trestního řádu.

Zahájení zvláštního řízení dle zákona o služebním poměru, doručení jiného podkladu v případech, kdy je vedeno zkrácené přípravné trestní řízení

U méně závažných trestných činů je možné, aby bylo vedeno, při splnění zákonných podmínek, zkrácené přípravné trestní řízení⁸⁵. Při zkráceném přípravném řízení a navazujícím zjednodušeném řízení⁸⁶ je trestní stíhání zahájeno doručení návrhu na potrestání státním zástupcem příslušnému soudu⁸⁷. V tomto případě trestní řád nepovíná žádný orgán činný v trestním řízení k tomu, aby informace o existenci doručení návrhu na potrestání soudu, byla sdělena služebnímu funkcionáři a současně byl zaslán opis návrhu. Jak již bylo uvedeno, zákonodárce sice rozšířil, i když jen ve vztahu ke GIBS, ustanovení § 160 odst. 2 trestního řádu o povinnost zaslání opisu usnesení o zahájení trestního stíhání vyjmenovaných příslušníků ředitelům bezpečnostních sborů, ale obdobně tak neučinil u ustanovení vztahujícím se ke zkrácenému přípravnému řízení. Jak již bylo zmíněno, je-li stíhán advokát, potom podle ustanovení § 160 odst. 2 trestního řádu je povinen každý orgán činný v trestním řízení, který usnesení o zahájení trestního stíhání vyhotoví, zaslat jeho opis ministru spravedlnosti a předsedovi Advokátní komory. Obdobně svoji vůli projevil zákonodárce i v ustanovení § 179d trestního řádu, když v odst. 3 stanovil povinnost státnímu zástupci, vyrozumět o podání návrhu na potrestání advokáta, opět ministra spravedlnosti a předsedu Advokátní komory. Ve vztahu k příslušníkům tato povinnost stanovená nebyla. Lze tedy jednoduše dovodit, že zákonodárce měl za to, že zavrženíhodným jednáním majícím znaky trestného činu, nikdy nebude bagatelní trestný čin, o kterém lze vést zkrácené přípravné řízení. Tento závěr podporuje i to, že pokud bylo pravomocně skončeno trestní řízení podmíněným zastavením trestního stíhání⁸⁸ pro spáchání úmyslného přečinu, příslušník dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru bude propuštěn jen v případě, že jeho jednání bylo bez pochyb v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.

⁸⁴ § 161 odst. 4 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸⁵ § 179a a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸⁶ § 314b odst. 1 a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸⁷ § 314b zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁸⁸ § 307 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

Zaslání opisu usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka a právní moc takového rozhodnutí

Jak již bylo vysvětleno, považuji za nedostatečné, aby k propuštění příslušníka, resp. k vyhodnocení splnění podmínek důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, postačoval pouhý záznam o zahájení úkonů trestního řízení, který není rozhodnutím a teprve na základě kterého jsou činěny úkony trestního řízení k objasnění věci. Uvedený záznam tak zpravidla vychází jen z tvrzení v trestním oznámení nebo z jiného subjektivního vyjádření zainteresované, často poškozené osoby. Bylo také vysvětleno, že tento záznam nelze po jeho vydání zaslat komukoliv jinému, ba dokonce ani jinému orgánu činnému v trestním řízení, než-li příslušnému státnímu zástupci⁸⁹. Byla by tak porušena neveřejnost přípravného řízení a v množství případů by došlo i k faktickému a významnému potlačení předpokladů pro objasnění věci právě vyrazením skutečnosti, že bude vedeno trestní řízení, z jakých důvodů apod.. Typicky by bylo zmařeno využití zvláštních úkonů, jako jsou operativní úkony⁹⁰, odposlechy⁹¹ nebo domovní prohlídky⁹².

Navazujícím rozhodnutím na záznam o zahájení úkonů trestního řízení, ve kterém některý z orgánů činných v trestním řízení rekapituluje a objasňuje stav věci v daném úseku trestního řízení, je usnesení o zahájení trestního stíhání, pokud nebylo v řízení rozhodnuto jinak, např. odložením věci. Opis již zmiňovaného usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka, pokud řízení vede GIBS, je tato povinna zaslat řediteli bezpečnostního sboru, u kterého je příslušník v dané době ustanoven. Je nutné nejprve předeslat, že v dikci ustanovení § 160 odst. 2 *in fine* trestního řádu se hovoří pouze toliko o opisu usnesení o zahájení trestního stíhání bez dalšího podmínění, např. v souvislosti s jeho vlastnostmi. Pro doplnění je vhodné vysvětlit, že obecně usnesení, vč. usnesení o zahájení trestního stíhání si nelze představit formalisticky jako nějakou listinu, která v daný čas leží např. na stole osoby služebně činné v policejním orgánu. Usnesení je zejména projev vůle, v dané případě zpravidla policejního orgánu. Tento projev vůle je potom zaznamenán na listině. Usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání má jako každé jiné rozhodnutí své vlastnosti. Je jím jeho platnost, právní moc a vykonatelnost. Dalšími skutečnostmi probíhajícími při plynutí času nastávají jeho jednotlivé vyjmenované vlastnosti. Pro řízení ve věcech služebního poměru je podstatná právní moc rozhodnutí, pro trestní řízení samotné potom vykonatelnost a také právní moc. Podle ustanovení § 160 odst. 7 trestního řádu

⁸⁹ § 158 odst. 3 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁹⁰ § 158b a násl. zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁹¹ § 88 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁹² § 83 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

ve spojení s ustanovením § 140 odst. 2 trestního řádu, je pro nastolení účinků tohoto usnesení vůči osobě, proti níž směřuje, usnesení vykonatelné přesto, že nenabylo právní moci, neboť případná stížnost u tohoto typu usnesení nevyvolává odkladný účinek, přesněji řečeno, zákon stížnosti tento účinek nepřiznává. Je potom „pouze“ zásadní, kdy bylo takovéto usnesení doručeno obviněnému. Pokud obviněný nepodal stížnost proti tomuto usnesení, dojde dnem následujícím po vypršení lhůty uvedené v ustanovení § 143 trestního řádu, k nabytí právní moci předmětného usnesení, příp. i dříve, pokud se osoba vzdala práva podat stížnost. Z uvedeného vyplývá, že v různých okamžicích mohou být vlastnosti usnesení stejně tak různá. Zákonodárce ustavil předběžnou vykonatelnost právě tohoto typu rozhodnutí z toho důvodu, aby mohlo být rozhodnuto o vazbě obviněného, neboť o vazbě lze rozhodnout toliko jen u obviněného. V odborné literatuře se uvádí⁹³: „Proti usnesení o zahájení trestního stíhání zákon připouští stížnost, která však nemá odkladný účinek (srov. § 141 odst. 4), a to vzhledem k tomu, že tento úkon je také podmínkou některých zajišťovacích úkonů, např. rozhodnutí o vazbě obviněného (§ 68). Pokud by proti usnesení o zahájení trestního stíhání bylo možno podat stížnost s odkladným účinkem, nebylo by možno takových zajišťovacích úkonů, jejichž podmínkou je zahájení trestního stíhání, použít do doby nabytí právní moci usnesení o zahájení trestního stíhání, což by mohlo vést nejen ke zmaření takových zajišťovacích úkonů, ale i ke zmaření účelu trestního stíhání“.

Z citace výše uvedené je zřejmé, že předběžná vykonatelnost usnesení o zahájení trestního stíhání má své dopady výhradně do trestního řízení a ani odborná literatura neshledává žádný důvod proto, aby vykonatelnost rozhodnutí měla opodstatnění v jiných řízeních. Je také nepochybné, že řízení ve věcech služebního poměru a trestní řízení jsou na sobě zcela nezávislá. Mám tedy za to, že je nutné rozlišovat, zda je opis usnesení zasílán osobě, která má právo proti takovému rozhodnutí brojit v daném řízení (podat proti němu opravný prostředek) nebo je opis usnesení zasílán jako předpoklad, nebo podnět pro vedení jiného nezávislého řízení. V prvním případě je zcela logické, že bude zasíláno nepravomocné rozhodnutí osobě, které se řízení týká. Je opět nutné připomenout, že opis usnesení o zahájení trestního stíhání, bude ve zvláštním řízení zahájeném doručením rozhodnutí o propuštění příslušníkovi, sloužit služebnímu funkcionáři jako jediný podklad na základě kterého rozhodnutí o propuštění vydal. Služební funkcionář je povinen před vydáním rozhodnutí zjistit z usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný

⁹³ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 160 [Postup při zahájení]. In: ŠÁMAL, Pavel, GŘIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PŮRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jirí, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 2054.

pro jeho rozhodnutí⁹⁴. Je potom krucální otázkou, zda takový stav může zjistit služební funkcionář z listiny, jež ještě nenabyla ani právní moci a kterou vydává zpravidla policejní orgán. V tomto případě taková listina doposud nebyla shledána jako prostá vad, když právě stížnost proti usnesení je prostředkem k nápravě vad rozhodnutí. Pokud usnesení vydává policejní orgán, pak je nutné si také uvědomit, že na odbornou kvalitu policejního orgánu, resp. osoby služebně činné v tomto orgánu, nejsou kladeny žádné požadavky, jako např. u státního zástupce, advokáta či soudce. I z tohoto důvodu lze vždy proti rozhodnutí policejního orgánu podat stížnost⁹⁵. I v případě pravomocného rozhodnutí, které však již bylo verifikováno dozorujícím státním zástupcem, musí služební funkcionář „slepě“ věřit tomu, co je uvedeno v usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka, neboť sám nemůže provést jakékoliv dokazování, když prvním úkonem v řízení o propuštění je doručení rozhodnutí. Může také dojít k situaci, která nebude nikterak výjimečná, že usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání příslušníka zruší státní zástupce jako nezákonné, a tudíž nikdy nenabude právní moci. Na příslušníka je potom nutné hledět jako na osobu, která nebyla nikdy stíhána a pokud byl učiněn jakýkoliv následující úkon ve vyšetřování, s ohledem na předběžnou vykonatelnost tohoto rozhodnutí, je nutno hledět i na navazující úkony jako na úkony nezákonné⁹⁶. Mohlo by se tedy stát v případě, že bude služební funkcionář vycházet z nepravomocného, ale v trestním právu vykonatelného rozhodnutí, že propustí příslušníka na základě jediného podkladu, resp. usnesení, které však bylo později označeno za nezákonné. Osobně jsem se s tímto případem setkal. S ohledem k výše uvedenému mám tedy za to, že služební funkcionář je povinen minimálně vyčkat, než bude usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka pravomocné, pokud mu bylo zasláno bez vyznačení právní moci. Zásadním rozdílem v jednotlivých řízeních je také to, že usnesení o zahájení trestního stíhání pouze vyjadřuje vyšší míru pravděpodobnosti podezření, že se trestně právního jednání mohl dopustit příslušník, tedy i toho, že existuje podezření z naplnění znaků trestného činu. Služební funkcionář, který může vycházet pouze z tohoto usnesení má však rozhodnout bez důvodných pochybností, tedy ve stejné kvalitě, jako by rozhodoval soud v trestním řízení.

⁹⁴ § 184 odst. 2 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

⁹⁵ § 141 odst. 2 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

⁹⁶ Srov. bod. č 22 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, spis. zn. II.ÚS 1930/17

4.2.2 Ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru řízení a ustanovení § 185 zákona o služebním poměru ve vzájemných souvislostech

Z dikce ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru je patrné, že řízení o propuštění, ve kterém bude prvním úkonem doručení rozhodnutí o propuštění propouštěnému příslušníkovi, bude vedeno ve smyslu „*o nás bez nás*“. Příslušník tak vůbec nezíská informaci o tom, že je účastníkem řízení, tedy že je vedeno řízení, které začíná a také rovnou končí ztrátou jeho obživy a často obživy celé rodiny. Nebude mít jakoukoliv možnost prostudovat spis, navrhopat důkazy, vyslyšet svědky apod, to vše za účelem ochrany svých práv. Je tedy otázkou, zda se tvůrce zákona nedopustil flagrantní nesprávnosti, když postup služebního funkcionáře zahájil řízení o propuštění tím, že přímo doručí rozhodnutí o propuštění příslušníkovi, také označil za zvláštní řízení. Obecně právní teorie považuje za řízení zákonem upravený postup vrchnostenských orgánů. Postupem je pak určitý sled úkonů a jednání jak příslušných orgánů, tak i účastníků. Není jakéhokoliv sporu o tom, že řízení ve věcech služebního poměru je druhem správního řízení. Nejistil jsem ani žádný judikovaný výklad, který by konstatoval, že v případě propuštění příslušníka, provedeného způsobem dle ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru, kdy prvním úkonem v řízení je doručení rozhodnutí o propuštění, se nejedná o správní řízení. Pojem správní řízení však upravuje § 9 správního řádu, který správní řízení z hlediska fakticity považuje za postup, jehož účelem je vydání správního rozhodnutí. Mám za to, že pokud schází v případě ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru jedna z podmínek, dle kterých lze usuzovat o správním řízení, resp. o řízení ve věcech služebního poměru, není možné takové řízení za správní řízení označit. Právě onen postup zde nenacházím a je potom zásadní nedostatkem proto, aby bylo jednání služebního funkcionáře, při tomto způsobu propuštění, označeno vůbec za správní řízení.

4.2.3 Podobnost zvláštního řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s jinými instituty v právním řádu

Ačkoliv zákon o služebním poměru označuje řízení o propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) za zvláštní řízení, uvedený způsob propuštění může připomínat hned několik druhů zjednodušených řízení.

Příkaz

Určitou podobnost, resp. některé podobné prvky má ve správním právu příkaz. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení⁹⁷. Z předcházející věty je ihned zřejmý první nedostatek v zákoně o služebním poměru a to ten, že správní řád, na rozdíl od zákona o služebním poměru velmi přesně vymezuje, že prvním úkonem může být vydání příkazu. V zákoně o služebním poměru se však z ustanovení § 184 odst. 2 podává, že prvním úkonem v řízení není vydání rozhodnutí o propuštění, ale doručení rozhodnutí o propuštění příslušníkovi. Samotné doručení je však také úkonem správního orgánu a je tedy zřejmé, že zde tvůrce zákona opomněl, že prvním úkonem v řízení o propuštění nikdy nemůže být doručení čehokoliv, neboť by nebylo co doručovat. Je vhodné připomenout, že i prosté vyznačení právní moci na listině rozhodnutí, je úkonem správního orgánu⁹⁸, nevyjímaje doručení. K příkazu lze obecně konstatovat, že pokud byl vydán jako první úkon v řízení, byla by shodně s podmínkami zvláštního řízení ve věcech služebního poměru, potlačena práva účastníka řízení na spravedlivý proces. V každém demokratickém právním řádu je vždy určité, často nezbytné potlačení práv, v daném případě práva na spravedlivý proces (jak bude dále uvedeno), vyváženo jinou ochrannou normou. V případě příkazu je tímto vyvážením právo účastníka řízení podat proti příkazu, ve lhůtě osmi dnů ode dne oznámení příkazu, odpor. Podáním odporu se příkaz ruší. Příkaz se tak nikdy nestane pravomocným a zejména se nestává vydáním předběžně vykonatelným, neboť jeho vykonatelnost je vázána na právní moc, příp. později. V případě příkazu a odporu proti němu je tedy zásadní, že není rozhodováno o odvolání, není nutné odpor odůvodnit, neboť jeho podáním oprávněnou osobou v zákonné lhůtě je příkaz zrušen a je pokračováno v řízení s jeho atributy.

Trestní příkaz

Podobnost zvláštního řízení podle zákona o služebním poměru lze také shledat u dalších zjednodušených řízení i mimo právo správní. Jako příklad lze uvést vydání trestního příkazu, který je taktéž možné vydat bez projednání věci v hlavním líčení⁹⁹. I v tomto případě, pokud je podán odpor proti příkazu, trestní příkaz se ruší¹⁰⁰.

⁹⁷ § 150 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁸ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2014, č.j. 62 A 21/2014-132

⁹⁹ § 314e zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

¹⁰⁰ § 314g odst. 2 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

Rozkazy ve sporných civilních řízeních

Typickým rozhodnutím v civilním řízení s obdobnými prvky je platební rozkaz¹⁰¹ nebo jeho ještě více zjednodušený druh, a to elektronický platební rozkaz¹⁰². I pro uvedené platební rozkazy platí, za splnění dalších podmínek, že je lze vydat i bez projednání s účastníkem řízení, proti kterému se rozkaz vydává. Podání odporu proti platebním rozkazům se však i tyto ruší.

4.2.4 Odvolání proti rozhodnutí o propuštění nemající odkladný účinek vykonatelnosti

Jak bylo v předcházející části uvedeno, právní předpisy vždy vyvažují některá potlačení práv účastníka řízení tím, že mu přiznávají na straně druhé, práva zásadně významnější. V nastíněných případech lze doslova konstatovat, že jedná o procesní právo veta. Pokud účastník řízení s rozhodnutím soudu či správního orgánu nesouhlasí a v souvislosti s tím podá řádný opravný prostředek, rozhodnutí se ruší. Opravný prostředek nemusí obsahovat ani odůvodnění, tedy rozhodující skutečnosti, ve kterých spatřuje účastník nesprávnost rozhodnutí.

Zákon o služebním poměru se však vymyká výše uvozené proporcionalitě. Nejenže ono výše zmíněné vyvážení neobsahuje, ale zcela opačně a dle mého názoru nepochopitelně, v ustanovení § 185 in fine stanoví, že odvolání proti rozhodnutí učiněném „o nás bez nás“ nemá odkladný účinek. Z uvedeného plyne, že proti takovému rozhodnutí, kterému nepředcházelo žádné řízení, ve kterém by mohl příslušník hájit svoje práva, vyjádřit se atd., ještě před tím, než bude rozhodnuto nikoliv o pokutě ve výši tisícikoruny, ale o tom, zda bude okamžitě bez zaměstnání a příjmů, často i pro svoji celou rodinu vč. dětí, není možné podat odpor, kterým by bylo zrušeno rozhodnutí. Proti rozhodnutí je možné podat pouze odvolání, které sice bude mít suspendační účinek co se týká právní moci, ale nebude mít stejný účinek ve vztahu k vykonatelnosti rozhodnutí. Ať již tedy bude podáno odvolání či nikoliv, příslušník bude propuštěn. Považuji za nutné zopakovat, že příslušník se nemohl v řízení vyjádřit k ničemu, vůbec nevěděl, že je rozhodováno ve správním řízení o jeho propuštění a dle rozhodnutí služebního funkcionáře je vykonatelně bez svého zaměstnání a příjmů. Až poté se bude v odvolacím řízení oprávněně vyjádřit.

Výše uvedené považuji v právním řádu demokratické společnosti za něco nepředstavitelného. Musím současně také konstatovat, že jsem v žádném vyjádření kteréhokoliv člena zákonodárského sboru nenalezl nic, co by vysvětlovalo, proč došlo k tak zásadnímu potlačení práv příslušníka, kterým je vždy bezúhonný občan České republiky.

¹⁰¹ § 172 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

¹⁰² § 174a zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

4.2.5 Rozpor ustanovení o zvláštním řízení, kdy je prvním úkonem doručení rozhodnutí o propuštění, s Listinou základních práv

Obsáhlá judikatura Ústavního soudu věnující se právu na spravedlivý proces, vyplývajícímu z Listiny základních práv, opakovaně deklarovala, že právo na spravedlivý proces cit. v článku 36 odst. 1 je nutné vztáhnout i na řízení před orgány veřejné moci, zejména pak na řízení před správními orgány. Tak např. v roce 2000, v době ještě před účinností zákona o služebním poměru, Ústavní soud k této problematice uvedl¹⁰³: *„Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny“.*

Z uvedeného, ale i další judikatury Ústavního soudu jasně plyne, že právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod v sobě zahrnuje právo být informován o tom, že je správní řízení proti účastníkovi vedeno, a také právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k provedeným důkazům, ale i důkazy v průběhu řízení navrhnout. Ústavní soud dále stejně tak uvádí, že čl. 38 Listiny základních práv je taktéž nutné vztáhnout i k požadavku zákonného jednání správního orgánu a správního řízení samotného. Tak např. ve svém nálezu z roku 2009 k rozhodnutí správního orgánu Českého telekomunikačního úřadu uvedl¹⁰⁴: *„Zjištěným postupem proto podle názoru Ústavního soudu ČTÚ porušil základní práva stěžovatele plynoucí z čl. 36 odst. 1 (právo na spravedlivý proces) a čl. 38 odst. 2 (právo na vyjádření se k důkazům) Listiny základních práv a svobod tím, že nedostatečně zjišťoval faktický pobyt stěžovatele a následně jako opatrovníka ustanovil svého zaměstnance, který z povahy věci nemohl účinně hájit práva a zájmy stěžovatele. Tím byla stěžovateli odepřena účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv“.*

Mám za to, že pro tvůrcem zákona zvolenou dikci v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, ve spojení s ustanovením § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru není místo, neboť čl. 3 Listiny základních práv jasně sděluje, že základní práva a svobody se zaručují

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III.ÚS 58/2000

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. I.ÚS 2052/08

všem, bez ohledu na jakékoliv postavení osoby, nevyjímaje postavení příslušníka bezpečnostního sboru. Je také nutné, velmi názorně opět uvést, co je na imaginárních miskách vah. Na jedné straně je zde pravděpodobně zájem na tom, aby příslušník bezpečnostního sboru nebyl příslušníkem již v době, kdy existuje pouhé podezření, že se dopustil trestného činu. Jedná se tedy o určitý veřejný zájem, který není, jak bylo výše uvedeno, shledáván ani u státních zástupců či soudců. Na straně druhé je právo na spravedlivý proces, jakožto právo základní. Otázkou tedy zůstává, zda při střetu práva na spravedlivý proces a veřejného zájmu je tvůrcem zákona řešení proporcionální. Mám jednoznačně za to, že nikoliv.

4.2.6 Uplatnění zásady proporcionality v souvislosti s rozhodnutím služebního funkcionáře provést jako první úkon v řízení doručení rozhodnutí o propuštění

Opakovaně již bylo v práci uvedeno, že ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) ve spojení s procesními ustanoveními § 183 až 185 zákona o služebním poměru, může být vedeno řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru tak, že toto řízení bude zahájeno doručením rozhodnutí o propuštění. Zákon výslovně uvádí, že tento způsob zahájení řízení nutně nemusí služební funkcionář aplikovat, když tvůrce zákona při textaci použil slova „*může*“. Ve smyslu v předcházející části uvedeného mám tedy za to, že je nutné, aby správní orgán, který přesto přistoupí k takovému procesnímu „*postupu*“, jej aplikoval na případy zcela výjimečné a také zcela výjimečně. Výjimečnost aplikace předmětného procesního ustanovení umocňuje právě již výše nastíněný fakt, že v takovém případě není příslušník informován ani o tom, že je vedeno řízení o jeho propuštění, nemůže navrhopvat důkazy, vyjadřovat se k nim, předkládat stanoviska atd.. V případě, že služební funkcionář učiní jako první úkon vůči účastníkovi doručení rozhodnutí o propuštění, zásadně tak zasáhne do práv účastníka správního řízení, zejména pak do práva na spravedlivý proces. Jinak řečeno a shrnuto musím zopakovat, že pokud služební funkcionář má v úmyslu aplikovat ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, není ve zvláštním řízení ve smyslu ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru povinován k omezení zmiňovaných práv na spravedlivý proces příslušníka, neboť první úkonem nutně nemusí být doručení rozhodnutí o propuštění. Tato práva má nadále příslušník i ve smyslu ustanovení § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru přesto, že je mu odejmuto právo se vyjádřit před vydáním rozhodnutí. Zákon o služebním poměru tak i ve zvláštním řízení o propuštění ve smyslu § 42 odst. 1 písm. d) reflektuje právo na řádný spravedlivý proces a pouze ve zcela výjimečných případech může být toto právo, z vůle služebního funkcionáře, odňato. Služební funkcionář je povinen při zásahu do oprávněného zájmu příslušníka, ať již samotným

rozhodnutím nebo způsobem vedení správního řízení, zasáhnout do práv příslušníka jen v nezbytném rozsahu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, a to z toho důvodu, že ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu povazuje služební funkcionáře rozhodujícího ve věcech služební poměru, použít zásady činnosti správních orgánů projevené v ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Velmi příleňavě se k aplikaci zmiňované zásady vyjadřuje komentář k správnímu řádu takto¹⁰⁵: „Vedle zásady ochrany dobré víry vyjadřují slova o „nezbytném rozsahu“ uvedená v tomto odstavci zásadu proporcionality (přiměřenosti), která souvisí se zásadou subsidiarity a stanoví správnímu orgánu povinnost dbát přiměřenosti zvoleného řešení k okolnostem případu. Například rozhodnutí ÚS Pl. ÚS 5/2001 (USn, sv. 24, n. č. 149; 410/2001 Sb.) k tomu uvádí: „Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“

Mám tedy za to, že o tomto zvláštním druhu propuštění má být primárně vedeno řádné zvláštní řízení s atributy spravedlivého procesu, a jak již bylo uvedeno, jen ve zcela výjimečných případech (proporcionalita) může, s ohledem k dikci zákona, služební funkcionář přistoupit k omezení práva příslušníka na spravedlivý proces tím, že jako první úkon v řízení učiní doručení rozhodnutí o propuštění příslušníkovi. Dále mám také za to, že je nutné, aby v případě omezení tohoto práva, v rozhodnutí služební funkcionář uvedl důvody, které jej k takovému postupu vedly, a tedy bylo možné takový postup přezkoumat. Ústavní soud se dále ve své judikatuře vyjádřil např. takto¹⁰⁶: „Ústavní soud dále připomíná, že i přípustné omezení základního práva musí dále obstát ve světle principu proporcionality, který je výrazem demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), z jehož podstaty plyne, že stát může omezovat základní práva osob jen v míře zcela nezbytné pro dosažení účelu aplikované zákonné normy. Princip proporcionality se promítá do výkladu předpisů jednoduchého práva a jeho principů, v konkrétním případě trestního práva hmotného“. Ústavní soud v tomto rozhodnutí také konstatuje, že pokud došlo k zásahu do základního práva, v daném případě práva na spravedlivý proces (např. právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, právo navrhnout důkazy, být slyšen atd), je zapotřebí vždy odůvodnit účel, pro který bylo základní právo omezeno, cit. : „Každé takové omezení však představuje zásah do základních práv

¹⁰⁵ JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem]. In: JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 20.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 227/05

jednotlivce, a je nutné je proto odůvodnit tak, aby z odůvodnění vyplýval účel, pro který bylo základní právo (v projednávaném případě osobní svoboda) omezeno“. Právě ono odůvodnění služebního funkcionáře, by mělo jednoznačně vysvětlit, jaký byl sledován účel tímto omezením. Mělo by jednoznačně objasnit, z jakého přesvědčivého důvodu byl jako první úkon v řízení, provedeno doručení rozhodnutí o propuštění příslušníkovi a z jakého důvodu tedy nebylo možno vést toto zvláštní řízení, bez omezením základního práva příslušníka na spravedlivý proces.

Nemohu si odpustit, s určitou morbidní nadsázkou, k tomuto zákonnému stavu konstatovat, že v případě uložení trestu nejvyššího, a to trestu smrti, za užití procesního stavu v zákoně o služebním poměru, by se mohl odsouzený seznámit se spisem a bránit se proti takovému odsouzení, resp. vyjádřit se a hájit svoje práva až po jeho výkonu.

4.2.7 Nemožnost vznesení námitky podjatosti správního orgánu

Zákon o služebním poměru přímo nepojednává o nestrannosti, resp. otázkám podjatosti rozhodujícího služebního funkcionáře. Zákon však obecně konstatuje nestrannost příslušníků, která je citována jako součást služebního slibu¹⁰⁷. Jednat nestranně, přesněji nestranné plnění služebních povinností je také povinností příslušníka, neboť ten je povinen dodržovat služební kázeň¹⁰⁸. V návaznosti na to, zákon o služebním poměru také jako povinnost příslušníka stanovuje, že příslušník se musí chovat vždy tak, aby nebyla ohrožena důvěra v nestranný výkon služby¹⁰⁹. Jak již bylo uvedeno, příslušník může být propuštěn ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, když pouze při tomto důvodu propuštění je vedeno zvláštní řízení, které může být zahájeno i doručením rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění příslušníkovi. Nastává tak situace, kdy rozhodnutí může vydat i služební funkcionář, který byl prokazatelně v konfliktu s propouštěným příslušníkem, ale tento příslušník nemá jakoukoliv možnost namítnout, ve smyslu ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu, podjatost služebního funkcionáře. Přitom služební funkcionář je povinen při své rozhodovací činnosti se v odůvodnění vypořádat i s námitkami účastníka řízení¹¹⁰. K této problematice se vyjádřil i Ústavní soud, když vyložil, že už i v případě, kdy se správní orgán nevypořádá s námitkou podjatosti úřední osoby v postavení správního orgánu, je takový stav závažným porušením spravedlivého procesu. Ústavní soud uvedl následující¹¹¹: „*Ústavní soud považuje za závažné porušení*

¹⁰⁷ § 17 odst. 3 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹⁰⁸ § 46 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹⁰⁹ § 45 odst. 1, písm. b) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹¹⁰ § 181 odst. 5 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹¹¹ Nález Ústavní soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95

spravedlivého procesu i skutečnost, že krajský soud se nikterak nezabýval námitkou stěžovatelů o podjatosti úředníku pozemkového úřadu, který ve věci rozhodoval, a tudíž o porušení principu nestrannosti při rozhodování správního orgánu, která byla vznesena v řízení před správním orgánem a opakovaně byla vznesena v odvolání“. Je nutné připomenout zásadní souvislost a to tu, že v dané věci nebylo rozhodnutí orgánu v prvním stupni předběžně vykonatelné, a podáním odvolání došlo nejenom k odkladu nabytí právní moci. Lze dovodit, že pokud účastník řízení z důvodu fakticity průběhu procesu v řízení ani nemohl tuto námitku vznést, tím spíše dojde k porušení práva na spravedlivý proces. O vztahu práva na spravedlivý proces a nestrannosti správního orgánu se vyjádřil Nejvyšší správní soud za využití judikatury Ústavního soudu takto¹¹²: „Článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Souslovím „u jiného orgánu“ je nepochybně třeba rozumět i správní orgány, kterým je i ÚOHS. Ostatně Ústavní soud předmětný článek vyložil mimo jiné i v usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08: „[i] když toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby i "jiný orgán" vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace. To se ostatně "na úrovni podústavního práva" projevuje i zakotvením institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost do jednotlivých předpisů upravujících proceduru. Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaújatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát (jak o tom stěžovatel hovoří), jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr“.

Závěrem k této části práce mi nezbyvá než konstatovat, že nemožnost uplatnění práva namítat podjatost služebního funkcionáře, který vydává rozhodnutí přímo (předběžně) vykonatelné, je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv.

¹¹² Návrh podaný Nejvyšším správním soudem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, č.j. 1 Afs 7/2009-680-689

4.3 Zkrácení lhůty pro podání odvolání dle ustanovení § 185 zákona o služebním poměru

Výše v této práci již bylo uvedeno, že proti rozhodnutí o propuštění příslušníka, které je činěno ve zvláštním řízení, kdy prvním úkonem v řízení může být i doručení rozhodnutí o propuštění, není možné podat odpor, ale pouze odvolání. Takové odvolání potom nemá odkladný účinek, co se týká jeho vykonatelnosti. Z uvedeného plyne, že rozhodnutím je nutné se od okamžiku doručení řídit. Následkem toho dochází doručením rozhodnutí o propuštění příslušníka, ke skončení jeho služebního poměru přesto, že rozhodnutí doposud nenabylo právní moci. Je tedy naprosto irelevantní, zda je lhůta pro podání odvolání jen několik dnů od doručení, nebo měsíční. Obecná lhůta pro odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře je podle § 190 zákona o služebním poměru patnáctidenní. Opět i zde si nelze nepovšimnout dalšího zvláštního konstatování v zákoně o služebním poměru. Zákon na jednu stranu stanoví, v ustanovení § 182 odst. 2, že rozhodnutí je vykonatelné, jestliže je v právní moci nebo jestliže odvolání (rozklad) proti němu nemá odkladný účinek. Z uvedeného plyne, že pokud je příslušník propuštěn např. podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru a podá proti tomuto rozhodnutí odvolání, rozhodnutí se nestane vykonatelným, neboť zákon nestanoví, že odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek. Právně logickou zvláštností je pak to, že zákon sám stanoví v ustanovení § 42 odst. 5 písm. a), že služební poměr skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění. Lze tedy dovodit, že i když rozhodnutí o propuštění není vykonatelné ani pravomocné služební poměr i přes to skončí na základě zákona. Toto je pak zvláštní kombinací, kdy služební poměr skončí nikoliv na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí služebního funkcionáře, ale ze zákona, když předpokladem skončení služebního poměru ze zákona je to, že bylo vydáno rozhodnutí o propuštění a toto rozhodnutí bylo i doručeno. I zde nezbývá než uvést to, co bylo uvedeno v úvodu, že není na rozdíl od tvorby nového občanského zákoníku vůbec zřejmé, které kapacity práva správního a pracovního se podílely na tvorbě zákona o služebním poměru. Vrátime-li se ke lhůtě pro podání odvolání proti rozhodnutí o propuštění ve zvláštním řízení, tak tato, ačkoliv jsem nenalezl jakéhokoliv účelu, byla zkrácena z 15 dnů na sedm kalendářních dnů. Toto omezení je tak dalším nepochopitelným potlačením práv příslušníka. A aby zvláštností nebylo dost, tak zákon sděluje, že se jedná o kalendářní dny. Lze se jen domnívat, co tímto tvůrce zákona měl na mysli. V ustanovení § 211 odst. 1 zákona o služebním poměru se uvádí, že lhůta určená podle dní počíná dnem, který následuje po události, jež je rozhodující pro její počátek. Tato citace, resp. sdělení, je obvyklé ve všech procesních

předpisech. Zákon o služebním poměru přímo nestanoví, jako např. správní řád¹¹³, že v případě, kdy připadne poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním nejbližším dnem konce lhůty, následující pracovní den. Přitom však zákon o služebním poměru opakuje správní řád, co se týká konce lhůt určených podle týdnů a měsíců. Zákonem stanovených sedm kalendářních dnů pro odvolání, by tak mohlo dojít k potlačení dnes již legislativní zvyklosti, že konec lhůty vždy připadá na pracovní den. Skončila-li by tedy lhůta např. na jeden ze svátků vánočních, bylo by nutné doručit odvolání nejpozději i v tento svátek vánoční. Jaký však účel byl tvůrcem zákona tímto sledován je mimo rámec mého chápání.

4.4 Otázka skončení služebního poměru ze zákona nebo na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o propuštění

Dosud nevídanou zvláštností pak je i samotný zánik služebního poměru následkem vydání rozhodnutí, vycházejícího nejenom ze zvláštního řízení. Zákon o služebním poměru, jak také bylo již výše uvedeno, v případě skončení služebního poměru podle písm. a) – c) odst. 1 ustanovení § 42 neuvádí, na rozdíl od propuštění dle písm. d), že odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek. Služební poměr ale skončí přesto, že rozhodnutí nenabylo právní moci a není vykonatelné, i když právě toto rozhodnutí ve výroku konstatuje skončení služebního poměru propuštěním. Zákon o služebním poměru přímo uvádí ve své hmotně-právní části¹¹⁴, že služební poměr skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění. Zákon však tento zvláštní stav ještě více komplikuje tím, že v případě zvláštního řízení přímo uvádí, že odvolání proti rozhodnutí o propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru nemá odkladný účinek. Co tímto zákonodárce měl na mysli se opět lze jen domnívat. Otázkou tedy je, zda služební poměr, který končí propuštěním, končí právní mocí příslušného rozhodnutí nebo ze zákona dnem doručení listiny o propuštění. To je však zcela zásadní, neboť v případě druhém by i vadné rozhodnutí, které by bylo v odvolacím řízení zrušeno, nemohlo zhatit zákonem předpokládaný stav, a to skončení služebního poměru.

¹¹³ § 40 odst. 1, písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

¹¹⁴ § 42 odst. 5 písm. a) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

5. Některé další zákonné souvislosti při propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Jednotlivé důvody propuštění podle ustanovení § 42 zákona o služebním poměru mají, jak je v právním řádu zcela obvyklé, právní souvislosti do dalších ustanovení zákona. Z pohledu příslušníka se potom jedná zejména o nároky, které po skončení služebního poměru bývalému příslušníkovi mohou náležet, při splnění dalších zákonem stanovených podmínek.

5.1 Propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a nárok na výsluhový příspěvek

Propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1, písm. d) zákona o služebním poměru je propuštěním, kdy je příslušník propuštěn ze služebního poměru ve své podstatě v praxi velmi rychle, bez toho, aby bylo vyčkáno na konečné rozhodnutí o jeho závadovém jednání v trestním řízení. Jak již také bylo v práci uvedeno, lze při tomto propuštění dovodit veřejný zájem na tom, aby příslušník, který se dopustil tak závažného jednání jako je zavrženíhodné jednání, nesetřval nadále ve služebním poměru, ba ani bez jeho zákonných pravomocí v případě toho, že by byl („pouze“) zproštěn výkonu služby. Paradoxně právě toto propuštění příslušníka, pro jeho nejzávažnější protiprávní jednání mu poskytuje velkou výhodu, co se týká nároku na výsluhový příspěvek. Pokud by příslušník v době, kdy je proti němu vedeno trestní řízení (příslušník nebyl propuštěn dle cit. ustanovení, neboť jednání není tak závažné) např. sám požádal o propuštění¹¹⁵, podle ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru by mu nárok na výsluhový příspěvek nenáležel ani v případě toho, že by trestní řízení pro přečin bylo ukončeno jedním z odklonů¹¹⁶. Stejný následek by mělo dokonce i propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru, kdy bylo trestní řízení ukončeno opět jedním z odklonů. Při tomto propuštění (dle písm. c)) je na služebním funkcionáři, aby rozhodl, zda jednání příslušníka je v rozporu s nároky kladenými na něj a příslušníka propustí či nikoliv. V tomto případě služební funkcionář rozhodne přímo o tom, zda příslušník bude nadále ve služebním poměru či nikoliv a současně v negativním případě nepřímo rozhodne o tom, že po více než 15ti letech služby nebude mít příslušník nárok na výsluhový příspěvek. Při propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru však negativní podmínka uvedená v ustanovení § 157 písm. c) zákona pouze stanovuje, že příslušník nemá nárok na výsluhový příspěvek,

¹¹⁵ § 42 odst. 1 písm. m) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹¹⁶ § 179g, § 309, § 307 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin. Je však také podstatné, že odsouzení se musí vztahovat ke stejnému skutku, který byl vymezen v rozhodnutí o jeho propuštění. Nastávají tak dva paradoxy. Příslušník, který byl propuštěn dle ustanovení § 42 odst. 1, písm. d) zákona o služebním poměru bude mít nárok na výsluhový příspěvek, pokud bude trestní řízení ukončeno právě jedním z odklonů. Druhým paradoxem je to, že pokud bude např. později po propuštění, usnesení o zahájení trestního stíhání příslušníka státním zástupcem zrušeno a následně zahájeno trestní stíhání pro skutek odlišný, bude mít taktéž příslušník nárok na výsluhový příspěvek, a to i v případě, že v pozdější době dojde k jeho odsouzení i pro zvlášť závažný zločin. Stejně tak tomu bude i v případě, kdy bylo trestní stíhání příslušníka pro jednání uvedené v rozhodnutí o jeho propuštění zastaveno¹¹⁷ a následně bylo zahájeno trestní stíhání příslušníka pro jiné jednání, které spáchal za doby služebního poměru, např. s původně jemu vytýkaným jednáním související.

5.2 Vztah ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru s propuštěním dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

V ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru se uvádí: „*Příslušník, který byl zvolen do funkce v orgánu odborové organizace, nesmí být pro výkon této funkce propuštěn ze služebního poměru*“.

Může se sice na první pohled jevit to, že se jedná o situaci naprosto výjimečnou, ale osobně jsem se setkal s případem, který uvedený vztah, nebo spíše právní souvislost naplňoval. Jde ve své podstatě zejména o ty případy, kdy příslušník, který vykonával nebo vykonává funkci v odborové organizaci, je v trestním řízení stíhán pro jednání, kterého se měl dopustit právě v souvislosti s výkonem funkce v této organizaci. Příkladem může být příslušník, který je stíhán pro trestný čin zpronevěry, kdy protiprávním jednáním je řádné neodvádění členských příspěvků od základní odborové organizace pro mateřskou. Je nepodstatné, zda trestní soud po letech pravomocně rozhodne, zda se příslušník dopustil toho či onoho trestného činu nebo zda bude zproštěn obžaloby, resp. bude zastaveno jeho trestní stíhání. Jak již bylo uvedeno, příslušník musí být podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru propuštěn i z důvodu toho, že služební funkcionář shledá, že jeho jednání vykazuje znaky trestného činu, je zavrženíhodné, porušuje slib a ohrožuje dobrou pověst bezpečnostního sboru. Naproti tomu však stojí ochranná norma odborových předáků výše citovaná.

¹¹⁷ § 172 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

Považuji za podstatné nejprve vyložit, kdy je vůbec možné propustit příslušníka, s ohledem na jeho jednání, resp. činnost v odborové organizaci a kdy je propuštění naprosto nezávislé na tomto jednání, ve smyslu zákonného propuštění, uvedeného v § 42 zákona o služebním poměru. Jinak řečeno, otázka zní, kdy je vůbec možné ustanovení § 200 odst. 1 služebního zákona aplikovat tak, aby norma nebyla normou obsoletní. Je nutné nejprve analyzovat, že propuštění, které je učiněné na základě jednání příslušníka (i výkon funkce v odborech bude jednáním), se odráží v zákoně o služebním poměru pouze v podstatách uvedených v ustanovení § 42 odst. 1, písm. a), b), c) d) a e), dále pak písm. f) a m), ale poslední dvě zmiňované podstaty propuštění nelze pod činnosti, resp. jednání přímo zařadit. Jednání příslušníka, které bude příčinou jeho propuštění pod písm. a) až d) jsou jednáními, které přímo předpokládají spáchání trestného činu (v daném případě i při výkonu funkce v odborové organizaci), ať již soudem či jiným orgánem osvědčeného, nebo naplňující pouze znaky trestného činu. Dále pak je zde jednání (opět v daném případě při výkonu funkce v odborové organizaci) na základě kterého, byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Z uvedeného vyplývá, že zákonodárce předpokládal situaci, kdy činnosti příslušníka v odborovém orgánu se příslušník dopustí trestného činu, jednání mající jeho znaky nebo kázeňského přestupku, resp. jednání mající znaky přestupku a zákon s tímto jednáním spojuje i propuštění příslušníka. Další rozhodnou skutečností bude, zda v době protiprávních jednání, působil příslušník v orgánu odborové organizace. Bude také nutné zjistit, jaké činnosti příslušník vykonával v odborové organizaci a zda tyto činnosti přímo souvisely s výkonem dané funkce v těchto orgánech. Pro další objasnění je také vhodné konstatovat, že zákon o služebním poměru nezná propuštění pro výkon činnosti v odborovém orgánu, a to jednoduše z toho důvodu, že by takové ustanovení bylo kontradikcí k ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru. Mám za to, že je vyloučeno, aby se při výkonu funkce v odborovém orgánu příslušník dopustil zvláště závažných zločinů, jako je násilná trestná činnost, např. trestný čin vraždy nebo zločinů či přečinů ublížení na zdraví, trestného činu loupeže nebo trestné činnosti na úseku drog a dalších, neboť takové jednání nemůže být nikdy jednáním při výkonu funkce a odborovou organizaci by ani nebylo možné k takové aktivitě založit¹¹⁸. Lze však přímo předpokládat podezření z trestných činů proti majetku, ovšem opět pouze při výkonu funkce v odborové organizaci. Přímou se nabízí např. trestný čin zpronevěry nebo trestné činy spočívající v porušení povinností při správě cizího majetku nebo i trestné činy daňového charakteru. K nyní uvedenému je také nutné k výkladu uvést, že ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru dává ochranu pouze před rozhodováním služebních funkcionářů, kdy

¹¹⁸ § 145 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

je přímo jimi rozhodováno o skutkovém stavu, který předpokládá propuštění. Jestliže je příslušník propuštěn, např. s ohledem k pravomocnému odsouzení pro úmyslný trestný čin, služební funkcionář nepřezkoumává toto rozhodnutí a přesto, že příslušník spáchal trestný čin a okolnosti případu splňují podmínky ustanovení § 200 odst. 1 zákona o služebním poměru, musí být propuštěn. Tomu také zcela nasvědčuje uvedené v důvodové zprávě¹¹⁹ k tomuto ustanovení, ve které se uvádí: „Zákon upravuje v nezbytném rozsahu vztahy mezi bezpečnostním sborem a odborovými orgány. Zakotvuje právo příslušníků na informace a projednání záležitostí, které se týkají výkonu služby, působnost odborové organizace, obsah kolektivní dohody a vymezuje ochranu odborových funkcionářů a zabezpečení činnosti odborových organizací. Nově se zapracovávají oprávnění vyššího odborového orgánu“. Je tedy vyloučeno, aby bylo možné aplikovat ochranu před propuštěním učiněným ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o služebním poměru, když zde předpokladem k propuštění je rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci (nejčastěji soudu), v jehož předcházejícím řízení vztah mezi bezpečnostním sborem a příslušníkem, resp. odborovými orgány nelze dovodit, jinak řečeno nelze dovodit možnou podjatost služebního funkcionáře.

Závěrem lze z rozboru výše uvedeného shrnout, že nelze propustit příslušníka pro naplnění znaků uvedených v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, pokud jeho jednání, ve kterém byly shledány znaky trestného činu a toto jednání je zavrženíhodné, porušuje služební slib a ohrožuje dobrou pověst bezpečnostního sboru, bylo učiněno v souvislosti s jeho činností v odborových orgánech, přesněji při výkonu funkce v těchto orgánech. To však neznamená, že příslušník, který se takového jednání dopustil získává imunitu ve vztahu ke svému propuštění. Takového příslušníka bude potom nutné zprostit výkonu služby, pakliže k tomuto budou splněny podmínky v zákoně stanovené. Jestliže následně dojde k jeho pravomocnému odsouzení pro úmyslný trestný čin, bude přesto propuštěn, ovšem dle podmínky stanovené pod písm. a) odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru.

5.3 Vztah ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) k ustanovení o zproštění výkonu služby dle § 40 zákona o služebním poměru

V části kvalifikační práce, ve které bylo pojednáno obecně o propuštění ze služebního poměru bylo uvedeno, že může dojít k situaci, kdy dojde k naplnění podmínek vícero důvodů propuštění nebo dojde k naplnění podmínek systematicky odlišných ustanovení, sloužících

¹¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, č. 361/2003 Dz

k obdobnému účelu, u kterých je však vyloučená současná aplikace. Příkladem je konkurence dvou ustanovení, a to ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru s ustanovením § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. K podmínkám důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru již bylo obsáhle konstatováno. Co se týká zproštění výkonu služby, zákon o služebním poměru podmiňuje užití tohoto institutu omezujícího příslušníka v oprávněních vyplývajících pro něj ze zvláštních předpisů dle služebního zařazení v konkrétním bezpečnostním sboru, splněním zákonem stanovených podmínek. Služební funkcionář tak musí dle ustanovení § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru zprostit výkonu služby příslušníka na dobu, po kterou je důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, jestliže by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání. Z podmínek je tak patrné, že zproštění výkonu služby svými dopady naplňuje obdobný účel jako u předmětného propuštění, a to obecně konstatováno ten, že další ponechání příslušníka ve službě je nepřijatelné. Je tedy zapotřebí, aby příslušník nevykonával nadále službu, než bude rozhodnuto o jeho jednání v trestním řízení. Důležitý zájem služby je pojmem neurčitým a může představovat široké spektrum následků, které by další setrvání příslušníka ve službě mohlo vyvolat, resp. být jejich příčinou. Propuštění příslušníka takovýto následek bezesporu eliminuje, stejně tak i jeho zproštění výkonu služby. Dle mého názoru je však velmi nepravděpodobné, že setrváním příslušníka ve službě by mohlo dojít k ohrožení prošetření dané věci. V této souvislosti mám za to z vlastní praxe, že není vůbec podstatné, zda je příslušník nadále příslušníkem, nebo je či není zproštěn výkonu služby. Ke konkurenci ustanovení je důležité uvést, že některá jednání vytýkaná příslušníkovi, splňují podmínky jak pro propuštění, tak i pro zproštění výkonu služby. Také je zásadní, že v obou konkurujících institucích je služební funkcionář povinen příslušníka, při splnění stanovených podmínek propustit nebo zprostit výkonu služby.

Již opakovaně bylo k charakteristice ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) uvedeno, že tento důvod propuštění má reagovat na situaci, kdy se příslušník dopustil tak závažného protiprávního jednání (zavrženíhodného jednání), které vylučuje jakékoliv jeho další setrvání ve služebním poměru a nelze vyčkat na meritorní rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Z logického výkladu je tedy v daném případě vyloučeno, aby příslušník, který se dopustil takového jednání:

- a) setrval ve služebním poměru bez omezení,
- b) byl zproštěn výkonu služby na dobu, po kterou je důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu, jestliže by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání anebo
- c) dosavadní zproštění výkonu služby by bylo již nadále nedostatečné s ohledem např. na

rozšíření stíhaného jednání (za předpokladu dodržení subjektivní a objektivní lhůty pro propuštění).

Výše uvedené zákonné předpoklady jsou tedy sestaveny od nejslabších předpokladů po podmínky nejzávažnější, v souvislosti s jednáním příslušníka. To také potvrzuje jednoduchý subjektivně historický výklad vysvětlující úmysl zákonodárce, který lze najít v důvodové zprávě k ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. V důvodové zprávě se podává: „*Nově se specifikuje propuštění příslušníka z důvodu porušení slibu, kterého se dopustil zavrženíhodným způsobem, a to jednáním, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Tím se reaguje na potřebu skončit služební poměr ještě před tím, než bude příslušník za takové jednání pravomocně odsouzen*“. Tato potřeba pak dává najevo, jaký je vůbec účel tohoto ustanovení. Z uvedené je patrné, že se bude jednat o případy, kdy nepostačuje zproštění výkonu služby, neboť při tomto zproštění setrvává příslušník ve služebním poměru s omezením jeho pravomocí až do skončení jeho služebního poměru, např. na základě jeho pravomocného odsouzení. Mám tedy za to, že je min. sporné, zdá může být příslušník propuštěn ve smyslu § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru pro skutek, který podle zákona, nesplňuje ani podmínky pro jeho postavení mimo službu přesto, že jsou zde další odlišné podmínky, vyjma důvodného podezření ze spáchání trestného činu. V důvodové zprávě zmiňovaná „*potřeba*“ je poté zásadní otázkou pro užití výjimečného institutu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1, písm. d) zákona o služebním poměru. Mám za to, že právní jistota příslušníků ve vztahu k tomu, zda budou při předpokládaných jednáních zproštění výkonu služby nebo bude přímo propuštění je velmi malá. Zákon sice podmínky aplikace obou konkurujících institutů cituje, ovšem jakkoliv se nevyjadřuje k jejich vzájemnému vztahu. Nastávají pak situace, kdy příslušník, jak bylo již výše uvedeno, je na straně jedné propuštěn pro jednání, které bylo činěno mimo souvislost s jeho výkonem pravomoci a vychází ze soukromoprávních poměrů a na straně druhé je zproštěn výkonu služby příslušník podezřelý ze závažných zločinů, kterých se měl dopustit jako plukovník, vedoucí odboru krajské kriminální policie. V odvoláních proti těmto rozhodnutím, pokud se jednalo o příslušníky stejného bezpečnostního sboru, poté rozhoduje stejný ředitel bezpečnostního sboru, který není jakkoliv povinován aplikaci těchto institutů sjednocovat. Bylo by iluzorní si myslet, že služební funkcionář, resp. odvolací služební funkcionář provede extenzivní výklad ustanovení potlačujícího diskriminaci¹²⁰ v bezpečnostních sborech a tato ustanovení aplikuje i za účelem sjednocení aplikace konkurujících institutů.

¹²⁰ § 77 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

6 Závěr

V závěrečné části práce bych rád poukázal na to, že v práci zjištěný legislativní stav zákona o služebním poměru, vztahující se k jednomu ze způsobu propuštění a řízení o něm, je možné upravit i tak, aby původně zamýšlený záměr zákonodárce byl zachován a současně s ním byla i zvýšena právní jistota příslušníků, spočívající zejména v předvídatelnosti práva v době, kdy jsou podezřelí ze spáchání úmyslných trestných činů.

6.1. Obecně k předpokládanému účelu propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a jeho současná aplikace

Nejprve bych rád v této závěrečné části uvedl, že v době přijímání zákona o služebním poměru nebylo vůbec proklamováno, že v zákoně dojde, resp. má dojít k úpravě jednoho z důvodů propuštění takovým způsobem, který bude mít velmi závažné dopady do obecně již vnímaných práv občanů v postkomunistické době. Důvod propuštění vkomponovaný do ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru byl koncipován, co se týká jeho skutkové podstaty tak, aby bylo možné ještě před tím, než bude v trestním řízení postaveno na jisto, zda jednání příslušníka bylo trestným činem, rozhodnout o jeho propuštění. Tvůrce zákona měl vskutku nelehký úkol, kdy sice věděl, že nikdo není oprávněn rozhodovat o vině a trestu mimo soud, přesto však musel podmínky důvodu propuštění utavit tak, aby bylo možné v řízení o služebním poměru rozhodnout o tomtéž. Nelze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že ve služebním poměru je rozhodováno pouze o otázkách naplnění znaků trestného činu a v trestním řízení nikoliv, neboť zde je soudem rozhodováno o vině a trestu. K tomuto již bylo uvedeno podrobně výše, zejména pak to, že základní otázkou toho, co zkoumají v trestním řízení všechny orgány činné v trestním řízení jsou právě zákonné znaky trestného činu, jako jedna z hmotněprávních podmínek, která je při posuzování viny pachatele stěžejní. V práci rozboru podrobený důvod propuštění, měl být využit jen v případech naprosto zřejmého spáchání trestného činu, kdy nebude nutné cokoliv složitě prokazovat a takové jednání bude, co se týká jeho intenzity, vysoce škodlivé, tedy zavrženíhodné. Pokud by byl tento institut takto chápán i v praxi, s největší pravděpodobností by byl také využit jen zcela ojediněle. Služební funkcionáři však ve své vrchnostenské nadřazenosti začali tento důvod propuštění, zcela mimo účel této normy, využívat i pro případy, ke kterým nebyl ustanoven. Nutno zopakovat, že pro jednání, která nejsou svojí intenzitou zavrženíhodná, zákon umožňuje podezřelého příslušníka zprostit výkonu služby. V současné době je tento důvod propuštění využíván spíše podle toho, jaký názor má na napadnutou věc právní podpora služebníka, resp. jaké informace získá

služební funkcionář o příslušníkovi nebo jaký má k němu sám vlastní vztah. Dochází tak k fatálnímu selhávání aplikace zákona, jak již také bylo naznačeno, kdy na jedné straně je podle tohoto ustanovení propuštěn příslušník, který jako odborář mimo výkon své služební pravomoci, dle zcela zmatečných stanov organizace údajně neodváděl část členských příspěvků od základní organizace organizaci mateřské a na straně druhé, příslušník podezřelý ze závažných zločinů, kterých se měl dopustit jako plukovník, vedoucí odboru krajské kriminální policie, je pouze zproštěn výkonu služby. Toto je realita aplikace analýze podrobeného institutu propuštění. Zásadní podíl na tomto stavu má však rozhodovací činnost soudů, která na místo toho, aby praxi sjednocovala, rozhoduje zpravidla ve prospěch služebních funkcionářů, v žalobách proti rozhodnutí instancí druhého stupně. Judikatura těchto soudů, zejména pak Nejvyšší správního soudu se tak dostala do stavu, který již nelze zvrátit a je často v podobě, která byla výše nastíněna v případě Jiřího Rudy. Určitým faktorem, který rozhodování soudů ovlivňuje je i to, že se v daném případě jedná o problematiku velmi svázanou s vnitřními poměry v bezpečnostních složkách a je pochopitelné, že ani precizní nastudování řešené věci často nepostačí k získání dostatečného přehledu o fungování těchto složek. Stejně tak je tomu i v případě zástupců žalobců, tedy zástupců příslušníků v řízeních před správními soudy, kdy i z tohoto důvodu může být jejich argumentace nedostatečná.

6.2 Způsoby řešení nedostatku platného znění zákonného ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) a procesních ustanovení § 183 až 185 zákona o služebním poměru

S ohledem na stav zákona o služebním poměru, v částech vztahujícím se k propuštění příslušníka, by nebylo výrazně problematické provést zrušení předmětného důvodu propuštění uvedeného v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, zrušení zvláštního řízení a dále jen několika ustanovení, která byla přijata v návaznosti na tento důvod propuštění¹²¹. V takovém případě by se stal příslušník občanem se stejnými právy, jaká jsou přiznávána ostatní občanům České republiky ve služebních poměrech, ale i státním zástupcům a soudcům. Při nalézání způsobu řešení je ale nutné přihlídnout k úmyslu zákonodárce a tento úmysl se snažit projevit v dikci zákona.

¹²¹ Např. § 157, písm. c) zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

6.2.1 Nové hmotně právní vymezení důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Důvod propuštění citovaný v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru ve znění: „*Příslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služebním slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobile ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru*“ považuji za nevhodně obsahově koncipovaný. Obecný účel tohoto ustanovení je však hraničně akceptovatelný za předpokladu, že podmínky důvodu propuštění a související ustanovení budou ve stavu, který nevyvolá zjištěné nedostatky již v práci uvedené. Považuji nejprve za nadbytečné, aby hmotně právní podmínky propuštění byly koncipovány nynějším zbytečně obsáhlým rozsahem, když postačí velmi jednoduché jejich vylíčení. Zákonný důvod propuštění, by tak mohl obsahovat nejužší vymezení ze čtyř vyjmenovaných kumulativních podmínek. K tomuto vymezení by měl být stanoven počátek, jinak řečeno daný okamžik, od kterého bude služební funkcionář mít povinnost rozhodovat, ať již s jakýmikoliv výsledkem. Počátek by měl být odvozen od fáze trestního řízení. K tomuto však musím uvést, že takový záměr byl i u nynějšího stavu, ale zásahem, resp. výkladem Nejvyššího správního soudu byl tento počátek vymezen extenzivním způsobem.

Před dalším rozbořem bych nejprve provedl, dle mého názoru vhodnou formulaci, důvodu propuštění, která by měla být ve znění: „*Příslušník musí být propuštěn, jestliže bylo proti němu zahájeno trestní stíhání pro zavrženíhodné jednání mající znaky zločinu*“. Služební funkcionář by v případě doručení usnesení o zahájení trestního stíhání podřízeného příslušníka zkoumal pouze to, zda skutek vytýkaný v usnesení lze považovat za zavrženíhodné jednání. V ustanovení § 160 odst. 2 trestního řádu by bylo změněno, že kterýkoliv orgán činný v trestním řízení zahajující trestní stíhání proti příslušníkovi, doručí toto rozhodnutí po nabytí jeho právní moci, případně při vazebním stíhání i před nabytím právní moci, řediteli příslušného bezpečnostního sboru, resp. služebnímu funkcionáři s personální pravomocí. Je vyloučeno, aby nadále docházelo k situacím, kdy je příslušník propuštěn na základně nepravomocného rozhodnutí policejního orgánu, kdy služebním funkcionář vychází pouze z tohoto rozhodnutí a následně je, při dozoru státního zástupce nebo ke stížnosti příslušníka, toto rozhodnutí zrušeno jako nezákonné. Rozhodnutí tak nikdy nenabylo právní moci a o jednání příslušníka nikdy již nemusí být rozhodnuto meritorním rozhodnutím v trestním řízení, ale přesto je příslušník okamžitě propuštěn a rozhodnutí je vykonatelné. Příslušník tak byl „vyhozen“, je bez příjmů a šance o nápravu tohoto stavu je ve své podstatě mizivá, neboť jak bylo v této práci uvedeno, správní soudy a zejména Nejvyšší správní soud toto považuje za spravedlivé. Je také nutné, ostatně jak bylo uvozeno, aby rozhodnutí o propuštění měl povinnost zaslat kterýkoliv orgán

činný v trestním řízení, nejenom GIBS, vč. státního zástupce. Tak např. hasič, který je příslušníkem Hasičského záchranného sboru ČR, nespadá do příslušnosti GIBS, a proto policejní orgán (zpravidla se bude jednat o policejní orgán útvaru Policie České republiky) odlišný od policejního orgánu GIBS, není oprávněn k zaslání tohoto opisu z trestního spisu řediteli bezpečnostního sboru. Z pohledu zásady zákonnosti je v současnosti vyloučené, aby hasič byl, jako kterýkoliv jiný příslušník dalších bezpečnostních sborů, propuštěn dle dikce ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Jako opatření proti zvýšené tvrdosti zákona je nutné rozšířit zákon o služebním poměru o ustanovení, na základě kterého přímo ze zákona, bude zrušeno rozhodnutí o propuštění příslušníka pouze dle tohoto ustanovení, pokud dojde v trestním řízení k jakémukoliv meritornímu rozhodnutí, kterým nebude příslušník uznán viny pro zločin. V případě, že by došlo v průběhu trestního řízení ke změně právní kvalifikace na přečin a k pravomocnému odsouzení pro úmyslný trestný čin, stejně tak by rozhodnutí bylo zrušeno *ex tunc*, ale následně by byl příslušník propuštěn dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, tedy pro odsouzení pro úmyslný trestný čin. Obdobně by bylo postupováno i v další případech vymezených pod písm. b) a c) odst. 1, ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. Přínosem nové dikce ustanovení by byla jeho praktičnost, neboť služební funkcionář by vycházel vždy z pravomocného rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, nečinil si jakékoliv svoje závěry o trestně-právní kvalifikaci jednání příslušníka a také o tom, zda dané jednání naplňuje znaky trestného činu či nikoliv. I tento stav byl původně zamýšlen zákonodárcem, ovšem rozhodovací činnost služebních funkcionářů a související judikatura soudů tento vizionářský smysl naprosto deformovala.

6.2.2 Procesní vymezení důvodu propuštění podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru

Úvodem této části bych rád nejprve zopakoval současné znění procesních ustanovení propuštění ve zvláštním řízení, tedy v řízení o propuštění dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.

Ustanovení § 184 zákona o služebním poměru:

„Zahájení zvláštního řízení

(1) 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.

(2) Prvním úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář uvedený v odstavci 1 zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí“.

K odst. 1

Jak již bylo v práci uvedeno, zvláštní řízení je určitým druhem řízení ve věcech služebního poměru, přesněji řízení o propuštění. Ustanovení § 184 odst. 1 zákona o služebním poměru je pouze zopakováním ustanovení § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru. Je tedy nepochybné, že odst. 1 je nadbytečný. Odlišnost ustanovení spočívající v dodatku o sobě, která má pravomoc jednat ve věcech služebního poměru je dodatkem nepochopitelným, který jen umocňuje již uvedené, že bylo zasahováno dodatečně do již komplexního zákona osobami, které pravděpodobně nemohli mít přehled o zbývajícím kontextu zákona o služebním poměru. Totiž v ustanovení § 178 se hovoří o služebním funkcionáři a v ustanovení zvláštního řízení o řediteli bezpečnostního sboru nebo vedoucím atd.. Tvůrce ustanovení zvláštního řízení opomněl, že se bude jednat vždy o totožné postavení osoby s touto pravomocí, neboť je vyloučeno, aby k propuštění z různých důvodů uvedených v ustanovení § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru rozhodovaly také různé osoby. Zákon o služebním poměru zcela jasně deklaruje v ustanovení § 2, kdo má pravomoc jednat ve věcech služebního poměru. Pokud by jednal kdokoliv jiný, takové rozhodnutí by bylo nicotné¹²². Zcela pochopitelná je pak citace ustanovení § 178, kde se již neopakuje, kdo je řízení ve věcech služebního poměru oprávněn zahájit.

K odst. 2

S ohledem k již uvedeným zásadním nedostatkům, zejména pak k tomu, že řízení typově osvětlené v odst. 2 není ve své podstatě řízením a je v rozporu s právem na spravedlivý proces a neposlední řadě je v něm rozhodováno ve smyslu „o nás bez nás“, nezbyvá než konstatovat, že takové ustanovení nemá v právním řádu demokratické společnosti žádné místo a vzbuzuje dojem, resp. zájem, na znovuoobnovení některých komunistických právních principů 50. let minulého století. Přesto, že jsem již v úvodu práce toto konstatoval, i zde musím zopakovat, že by veřejnost měla být informována o tom, kdo myšlenku koncepce tohoto ustanovení do díkce zákona vlastně přinesl. Náprava zmatečnosti ustanovení spočívající v tom, že řízení je zahájeno úkonem doručení, když v řízení nemohlo být doposud vydáno rozhodnutí (není co doručit), by

¹²² § 77 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

byla jen formální a okrajová. Lze tedy shrnout, že ustanovení § 184 zákona o služebním poměru je nutné zrušit.

Ustanovení § 185 zákona o služebním poměru

I k ustanovení § 185 zákona o služebním poměru je vhodné nejprve uvést jeho citaci: „*Odvolání je možno podat do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Odvolání nemá odkladný účinek*“.

Jak již bylo uvedeno, nebyl shledán žádný důvod pro zkrácení lhůty pro podání odvolání, zejména pak s ohledem na vykonatelnost rozhodnutí, bez vztahu k jeho právní moci. Je také nepřijatelné, aby nadále trval stav, kdy se nejenom příslušník nedověděl o tom, že je zvláštní řízení o jeho propuštění zahájené a nemohl se v řízení před vydáním rozhodnutí ani vyjádřit k důvodům propuštění, ale i zákonem stanovená skutečnost, že rozhodnutím je pseudo-rozhodnutím předběžně vykonatelným. Na místě je pak již zmiňovaná ironická poznámka, spočívající v tom, že příslušníci bezpečnostních sborů musí kvitovat to, že byl zrušen trest smrti¹²³, neboť při stejném procesním postupu, by se mohl příslušník seznámit se spisem a vyjádřit k vytykánému až po jeho výkonu.

Ve smyslu v předcházející části uvedenému, nezbyvá i zde než konstatovat, že je nutné, aby ustanovení § 185 zákona o služebním poměru bylo zrušeno. Dále by bylo na místě posoudit zmatečnost samotného skončení služebního poměru, jak bylo také v práci posuzováno, když skončení služebního poměru patrně není závislé na vykonatelnosti rozhodnutí, ale služební poměru skončí ze zákona, a to ve smyslu ustanovení § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru. Rize formalisticky by pak bylo možné dovést, že ani správním soudem zrušené prvoinstanční rozhodnutí služebního funkcionáře¹²⁴, by nutně neznamenalo, že služební poměr neskončil.

Na úplný závěr bych rád uvedl jedinou otázku, kterou sám nedokáži zodpovědět: Co vedlo tvůrce zákona k tomu, že si příslušníci bezpečnostních sborů zasloužili takový zákonodárcem aprobovaný způsob propuštění?

¹²³ Čl. 6 odst. 3 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

¹²⁴ § 78 odst. 3 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Seznam použitých zdrojů

Komentáře:

TOMEK, Petr, FIALA, Zdeněk. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou 2019*. 3. vydání. Praha: ANAG, 2019, 856 s.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I., II., III.*. 7.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 4700 s.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 3614 s.

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon

Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, spis. zn. I.ÚS 1169/07

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, spis. zn. II.ÚS 1930/17

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2014, spis. zn. 62 A 21/2014-132

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, spis. zn. III. ÚS 58/2000

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2009, spis. zn. I.ÚS 2052/08

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2006, spis. zn. IV. ÚS 227/05

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, spis. zn. III.ÚS 289/95

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019-109

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č.j. 10 As 87/2014-65

Internetová stránka:

Bez autorizace. *Murína v čele GIBS nahradí Radim Dragoun. Vláda podpořila jeho jmenování* [online]. iRozhlas.cz, 29. srpna 2018 [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na

<https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/gibs-andrej-babis-radim-dragoun_1808290936_pj>

Abstrakt:

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je nejdůležitějším právním předpisem upravujícím právní vztahy všech osob v tomto státně-zaměstnaneckém vztahu. Jedná se o právní předpis se stejným rozsahem a částečně i obsahem, jakým je zákoník práce pro zaměstnance v pracovním poměru. Služební poměru může skončit hned několika způsoby, ať již z vůle příslušníka nebo za splnění zákonem stanovených podmínek nezávislých na této vůli. Služební poměr může skončit také v souvislosti s rozhodnutím pocházejícím z trestního řízení. Služební funkcionář rozhodující o propuštění však může příslušníka propustit i po vlastní uvážení, pokud zjistil, že se příslušník mohl dopustit zavrženíhodného jednání majícího znaky trestného činu, kterým porušil služební slib a ohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Rozhoduje tak o některých shodných otázkách, o kterých je rozhodováno i v trestním řízení. Kvalifikační práce se snaží provést analýzu jak hmotněprávních podmínek důvodu propuštění uvedeného v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, tak i jeho procesního vymezení. Práce současně upozorňuje na rozpor konkrétních ustanovení s právními předpisy vyšší právní síly, na problematiku aplikace takového ustanovení v praxi a zejména na velmi neutěšenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. V závěru práce jsou nastíněny možnosti způsobu řešení zjištěných nedostatků právní úpravy.

Klíčová slova: služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů, propuštění, zavrženíhodné jednání

Abstract:

The Law of service of Security Forces is the most important law regulation editing legal relationships of all persons in this civil-servant relationship. It is act with the same range and partly same content, as Labour Code, which is directly for employees in employment relationship. There are many options of terminating the service relationship, like if the servant wants to leave the service, or if the servant fulfill legal conditions of termination of service which are independent of the will of the servant. Service relationship may be terminated as well related to the court decision in criminal proceeding. Service officer, who decides about dismissal of the servant, may dismiss the servant if he finds out, that servant could have committed a crime by reprehensible conduct and on the basis of which he broken the service oath and damaged reputation of security forces. Service officer thus decides on some of the same issues as would be decided during criminal proceeding. This rigorosum thesis analyzes substantive conditions of the reason of dismissal the servant referred to in the § 42, article 1,

letter d) of the Law of service of Security Forces and also analyzes definition of its process rules. At the same time this thesis points on conflict of specific legal rules with a higher-ranking rules of law, also points on problem with application of the specific legal rule in practice and on very unfortunately jurisprudence of the Supreme Administrative Court. At the end of the thesis are outlined possibilities of solving the identified shortcomings in legislation.

Key words: service relationship of security forces, dismissal, reprehensible conduct