



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **O. K.**, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2006, č. j. 11 Ca 260/2006 - 62,

**t a k t o :**

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

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 4. 3. 2004, č. j. 4086/04-0101-90, ředitel Celního ředitelství Brno podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), propustil žalobce ze služebního poměru z důvodu porušení služební povinnosti úmyslně zvláště závažným způsobem s tím, že služební poměr podle § 108 odst. 3 téhož zákona skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění.

Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2004, č. j. 2004/3161/4, generální ředitel Generálního ředitelství cel na základě odvolání žalobce změnil rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru tak, že ve výroku vypustil slovo „úmyslně“, slova „§ 108 odst. 3“ nahradil slovy „§ 108 odst. 2“ a slova „dnem doručení“ nahradil slovy „uplynutím dvou kalendářních měsíců následujících po dni doručení“. V odůvodnění rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru generální ředitel vypustil v šestém odstavci slova „úmyslným způsobem“ a vypustil celý osmý odstavec.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které namítal, že obě rozhodnutí jsou v rozporu se zákonem a žalobce jimi byl zkrácen na svých právech. Žalobce konstatoval,

že napadené rozhodnutí je zmatečné, když část odůvodnění je v něm uvedena duplicitně. Propuštění žalobce ze služebního poměru je od počátku neplatné, odvolací orgán měl rozhodnutí o propuštění zrušit pro jeho nedůvodnost a pro vady, neboť neobsahuje všechny zákonné náležitosti, je zmatečné, bylo vydáno po uplynutí lhůty pro jeho vydání, a to v době, kdy byl žalobce uznán dočasně neschopným služby pro nemoc. Žalobce namítal, že bylo rozhodnuto na základě neúplně zjištěného stavu věci a správní orgán se nezabýval jeho námitkou, že na pracovišti nebyly vytvořeny podmínky pro možnost bezpečného uložení pracovních pomůcek, ani okolnostmi, za nichž došlo k podpisu kontrolních listů. Žalobce zdůraznil, že neporušil žádnou povinnost uloženou mu zákony a v dosavadním řízení nebyl označen žádný relevantní důkaz, který by osvědčil, že žalobce zaviněně porušil služební povinnost zvláště závažným způsobem, tj. že označil své osobní razítko na tři kontrolní listy ze dne 23. 12. 2003, resp. že dostatečně nezabezpečil toto razítko před zneužitím. Žalobce současně poukázal na skutečnost, že údajně zvláště závažné porušení služebních povinností, k němuž mělo dojít dne 23. 12. 2003, správní orgán údajně zjistil až dne 2. 2. 2004 a rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 23. 2. 2004 byl žalobce ze služebního poměru propuštěn ze zcela jiného důvodu, a to zrušení jeho dosavadní funkce ke dni 30. 4. 2004. Žalobce navrhl, aby soud obě napadená rozhodnutí v celém rozsahu zrušil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 3. 2005, č. j. 11 Ca 194/2004 - 30, vyslovil nicotnost rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 27. 5. 2004, č. j. 2004/3161/4, a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Nejvyšší správní soud tento rozsudek ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 18. 7. 2006, č. j. 5 As 36/2005 - 49, zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud svým právním názorem zavázal Městský soud v Praze k tomu, aby se meritorně zabýval zákonností rozhodnutí žalovaného, zda vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, zda se ve správním řízení nevyskytly vady způsobitelné vyvolat nezákonnost rozhodnutí.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 11. 2006, č. j. 11 Ca 260/2006 - 62, zrušil rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 27. 5. 2004, č. j. 2004/3161/4, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud současně uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení. V odůvodnění soud uvedl, že žalobce v žalobě nekonkretizoval, která zjištění správního orgánu prvního stupně byla podle jeho mínění nesprávná, který konkrétní závěr odporuje kterému důkazu, případně jaké další podklady měly správní orgány opatřit a které skutečnosti měly došetřit. Obecná námitka, že bylo rozhodnuto na základě neúplně zjištěného stavu věci, tak podle soudu nemůže obstát. Soud konstatoval, že žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval námitkou žalobce, že na pracovišti nebyly vytvořeny podmínky pro bezpečné uložení pracovních pomůcek, neuznal ji za oprávněnou, neboť v takovém případě by žalobce musel neprodleně informovat svého nadřízeného, což neučinil, a jeho jednání tak ospravedlnit nelze. Žalobce však ani netvrdil, že by nadřízeného o nezajištění podmínek pro bezpečné uložení pracovních pomůcek informoval, ani nenamítal, že tak nebyl povinen učinit. Žalobce rovněž nespécifikoval důvody, pro které by mělo být napadené rozhodnutí nezákonné ve vztahu k tomu, že se žalovaný nevypořádal s odvolacím tvrzením o okolnostech podpisu kontrolních listů, soud tak tuto námitku neuznal za důvodnou. Porušení služebních povinností, pro které byl žalobce ze služebního poměru propuštěn, bylo podle soudu shledáno v jiné skutečnosti, tj. že žalobce dostatečně nezabezpečil razítko proti zneužití, a nikoli ve skutečnosti, že by tímto razítkem sám kontrolní listy označil. Námitka, že v dosavadním řízení nebyl označen žádný relevantní důkaz, z něž by vyplynulo, že žalobce zaviněně porušil služební povinnost zvláště závažným způsobem tím, že označil své osobní razítko na tři kontrolní listy, není podle soudu relevantní. Městský soud v Praze nezjistil žádnou okolnost, která by nasvědčovala závěru žalobce, že služební funkcionář zjistil okolnosti skutkového jednání žalobce dříve než dne 2. 2. 2004, kdy byly zjištěny předmětné kontrolní

protokoly s otiskem razítka, svěřeným žalobci, a soud tudíž neshledal žádný důvod pro závěr o tom, že zákonem stanovená dvouměsíční lhůta nebyla dodržena. Soud dále konstatoval, že zákaz propuštění v ochranné době se nevztahuje na propuštění z důvodů uvedených v § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, o něž se napadené rozhodnutí opírá. Městský soud v Praze ovšem shledal, že v dané věci došlo k takovému procesnímu pochybení odvolacího orgánu, že v jeho důsledku je žalobou napadené rozhodnutí nezákonné. Žalobce poukázal na skutečnost, že v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí již jeho služební poměr skončil. V této skutečnosti spatřuje soud vadu, která vyvolává nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť jak vyplývá z obsahu předloženého správního spisu, výpovědi žalobce jako účastníka řízení a rovněž i z vyjádření žalovaného, služební poměr žalobce skončil na základě rozhodnutí o jeho propuštění z organizačních důvodů ze dne 23. 2. 2004 s účinností ke dni 30. 4. 2004. Správní orgán, který rozhodoval o propuštění žalobce ze služebního poměru pro porušení služební přísahy, sice rozhodoval v prvním stupni správního řízení ještě v době trvání služebního poměru žalobce a pokud by nedošlo ke změně prvostupňového rozhodnutí, skončil by služební poměr žalobce dnem doručení rozhodnutí prvostupňového orgánu (dne 5. 3. 2004), tedy dříve, než uplynula lhůta pro skončení služebního poměru z organizačních důvodů. Odvolací orgán však posoudil jednání žalobce jako nedbalostní, a „změnil“ tak lhůtu pro skončení služebního poměru z titulu propuštění pro porušení služební přísahy, pročež nastala situace, že služební poměr žalobce na základě propuštění pro porušení služební přísahy skončil později, než skončil služební poměr žalobce z titulu propuštění ze služebního poměru z organizačních důvodů. Přitom v době vydání napadeného rozhodnutí (dne 27. 5. 2004) již žalobce ve služebním poměru nebyl, neboť došlo k jeho skončení u důvodů organizačních. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že v době rozhodování odvolacího orgánu odpadl předmět odvolacího řízení a nebyly podmínky pro vydání rozhodnutí ve věci samé, a proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, ve které namítal, že soud nesprávně posoudil otázku příslušnosti generálního ředitele žalovaného k vydání rozhodnutí v odvolacím řízení. Městský soud v Praze se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku zcela jednoznačně vyjádřil, že skončení služebního poměru nemůže být překážkou pro dokončení odvolacího řízení, resp. vydání rozhodnutí o podaném odvolání. I přesto byla tato skutečnost důvodem pro zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu Městským soudem v Praze. Stěžovatel namítal, že generální ředitel stěžovatele musel v rámci odvolacího řízení vydat rozhodnutí, kterým prvoinstanční rozhodnutí změnil, neboť pro tuto změnu svědčily všechny okolnosti případu a právní úprava v zákoně o služebním poměru nezná institut zastavení řízení. Stěžovatel konstatoval, že ve věci (v daném případě o odvolání) může příslušný služební funkcionář postupovat pouze způsoby uvedenými v § 133 odst. 3 a 4 tohoto zákona.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav

aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

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

Rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Brno č. j. 3559-18/04-0101-11, ze dne 23. 2. 2004, byl žalobce propuštěn ze služebního poměru s tím, že jeho služební poměr skončí uplynutím dvou kalendářních měsíců následujících po dni doručení rozhodnutí. K propuštění žalobce došlo z důvodu zrušení jeho dosavadní funkce ke dni 30. 4. 2004 v důsledku organizačních změn schválených generálním ředitelem žalovaného pod č. 2004/1398/4. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 23. 2. 2004.

Rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Brno ze dne 4. 3. 2004, č. j. 4086/04-0101-90, byl žalobce propuštěn ze služebního poměru z důvodu porušení služební povinnosti úmyslně zvláště závažným způsobem, a proto jeho služební poměr podle § 108 odst. 3 zákona o služebním poměru skončil dnem doručení rozhodnutí o propuštění. V odůvodnění služební funkcionář uvedl, že žalobce způsobil, že na základě otisku jeho razítka bylo z celního prostoru do vnitrozemí propuštěno zboží (tři cisterny benzínu), a to bez řádného celního projednání, bez zanesení do evidence cla a bez uložení dokladů do evidence celního úřadu; z dováženého zboží tedy nebyl vyměřen a vybrán celní dluh nejméně ve výši 1 453 000 Kč. Služební funkcionář důvod propuštění zjistil dne 2. 2. 2004, skutek byl spáchán nejdříve dne 23. 12. 2003. K předchozímu rozhodnutí ze dne 23. 2. 2004 o propuštění žalobce ze služebního poměru služební funkcionář konstatoval, že ke dni vydání rozhodnutí ze dne 4. 3. 2004 služební poměr žalobce trval, a proto bylo na základě nově zjištěných skutečností vydáno toto rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2004, č. j. 2004/3161/4, generální ředitel žalovaného změnil rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru tak, že ve výroku vypustil slovo „úmyslně“, slova „§ 108 odst. 3“ nahradil slovy „§ 108 odst. 2“ a slova „dnem doručení“ nahradil slovy „uplynutím dvou kalendářních měsíců následujících po dni doručení“. V odůvodnění rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru generální ředitel vypustil v šestém odstavci slova „úmyslným způsobem“ a vypustil celý osmý odstavec. V odůvodnění služební funkcionář mimo jiné uvedl, že bylo prokázáno, že se žalobce porušení služební povinnosti dopustil, nicméně prvoinstanční správní rozhodnutí nesprávně kvalifikovalo stupeň zavinění. Ačkoli žalobce své povinnosti nepochybně znal, věděl, že služební razítko musí být dostatečně chráněno a musel si být vědom i možnosti jeho zneužití či odcizení, nešlo v daném případě o úmyslné zavinění, protože žalobce měl a mohl vědět, že při jeho nedostatečném zabezpečení může dojít k jeho zneužití, nikoliv tedy, že byl srozuměn s následkem. Zavinění žalobce tak podle názoru odvolacího orgánu mělo formu nedbalosti, proto bylo napadené rozhodnutí změněno. Důvody pro zrušení rozhodnutí odvolací orgán neshledal.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoli v této věci již jednou meritorně rozhodoval, když rozsudkem ze dne 18. 7. 2006, č. j. 5 As 36/2005 - 49, zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, nepřichází v úvahu odmítnutí kasační stížnosti pro nepřipustnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud totiž v závazném právním názoru Městskému soudu v Praze pouze uložil meritorně se zabývat zákonností rozhodnutí žalovaného, zda vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci a zda se ve správním řízení nevyskytly vady způsobilé vyvolat nezákonnost rozhodnutí. Závěry Městského soudu

v Praze v těchto otázkách však závazným právním názorem předurčeny nebyly, a odmítnutí kasační stížnosti by tak znamenalo nepřijatelné odepření přístupu ke kasačnímu soudu, neboť stěžovateli je nutno zachovat možnost přezkoumání správnosti závěrů soudu prvního stupně.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítal, že se Městský soud v Praze neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Tato námitka není důvodná, neboť Městský soud v Praze v plném rozsahu splnil veškeré pokyny obsažené v závazném právním názoru. Soud se meritorně zabýval zákonností žalobou napadeného rozhodnutí, posoudil, zda vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a zkoumal, zda se ve správním řízení nevyskytly vady způsobilé vyvolat nezákonnost rozhodnutí.

Nesouhlasí-li stěžovatel se závěry Městského soudu v Praze o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí, nemůže namítat nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, neboť tento soud žádný závěr ohledně zákonnosti správního rozhodnutí v předchozím zrušujícím rozsudku nevyslovil.

Nejvyšší správní soud v předchozím řízení posuzoval pouze nicotnost napadeného správního rozhodnutí a dospěl k závěru, že rozhodnutí nicotné není, neboť skončení služebního poměru nemůže být překážkou pro dokončení odvolacího řízení, resp. vydání rozhodnutí o podaném odvolání. Nejvyšší správní soud se však ve svém předchozím rozsudku nezabýval, ani nemohl zabývat zákonností napadeného správního rozhodnutí.

Stěžovatel dále namítal, že generální ředitel musel v rámci odvolacího řízení vydat rozhodnutí, kterým prvoinstanční rozhodnutí změnil, neboť pro tuto změnu svědčily všechny okolnosti případu a právní úprava v zákoně o služebním poměru nezná institut zastavení řízení.

Podle § 132 odst. 1 zákona o služebním poměru proti rozhodnutí služebního funkcionáře může účastník řízení podat odvolání do 15 dnů, a jde-li o odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nebo o zrušení služebního poměru ve zkušební době, do osmi dnů ode dne doručení rozhodnutí.

Podle § 133 odst. 3 téhož zákona, jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Podle odst. 4 téhož ustanovení odvolací orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí služebnímu funkcionáři, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, je-li to vhodnější zejména z důvodů rychlosti nebo hospodárnosti; služební funkcionář je vázán právním názorem odvolacího orgánu.

Stěžovateli lze přisvědčit, že odvolací orgán (služební funkcionář) může o odvolání rozhodnout toliko třemi způsoby, Nejvyšší správní soud však nesdílí názor stěžovatele, že v dané věci mohl odvolací orgán pouze změnit napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Citované ustanovení § 133 odst. 3 zákona o služebním poměru poskytuje služebnímu funkcionáři možnost volby, zda v případě zjištění vad rozhodnutí či procesních pochybení správního orgánu prvního stupně napadené rozhodnutí změnit nebo zruší. Kritéria pro určení, zda je namístě změna či zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, demonstrativně stanoví § 133 odst. 4 téhož zákona.

Podle textu zákona by měl odvolací správní orgán upřednostnit zrušení správního rozhodnutí prvního stupně a vrácení věci příslušnému služebnímu funkcionáři k novému projednání a rozhodnutí, pokud je takový postup vhodnější než změna rozhodnutí *zejména* z důvodu rychlosti nebo hospodárnosti řízení. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výčet uvozený slovem *zejména* je výčet demonstrativním, tedy neuzavřeným, a umožňuje odvolacímu orgánu zvolit zrušení rozhodnutí prvního stupně i z jiných důvodů, je-li zrušení vhodnější než změna. Za takový důvod přitom Nejvyšší správní soud považuje rovněž situaci, která nastala v projednávané věci.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu odvolací orgán nemohl změnit napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně způsobem, jaký zvolil, neboť služební poměr žalobce měl v důsledku změny rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru skončit v době, kdy již žalobce ve služebním poměru nebyl. Je evidentní, že takové rozhodnutí není správné, logické, ani v souladu se zákonem, proto Nejvyšší správní soud potvrzuje závěr Městského soudu v Praze o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dále podotýká, že nepovažuje za vhodný postup správního orgánu prvního stupně, který podle vlastního tvrzení dne 2. 2. 2004 zjistil skutečnosti, které následně vyhodnotil jako porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem, a přesto vydal dne 23. 2. 2004 rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru z organizačních důvodů. Nejvyšší správní soud se domnívá, že služební funkcionář mohl a měl již dne 23. 2. 2004 předpokládat, že jeho zjištění jej povedou k vydání rozhodnutí o propuštění žalobce z důvodu porušení služební povinnosti, a neměl proto vydávat rozhodnutí o propuštění z organizačních důvodů. Tím by se předešlo výše popsané situaci, která vedla soud ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, jež bylo po právu shledáno nezákonným.

Kumulaci rozhodnutí o propuštění jedné osoby ze služebního poměru je třeba předcházet, byť jí pochopitelně nelze bránit, neboť pak by byl příslušník, který byl propuštěn např. z organizačních důvodů, nepostižitelný za případná pozdější porušení služební povinnosti, jež nastanou před skončením jeho služebního poměru.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že služební funkcionář může ve vztahu k příslušníkovi, jehož služební poměr má v již přesně určeném termínu skončit, vydat rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru pouze za předpokladu, že den skončení služebního poměru podle tohoto rozhodnutí bude předcházet dříve určenému termínu skončení služebního poměru některým ze způsobů uvedených v § 103 zákona o služebním poměru, a to včetně propuštění z jiného právního či skutkového důvodu.

Správní orgán prvního stupně takto postupoval, nicméně odvolací orgán jeho rozhodnutí změnil takovým způsobem, že výše vyslovený logický předpoklad porušil, čímž zatížil správní řízení vadou, která způsobila nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, jež určilo jako termín skončení služebního poměru žalobce den, kdy tento služební poměr již netrval.

Nejvyšší správní soud nezjistil namítanou nezákonnost napadeného rozsudku, kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy nebyl prokázán, a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 260/2006 - 62, ze dne 9. 11. 2006, jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud se nezabýval správností ostatních závěrů Městského soudu v Praze, neboť tyto nebyly kasační stížností napadeny a jejich případná nesprávnost by nemohla nic změnit na výše zdůvodněné nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Protože úspěšnému žalobci v tomto stádiu řízení žádné náklady nevznikly a stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 4. července 2008

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu