



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Bc. S. S.**, proti žalované **Policii České republiky, Správě Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalované ve věcech služebního poměru ze dne 12. 5. 2005, č. j. SJMK-500/2005, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2007, č. j. 31 Ca 203/2006 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaná (dále také „stěžovatelka“) domáhala zrušení shora uvedeného rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí jejího ředitele ze dne 12. 5. 2005, č. j. SJMK-500/2005, věc byla vrácena stěžovatelce k dalšímu řízení a současně jí byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 7625 Kč.

[2] Výše uvedeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Policie České republiky, okresního ředitelství Uherské Hradiště (dále jen „správní orgán I. stupně“) ve věcech služebního poměru č. OŘUH-44/2005 ze dne 14. 3. 2005, kterým byl žalobce podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů (účinného do 31. 12. 2006, dále jen „služební zákon“) propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR pro úmyslné porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem.

[3] Stěžovatelka (shodně se správním orgánem I. stupně) odůvodnila své rozhodnutí následujícími skutečnostmi. Na základě shromážděných důkazů bylo spolehlivě zjištěno a prokázáno, že žalobce v době dopravní nehody v obci Uherský Ostroh na ulici Hradišťská dne 9. 2. 2005 řídil osobní vozidlo tovární značky Škoda Favorit bílé barvy. Jako policista a služební funkcionář v postavení vedoucího obvodního oddělení, byť v době svého volna, požil alkoholické nápoje a poté řídil motorové vozidlo, s nímž způsobil dopravní nehodu, při šetření dopravní nehody se k řízení vozidla nepřiznal a se zřejmým úmyslem vyhnout se odpovědnosti za toto jednání nepravdivě uváděl, že vozidlo neřídil on, ale jeho otec, přičemž k tomuto tvrzení také svého otce přemluvil. Žalobce též přemluvil účastníky předmětné dopravní nehody D. K. a E. M., aby při vyšetřování dopravní nehody uvedli, že jim není známo, kdo jeho vozidlo řídil, a za tímto účelem jim přislíbil náhradu veškeré škody. Výše uvedené závěry učinily správní orgány na základě dokumentace z vyšetřování předmětné dopravní nehody.

[4] Krajský soud obě správní rozhodnutí v předchozím řízení zrušil rozsudkem ze dne 17. 10. 2005, č. j. 31 Ca 60/2005 - 44, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nepředložení správních spisů soudu, tento rozsudek však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 33/2006 - 92, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Ten nyní napadeným rozsudkem stěžovatelčino rozhodnutí zrušil pro vady řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V odůvodnění zejména uvedl, že stěžovatelka porušila v dané době účinný § 33 odst. 1 správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení), jehož bylo nutno použít podpůrně, neboť služební zákon, jakožto zákon speciální, řízení dostatečně neupravuje. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2007, č. j. 1 Azs 96/2005 - 63, pak soud uvedl, že účastník řízení má právo klást svědkům otázky, i když jejich výslech byl proveden mimo jednání, a o takto prováděném důkazu musí být včas vyrozuměn.

[6] Krajský soud stěžovatelce dále vytkl, že žalobci neumožnila seznámit se s obsahem spisového materiálu před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatelka v řízení nepostupovala ústavně konformním způsobem, jelikož odepřela žalobci možnost být přítomen projednání věci a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům (zde soud odkázal na rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 173/01 a rozhodnutí publ. pod č. 255/2004 Sb. NSS). Stěžovatelka neodstranila procesní pochybení správního orgánu I. stupně, soud proto nemohl předjímat vývoj důkazní situace a z tohoto důvodu se nevyjádřil k žalobním námitkám skutkového charakteru. Za nedůvodnou označil naopak námitku neuvedení skutku ve výroku rozhodnutí obou správních orgánů, a to s odkazem na rozhodnutí NSS publ. pod č. 1014/2005 Sb. NSS.

II.

[7] Stěžovatelka uplatnila kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž konkrétně uvedla, že řízení podle služebního zákona je řízením svého druhu, pro něž platí určité odlišnosti a v němž nelze správní řád použít ani subsidiárně. Služební zákon též neukládal služebnímu funkcionáři v řízení o propuštění příslušníka Policie ČR ze služebního poměru výslovně zahájit řízení a věc s policistou nejdříve projednat. Ponechával na jeho úvaze, zda má pro posouzení věci a rozhodnutí důkazy v dostatečném rozsahu. Služební funkcionář v posuzované věci proto nepochybil, pokud řízení o propuštění s žalobcem nezahájil, ale shromážděné důkazy, mezi nimiž byly i výpovědi žalobce a jeho otce, řádně posoudil a hodnotil podle své úvahy. K žalobcovým námitkám se stěžovatelka dostatečně vyjádřila mj. v odůvodnění krajským soudem zrušeného správního rozhodnutí. Oprávněnost výše uvedeného postupu dle jejího názoru potvrzuje též skutečnost, že nový zákon o služebním

oměru příslušníků bezpečnostních sborů (tj. zákon č. 361/2003 Sb.) s účinností od 1. 1. 2007 v § 184 odst. 2 připouští, že rozhodnutí o propuštění může být prvním úkonem v tomto řízení. Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud ve svém předchozím rozsudku dospěl k závěru, že napadené správní rozhodnutí je zákonné (není však přezkoumatelné pro absenci spisového materiálu), v nyní napadeném rozsudku jej však, aniž by došlo ke změně skutkového stavu, zrušil.

[8] Stěžovatelka dále na podporu správnosti svého rozhodnutí a pro dokreslení případu poukázala na to, že žalobce byl za shodné jednání rozsudkem Okresního soudu v Uherském Hradišti ze dne 1. 3. 2007, č. j. 13 T 272/2006 - 316, který nabyl právní moci dne 28. 4. 2007, shledán vinným z trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v trvání 3 měsíců, podmíněně odložený na zkušební dobu 1 roku, a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 2 let. Dle odůvodnění tohoto rozsudku je žalobce usvědčován kromě svého doznání též výpověďmi stejných svědků jako v řízení před správními orgány.

[9] Dle stěžovatelčina názoru je v posuzovaném případě dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z tohoto důvodu stěžovatelka navrhla přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to v tom, aby jí byla do rozhodnutí o kasační stížnosti odložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 7625 Kč. Zároveň navrhla, aby Nejvyšší správní soud, shledá-li kasační stížnost důvodnou, zavázal krajský soud k rozhodnutí věci v jiném složení senátu, neboť stěžovatelka má důvodné pochybnosti o podjatosti soudců senátu, který v obou řízeních rozhodoval.

[10] Žalobce své vyjádření ke kasační stížnosti soudu nepodal.

III.

[11] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Přestože stěžovatelka proti napadenému rozsudku výslovně neuplatnila námitku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s., posoudil soud v této souvislosti i jí přednesené důvody pro přikázání věci k rozhodnutí jinému senátu, a to z toho hlediska, zda obsahově nepředstavují důvody zmatečnosti řízení před krajským soudem či nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí. Dospěl přitom k názoru, že tomu tak není, neboť stěžovatelka uplatnila převážně pochybení soudu, která byla důvodem pro zrušení jeho předchozího rozsudku (okolnosti výzvy k předložení správních spisů), ale neměla vliv na rozhodnutí nyní přezkoumávané. Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. důvodem k vyloučení soudce nejsou ani okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci.

[12] Stěžovatelka možnou podjatost senátu spatřovala též v postupu soudu spočívajícím v tom, že nejprve ve věci nařídil jednání, neboť žalobce na jeho nařízení trval, následně však po jeho odvolání v souvislosti s onemocněním referující soudkyně rozhodl bez jednání. Byl-li by takový postup v rozporu se zákonem, jednalo by se o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a proto se soud touto námitkou musel zabývat z úřední povinnosti (viz část III/1 níže).

[13] Kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud je však nucen na tomto místě předeslat, že krajský soud rozhodl správně jen potud, pokud stěžovatelčino rozhodnutí zrušil, v odůvodnění tohoto výroku se však dopustil nejednoho pochybení. Ačkoli jednu ze stěžovatelčiných kasačních námitek shledal NSS důvodnou (viz část III/2 níže), přesto s ohledem na zásadu procesní ekonomie rozhodnutí krajského soudu nezrušil,

neboť v opačném případě by jej mohl zavázat toliko k tomu, aby stěžovatelčino rozhodnutí (již potřetí) zrušil, a to pouze s jiným odůvodněním (viz část III/3 níže).

III/1

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud musel zabývat výše naznačenou otázkou, zda krajský soud rozhodl, aniž by ve věci konal ústní jednání, v souladu se zákonem. Z obsahu soudního spisu NSS zjistil, že žalobcův zástupce sdělením ze dne 20. 6. 2007 (č. l. 24 spisu) na výzvu soudu vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, stěžovatelka naopak sdělením ze dne 12. 7. 2007 (č. l. 25 spisu) s takovým postupem vyjádřila souhlas. Krajský soud na 2. 10. 2007 nařídil jednání, na které účastníky řádně předvolal, v uvedený den však jednání s ohledem na onemocnění referující soudkyně odvolal s tím, že účastníci budou opětovně předvoláni. Dne 17. 10. 2007 pak vydal bez jednání rozsudek, jímž stěžovatelčino rozhodnutí s odkazem na důvody dle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. zrušil.

[15] Obdobnou situací se Nejvyšší správní soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 7 Afs 83/2004 - 68 (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž v této souvislosti konstatoval, že „*vyřízení věci bez jednání i v tomto stadiu řízení (po odročení jednání) je v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivnosti řízení, neboť realizací jednání, jehož výsledky by vzhledem k vadám napadeného rozhodnutí nemohly vést k jinému rozhodnutí, by se výrazně zvýšily náklady řízení, které tvoří nejen odměna zástupci a náklady na dopravu účastníků, ale i například náklady na pracovní čas soudců, administrativy a dalších pracovníků soudu. Skutečnost, že postup dle § 76 odst. 1 s. ř. s. není omezen pouze na fázi přípravy řízení před nařízením jednání, dokládá i § 76 odst. 3 s. ř. s., dle kterého lze z důvodů uvedených v odstavci 1 napadené rozhodnutí zrušit i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání.*“

[16] Dospěl-li tedy krajský soud k závěru, že stěžovatelčino rozhodnutí trpí vadami řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s., nebylo jeho povinností znovu nařizovat jednání, a proto důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v posuzovaném případě není dán.

III/2

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti především namítala, že správní řád nebylo možno na řízení podle služebního zákona užít ani subsidiárně. Této její námitce lze přisvědčit, protože vyloučení použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru vyplývalo z § 2 správního řádu. Podle písmena a) tohoto ustanovení se ustanovení správního řádu nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti (k tomu srov. zejména rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 - 141).

[18] Krajský soud tak pochybil, pokud stěžovatelce vytkl postup v rozporu s § 33 odst. 1 správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), přičemž též odkaz na judikaturu, který v této souvislosti učinil, je zcela nepřipadný, neboť ta se týká tohoto ustanovení správního řádu, nikoliv situace před soudem projednávané.

III/3

[19] Pro posouzení věci je však dále podstatná stěžovatelčina námitka směřující proti závěru krajského soudu, v němž je její postup označen za rozporný s ústavními zásadami a principy, a to ve vztahu k žalobcově možnosti seznámit se s obsahem spisu a vyjádřit se k provedeným důkazům.

[20] Stěžovatelka totiž tvrdí, že nebylo povinností správního orgánu I. stupně zahájit ve věci řízení, pokud bylo možno rozhodnout na základě shromážděných důkazů. I touto právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to v rozsudku ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 - 102, přičemž konstatoval mj. následující:

„Zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy (§ 130 odst. 3 služebního zákona). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jímž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zabývá, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy.“

[21] Sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že prvním úkonem řízení ve vztahu k žalobci v posuzovaném případě bylo doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Totéž přitom vyplývá i z obsahu správního spisu, jehož obsahem je dokumentace z vyšetřování předmětné dopravní nehody, doplněná o fotokopii žalobcovy služební přísahy a výpis ze služebního telefonního přístroje Policie ČR, nikoli však jakýkoli doklad o zahájení řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru.

[22] Na výše uvedeném nemění nic ani skutečnost, že nový zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (tj. zákon č. 361/2003 Sb.) s účinností od 1. 1. 2007 v § 184 odst. 2 připouští, že rozhodnutí o propuštění může být prvním úkonem v řízení o propuštění ze služebního poměru. Toto ustanovení jistě nelze aplikovat retroaktivně (navíc v neprospěch dotčené osoby). Navíc s ohledem na princip racionálního zákonodárce lze dovodit, že pokud by opačný postup byl možný i bez tohoto výslovného ustanovení, nebylo by nutno jej výslovně upravovat. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona (sněmovní tisk 256/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz) je zřejmé, že touto úpravou zákonodárce sledoval zrychlení řízení o propuštění příslušníka ozbrojeného sboru, nejde tedy o deklaratorní ustanovení potvrzující stávající praxi.

[23] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť žalobci byla výše uvedeným postupem prvoinstančního správního orgánu upřena veškerá procesní práva. Tato skutečnost sama o sobě může být důvodem pro zrušení takovým postupem vydaného rozhodnutí správního orgánu pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.

[24] Krajský soud tedy v posuzovaném případě pochybil, pokud tuto vadu ve svém rozhodnutí stěžovatelce výslovně nevytkl. Nelze ale zároveň přehlédnout, že krajský soud s odkazem na ústavní principy dospěl ke správnému výroku, a proto není na místě jeho rozhodnutí rušit. Ačkoli lze dovodit, že postupoval-li by krajský soud v intencích výše uvedeného, dospěl by k závěru, že je na místě aplikovat § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušit též rozhodnutí správního orgánu I. stupně, protože absenci řádného zahájení řízení nelze napravit v řízení před stěžovatelkou, ani to není důvodem, proč by měl NSS jeho rozsudek zrušit. Z procesního hlediska totiž není pro účastníky řízení rozdílu v tom, zda rozhodnutí správního orgánu I. stupně bude zrušeno soudem nebo stěžovatelkou.

III/4

[25] Na výše uvedené nemá žádný vliv skutečnost, že žalobce byl pro stejný skutek pravomocně odsouzen v trestním řízení, a to jednak proto, že k ní Nejvyšší správní soud s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s. ani nemohl přihlídnout, a jednak proto, že výše uvedená závažná pochybení správních orgánů znemožnila jak krajskému tak Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se věcí meritorně.

[26] Pokud stěžovatelka dále namítala rozpornost postupu krajského soudu, který v předchozím rozsudku označil její rozhodnutí za bezpochyby vyhovující obecným požadavkům služebního zákona, ale v nyní napadeném rozsudku totéž rozhodnutí, aniž by došlo ke změně skutkového stavu, pro vady zrušil, pak tato její námitka není důvodná. Je tomu tak především proto, že na str. 4 rozsudku ze dne 17. 10. 2005 Krajský soud v Brně konstatoval jen to, že správní rozhodnutí obsahuje odůvodnění, z něhož je zřejmé, jaký skutkový stav vzala stěžovatelka za prokázaný a jak jej právně hodnotila, nikoli však to, že by toto rozhodnutí bylo zákonné. Takový závěr ani učinit nemohl, a to právě proto, že neměl k dispozici správní spis. Dospěl-li tedy v následném řízení k závěru, že z obsahu spisového materiálu vyplývají stěžovatelčina pochybení, nejsou jeho závěry ve vzájemném rozporu.

IV.

[27] Krajský soud došel ke správnému závěru, a proto po právu rozhodnutí stěžovatelky zrušil. Chybné právní hodnocení některých dílčích otázek, kterých se krajský soud dopustil, bylo korigováno zdejší soudem v odůvodnění tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Za této procesní situace se soud již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku.

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo, žalobce náhradu nákladů řízení nepožadoval a ani soud z obsahu spisu žádné jeho náklady neshledal. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalobci se nepřiznává náhrada 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 9. října 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu