



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **K. Š.**, zast. JUDr. Josefem Koprivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 5. 12. 2012, č. j. 30373-4/2012-900000-302, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2014, č. j. 10 Ad 3/2013 – 49,

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 d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 5. 12. 2012, č. j. 30373-4/2012-900000-302 (dále jen „rozhodnutí generálního ředitele žalovaného“). Uvedeným rozhodnutím generální ředitel žalovaného zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Praha ze dne 2. 7. 2012, č. j. 11329/2012-170100-21 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o propuštění“), jímž byl stěžovatel podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), propuštěn ze služebního poměru.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Stěžovatel působil jako vrchní inspektor s hodností nadpraporčíka u Celního úřadu v Benešově. Dne 27. 5. 2012 v časovém rozmezí 0:30 až 1:00 hodin byl stěžovatel na silnici II/106 ze směru od Chlístova na Benešov přistižen policejní hlídkou při řízení motorového vozidla, motorového skútru zn. Huatian RZ: X, v podnapilém stavu a bez ochranné přilby. Při dechové zkoušce mu byla zjištěna hladina alkoholu ve výši 1,92 promile. Další dechovou zkoušku a rozbor krve stěžovatel odmítl. Policejní hlídka proto stěžovateli odebrala řidičský průkaz a zakázala mu další jízdu. Po odjezdu hlídky však stěžovatel pokračoval v jízdě. Byl opět zastaven a jeho motocykl odstaven. Na výzvu pracovníka Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále též „GIBS“) se stěžovatel podrobil odběru krve, z jejíhož rozboru bylo zjištěno, že v době řízení motocyklu měl stěžovatel hladinu alkoholu v krvi v rozmezí hodnot 1,38 – 1,94 g/kg. Stěžovatel se k výše uvedenému jednání přiznal a GIBS mu dne 19. 6. 2012 sdělila podezření ze spáchání přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky dle ustanovení § 274 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „trestní zákoník“). Státní zástupce následně dne 25. 6. 2012 podal k Okresnímu soudu v Benešově návrh na potrestání stěžovatele za tento přečin. S ohledem na výše uvedené skutečnosti byl stěžovatel prvostupňovým rozhodnutím uznán vinným z porušení služebního slibu tím, že se dopustil zavrženého jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.

[3] Proti rozhodnutí o propuštění podal stěžovatel odvolání, které následně doplňoval. Obsahem těchto podání bylo množství námitek, z nichž Nejvyšší správní soud zmiňuje pouze ty, které se týkají právě projednávané kasační stížnosti. Stěžovatel uvedl, že se předmětného jednání skutečně dopustil, lituje ho, přiznal se k němu a poskytl všem orgánům náležitou součinnost. Propuštění ze služebního poměru je dle stěžovatele nepřiměřeným trestem. Služební funkcionář si podle stěžovatele nemůže učinit úsudek o spáchání trestného činu, neboť to mohou učinit pouze soudy v trestním řízení.

[4] Před vydáním rozhodnutí žalovaného se sešla poradní komise. V průběhu jejího jednání byl stěžovatel seznámen s obsahem správního spisu, přičemž nenavrhl žádné doplnění, pouze si pořídil kopie. Rozhodnutím generálního ředitele žalovaného bylo napadené rozhodnutí prvního stupně na základě doporučení poradní komise potvrzeno a odvolání stěžovatele zamítnuto. Z rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti způsobilé zpochybnit skutkový stav. K námitce nepřiměřenosti propuštění ze služebního poměru generální ředitel žalovaného uvedl, že služební funkcionář neměl podle zákona jinou možnost, než po naplnění podmínek dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru stěžovatele propustit. Služební funkcionář nerozhoduje o vině příslušníka za trestný čin. Pouze pokud zjistí, že jednáním příslušníka byly naplněny znaky trestného činu a další podmínky zákona, rozhodne o propuštění příslušníka ze služebního poměru. Stěžovatel byl nadto v době rozhodování generálního ředitele žalovaného za předmětné jednání již pravomocně odsouzen.

III. Řízení před městským soudem

[5] Proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného podal stěžovatel dne 28. 1. 2013 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), která se obsahově shodovala s podaným odvoláním a argumentaci v něm uvedenou blíže rozvedla.

[6] Městský soud napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele jako nedůvodnou. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že skutkový stav je v dané věci nesporný.

pokračování

Služební funkcionář neporušil zásadu presumpce nevinny, neboť nevyslovil závěr o vině stěžovatele za spáchání předmětného trestného činu. Pouze konstatoval, že jeho jednání naplnilo znaky trestného činu. Zákon o služebním poměru stanovuje povinnost rozhodnout o propuštění příslušníka dříve, než dojde k pravomocnému trestnímu odsouzení, tedy nezávisle na trestním řízení. Stěžovatel byl za svůj čin též pravomocně odsouzen. Rozhodnutí o propuštění tak nelze dle městského soudu považovat za nespravedlivé nebo nepřiměřené. Jako příslušník bezpečnostního sboru by stěžovatel měl znát následky protiprávního jednání. V posuzovaném případě tak byly dle městského soudu naplněny podmínky pro vydání prvostupňového rozhodnutí.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že služební funkcionář si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Kdyby si však tento úsudek neučinil, nemohl stěžovatele propustit ze služebního poměru. Tvrzení městského soudu, že služební funkcionář pouze posoudil, zda jednání stěžovatele naplnilo znaky trestného činu, nepovažuje stěžovatel za přesvědčivé. Podle stěžovatele pouze soudy v trestním řízení rozhodují, zda byl spáchán trestný čin. Takové rozhodnutí proto nemůže učinit služební funkcionář. Ve své podstatě však přesně toto služební funkcionář v projednávané věci učinil. Naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu je podle stěžovatele stejné jako posouzení, zda byl spáchán trestný čin. Názor městského soudu je v rozporu s již dříve tímto soudem vysloveným právním názorem, podle něhož není možné pouze tvrdit, že v jednom řízení se zjišťuje pouze, zda došlo k porušení slibu jednáním naplňujícím znaky trestného činu, a v druhém se zjišťuje pouze, zda byl spáchán trestný čin. Prvostupňové rozhodnutí tedy bylo dle stěžovatele vydáno v rozporu se zákazem dvojího trestání a v rozporu s čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 25. 4. 2014, kterým se zcela ztotožnil s vypořádáním věci městským soudem. Propuštění ze služebního poměru není dle žalovaného trestem, v projednávané věci tak nemohlo dojít k porušení zákazu dvojího trestání.

[10] Stěžovatel v podané replice zrekapituloval okolnosti, za nichž došlo k jednání, kvůli kterému byl propuštěn ze služebního poměru, a opětovně rozvedl okolnosti z jeho soukromého života a dopady propuštění ze služebního poměru na jeho osobní život. Dále stěžovatel setrval na již uplatněné argumentaci.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[11] Stěžejní kasační námitkou bylo zpochybněno, zda byl služební funkcionář oprávněn si sám učinit úsudek o tom, zda jednání stěžovatele naplnilo znaky trestného činu. Pokud si služební funkcionář takový úsudek učinil, postupoval dle stěžovatele nezákonně, neboť výrok o spáchání trestného činu může učinit pouze soud v trestním řízení.

[12] Relevantní právní úpravu v projednávané věci představuje ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, podle kterého *[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.* Zde uvedené podmínky musí být splněny kumulativně. Z citovaného ustanovení vyplývá, že pokud příslušník naplní podmínky v ustanovení uvedené, nemá služební funkcionář jinou možnost, než dotyčného příslušníka ze služebního poměru propustit. Povinnost služebního funkcionáře takto rozhodnout je tedy stanovena přímo zákonem. V projednávané věci stěžovatel nezpochybňoval skutečnost, že jeho jednání bylo způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Spornou učinil pouze pravomoc služebního funkcionáře posoudit, zda určité jednání příslušníka má znaky trestného činu.

[13] Stěžovateli je nutno přisvědčit ohledně závěru, že pouze soudy v trestním řízení rozhodují o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo je za něj odpovědný. Vyhodnocením, zda jednání příslušníka ve služebním poměru má znaky trestného činu, však nedochází k rozhodnutí o vině a trestu za trestný čin. Služební funkcionář posoudí, zda konkrétní jednání příslušníka má formální znaky trestného činu. Toto posouzení je prováděno na základě zákonné úpravy trestního zákoníku, avšak s jiným vyústěním a jinými důsledky. Je nutno zdůraznit, že Ústava (čl. 90) i Listina základních práv a svobod (čl. 40) zakazuje komukoliv jinému, nežli soudu, rozhodnout o vině a trestu za trestné činy. Tato ustanovení v sobě neobsahují nemožnost hodnotit znaky trestného činu uvedené v trestním zákoníku, nýbrž zákaz na základě takového hodnocení přijmout rozhodnutí o vině a trestu za trestný čin. Zákon o služebním poměru služebnímu funkcionáři výslovně ukládá povinnost hodnotit, zda jednání příslušníka má znaky trestného činu, přičemž tato úvaha se projeví v rozhodnutí o případném propuštění ze služebního poměru. Ústavněprávní rámec rozhodování o vině a trestu za trestný čin pouze soudem není ustanovením § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru narušen.

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 3 Ads 89/2013 – 27, dovodil, že závěr o tom, že jednání příslušníka naplnilo znaky trestného činu, si může služební funkcionář učinit sám i bez toho, že by již byla v trestním řízení zjištěna vina příslušníka. Rozhodnutí trestního soudu o tom, zda příslušník spáchal trestný čin, proto nemusí předcházet rozhodnutí o propuštění tohoto příslušníka. Tento závěr byl sice učiněn ve vztahu k předešlému zákonu o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (zákon č. 186/1992 Sb.), nicméně je z důvodu shodné právní úpravy aplikovatelný i na právě projednávaný případ. Tomuto závěru svědčí i systematický výklad zákona o služebním poměru, který v ustanoveních § 42 odst. 1 písm. a) – c) ukládá povinnost propustit příslušníka, pokud *byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, nebo bylo v řízení o úmyslném trestném činu pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.* Pokud by služební funkcionář musel vyčkat rozhodnutí trestního soudu o vině příslušníka a nemohl si o naplnění znaků trestného činu učinit úsudek sám, pak by ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) téhož zákona bylo nutno vzhledem k výše citovaným ustanovením vyhodnotit jako zcela obsoletní, neboť úprava v nich obsažená by materiálně splývala.

[15] Stěžovatel dále namítl, že propuštění ze služebního poměru je trestem za jeho jednání. Vzhledem k tomu, že byl za předmětné jednání i pravomocně soudem odsouzen, spatřuje stěžovatel v takovém postupu porušení zásady zákazu dvojího trestání.

[16] Princip zákazu dvojího trestání je obsažen v čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podle jehož prvního odstavce *[n]ikdo nemůže být stíhán*

pokračování

nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu. Evropský soud pro lidská práva ve vztahu k této zásadě dále dovodil, že trestní stíhání pachatele může být za určitých okolností vyloučeno i tím, že pro daný čin již byl postižen rozhodnutím v jiném než trestním typu řízení podle trestního řádu. Musí se však jednat o řízení, které má trestněprávní povahu a je vedeno pro delikt trestněprávní povahy. Při posouzení deliktu coby deliktu trestněprávní povahy se vychází z toho, zda chráněný zájem je obecný či jen partikulární, zda adresáty příslušné normy jsou všichni občané nebo jen vymezený okruh osob se zvláštním statutem, a zda zákonné sankce jsou represivního charakteru a jsou srovnatelné s tresty (srov. *Engel a další proti Nizozemí*, rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; *Bendenoun a další proti Francii*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 2. 1994, stížnost č. 12547/86; oba dostupné na <http://hudoc.echr.coe.int>).

[17] Zbývá tedy ve smyslu výše uvedeného posoudit úpravu propuštění ze služebního poměru. Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby. Přestože lze tedy zákon o služebním poměru považovat za obecně závazný právní předpis, fakticky upravuje pouze poměry a právní vztahy fyzických osob vykonávajících službu u bezpečnostních sborů. Jedná se tedy o partikulární předmět právní úpravy, která se vztahuje na omezený okruh adresátů. Trestní zákoník je naproti tomu obecné povahy a je určen neurčitému okruhu adresátů.

[18] Stěžovatel byl ze služebního poměru propuštěn na základě ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Otázkou, zda je propuštění ze služebního poměru trestem zakládajícím překážku *ne bis in idem* ve smyslu výše uvedeného, se zabýval Nejvyšší soud v usnesení ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. 7 Tdo 451/2014 (dostupné na www.nsoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu). V tomto rozhodnutí dovodil, že předmětné ustanovení nemá sankční povahu. Propuštění ze služebního poměru je zařazeno do části druhé (Vznik, změny a skončení služebního poměru), hlavy III (Skončení služebního poměru) zákona o služebním poměru. Již ze systematiky zákona tedy vyplývá, že se jedná jednoznačně o opatření personální povahy srovnatelné například s okamžitým zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem podle ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Nejvyšší soud na základě výše uvedeného dovodil, že řízení vedené podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, na jehož základě byl propuštěn stěžovatel v právě projednávané věci, nelze považovat za řízení trestněprávní povahy, v němž by se příslušníkovi bezpečnostního sboru ukládal trest. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší soud též v usnesení ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1161/2006.

[19] Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09, v němž zdůraznil relevanci zaměření sankce pouze na určitou skupinu osob se zvláštním statutem (rozsudek Evropského soudu ze dne 14. 1. 2010 *Tsony Tsonyou proti Bulharsku*, č. 2376/03, § 49). V rozhodovací činnosti Komise pro lidská práva navazující na rozsudek *Engel proti Nizozemí* proto ani relativně závažné hrozící sankce (např. ztráta zaměstnání) nebyly vyhodnoceny jako sankce trestní, neboť jim scházela trestní povaha (srov. rozhodnutí Komise o nepřijatelnosti ze dne 8. 10. 1980, X. proti Spojenému království, č. 8496/79, v němž byl policista zbaven funkce kvůli krádežím benzínu).

[20] Propuštění ze služebního poměru tedy není trestním rozhodnutím. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavřel, že pokud byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru dle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru na základě jednání, za které byl též pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení, nejedná se o porušení zásady zákazu dvojího trestání ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

VI. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že služební funkcionář pro to, aby splnil svou zákonnou povinnost propustit příslušníka ze služebního poměru na základě ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je nejen oprávněn, ale přímo povinen posoudit, zda jednání příslušníka naplňovalo znaky trestného činu. Propuštění ze služebního poměru podle citovaného ustanovení přitom nelze považovat za trestní sankci. Proto se ani v situaci, kdy byl příslušník za předmětné jednání pravomocně odsouzen v trestním řízení, nejedná o porušení zákazu dvojího trestání, byl-li příslušník rozhodnutím služebního funkcionáře propuštěn ze služebního poměru.

[22] Kasační námitky uplatněné stěžovatele nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by svědčilo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by předkročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 11. prosince 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu