



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Ing. P. Š.**, zastoupený JUDr. Pavlem Kiršnerem, advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v oznámení o skončení služebního poměru ze zákona dnem 31. 1. 2019, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2020, čj. 3 A 52/2019-55,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2020, čj. 3 A 52/2019-55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl státním zaměstnancem ve smyslu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „služební zákon“), zařazeným v Ministerstvu zahraničních věcí. Rozsudkem ze dne 31. 1. 2019 byl žalobce Obvodním soudem pro Prahu 2 v trestním řízení sp. zn. 2 T 95/2018 uznán vinným přečinem ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, (dále jen „trestní zákoník“), který spáchal řízením motorového vozidla po požití alkoholických nápojů dne 21. 8. 2018. Stejným rozsudkem obvodní soud rozhodl o upuštění od potrestání podle § 46 odst. 1 trestního zákoníku. Rozsudek nabyl právní moci 31. 1. 2019.

[2] Následně žalovaný oznámil žalobci oznámením ze dne 1. 2. 2019, č. j. 445792/2019-OSP, že jeho služební poměr skončil ze zákona podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona ke dni právní moci výše uvedeného rozsudku obvodního soudu (k 31. 1. 2019), protože podle tohoto ustanovení služební poměr zaniká služební poměr dnem právní moci rozsudku, kterým byl „*státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin (...)*“.

[3] Žalobce posléze podal žalobu k Městskému soudu v Praze proti nezákonnému zásahu žalovaného podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Nezákonný zásah žalobce spatřoval ve skutečnosti, že mu žalovaný v návaznosti na oznámení o skončení služebního poměru ze zákona z 1. 2. 2019 brání ve výkonu státní služby, přestože služební poměr neskončil. Domáhal se, aby městský soud určil, že tento zásah je nezákonný, a zakázal žalovanému pokračovat v tomto zásahu.

[4] Městský soud se ve shora označeném rozsudku se žalobou ztotožnil a rozhodl, že zásah žalovaného vůči žalobci provedený oznámením z 1. 2. 2019 o skončení služebního poměru ze zákona dnem 31. 1. 2019 byl nezákonný (výrok I.), žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcova práva „*v bránění výkonu služebního poměru*“ a přikázal mu obnovit stav před zásahem uvedeným ve výroku I. (výrok II.) a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení (výrok III.). Považoval za zásadní, že jedním trestním rozsudkem došlo k uznání žalobce vinným a zároveň k upuštění od potrestání. Na žalobce se tedy hledí, jako kdyby nebyl odsouzen, již od právní moci tohoto rozsudku, protože s ní nastoupila fikce neodsouzení podle § 46 odst. 4 trestního zákoníku. Tento jazykový výklad považoval městský soud za naprosto jasný, a proto na něm nemohou nic měnit systematické argumenty, jako je žalovaným popisovaná rozdílná textace § 74 odst. 1 písm. a) a § 25 odst. 3 služebního zákona. K tomu přistupuje i naprosto jasná textace § 74 odst. 1 písm. a) spojující zánik služebního poměru se zákona s „*odsouzením*“, nikoliv s „*pouhým*“ vyslovením viny. Městský soud dále považoval za nevýznamné procesní požadavky na odsuzující rozsudek uvedené v § 122 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „*trestní řád*“). Označení „*odsuzující rozsudek*“ v trestním řádu je totiž procesním termínem, který nevyvrací výše popsané hmotněprávní hodnocení městského soudu.

[5] Nad rámec výše uvedené argumentace je podle městského soudu třeba v případě žalobce přihlídnout k zásadě *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch), což ještě zvyšuje jednoznačnost jeho závěrů: služební poměr zaniká se zákona „*pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin*“ a zároveň se na pachatele kvůli upuštění od potrestání hledí, jako by nebyl odsouzen. Dále je třeba fikci neodsouzení v případě upuštění od potrestání chápat jako projev filozofie odpuštění, a nelze se tak ztotožnit z hodnocením žalovaného, podle kterého nemá fikce neodsouzení na věc vliv. Jestliže tedy služební zákon spojuje se zánikem služebního poměru pravomocné odsouzení a podle fikce neodsouzení v trestním zákoníku k němu nedošlo, nedošlo tedy ani k zániku služebního poměru podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Služební poměr tedy stále trvá. Jako *obiter dictum* pak městský soud odlišil projednávanou věc od podobné věci týkající se zániku služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru a rozhodnuté v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, čj. 10 As 61/2015-69. V tomto případě totiž existují dvě významné odlišnosti. Za prvé nedošlo k upuštění od potrestání a obžalovaný byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody, za druhé zde nastala fikce neodsouzení až několik dní po nabytí právní moci rozsudku (v důsledku amnestie prezidenta republiky).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „*stěžovatel*“) kasační stížnost. Stěžovatel v první řadě poukazuje na nekonzistentnost odůvodnění napadeného rozsudku, pokud jde o vztah služebního zákona a trestního zákoníku. Na jedné straně rozsudek tyto předpisy explicitně označuje za současně aplikovatelné, na druhé straně mají být v poměru speciality. Dále stěžovatel uvádí, že trestní rozsudky se dělí na odsuzující a zprošťující, přičemž odsuzujícím rozsudkem soud rozhoduje o vině obžalovaného, tedy že konkrétní skutek spáchal obžalovaný a tento skutek je trestným činem, výrok o trestu není nutnou obsahovou náležitostí odsuzujícího rozsudku a povahu odsuzujícího rozsudku má i rozsudek, kterým bylo upuštěno od potrestání podle § 46 nebo § 47 trestního zákoníku, podmíněně upuštěno od potrestání podle § 48 trestního zákoníku atp.

pokračování

[7] Stěžovatel proto dovozuje, že žalobce byl trestním rozsudkem odsouzen, i když bylo zároveň upuštěno od jeho potrestání. Fikce neodsouzení totiž nemá vliv na důsledek právní moci odsuzujícího rozsudku stanovený v § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona, jímž je zánik služebního poměru. Pro tento důsledek je totiž rozhodná pouze skutečnost, že byl žalobce odsouzen, je vedlejší, jak bylo rozhodnuto o trestu. Nelze totiž ustanovení o fikci neodsouzení v § 46 odst. 4 trestního zákoníku chápat jako speciální ustanovení vůči služebnímu zákonu. Jednoznačně tak došlo k zániku služebního poměru žalobce ze zákona, a nemohlo tedy dojít k tvrzenému nezákonnému zásahu.

[8] Tento závěr lze podle stěžovatele podpořit i systematickým výkladem služebního zákona. Zatímco § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona hovoří bez dalšího o odsuzujícím rozsudku (a nestanoví výjimku pro osoby, jimž svědčí fikce neodsouzení), v definici bezúhonnosti pro účely služebního zákona (§ 25 odst. 3 služebního zákona) tato výjimka obsažena je. Je totiž na místě na již přijaté státní zaměstnance klást přísnější nároky, než na jednotlivce, kteří mají být teprve do služby přijati. Úprava zániku služebního poměru ze zákona je tedy v tomto ohledu jednoznačně přísnější, což se projevuje také v § 74 odst. 1 písm. b) služebního zákona. Podle tohoto ustanovení služební poměr zanikne, skončilo-li trestní stíhání za úmyslný trestný čin formou odklonu. Výklad uváděný žalobcem by znamenal výhodnější pozici jednotlivců, kteří byli uznáni vinnými, a bylo v jejich případě upuštěno od potrestání, než jednotlivců, jejichž trestní stíhání skončilo odklonem. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že stejný závěr zaujal v předmětné věci náměstek ministra vnitra pro státní službu z 6. 5. 2019, který si navíc pro otázku výkladu trestních předpisů obstaral vyjádření Ministerstva spravedlnosti.

[9] Stěžovatel závěrem vysvětlil svůj postup, pokud jde o kázeňský postih žalobce. Kárné řízení nezačal, přestože se žalobce svým jednáním mohl dopustit kárného provinění pro porušení čl. 8 odst. 3 služebního předpisu č. 13 náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. 12. 2015 (Etický kodex), resp. čl. 11 odst. 2 služebního předpisu ze dne 1. 7. 2015, čj. 451026/2015-OSPV (Etický kodex státních zaměstnanců a zaměstnanců Ministerstva zahraničních věcí). Z povahy věci bylo totiž zřejmé dosažení intenzity společenské škodlivosti vyjádřené v § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Napadený rozsudek nicméně prikazuje, aby žalobce bez dalšího nadále vykonával státní službu, aniž by byl za svoje jednání jakkoliv potrestán.

[10] Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Z těchto závěrů vyzdvihl argumentační linii, podle které zánik služebního poměru nemohl objektivně nastat. Je třeba rozlišovat právní fikci neodsouzení jako zánik právní skutečnosti odsouzení a zánik skutečnosti, že pachatel spáchal trestný čin (tato skutečnost uvedenou fikcí nezaniká). Služební zákon pak hovoří v § 74 odst. 1 písm. a) o odsouzení za trestný čin, nikoliv o spáchání trestného činu. Tyto dvě skutečnosti nelze zaměňovat, služební zákon spojuje zánik služebního poměru ze zákona výhradně s odsouzením. Podle žalobce je také třeba vzít v úvahu povahu upuštění od potrestání v § 46 trestního zákoníku. Tento institut se uplatní, pokud pro ochranu společnosti a nápravu pachatele postačí projednání věci a není třeba žádné trestněprávní sankce. Jako takový institut upuštění od potrestání ob stojí jako speciální ustanovení vůči § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona, protože trestní právo definuje situaci, ve které není třeba jednotlivce trestat. Formální procesní definice odsuzujícího rozsudku tak není rozhodná, jelikož nemůže narušovat hmotněprávní důsledky upuštění od potrestání. Pokud trestní soud upustil od potrestání, je navíc bez významu i argumentace vysokým etickým standardem státních zaměstnanců, protože tento standard žalobce podle trestního soudu v důsledku upuštění od potrestání nadále splňuje. Stejně tak nelze tvrdit, že by v důsledku napadeného rozsudku mohl žalobce uniknout trestu, protože trestní soud jednoznačně uzavřel, že v případě žalobce není trestu třeba.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k názoru, že je důvodná.

[12] V dané věci není sporné, že žalobce byl pravomocně uznán vinným úmyslným přečinem ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku, který spáchal řízením motorového vozidla ve značné opilosti. Z hlediska právních otázek není dále mezi stranami sporné, že pokud by trestní rozsudek kromě výroku o vině obsahoval i výrok o trestu, třeba v zanedbatelné výměře, zanikl by podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona žalobci právní mocí takového rozsudku jeho služební poměr ze zákona. Podstatou sporu je však otázka, jaké jsou právní důsledky z hlediska služebního zákona v případě, že trestní soud sice uzná obžalovaného vinným, ale zároveň upustí od potrestání podle § 46 trestního zákoníku, což má mimo jiné za důsledek okamžitou „aktivaci“ fikce neodsouzení (§ 46 odst. 4 trestního zákoníku).

[13] Městský soud v napadeném rozsudku přisvědčil výkladu žalobce, podle kterého v takové situaci služební poměr nezaniká. Městský soud k tomu vedla v první řadě časová souslednost: vyslovení viny a účinky fikce neodsouzení nastaly současně, tudíž na žalobce nebylo nikdy možné nahlížet jako na odsouzeného ve smyslu § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Tím se řešená situace podle městského soudu odlišuje od rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 61/2015-69 (tam došlo k prodlevě mezi pravomocným rozsudkem a amnestií prezidenta republiky, navíc rozsudkem ani nedošlo k upuštění od potrestání).

[14] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením na základě kasačních námitek stěžovatele neztotožnil. Stěžovatel totiž důvodně poukazuje na procesní charakter termínu „odsuzující rozsudek“, tedy rozsudek, kterým byla ve výroku o vině vyslovena vina, a který zahrnuje i rozsudky upouštějící od potrestání, pokud jde o výrok o trestu, neboť i výrok o upuštění od potrestání je výrokem o trestu. Takto uvedený pojem vykládá i odborná literatura [Trestní právo procesní (Fenyk a kol., Wolters Kluwer, 2019, s. 557): „*Odsuzujícím rozsudkem (§ 122 odst. 1) rozhodne soud, jestliže v hlavním líčení bylo prokázáno, že obžalovaný spáchal trestný čin (...) spatřovaný ve skutku, pro který byly podána obžaloba (...). Odsuzujícím je takový rozsudek bez ohledu na to, zda jím byl uložen též trest (...). Odsuzujícím je i rozsudek, kterým bylo upuštěno od potrestání (§ 46 a 47 trestního zákoníku)(...)*“].

[15] Stejně tak je případná námitka stěžovatele, která napadenému rozsudku vytýká směšování odsouzení žalobce a fikci jeho neodsouzení. Jde o dvě různé skutečnosti. Zatímco odsouzení je definováno výrokem o vině obžalovaného, fikce neodsouzení zmírňuje negativní společenské dopady tohoto odsouzení (především se odsouzení nadále neuvádí ve výpisu z evidence rejstříku trestů), nicméně samotná skutečnost odsouzení není odstraněna. Komentář k § 105 trestního zákoníku (Šámal a kol., C. H. Beck, 2012, str. 1225) v tomto směru uvádí ohledně zahlazení odsouzení (zahlazení má podle § 106 trestního zákoníku také důsledek ve fikci neodsouzení): „*zahlazením se odsouzení nezrušuje, pouze zanikají jeho účinky vůči pachateli i ve vztahu k dalším osobám*“. Odsouzení se tak nezrušuje ani v případě, že účinky zahlazení nastávají současně s odsouzením, jak je tomu u upuštění od potrestání podle § 46 odst. 4 trestního zákoníku.

[16] Tvrzení žalobce, že fikcí neodsouzení zaniká odsouzení, tak není správné. Hmotněprávní skutečnost spáchání trestného činu je sice třeba odlišovat od procesní skutečnosti odsouzení, ale toto odlišení má zcela jiné příčiny, než jsou ty uváděné žalobcem (podle něj fikcí zaniká skutečnost odsouzení, zatímco skutečnost spáchání trestného činu nikoliv). Zda došlo ke spáchání trestného činu a kdo jej spáchal lze procesně určit jen v trestním řízení a procesním důsledkem objasnění těchto skutečností bez důvodných pochybností je vyslovení viny, jinými slovy odsouzení (nebo naopak zproštění obžaloby). Pokud by tedy služební zákon v § 74 odst. 1

pokračování

písm. a) namísto sousloví „*pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin*“ použil slova např. „*bylo pravomocně rozhodnuto, že spáchal úmyslný trestný čin*“, šlo by obsahově o stejné právní pravidlo.

[17] Kasační námitce ohledně systematického výkladu služebního zákona lze také přisvědčit. Služební zákon skutečně na rozdíl od § 74 odst. 1 písm. a) stanoví v § 25 odst. 3, že za bezúhonného se nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud se na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen. Tento rozdíl je nicméně důsledkem výše popsaného významu odsouzení v českém právu. Není *apriori* nic neobvyklého na tom, že pro setrvání ve služebním poměru jsou zákonem stanoveny přísnější podmínky než pro přijetí do služebního poměru.

[18] Stěžovateli lze též dát za pravdu v další argumentaci. Trestně stíhaní státní zaměstnanci by v případě aplikace výkladu městského soudu skutečně byli ve zvláštní pozici, pokud by jejich trestní stíhání mohlo skončit odklonem a mohl by jim tak zaniknout služební poměr podle § 74 odst. 1 písm. b) služebního zákona. Měli by totiž motivaci se odklonu vyhnout a na místo toho usilovat v hlavním líčení o upuštění od potrestání, což by byl absurdní důsledek. V této souvislosti si však nelze nepovšimnout, že definice bezúhonnosti uvedená v § 25 odst. 3 služebního zákona stejně tak poněkud absurdně požaduje v případě, kdy trestní stíhání žadatele o přijetí do služebního poměru bylo podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí, zatímco v případě pravomocného odsouzení postačí zahlazení nebo aby se na pachatele hledělo, jako by nebyl odsouzen. Služební zákon tedy ve výsledku favorizuje ty uchazeče o přijetí do služebního poměru, kteří byť byli pravomocně odsouzeni, dosáhli v trestním řízení upuštění od potrestání či zahlazení odsouzení dříve než 5 let po jejich odsouzení, před těmi, jejichž trestní stíhání pro totožný trestní čin skončilo jednou z forem odklonu. Tato nerovná právní úprava podmínek bezúhonnosti pro účely přijetí do služebního poměru však nemůže být argumentem pro takový výklad § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona, který by v rozporu se zněním těchto ustanovení zakládal stejnou nerovnost i ohledně podmínek skončení služebního poměru.

[19] Je totiž na místě znovu poukázat na jednoznačností výkladu termínu odsouzení, což je v podstatě synonymum vyslovení viny. V tomto ohledu je poněkud překvapivý závěr městského soudu hovořící o pouhém vyslovení viny, které městský soud ještě nepovažuje za odsouzení. Městský soud ale při této úvaze pomínil, že i výrok o upuštění od potrestání je určitou formou výroku o trestu. Tento výrok lze vyslovit v situaci, kdy trestní soud dojde za splnění zákonných podmínek k tomu, že již pouhé projednání věci postačí k nápravě pachatele i k ochraně společnosti, tedy kdy pro pachatele již pouhé projednání věci a jednoznačné vyslovení viny je dostatečným trestem. Vyslovení výroku o upuštění od potrestání však neznámá, že by pachatel nebyl potrestán. Stejně jako fikce neodsouzení neznámá, že pachatel nebyl odsouzen.

[20] Obsah termínu odsuzující rozsudek je soudní praxí ostatně považován za natolik jednoznačný, že se k němu judikatura prakticky nevyjadřuje. Nejvyšší soud se v judikatuře k § 122 trestního řádu zabývá otázkami souvisejícími s náležitostmi odsuzujícího rozsudku v komplikovanějších případech, spíše než definicí odsuzujícího rozsudku (např. v usnesení ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 8 Tdo 1430/2010, řešil uvedení způsobu výkonu trestu odnětí svobody v případě aplikace trestního zákona z roku 1961, a podle usnesení ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. 8 Tz 123/2006, je obligatorní součástí výroku odsuzujícího rozsudku zařazení do věznice pro mladistvé, pokud je mladistvému ukládáno trestní opatření nepodmíněného odnětí svobody).

[21] Nejvyšší správní soud se konečně neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že na danou věc vůbec nedopadá rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 61/2015-69.

Tento rozsudek totiž v bodech 15 a 16 přehledně vysvětluje právní důsledky amnestie a tyto důsledky lze přinejmenším částečně vztáhnout na fikci neodsouzení. Podle těchto bodů rozsudku amnestie především neruší odsuzující rozsudek, „jen“ zmírňuje některé důsledky tohoto rozsudku, a to výhradně do budoucna. Podobně fikce neodsouzení výrazně zmírňuje některé důsledky žalobcova odsouzení. Například žalobce nyní splňuje podmínky bezúhonnosti pro přijetí do státní služby podle § 25 odst. 3 služebního zákona, které jsou mírnější, byť mu služební poměr zanikl v důsledku stejného rozsudku, který založil fikci jeho neodsouzení. Tyto účinky nicméně působí výhradně do budoucna. Městský soud ostatně uvažuje podobně, jen v jeho interpretaci nenastal v daném případě žádný okamžik, kdy by mohl zaniknout služební poměr, jelikož fikce neodsouzení nastala současně s odsouzením. Takto nicméně nelze účinky příslušného trestního rozsudku interpretovat, protože existence takového okamžiku není třeba. Šlo totiž jednoznačně o odsuzující rozsudek, a má tedy právní účinky, které právní předpisy s právní mocí takového rozsudku spojují, včetně zániku služebního poměru ze zákona podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Upuštění od potrestání sice důsledky odsouzení značně zmírňuje, ale činí tak výhradně do budoucna a nepředstavuje zrušení odsuzujícího rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Městský soud tedy posoudil rozhodnou právní otázku nesprávně a kasační stížnost směřující proti jeho rozsudku je důvodná. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 1 věta první a odst. 4 s. ř. s.).

[23] Stěžovatel podal současně s kasační žádostí návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. Protože Nejvyšší správní soud rozhodl bezodkladně o věci samé, o tomto návrhu již pro nadbytečnost nerozhodoval.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 12. listopadu 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu