



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce **O. K.**, zast. JUDr. Ing. Ivanem Rottem, advokátem se sídlem v Brně, Křížová 18, proti žalovanému **Generálnímu ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2004, č. j. 2004/3161/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2005, č. j. 11 Ca 194/2004 - 30,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2005, č. j. 11 Ca 194/2004 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností ze dne 26. 4. 2005 se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2004, č. j. 2004/3161/4, s odůvodněním, že služební funkcionář, který rozhodoval o odvolání, již nebyl kompetentním orgánem.

Celní ředitelství Brno rozhodlo dne 4. 3. 2004 o propuštění žalobce ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen zákon o služebním poměru), ve spojení s ust. § 12 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, pro porušení služební povinnosti úmyslně zvlášť závažným způsobem s účinky dnem doručení rozhodnutí o propuštění.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 27. 5. 2004 žalovaný - Generální ředitelství cel, změnil rozhodnutí Celního ředitelství Brno č. j. 4086//04-0101-90 ze dne 4. 3. 2004 o propuštění ze služebního poměru, a to v tom smyslu, že se odvolatel dopustil porušení

služební povinnosti z nedbalosti a nikoliv úmyslně dle ust. § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Žalovaný dále změnil účinky rozhodnutí prvostupňového orgánu a stanovil 2 měsíční lhůtu od doručení předmětného rozhodnutí.

Žalobce v obsáhlé žalobě namítal, že jeho propuštění ze služebního poměru pro zvlášť závažné zaviněné porušení služebních povinností je zcela nedůvodné. Žalobce dne 23. 12. 2003 a ani nikdy dříve nebo později neporušil služební přísahu ani jinou služební povinnost zvlášť závažným způsobem. Napadeným rozhodnutím pouze změněné rozhodnutí Celního ředitelství v Brně trpí závažnými vadami, když neobsahuje označení konkrétních právních či interních norem, které měl žalobce porušit. Rozhodnutí neobsahuje zákonem stanovené náležitosti, když v něm nejsou uvedeny konkrétní skutečnosti zakládající důvod propuštění žalobce ze služebního poměru. Rozhodnutí, dle názoru žalobce, bylo vydáno po uplynutí dvou měsíců ode dne, kdy služební funkcionář zjistil údajný důvod propuštění, neboť takovéto porušení při fungování systému kontroly muselo být zjištěno podstatně dříve než 2. 2. 2004 a vzhledem k tomu, že rozhodnutí o propuštění bylo vydáno dne 4. 3. 2004, lhůta dle ustanovení § 106 odst. 3 zákona o služebním poměru marně uplynula. Žalobci nebylo zřejmé, z jakých konkrétních podkladových materiálů jednoznačně vyplývá, že důvod propuštění byl zjištěn dne 4. 3. 2004. Žalobce v neposlední řadě rovněž poukázal na skutečnost, že správní orgán po údajném zjištění zaviněného porušení služebních povinností žalobcem vydal již dne 23. 2. 2004 rozhodnutí, kterým jej propustil ze zcela jiných důvodů, a to z důvodů organizačních v souvislosti se zrušením jeho dosavadní funkce s účinností ke dni 30. 4. 2004. Žalobce v podané žalobě uzavřel, že v dosavadním řízení nebyl označen žádný konkrétní právně relevantní důkaz, z něhož by jednoznačně vyplynulo a bylo osvědčeno, že zaviněně porušil služební povinnost zvlášť závažným způsobem, tj. vyznačil své osobní razítko na tři kontrolní listy ze dne 23. 12. 2003 resp. dostatečně nezabezpečil své osobní razítko před zneužitím.

V odůvodnění rozsudku soud podrobně průběh celého řízení zrekapituloval a v části podstatné pro projednávanou věc uvedl, že s přihlédnutím k ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. při zkoumání napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícímu správnímu řízení zjistil, že rozhodnutí trpí vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. Vadou, která dle názoru městského soudu vyvolává účinek nicotnosti je nedostatek kompetence žalovaného správního orgánu rozhodovat o skončení služebního poměru žalobce v rámci odvolacího řízení dne 27. 5. 2004. Soud uvedl, že ze správního spisu, výpovědi žalobce a rovněž z vyjádření žalovaného správního orgánu vyplynulo, že služební poměr žalobce skončil na základě rozhodnutí o jeho propuštění z organizačních důvodů ze dne 23. 2. 2004 s účinností k 30. 4. 2004. Správní orgán, který rozhodoval o propuštění žalobce ze služebního poměru pro porušení služební povinnosti sice rozhodoval v prvním stupni správního řízení ještě v době, kdy služební poměr trval, nicméně v případě rozhodování odvolacího správního orgánu již tato podmínka splněna nebyla, neboť ten rozhodl o odvolání až žalobou napadeným rozhodnutím dne 27. 5. 2004. Rozhodoval tedy v době, kdy služební poměr již zanikl a služební funkcionář, který rozhodoval o odvolání, již nebyl absolutně kompetentním orgánem k tomu, aby rozhodoval o skončení služebního poměru žalobce, který v té době již neexistoval, neboť tento byl ukončen z jiného právního titulu ke dni 30. 4. 2004. Vzhledem k tomu, že městský soud shledal žalobou napadené rozhodnutí nicotným, nezabýval se již žalobními námitkami, které žalobce v žalobě uplatňoval. Městský soud v Praze uložil správnímu orgánu, aby postupoval ve smyslu ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. a rozhodl o podaném odvolání žalobce znovu s přihlédnutím k právnímu názoru soudu. Soud na závěr uvedl, že vyslovením nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí se správní řízení dostalo do stavu, kdy o odvolání žalobce nebylo dosud odvolacím správním orgánem rozhodnuto.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení. Poukázal na to, že napadený rozsudek a jeho odůvodnění nejsou pro žalobce úplně srozumitelným resp. není na jisto zcela srozuměn s právními následky, jež toto rozhodnutí vůči němu a jeho procesnímu postavení vyvolá nebo může vyvolat. Cítí se být napadeným rozsudkem vystaven značné faktické i právní nejistotě ohledně trvání či netrvání jeho služebního poměru resp. právního důvodu skončení služebního poměru, podmínek a následků skončení jeho služebního poměru, když vedle sebe existují dvě zcela odlišná rozhodnutí o jeho propuštění, přičemž ani jedno z nich, dle názoru žalobce nebylo dosud pravomocně zrušeno popř. změněno, a jednak je v nejistotě ohledně skutečnosti, zda zaviněně resp. nedbalostně porušil své služební povinnosti a služební přísahu, zda odpovídá státu za škodu či nikoliv a zda mu náleží nárok na odchodné a příspěvek na službu, jež mu byly rozhodnutími Generálního ředitelství cel přiznány. Ve světle stížností napadeného rozsudku stěžovatel usuzuje, že odvolacímu orgánu zřejmě nezbude nic jiného, než odvolací řízení zastavit. V takovém případě by předmětné rozhodnutí ze dne 4. 3. 2004 nabylo právní moci, a to se všemi negativními důsledky. Dle názoru stěžovatele mu navíc hrozí, že v důsledku právních účinků napadeného rozsudku Městského soudu v Praze by mohl být zkrácen na svých ústavních právech a přijít o možnost podání zákonných opravných prostředků proti rozhodnutí Celního ředitelství ze dne 4. 3. 2004.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc Městskému soudu v Praze vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné dle ust. § 103 odst. 1 písm. c) cit. zákona nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédne. Skutkovým základem pro rozhodnutí kasačního soudu se tedy mohly stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před soudem, který vydal napadené rozhodnutí. Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně v mezích důvodu uplatněného ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Důvodem pro podání kasační stížnosti byl § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Námitku uplatněnou v tomto ohledu shledal Nejvyšší správní soud opodstatněnou. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze není dostatečně srozumitelným a přesvědčivým způsobem odůvodněno, pro stěžovatele z něj zcela jasně nevyplývá jakými právními úvahami se při rozhodování soud řídil.

K soudem vyslovené nicotnosti rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud uvádí, že dle judikaturou ustáleného výkladu pojmu nicotnost správního aktu se nicotností (neexistencí) rozumí pouze takové vady, které mají za následek, že v daném případě již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívající například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem vydání rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy. Absence zákonné formy správního aktu pak může vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, že budou tento správní akt respektovat. Nicotnost může spočívat i v požadavku plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu). Od nicotnosti je pak zapotřebí odlišovat rozhodnutí nezákonná. Nezákonné je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné.

Zdůvodnění Městského soudu v Praze, že žalobou napadené rozhodnutí odvolacího orgánu je nicotné z důvodu nedostatku kompetence správního orgánu vydat rozhodnutí o odvolání v době, kdy služební poměr již zanikl, v kontextu s výše uvedeným nemůže obstát. Věcnou příslušnost ve správním řízení určuje kompetentní správní orgán odpovědný, tj. který správní orgán má věc projednat. Funkční příslušnost pak určuje, který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení. V tomto případě není pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí (ust. § 3 - § 22 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon a zákon č. 185/2004 Sb., o celní správě), předmětné rozhodnutí netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, splňuje obsahové požadavky dané ust. § 124 odst. 1 - 5 zákona o služebním poměru, je zřejmé, kdo jej vydal, v jaké věci a komu je určeno. V posuzovaném případě bylo rozhodováno o odvolání v intencích ust. § 133 odst. 2 zákona o služebním poměru, kdy o rozhodnutí ředitele Celního ředitelství v Brně rozhodoval ve II. stupni, jako odvolací správní orgán (nadřízený služební funkcionář) generální ředitel Generálního ředitelství cel, tedy orgán věcně i funkčně příslušný. Argumentace, že k vydání napadeného správního rozhodnutí došlo v době, kdy služební poměr zanikl, a proto je nicotné, není přijatelná. Z logiky věci vyplývá, že o odvolání proti rozhodnutí o propuštění, s ohledem na lhůtu pro jeho vydání dané odvolacímu orgánu dle ust. § 133 odst. 2 zákona o služebním poměru (bez zbytečného odkladu, nejpozději však 60 dnů ode dne podání odvolání), bude rozhodováno vždy s časovým odstupe, tedy často i poté, kdy služební poměr skončí. Objektivní lhůta pro vydání rozhodnutí je vázána toliko na den podání odvolání, nikoliv na účinky rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Jak vyplynulo ze správního spisu, byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru na základě dvou různých správních aktů a ze dvou odlišných právních důvodů. V první řadě došlo k propuštění ze služebního poměru v důsledku organizačních změn dle ust. § 106 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, kdy tento skončil na základě rozhodnutí ze dne 23. 2. 2004 s účinností k 30. 4. 2004. Následně došlo dne 4. 3. 2004 k dalšímu propuštění pro porušení služebních povinností zvláště závažným způsobem podle ust. § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, s účinností dnem doručení, tj. 5. 3. 2004. Účinnost druhého rozhodnutí propuštění byla odvolacím orgánem GRČ změněna k 31. 5. 2004. Jelikož

nebyly naplněny důvody nicotnosti, je třeba zaměřit přezkum na zákonnost uvedených rozhodnutí.

Propuštění ze služebního poměru je jedním ze způsobů skončení služebního poměru. Podle § 106 odst. 1 zákona o služebním poměru může být policista propuštěn ze služebního poměru, jestliže a) pro něj v důsledku snížení početních stavů policie, schváleného vládou České republiky, není zařazení, b) podle posudku lékařské komise dlouhodobě pozbyl ze zdravotních důvodů způsobilost vykonávat jakoukoliv funkci v policii, c) jestliže je podle závěrů služebního hodnocení nezpůsobilý vykonávat jakoukoliv funkci v policii, d) porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvlášť závažným způsobem, e) byl pravomocně odsouzen pro trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Podle odst. 3 o propuštění z důvodů uvedených v odstavci 1 písm. c), d) a e) může být rozhodnuto pouze do dvou měsíců ode dne, kdy služební funkcionář důvod propuštění zjistil, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl; v těchto lhůtách musí být rozhodnutí policistovi též doručeno. Jde-li o propuštění z důvodu uvedeného v odstavci 1 písm. c), nezapočítává se do lhůty dvou měsíců doba, po kterou je policista uznán dočasně neschopným služby pro nemoc nebo úraz.

Podle ust. § 108 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být rozhodnutí o propuštění vyhotoveno písemně a musí v něm být uveden důvod propuštění se skutečnostmi jej zakládajícími, jinak je neplatné. Dle odst. 2 cit. ust. při propuštění končí služební poměr uplynutím dvou kalendářních měsíců následujících po dni doručení rozhodnutí o propuštění, pokud se služební funkcionář a policista nedohodnou na době kratší. Podle odstavce 3 jestliže policista porušil služební přísahu nebo služební povinnost úmyslně zvlášť závažným způsobem nebo jestliže byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, může být služební poměr ukončen dnem doručení rozhodnutí o propuštění.

Propuštění ze služebního poměru dle ust. § 106 odst. 1 písm. a) a podle ust. § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je odlišné co do podmínek propuštění i co do účinků a následků. V každém případě však musí být důvod propuštění vymezen tak, aby jej nebylo možné zaměnit s jiným důvodem, jinak je propuštění neplatné.

Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 75 s. ř. s. přísluší soudu prvního stupně posoudit rovněž zákonnost jeho postupu. Procedurální pochybení správního orgánu mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí dle ust. § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. Tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Z celé koncepce právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru, jako správního řízení, je potom zřejmé, že lze ukončit služební poměr pouze ze zákonem taxativně vymezených důvodů. Správní orgán je tedy limitován zákonnými důvody pro ukončení služebního poměru přičemž není možné se od nich jakkoli odchýlit, resp. postupovat jiným způsobem, než jak stanoví právní předpis. V ust. § 103 odst. 1 písm. a) - e) zákona o služebním poměru jsou vymezeny jednotlivé skutkové podstaty jakožto důvody pro propuštění ze služebního poměru. Tyto zákonné důvody jsou postaveny na roveň, v jejich volbě (dle ust. § 106 odst. 1 věta první ...může být propuštěn...) není správní orgán nijak omezen a uplatní určitý důvod v zákoně uvedený, pakliže dojde k naplnění určité zde předvídané skutkové podstaty.

V posuzované věci došlo postupem žalovaného ke kumulaci výše uvedených zákonných důvodů propuštění na základě dvou odlišných správních aktů, a to s různými účinky a právními následky, pro stěžovatele z nich vyplývající. V daném případě bylo na soudu prvního stupně, aby se meritorně zabýval zákonností rozhodnutí žalovaného, zda vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, zda se ve správním řízení nevyskytly relevantní vady způsobilé vyvolat nezákonnost rozhodnutí.

Je tedy zjevně nesprávné posouzení postupu správního orgánu soudem prvního stupně, když v němž bylo spatřováno pochybení procesní povahy způsobující nicotnost správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v tomto postupu Městského soudu v Praze shledává vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. která vedla k nezákonnému rozhodnutí.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 , § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. července 2006

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu