



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **J. S.**, zastoupeného Mgr. Marianem Francem, advokátem se sídlem Plzeň, Solní 4, proti žalovanému **Generálnímu ředitelství cel**, se sídlem Praha 4, Budějovická 7, o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 22. 7. 2004, č. j. 2004/4709/4 v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 Ca 156/2004 - 23,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 Ca 156/2004 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozhodnutím generální ředitel Generálního ředitelství cel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 29. 4. 2004 č. j. 5803/2004 - 11, kterým ředitel Celního ředitelství Plzeň jako prvostupňový orgán rozhodl o propuštění žalobce ze služebního poměru.

Žalobce byl ze služebního poměru propuštěn z důvodu porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem podle ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o služebním poměru). Porušil základní služební povinnost celníka stanovenou v ustanovení § 135 odst. 4 písm. e) zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), s přihlédnutím k ustanovení § 155 zákona o služebním poměru a § 12 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní zákon“), a to zvláště závažným způsobem ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a dále služební přísahu podle § 15

odst. 1 celního zákona, a to rovněž zvlášť závažným způsobem ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.

Žalovaný nesouhlasil s námitkami, které žalobce uvedl ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí; ze shromážděných důkazů jednoznačně vyplynulo, že žalobce nastoupil dne 9. 4. 2004 do výkonu služby pod vlivem alkoholu, když tato skutečnost byla potvrzena dvěma na sobě nezávislými dechovými zkouškami a přiznáním žalobce v protokolu o podaném vysvětlení ke kontrolním zjištění, sepsaném dne 10. 4. 2004, v němž žalobce doznal, že předchozího dne požil větší množství alkoholu. Ustanovení § 135 odst. 4 písm. e) zákoníku práce jasně stanoví povinnost celníka nevstupovat pod vlivem alkoholu na pracoviště. Vlivem je nutno rozumět pouhou přítomností alkoholu v lidském těle, tedy i nejmenší možné množství. To, že žalobce vydával zjištěný alkohol za zbytkový, není právně relevantní, protože zákoník práce hovoří o zaviněném porušení povinnosti, kterým je i zavinění z nedbalosti. Žalobce věděl, že může způsobem v zákoně uvedeným porušit nebo ohrozit zájem chráněný tímto zákonem, ale bez přiměřených důvodů se spoléhal, že se tak nestane, nebo nevěděl, že svým jednáním může takové porušení způsobit, ač o tom vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Jestliže nedošlo po provedení dechových zkoušek k ukončení služby žalobce a k odebrání jeho zbraně, jde o pochybení přítomné služební funkcionářky, které bude zohledněno v rámci kázeňské pravomoci.

Žalovaný považoval úvahu vyjádřenou v prvostupňovém rozhodnutí ohledně toho, že došlo k porušení služební povinnosti zvlášť závažným způsobem, za logickou a odpovídající důkazům a okolnostem případu. Žalobce navíc porušil i služební přísahu, konkrétně povinnost ukázněnosti celníka a prokázal nedostatečně odpovědný přístup k výkonu služby. Přitom služební poměr celníka je pracovněprávní vztah, který klade zvýšené nároky na dodržování povinnosti zaměstnanci; na celní správě jako zaměstnavateli, který plní důležité úkoly státu, nelze spravedlivě požadovat, aby porušování povinností tolerovala. Skutkové okolnosti byly dostatečně prokázány a žalovaný nehledal, že by prvostupňové rozhodnutí mělo věcné nebo formální vady.

Žalobce napadl rozhodnutí generálního ředitele GŘC žalobou a domáhal se, aby jej městský soud zrušil. Uvedl, že během služby, tedy před provedením zkoušky, nevykazoval žádné známky opilosti a ani sám na sobě žádný vliv alkoholu nepozoroval. Měl tedy za to, že je služby plně schopen a že požití alkoholu předcházejícího dne nemůže již mít vliv na plnění jeho povinností. Tento jeho subjektivní předpoklad potvrzuje i skutečnost, že po provedené zkoušce byl, na rozdíl od některých svých kolegů se stejně pozitivním testem, ponechán ve službě a sloužil se zbraní až do konce své směny; krevní zkouška nebyla provedena. Žalovaný hodnotil počínání žalobce i přes uvedení skutečnosti jako porušení pracovní kázně zvlášť závažným způsobem a v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že je irrelevantní, jak vysoký obsah alkoholu v krvi žalobce měl, protože sebemenší zjistitelná koncentrace je naplněním definice „pod vlivem alkoholu“. S takovým výkladem zákona, resp. s konstatováním, že i pouhá přítomnost alkoholu v těle je porušením pracovní kázně, však žalobce nemůže souhlasit. Přístup žalovaného by znamenal, že bude trestat stejným způsobem člověka, který má hladinu alkoholu daleko vyšší a způsobenou jednáním v přímém úmyslu, a člověka, který o své hladině alkoholu v krvi ani neví, což mimo jiné odporuje i trestání za požití alkoholu i v jiných případech. Žalobce měl zjevně v těle hladinu alkoholu, která byla pro něj subjektivně nerozpoznatelná a jeho zavinění se váže jen ke skutečnosti, že neodhadl rychlost odbourávání alkoholu. Žalobce uvedl, že může také prokázat, že v jiných případech stejného provinění postupoval žalovaný jiným způsobem

a připustil tak nerovnost v zacházení se zaměstnanci, která mu je uložena ustanovením §1 zákoníku práce.

Žalobce připustil, že porušil zákony, poukazoval však, že přesně nezjištěná hladina alkoholu v krvi, způsobená zbytkovým alkoholem, nemůže být posuzována jako hrubé porušení pracovní kázně, zejména když byl po dechové zkoušce ponechán na pracovišti. Následek porušení povinnosti musí být úměrný provinění a veškerá provinění zaměstnanců musí být posuzována dle stejných měřítek. V případě žalobce přistoupil žalovaný rovnou k propuštění ze služebního poměru, byť měl k dispozici celou řadu sankčních nástrojů; žalobce zdůraznil, že se jednalo o jeho vůbec první provinění.

Pokud jde o pracovníci, která po provedení dechové zkoušky ponechala žalobce ve službě do konce směny, žalobce uvedl, že nese odpovědnost za její jednání, když činila úkon za žalovaného, a argumentace žalovaného o tom, že bude kárně potrestána, nemůže obstát. Celou záležitost propuštění ze služebního poměru chápe žalobce snahu žalovaného zbavit se v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie přebytečných zaměstnanců a šetřit mzdové náklady.

Městský soud žalobu zamítl. Považoval za podstatné, že k porušení služebních předpisů, tzn. porušení povinnosti uložené v ustanovení § 135 odst. 4 písm. e) zákoníku práce a služební přísahy, došlo zvláště závažným způsobem ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, a to shora popsaným jednáním. Žalobce si musel být svého protiprávního jednání vědom, protože dne 9. 4. 2004 v ranních hodinách po delší dobu (mezi 7.00 a 8.30 hod.) požíval alkoholické nápoje. Bez přiměřených důvodů se spoléhal, že nemůže ohrozit zákonem chráněné zájmy, tj. služební povinnost celníka a služební přísahu. Pro závěr, že množství požitého alkoholu nebylo zanedbatelné, svědčí podle městského soudu opakované výsledky dechové zkoušky provedené dne 9. 4. 2004 ve 23.30 hod. a cca v 24.00 hod., jakož i vyjádření žalobce ze dne 10. 4. 2004, když v závěru šetření v 3.15 hod. připustil ve svém dechu alkohol. Proto považoval městský soud právní hodnocení správního orgánu za zákonné.

K námitce žalobce poukazující na princip rovnosti před zákonem městský soud uvedl, že tento princip nevylučuje individuální posouzení každého jednotlivého případu ze všech jeho hledisek, což ve svém důsledku znamená, že v obdobných věcech mohou být vydána odlišná rozhodnutí; v případě žalobce bylo jednání posouzeno jako jednání porušující předpisy zvláště závažným způsobem.

Jestliže byl žalobce v inkriminované době ponechán ve službě (se zbraní), nemělo to vliv na rozhodování o jeho setrvání ve služebním poměru. Žalobce svým jednáním porušil služební povinnost zvláště závažným způsobem a za toto jednání byl zákonem předepsaným způsobem postižen. Služební funkcionář, který ponechal žalobce ve službě, nenese odpovědnost za žalobcovo protiprávní jednání a v jeho pravomoci ani není, aby s žalobcem ukončil služební poměr v případě, že zjistil porušení služebních předpisů. Případné pochybení tohoto služebního funkcionáře není předmětem tohoto řízení.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce včas podanou kasační stížností, již se domáhá jeho zrušení. Namítl, že napadané rozhodnutí vychází z jednoduchého závěru, že samotné zjištění alkoholu v organismu žalobce je naplněním hrubého porušení pracovní kázně, což představuje nebezpečnou paušalizaci jednání bez přihlédnutí ke konkrétnostem daného případu. Žalobce zopakoval, že v jeho případě se jednalo o alkohol zbytkový,

tj. alkohol, který často zůstává v těle podstatně déle než si člověk uvědomuje, a že na jeho jednání a konání služby to žádný viditelný vliv nemělo. Žalobce zdůraznil, že nekonzumoval alkohol na pracovišti.

Žalobce zpochybnil též závěr městského soudu, že byl-li po provedení pozitivní dechové zkoušky ponechán ve službě, nemá to na samotné provinění vliv, resp. to má význam jen, pokud jde o kázeňské hodnocení pracovníka, který jej ve službě ponechal. Dne 9. 4. 2004 byl zjištěn alkohol i u jeho pracovních kolegů a ti byli posláni ze služby domů. Není tedy pravda, že pracovník, který alkohol kontroloval, nechal žalobce ve službě omylem a že nevyvodil patřičné důsledky; tímto úkonem daný pracovník vyhodnotil schopnost žalobce konat práci a být činný v další službě.

Žalobce chápe princip ochrany společnosti před následky konzumace alkoholu, který se odráží i v předpisech aplikovaných na daný případ, a chápe své provinění. Nicméně nesouhlasí s tím, že žalovaný zvolil nejkrajnější řešení, jež hluboce zasáhlo jeho samého a členy jeho rodiny. Celou záležitost i nadále vnímá jako snahu žalovaného zbavit se v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie přebytečných zaměstnanců. Výklad městského soudu považuje za úřednický, bez snahy hledat smysl jednotlivých zákonných ustanovení.

Žalovaný nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, protože daná věc byla v řízení o žalobě městským soudem náležitě posouzena.

Žalobce výslovně neuvedl, které důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. v kasační stížnosti uplatňuje; ze shora popsanych námitek je však zřejmé, že namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a to konkrétně otázky, zda pouhá přítomnost alkoholu v krvi žalobce představovala porušení služební povinnosti a služební přísahy zvlášť závažným způsobem, takže byl dán důvod propuštění podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, a že vůči němu nemohlo být užito nástrojů s nižší intenzitou zásahu do jeho postavení. Stejně jako v žalobě namítal žalobce i v kasační stížnosti, že došlo k paušalizaci jednání a že nebylo přihlédnuto ke konkrétním okolnostem jeho případu, tedy konkrétně k tomu, že se v jeho případě jednalo pouze o zbytkový alkohol, že přítomnost alkoholu byla zjištěna dechovou zkouškou a nikoli též krevním testem, a že v jeho případě byl po provedení dechové zkoušky ponechán ve službě se zbraní do konce své směny.

Nejvyšší správní soud odkazuje na své rozhodnutí ze dne 20. 10. 2004 č.j. 1 As 10/2003 - 58, zveřejněné pod č. 625/2006 Sb. NSS, v němž uvedl, že *základem pro úsudek o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je úsudek o obsahu a rozsahu neurčitěho právního pojmu „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“. Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvlášť závažného porušení. ... Úkolem soudu při přezkumu ve správním soudnictví je kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil a vlastní úvahou obsah neurčitěho právního pojmu vymezil a jím pak poměřil jednání žalobce a posoudil, zda takové jednání naplnilo či nenaplnilo svou intenzitou znaky takto vymezeného zvlášť závažného porušení služební přísahy, neboť by tak soud nepřipustným způsobem zasáhl do diskrečního práva žalovaného. Soud však musí mít možnost*

přezkoumat, zda interpretace a aplikace takového pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění nejsou s těmito podklady v logickém rozporu. Jestliže rozhodnutí správního orgánu takový přezkum neumožňuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Městský soud se však v napadeném rozsudku zabýval pouze existencí zavinění na straně žalobce, pokud jde o porušení služební povinnosti a služební přísahy, když konstatoval, že žalobce bez přiměřených důvodů spoléhal, že zákonem chráněné zájmy neohrozí a neporuší. Svůj závěr o tom, že množství alkoholu, které žalobce požil, „nebylo zanedbatelné“, opřel o výsledky opakované dechové zkoušky a odkaz na protokol o podání vysvětlení, v němž žalobce v 3.15 hod. dne 10. 4. 2004 „připustil ve svém dechu alkohol“. Nezabýval se otázkou, zda žalobcovo jednání skutečně představovalo jednání porušující služební povinnost a přísahu zvláště závažným způsobem ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru; uvedl pouze, že takto bylo jednání v případě žalobce posouzeno. Námitkou, zda nebylo v případě žalobce na místě použít jiných nástrojů, například řešení jednání žalobce jako kázeňského přestupku s uložením kázeňského trestu, se městský soud rovněž nezabýval.

K žalobní námitce ohledně porušení principu rovnosti zacházení zakotvené v § 1 zákoníku práce městský soud uvedl úvahu o tom, že princip rovnosti před zákonem nevylučuje individuální posouzení každého jednotlivého případu ze všech jeho hledisek. Žalobce touto námitkou opakovaně poukázal na to, že po pozitivní dechové zkoušce měli být jiní jeho kolegové posláni ze služby domů.

Městský soud zhodnotil, že ponechání žalobce ve službě nemělo vliv na posouzení jeho jednání, a tato skutečnost může být hodnocena pouze v rámci kázeňské odpovědnosti příslušného funkcionáře. Je nepochybně pravdou, že za ponechání osob ve službě se zbraní, pokud k tomu dojít nemělo, nese odpovědnost příslušný funkcionář. Městský soud však nezkoumal, proč příslušný funkcionář, případně kontrolu provádějící osoby, o setrvání žalobce ve službě se zbraní do konce směny rozhodl, a zda tato okolnost může svědčit o tom, že žalobce přes pozitivní dechovou zkoušku byl fakticky uznán za služby se zbraní schopného.

Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud své závěry dostatečně nezdůvodnil a Nejvyšší správní soud tak nemohl napadený rozsudek přezkoumat.

Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, zveřejněný pod č. 589/2005 Sb. NSS; srov. např. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; oboje dostupné na www.nssoud.cz).

Podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu i bez návrhu, je-li toto rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V tomto případě tak Nejvyšší správní soud učinil pro nedostatek důvodů rozhodnutí, což vylučuje, aby se zabýval meritem věci.

Městský soud je zde vyjádřeným právním názorem vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení by se měl náležitě vypořádat se všemi žalobními námitkami. Především by měl přezkoumat zda správní orgán vyložil a aplikoval pojem zvlášť závažného porušení služební povinnosti a služební přísahy v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí, o tom, že se takového porušení služební povinnosti žalobce dopustil, správní orgán soustředil, a zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění nejsou s těmito podklady v logickém rozporu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. března 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu