



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. JUDr. Vladimírem Hamplem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 4, Nový Jičín, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2008, č. j. 6 Ca 122/2005 – 38,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 18. 3. 2005, č. j. 2005/1227/40, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Ostrava ze dne 17. 1. 2005, č. j. 512/05-1401-11. Tímto rozhodnutím byl žalobce propuštěn ze služebního poměru pro porušení služební povinnosti úmyslně zvlášť závažným způsobem, a to za čin, kterého se žalobce dopustil tím, že jako vedoucí kontrolní skupiny nesplnil příkaz ředitele Celního úřadu Nový Jičín ze dne 9. 10. 2003, č. NK 007-03-0463, když neprovedl řádně a svědomitě následnou kontrolu za účelem ověření správnosti údajů v JCD č. 10471053-09467-4 u osoby R. N., M. K., F., IČ: X. Závěrečný kontrolní protokol žalobce antedatoval a podepsal osobně jménem kontrolované osoby, aniž ji s jeho závěry seznámil. Kontrolní protokol žalobce kontrolované osobě nepředal, ani jí ho nedoručil, čímž se tento protokol stal procesně neplatným a neúčinným. Ředitele Celního úřadu Mošnov vědomě nesprávně informoval, že následná kontrola byla ukončena, a to s negativním výsledkem. Tímto jednáním žalobce porušil služební povinnosti stanovené v § 28 odst. 1 písm. a) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění

pozdějších předpisů (dále „zákon o služebním poměru“), a byl proto propuštěn ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu v níž namítal, že žalovaný neuznal a odmítl žalobcem zdůrazňované skutečnosti, které jsou podle něj rozhodné pro posouzení věci. Za tyto skutečnosti považoval žalobce zejména to, že se k vytýkanému jednání sám doznal, a tím umožnil žalovanému odhalit vytýkané skutečnosti, svého jednání litoval a projevil snahu po nápravě. Jako další podstatné skutečnosti pro posouzení věci žalobce uvedl svůj dosavadní řádný výkon služby od počátku služebního poměru (dne 1. 9. 1986), a dále to, že byl dosud ve služebním hodnocení hodnocen na velmi dobré úrovni a nebyl nikdy kázeňsky trestán. Žalobce uvedl, že k jeho jednání přispěl nápor práce v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a rovněž to, že se od dubna 2004 musel jako vedoucí oddělení věnovat jedenácti podřízeným a pracovat nad rámec pracovní doby. Žalobce konstatoval, že ačkoli zákon o služebním poměru přímo nepočítá s hodnocením polehčujících okolností případu, měl žalovaný k takto významným okolnostem (úplné doznání žalobce, jeho upřímná lítost a snaha své jednání napravit, dosavadní řádný výkon služby) při hodnocení závažnosti kázeňského přestupku přihlídnout. Podle žalobce je však žalovaný uznal za právně bezvýznamné při úvaze o závažnosti kázeňského přestupku a použil nepřiměřeně nejprísnejší sankci, když jej jednak propustil ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, a jednak s účinky propuštění dnem doručení rozhodnutí podle § 108 odst. 3 tohoto zákona. Dále uvedl, že nesouhlasí s tím, že zabránil zjištění porušování celních předpisů při dovozu zboží. V daném případě se jednalo o kontrolu následnou, která proběhla poté, co bylo zboží již kontrolováno při prvotní kontrole a propuštěno do volného oběhu zboží dne 30. 6. 2003, a následná kontrola tak již nemohla zjistit fyzický stav zboží. Kontrola provedená žalobcem měla zjistit, zda již propuštěné zboží (molitan) mohlo objemově naplnit deklarovaný počet beden a kontejnerů. Rozhodujícím důkazem byl podle žalobce dotaz na společnost Gumotex Břeclav, který potvrdil, že bylo dané zboží řádně deklarováno a podstata následné kontroly tím byla vyřešena. Na podstatě a výsledku následné kontroly, podle žalobce již závěrečný protokol nemohl nic změnit a nevznikl proto žádný škodlivý následek a nebyl ohrožen chráněný zájem státu, neboť vzhledem k uvedenému zjištění výsledek kontroly potvrdil správnost postupu při prvotním propuštění zboží do volného oběhu. Žalobce dále uvedl, že nezmařil provedení kontroly, neboť žalovaný mohl v kontrole pokračovat, protože vzhledem k tomu, že závěrečný protokol nebyl doručen kontrolované osobě, kontrola nebyla dokončena. Navíc vzhledem k tomu, že datum původní kontroly bylo dne 30. 6. 2003, měl žalovaný nadále možnost kontrolu provést, neboť mu zákon umožňuje provést kontrolu kdykoli po dobu tří let od propuštění zboží do volného oběhu. Z uvedeného žalobce dovodil, že žalovaný důsledky jeho jednání žalobce účelově zvýraznil a dedukoval závěry, které nemají oporu ve skutkových zjištěních. Žalobce navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 4. 2008, č. j. 6 Ca 122/2005 – 38, žalobu zamítl a nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění soud konstatoval, že námítky žalobce týkající se toho, že žalovaný nepřihlédl k žalobcem zmiňovaným významným okolnostem (doznání se k jednání, projevená lítost, snaha o nápravu, dosavadní řádný výkon služby), nemají oporu v zákoně o služebním poměru.

Soud uvedl, že podle § 106 odst. 1 písm. d) citovaného zákona může být policista (celník) propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnosti zvlášť závažným způsobem. Z uvedeného ustanovení soud dovodil, že je na příslušném funkcionáři, aby zhodnotil, zda konkrétním jednáním policisty došlo k porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvlášť závažným způsobem, a zákon nestanoví, že by mělo být přihlédnuto k předcházejícímu výkonu služby či k doznání a projevu účinné lítosti. Jediným hlediskem je zde porušení služební přísahy či služební povinnosti zvlášť závažným způsobem. Soud uvedl, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru není rozhodnutím o uložení kázeňského trestu, jak uvádí žalobce, ale je opatřením, kterým je reagováno na zjištěné porušení služební přísahy nebo služební povinnosti, které je takového rázu, že již není přípustné setrvání dané osoby, která se jednání dopustila, ve služebním poměru. Nelze tak považovat za porušení zákona, jestliže v daném případě žalovaný nepřihlédl k okolnostem, jež žalobce považuje za významné okolnosti případu. Co se týče posouzení zjištěných skutečností, žalovaný podle soudu nevybočil z mezí daných zákonem o služebním poměru, když dospěl k závěru, že podmínky pro propuštění žalobce ze služebního poměru stanovené v § 106 odst. 1 písm. d) tohoto zákona byly naplněny. Žalobce v souvislosti s příkazem provést následnou kontrolu daného případu nepostupoval řádně a dopustil se několikanásobného porušení služebních povinností (neúplné provedení následné kontroly, nepředání zjištěných poznatků k dalšímu šetření, antedatování závěrečného kontrolního protokolu a jeho podepsání jménem kontrolované osoby, nesprávné informování o výsledku následné kontroly). Podle názoru soudu se skutečně jedná o takový rozsah a charakter porušení služebních povinností, že je na místě zjištěné jednání hodnotit jako porušení služební povinnosti zvlášť závažným způsobem. V této souvislosti soud přisvědčil názoru žalovaného, že nedostatečné provedení následné kontroly má dopad na řádné prověření okolností předmětného dovozu zboží a pro posouzení věci není rozhodné, zda lze pochybení žalobce napravit, či nikoli. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného je uvedeno, jakými úvahami byl žalovaný veden při závěru, že popsáním jednáním žalobce porušil služební povinnost zvlášť závažným způsobem, napadené rozhodnutí tedy soud nepovažoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z výše uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal, že Městský soud v Praze pochybil při právním hodnocení věci, když kvalifikoval jednání, kterého se měl stěžovatel dopustit, jako jednání naplňující podmínky ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Podle názoru stěžovatele není možné na základě objektivního posouzení věci dospět k právnímu závěru, že jsou splněny podmínky tohoto ustanovení zákona, neboť se nejedná o zvlášť závažné o porušení služební povinnosti. Stěžovatel uvedl, že ačkoli zákon o služebním poměru výslovně neukládá funkcionáři vyhodnocujícímu porušení služební povinnosti, aby hodnotil i další skutečnosti, například postoj stěžovatele k samotnému jednání (doznání a projev lítosti), dopady tohoto jednání na další řízení, plnění služebních povinností v rámci celého trvání služebního poměru, ale na druhou stranu ani takové hodnocení výslovně nezakazuje. S ohledem na obecnou zásadu, že skutkové a zejména právní otázky mají být hodnoceny komplexně s přihlédnutím ke všem aspektům věci, nelze než spravedlivě požadovat po funkcionáři, aby při hodnocení toho,

zda jsou splněny podmínky pro ukončení služebního poměru, vyhodnotil nejen samotné jednání, ale i další skutečnosti vztahující se jednak k jednání samotnému a jednak k jeho služební minulosti, postoji k věci, pohnutce, apod. Stěžovatel uzavřel, „že užití ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) z. č. 186/1992 Sb. je opatřením naprosto výjimečným, které by mělo být užito v podstatě jen v případech, kdy závažnost jednání policisty nebo celníka, případně jeho důsledky a další okolnosti svědčí o tom, že se jedná o nenapravitelné důsledky, kdy bylo osvědčeno, že není důvodný předpoklad k tomu, že jiné opatření by vedlo k tomu, aby se u konkrétní osoby již nestalo něco obdobného, kdy i skutečnosti na straně osoby, o které je rozhodováno, svědčí o tom, že jsou u takové osoby dány sklony k porušování služebních povinností a minulá opatření se neshledala s pozitivním účinkem.“ Žádné takové závěry se podle stěžovatele z jeho jednání nedají vyvodit a užití takto nepřiměřeně přísného a výjimečného opatření, kterým je okamžité ukončení služebního poměru jak pro stěžovatele, tak pro jeho nejbližší, je podle jeho názoru v rozporu s § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru i se základními pravidly spravedlnosti, na kterých principiálně stojí právní řád. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k novému projednání.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že s důvody uvedenými v kasační stížnosti nesouhlasí a trvá na tom, že jednání stěžovatele svou intenzitou splňovalo kritéria zvláště závažného porušení služebních povinností a přijaté personální opatření bylo adekvátní okolnostem případu. Žalovaný nesouhlasil s argumentací stěžovatele, že projevená lítost, doznání a dosavadní řádný výkon služby snižují závažnost jeho provinění na takovou míru, že se již nejedná o porušení zvláště závažné. Žalovaný dodal, že se stěžovatel nemůže domáhat konkrétního zhodnocení porušení služebních povinností funkcionářem s tím, že je pouze na tomto funkcionáři, aby posoudil závažnost situace. Podle žalovaného ji v dané věci posoudil správně, když učinil závěr, že jsou dány důvody pro propuštění ze služebního poměru. Z těchto důvodů žalovaný souhlasil s výrokem Městského soudu v Praze a kasační stížnost nepokládal za důvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolával důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle citovaného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že stěžovatel byl příkazem ředitele Celního úřadu Nový Jičín se sídlem v Mošnově ze dne 9. 10. 2003, č. NK 007/03/0463 v souladu s § 127 zákona č. 13/1993 Sb., pověřen jako vedoucí kontrolní skupiny k provedení následné kontroly za účelem ověření správnosti údajů uvedených v JCD č. 10471053-09467-4 u osoby R. N., M. K., F., IČ: X.

Dne 30. 6. 2003 podala kontrolovaná osoba R. N. písemné celní prohlášení na jehož základě požadovala propuštění zboží do režimu volného oběhu a to mimo jiné i molitan o celkové hmotnosti 11 380 kg. Toto zboží bylo dopraveno v režimu tranzitu a to v jednom kontejneru o objemu 80 m³. Účelem následné kontroly bylo dodatečně zjistit, zda údaje

uvedené v celní deklaraci odpovídají skutečnosti, tedy zda bylo možné přepravit 11 380 kg molitanu v daném kontejneru.

V rámci této kontroly byla kontrolovaná osoba vyzvána dne 12. 12. 2003 výzvou č. 6752/03-0463-08 k předložení obchodních a účetních písemností vážících se k tomuto případu. Téhož dne provedl stěžovatel šetření na internetu, jímž zjišťoval, zda bylo technicky možné deklarované zboží přepravit v daném kontejneru, přičemž dospěl k názoru, že z doložené dokumentace zboží není možné odhadnout typové zařazení a druh dovezeného materiálu, z něhož byl molitan vyroben, a nebylo tak možné učinit jakýkoliv závěr týkající se jeho objemového množství. Dalším úkonem v rámci této kontroly byl telefonický hovor stěžovatele s pracovníkem společnosti Gumotex Břeclav panem F. dne 6. 1. 2004. Cílem tohoto hovoru bylo zjištění odborného názoru osoby zabývající se výrobou molitanu, zda je možné dané množství molitanu převézt v kontejneru o daném rozměru. Podle jeho sdělení toto běžně možné není, nicméně ve zvláštních případech je možné na žádost zákazníka vměstnat 100 a více kg do 1 m³. Z tohoto zjištění učinil stěžovatel závěr, že v daném případě by musel balík s molitanem o rozměru 1 m³ mít hmotnost 150 kg a přestože to nebývá běžné, je to fakticky možné. Dále byla tato kontrola provedena ústním jednáním podle § 12 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dne 19. 4. 2004, uvedeným v protokolu č. j. 2147/04-0463-08, s kontrolovanou osobou. Jeho obsahem byl dotaz, zda byly údaje o zboží správně deklarovány a jakým způsobem bylo se zbožím následně nakládáno. Z tohoto ústního jednání vyplynulo, že kontrolovaná osoba odevzdala veškeré účetní doklady na finančním úřadu ve Frýdku - Místku a žádné další dokumenty nemá, v daném případě figurovala pouze jako příjemce zboží, zajistila proclení zboží pro osobu organizující obchod, kterou znal jen pod přízviskem „Pepa“, a nemá povědomí o tom, jakým způsobem bylo se zbožím následně nakládáno. Konečně byl vydán závěrečný protokol následné kontroly, který vypracoval stěžovatel a v němž uzavřel, že následná kontrola na podkladě výše uvedených skutečností nedospěla k zjištění porušení celních předpisů, tato kontrola tak dospěla k negativnímu výsledku. Tento protokol byl datován ke dni 15. 7. 2004, č. j. NK 007-03-0463, a podepsán stěžovatelem, jakožto vedoucím skupiny následné kontroly, dále kontrolovanou osobou a svědkem panem R. K..

Podle služebního záznamu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 7864/04-0463-010, bylo tohoto dne zjištěno v osobním počítači stěžovatele, že dokument závěrečného kontrolního protokolu s R. N. byl vytvořen 20. 5. 2004 a poslední změna a tisk dokumentu byly provedeny dne 18. 11. 2004. Téhož dne bylo provedeno ústní jednání s R. N., při kterém tento prohlásil, že ústního jednání dne 19. 4. 2004 byl přítomen a trvá na jeho obsahu, ovšem nebyl si vědom, že by se účastnil vypracování závěrečného protokolu ze dne 15. 7. 2004, č. j. NK 007-03-0463, a popřel pravost svého podpisu na tomto protokolu. Dne 29. 12. 2004 podal stěžovatel vyjádření k následné kontrole, ve kterém uvedl, že protokol ze dne 15. 7. 2004 vypracoval osobně za přítomnosti svědka pana K. a kontrolované osoby R. N.. S protokolem následně seznámil stěžovatel svědka a kontrolovanou osobu a tito se pak do protokolu podepsali, ovšem ne 15. 7. 2004, ale v pozdějším termínu. Datum 15. 7. 2004 zde stěžovatel uvedl, aby opticky zkrátit dobu mezi posledním úkonem a závěrečnou zprávou. Na dotaz, proč nebyl s výsledkem kontroly seznámen ředitel celního úřadu, odpověděl stěžovatel, že nebylo obvyklé, aby byl ředitel s výsledky následných kontrol seznamován. Stěžovatel byl v rámci podání vysvětlení seznámen s výpovědí R. N. z téhož dne 29. 12. 2004, ve které mimo jiné uvádí,

že jeho podpis na závěrečném protokolu ze dne 15. 7. 2004 není psán jeho rukou a že tento protokol nepřevzal ani mu nebyl doručen. Současně byl stěžovateli předložen lístek, který byl nalezen ve spise, o velikosti cca 10 x 8 cm, na němž jsou uvedeny dva podpisy odpovídající podpisům R. N. V reakci na tyto skutečnosti stěžovatel prohlásil, že lístek s podpisy nikdy neviděl a pokud budou změněny otázky, pak vypoví, že R. N. nebyl vypracování závěrečné zprávy dne 15. 7. 2004 přítomen, současně požádal o možnost „nového“ doručení závěrečného protokolu kontrolované osobě. Stěžovatel naléhal, ať dojde ke změně odpovědi v protokolu a důkazní prostředek lístek o velikosti 10 x 8 cm se dvěma podpisy nechtěl vrátit, se slovy *„to ho tady mám sníst, když tam uvedu, že jsem to podepsal, tak je to můj konec“*.

Dne 17. 1. 2005 podal stěžovatel vysvětlení uvedené v protokolu č. j. 432/05-1401-10. Zde uvedl, že závěrečný protokol ze dne 15. 7. 2004, č. j. NK 007-03-0463, vyhotovil dne 18. 11. 2004 a podepsal jej jménem R. N.. Toto své jednání vysvětlil tím, že vzhledem ke vstupu České republiky do Evropské unie, měl mnoho jiných pracovních úkolů, tak vyhotovení závěrečného protokolu odkládal, a teprve až byl upozorněn na neukončení následné kontroly, jal se ji dokončit. Co se týče zfalšování podpisu R. N., ospravedlňoval je tím, že dotyčného několikrát bezvýsledně telefonicky vyzýval k podpisu zápisu, a tak se s ohledem na problematičnost kontaktování této osoby a negativního výsledku kontroly samé rozhodl podepsat závěrečnou zprávu na místo něj. Stěžovatel uvedl, že daným jednáním neměl v úmyslu poškodit zájem státu ani kontrolované osoby, ale jen dokončení následné kontroly, a že svého činu lituje.

Dne 17. 1. 2005 bylo Celním ředitelstvím v Ostravě se stěžovatelem zahájeno řízení ve věcech služebního poměru pod č. j. 432/04-1401-10 pro nesplnění základních povinností celníka. Tohoto činu se dopustil tím, že nesplnil příkaz ředitele Celního úřadu Mošnov ze dne 9. 10. 2000 hrubým způsobem nedodržel zásady a podmínky vyhotovení závěrečného kontrolního protokolu, když tento vědomě antedatoval a zfalšoval podpis kontrolované osoby a protokol nepředal ani neodeslal, čímž se tento stal procesně neplatným a neúčinným. Téhož dne 17. 1. 2005 bylo ředitelem Celního ředitelství v Ostravě z výše uvedených důvodů vydáno rozhodnutí č. j. 512/05-1401-11, jímž byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru pro porušení služebních povinností úmyslně zvláště závažným způsobem podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, a to dnem doručení tohoto rozhodnutí podle § 108 odst. 3 citovaného zákona.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 29. 1. 2005 odvolání, v němž se domáhal zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, či změny napadeného rozhodnutí se závěrem o uložení kázeňského trestu podle § 33 odst. 1 zákona o služebním poměru. Odvolání odůvodnil tím, že ředitelem Celního úřadu v Ostravě nebylo přihlédnuto ke skutečnostem, které byly podle stěžovatele v rozhodování o propuštění ze služebního poměru pro porušení služebních povinností zvláště závažným způsobem podstatné. Zejména poukázal na to, že se k vytýkanému jednání doznal, svého jednání litoval a projevil snahu své jednání napravit. Na omluvu svého jednání stěžovatel uvedl, že se tohoto zkratkového jednání dopustil mimo jiné proto, že se pokoušel kontrolovanou osobu R. N. několikrát telefonicky kontaktovat, aby jej vyzval k seznámení a podpisu protokolu, ale bezvýsledně. Poté se stěžovatel s R. N. v létě 2004 náhodně setkal v prostorách celního úřadu a ústně jej seznámil s výsledky kontroly, přičemž jej vyzval

k podepsání závěrečného protokolu. Na tuto výzvu stěžovateli R. N. odpověděl, že již o protokol nemá zájem, že nic přebírat nebude a ať si daný protokol podepíší sami. Stěžovatel uvedl, že po tomto vyjádření R. N. spolu s negativním výsledkem kontroly samé, dospěl k přesvědčení, že nebude poškozen zájem státu, ani kontrolované osoby, jestliže kontrolu uzavře, a protokol vytiskl, antedatoval a podepsal jménem R. N. Na podkladě výše uvedených souvislostí stěžovatel konstatoval, že při podřazení jednání stěžovatele pod § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, mělo být rovněž přihlédnuto k těmto skutečnostem, zejména k tomu, že ke svému jednání nebyl veden zlým úmyslem a neměl z něj žádný prospěch. Dále poukázal též na délku svého služebního poměru a doposud řádné plnění služebních povinností. Vzhledem k těmto skutečnostem považoval stěžovatel rozhodnutí za nepřiměřeně tvrdé. Konečně stěžovatel tvrdil, že je před rozhodnutím o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru nutné v důsledku dodržení právní zásady presumpce neviny vydání předchozího výroku o zavinění celníka pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu.

Rozhodnutím ze dne 18. 3. 2005, č. j. 2005/1227/40, žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí ředitele Celního ředitelství v Ostravě ze dne 17. 1. 2005, č. j. 512/05-1401-11. V odůvodnění žalovaný uvedl, že je nepochybné, že se stěžovatel daného činu dopustil a předmětem odvolání je toliko právní posouzení jednání stěžovatele. Žalovaný konstatoval, že jednání stěžovatele tvořené několika skutky, které jsou samy o sobě porušením služebních povinností, společně tvoří provinění, které lze ve své intenzitě považovat za zvláště závažné porušení služebních povinností. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením stěžovatele, že jeho jednáním nedošlo k poškození celní správy. V daném případě totiž měla celní správa naléhavý zájem na řádném prošetření daného případu, kdy zde existovalo důvodné podezření, že zboží deklarované v JCD č. 10471053-09467-4 osobou R. N. neodpovídá zboží skutečně dovezenému, jelikož hmotnost deklarovaného dováženého molitanu oprávněně vyvolávala otázku, zda toto zboží lze, pokud jde o jeho objem, naložit a přepravovat v kontejneru o objemu 80 m² (správný údaj má být zřejmě 80 m³, pozn. soudu) a zda kontejner tedy neobsahoval něco jiného. Následná kontrola měla dané podezření pomoci objasnit, ale stěžovatel svým jednáním její účel zmařil, a zabránil tak eventuálnímu zjištění porušování celních předpisů při dovozu zboží a ohrozil tím chráněné zájmy státu. Okolnost, že stěžovatel svého činu lituje, žalovaný neuznal jako relevantní, neboť zákon o služebním poměru nezná lítost, jakožto polehčující okolnost, navíc uvedl, že tato okolnost nemůže na jednání samotném nic změnit. Konečně k námitce stěžovatele, že v rámci presumpce neviny by mělo být nejprve vyneseno pravomocné rozhodnutí o vině, žalovaný poznamenal, že tento požadavek nemá oporu v zákoně o služebním poměru, a rozhodnutí o ukončení služebního poměru je v této souvislosti plně v pravomoci funkcionáře, který není ve svém rozhodování vázán předchozím výrokem o vině. Z těchto důvodů nepovažoval žalovaný odvolání za důvodné.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona může být policista propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem.

Podle § 28 odst. 1 zákona o služebním poměru je policista (celník) povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy; plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen, vykonávat svědomitě a řádně službu podle svých sil, znalostí a schopností, ohlásit svému nadřízenému závady a nedostatky, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby, dodržovat při výkonu služby pravidla zdvořilosti.

Z hlediska skutkových zjištění bylo v průběhu správního řízení prokázáno a mezi účastníky řízení o tom ani nebylo sporu, že se stěžovatel dopustil pochybení tím, že v rámci následné kontroly antedatoval dne 18. 11. 2004 vyhotovení závěrečného protokolu ze dne 15. 7. 2004 a protokol podepsal jménem kontrolované osoby R. N., přičemž protokol této osobě nepředal, čímž se stal protokol procesně neplatným a neúčinným. Tímto svým jednáním se dopustil porušení základní služební povinnosti, jak je stanovena v § 28 odst. 1 zákona o služebním poměru. Spornou otázkou mezi stranami tak nejsou skutková zjištění, nýbrž právní posouzení skutkového stavu, jakožto jednání svým charakterem a intenzitou naplňujícího kritéria zvláště závažného porušení služební povinnosti, jak jsou uvedena v § 106 odst. 1 písm. d) citovaného zákona. Centrální otázkou při posouzení právní povahy daného skutkového stavu je interpretace pojmu „zvláště závažné porušení služební povinnosti“.

Soud není z povahy věci pověřen vstupovat do diskreční pravomoci správního orgánu, která je mu výslovně svěřena zákonem, a soudní přezkum tak nemá být další instancí ve správním řízení. 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. Určení významu neurčitěho právního pojmu, v daném případě pojmu „zvláště závažné porušení služební povinnosti“, však spadá do sféry právní, a soudu proto přísluší se touto otázkou zabývat a podrobit ji přezkumu. Soudu náleží zabývat se otázkou, zda výkladem neurčitěho právního pojmu nedošlo k porušení, či vybočení ze zákona, stejně jako zkoumat, zda jsou shromážděné podklady relevantní pro rozhodnutí správního orgánu a zda učiněné závěry nejsou s těmito podklady v rozporu. Není-li takový přezkum možný pro nedostatky v rozhodnutí či odůvodnění, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda správní orgán při podřazení daného skutkového stavu pod § 106 odst. 1 písm. d) nevybočil z mezí jemu stanovených zákonem, konkrétně zda adekvátně vyložil a subsumoval skutkový stav pod pojem „zvláště závažné porušení služební povinnosti“. Nejvyšší správní soud vycházel při posouzení věci ze svého dřívějšího rozsudku ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, ve kterém vyslovil mimo jiné názor, 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 zvláště 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 zvláště závažného porušení

či nikoliv.“. Nejvyšší správní soud konstatoval i v dalších případech, že při výkladu neurčitěho právního pojmu se musí správní orgán zabývat konkrétní skutkovou podstatou, stejně jako i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitěho neurčitěho pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeněho rozsahem neurčitěho pojmu zařadit (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 As 12/2007 – 85, rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 – 73, publ. pod č. 701/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 32/2007 – 83, všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Nelze však požadovat, aby správní orgán podal zcela úplnou a dostatečnou definici neurčitěho právního pojmu. Takováto vyčerpávající definice by ani nebyla v souladu se záměrem zákonodárce, který užitím neurčitěho pojmu v textu zákonné normy záměrně nechává relativně flexibilní prostor pro uvážení správního orgánu. Kdyby správní orgán vyčerpávajícím způsobem vymezil rozsah pojmu a takovéto vymezení by mělo nést nároky obecné definice, pod jejíž rozsah by mělo být do budoucna možné podřadit veškerá v úvahu přicházející skutková zjištění, pak by správní orgán takto podal autoritativní definici, která by šla nad rámec zákonné pravomoci správního orgánu a byla by ve své podstatě proti záměru zákonodárce, který záměrně ponechal určitý pružný prostor pro vymezení neurčitěho právního pojmu. Požadavek na vymezení neurčitěho právního pojmu je tak třeba vnímat jakožto rámcové vymezení, které má funkci zajištění určité zřejmosti toho, v čem správní orgán spatřuje rozsah tohoto pojmu, jeho účelem je zabránit libovůli při konfrontaci neurčitěch pojmů a konkrétních skutkových zjištění. Jedná se tedy o určité stanovení rámcových obsahových mantinelů, nikoli o rigorózní definici.

V daném případě správní orgán prvního stupně (v rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Ostrava ze dne 17. 1. 2005) konstatoval, že jednání stěžovatele nabylo takové intenzity, že je lze považovat za zvlášť závažné porušení služební povinnosti, z důvodu neprovedení následné kontroly řádně a svědomitě. Jednání pro něž byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru bylo správním orgánem prvního stupně vymezeno tak, že „*pan J. P. jako vedoucí kontrolní skupiny na základě Příkazu ředitele Celního úřadu Nový Jičín se sídlem v Mošnově, p Ing. J. G. ze den 9. 10. 2003 č. NK 007/03/0463 nesplnil tento příkaz, když následnou kontrolu podle ustanovení § 127 celního zákona č. 13/93 Sb., v platném znění, neprovedl řádně a svědomitě. Následná kontrola za účelem ověření správnosti údajů v JCD č. 10471053-09467-4 u osoby R. N., M. K., F., IČO X, jejímž zásadním úkonem bylo ústní jednání dle § 12 zákona č. 337 /92 Sb., v platném znění, neprovedl úplně a nepředal k dalšímu šetření závěry vyplývající z tohoto ústního jednání. Závěrečný kontrolní protokol pan P. antidatoval a podepsal osobně jménem kontrolované osoby – R. N. a ani ho s jeho obsahem neseznámil. Kontrolní protokol jmenovaný opatřil datem 15. 7. 2004, přestože inspekčním šetřením bylo prokazatelně zjištěno, že byl vytisknut 18. 11. 2004. Kontrolní protokol pan P. kontrolované osobě nepředal, ani jí ho nedoručil, čímž se tento stal procesně neplatným a neúčinným. Ředitele Celního úřadu Mošnov vědomě nesprávně informoval, že následná kontrola je ukončena, a to s negativním výsledkem. Jmenovaný porušil služební povinnosti stanovené § 28 odst. 1, písm. a) zákona č. 186/1992 Sb., v platném znění, úmyslně zvlášť závažným způsobem.*“.

Odvolací orgán (v rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 18. 3. 2005) pak doplnil, že intenzitu „zvlášť závažného porušení služební povinnosti“ v jednání stěžovatele spatřuje zvláště v tom, že „*Jednání odvolatele (stěžovatele, pozn.*

soudu) bylo tvořeno několika skutky, které při posouzení každého samostatně jsou porušením služebních povinností. Při jejich posouzení dohromady (i s ohledem na prodlení v provedení kontroly) lze dojít k závěru, že intenzita porušení služebních povinností je tím znásobena a dosahuje úrovně „zvlášť závažné“... odvolatel svým jednáním její (následné kontroly, pozn. soudu) účel zmařil (opětovné provedení kontroly s ohledem na časovou prodlevu jej již nemůže splnit), zabránil tak eventuelnímu zjištění porušování celních předpisů při dovozu zboží a ohrozil tak chráněné zájmy státu.“. Tímto obecnějším vymezením (kumulace více porušení povinností, zmaření účelu činnosti daného orgánu) tedy žalovaný vyhověl požadavku na rámcové vymezení neurčitěho právního pojmu. Daným jednáním se stěžovatel výrazně odchýlil od chování vyžadovaného pro výkon funkce celníka, a byly zde tedy dány podmínky pro propuštění ze služebního poměru. V tomto smyslu se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud, viz rozhodnutí ze dne 24. 9. 2003, č. j. A 8/2003 - 32: „Podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve spojení s § 12 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb., může být celník propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu zvlášť závažným způsobem. Služební přísahou se celník zavazuje k čestnému, statečnému a ukázněnému chování. Pokud se celník svým jednáním výrazně odchýlí od požadovaného chování, a to nejen při plnění služebních povinností, ale i v rámci běžného života (zde: krádež v obchodě), dopustí se zvlášť závažného porušení služební přísahy.“

Námítka stěžovatele, že správní orgán měl při svém posouzení jeho jednání jakožto zvláště závažného přihlédnout jak ke skutečnostem vztahujícím se k tomuto jednání (tj. postoji stěžovatele, následkům jednání, snaze po nápravě), tak k osobě stěžovatele (jeho služební minulosti, postoji k věci, pohnutce), Nejvyšší správní soud zhodnotil jako nedůvodnou. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného i Městského soudu v Praze, že povinnost přihlédnout k daným skutečnostem správnímu orgánu zákon o služebním poměru nestanoví. Tyto otázky leží mimo hodnocení, které měl správní orgán v dané věci provést. Zákon o služebním poměru zde v § 106 odst. 1 písm. d) hovoří zjevně o vyhodnocení situace, kdy policista (celník) porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvlášť závažným způsobem, předmětem posouzení je tedy to, zda došlo k porušení služební povinnosti zvlášť závažným způsobem, či nikoli. Zde ani podle jiných míst zákona, či podle jiných v úvahu připadajících předpisů, nelze dovodit, že se v rámci hodnocení jednotlivého skutkového jednání mají vzít do úvahy i okolnosti jiné, o kterých stěžovatel hovoří. Správní orgán je vázán zásadou činit pouze to, co je mu uloženo právními předpisy, postupoval tedy v souladu se zákonnými požadavky.

Námítka stěžovatele, že užití § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je opatřením zcela výjimečným, kterého má být užito jen v případech, kdy jednáním policisty, celníka dojde k nenapravitelným důsledkům a existuje zde předpoklad, že jiné nápravné opatření by nevedlo k nápravě, a kdy skutečnosti na straně osoby, o které je rozhodováno, svědčí o tom, že jsou u ní dány sklony k porušování služební povinnosti a minulá opatření se neshledala s pozitivním účinkem, nemá oporu v zákoně. Takovéto vymezení je úvahou stěžovatele, nikoli interpretací zákona. Žádná z výše popsanych podmínek pro propuštění ze služebního poměru nemá oporu jak v zákoně, tak v soudní judikatuře a nelze ji z ustanovení § 106 zákona o služebním poměru implicitně vyčíst. Propuštění ze služebního poměru není součástí kázeňského postihu, jak o něm hovoří § 34 zákona, ale je opatřením ve služebním poměru. Jak se již dříve vyslovil Ústavní soud,

opatření ve služebním poměru jsou svojí povahou odlišná a oddělená od kázeňského trestání, či trestního řízení, viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. I. ÚS 655/05, které uvádí: *„Jestliže se policista dopustí zvláště závažného porušení služební přísahy nebo služební povinnosti jednáním, které má znaky kázeňského přestupku, přestupku nebo trestného činu (s výjimkou ustanovení § 37 zákona č. 186/1992 Sb.), může příslušný služební funkcionář rozhodnout o propuštění takového policisty ze služebního poměru bez ohledu na fakt, zda a jaký kázeňský trest byl za dané jednání uložen.“*

Konečně námitku stěžovatele, že užití takto nepřiměřeně přísného a výjimečného opatření, jakým je propuštění ze služebního poměru se všemi z toho plynoucími důsledky pro stěžovatele a jeho nejbližší, je v rozporu s pravidly spravedlnosti, soud nemůže přijmout jako relevantní argument. Takoveto argumentum ad misericordiam (argument vedoucí k soucitu) je kvazi argumentem, který je nepřipustný pro posouzení věci. Důsledky předvídané zákonem, plynoucí z předmětného jednání, stěžovatel mohl a měl znát, a nelze tedy za daných okolností považovat rozhodnutí celního orgánu za vyslovené v rozporu s pravidly spravedlnosti.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jednání stěžovatele mělo charakter zvláště závažného porušení služební povinnosti ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného byla učiněna v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal v postupu Městského soudu v Praze pochybení, pokud jde o zjištění skutkového stavu, ani pokud jde o právní posouzení. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu