



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **R. B.**, zast. JUDr. Hanou Vopálenskou, advokátkou, se sídlem Májová 23, Cheb, 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 18. 3. 2008, č. j. 10 Ca 285/2005 – 164,

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 :

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 26. 9. 2005, č. j. 2005/6988/40, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Brno ze dne 29. 4. 2004, č. j. 6243/04-0101-11, o propuštění žalobce ze služebního poměru celníka pro úmyslné porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem podle 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“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

V žalobě namítal, že rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně se opírá pouze o zprávu Policie ČR, z níž vyplývá, že proti žalobci bylo zahájeno trestní stíhání pro trestné činy podle § 158 odst. 1 písm. a) a § 160 odst. 1 a odst. 3 písm. a) trestního zákona. Jiné důkazy o porušení služebních povinností v rozhodnutí uvedeny nejsou.

Zároveň se v rozhodnutí konstatuje, že žádný z jednotlivých důkazů přímo nenasvědčuje převzetí úplatku. Pouhé sdělení obvinění pro trestný čin přitom nemůže být důvodem pro propuštění ze služebního poměru, služební funkcionář tak učinil závěr bez dostatečných důkazů, popřel zásadu presumpce neviny a vyšel toliko z obecných okolností a skutečnosti, že v označených dnech vykonával žalobce službu. Rozhodnutí kromě toho obsahuje nepodložené tvrzení o ignorování pravidel kontroly v rámci celních procedur při celním odbavení a o tom, že v důsledku jednání žalobce došlo k významné újmě na nevybraném cle a daních. Žalobce spatřuje procesní vadu též v tom, že byl požádán o vyjádření ke skutku teprve dne 29. 4. 2004, přičemž tohoto dne bylo řízení o propuštění ze služebního poměru zahájeno a současně i ukončeno doručením rozhodnutí o propuštění žalobci. Žalobce dále nesouhlasí se způsobem hodnocení své výpovědi. V odůvodnění rozhodnutí je zmiňováno kázeňské potrestání žalobce jako přitěžující okolnost, ačkoli v době rozhodování o propuštění ze služebního poměru rozhodnutí o kázeňském potrestání dosud nenabýlo právní moci. Žalobce rovněž nesouhlasí s tím, aby zvlášť závažný způsob porušení služební přísahy byl spatřován v tom, že se o údajném porušení služebních povinností dozvěděla veřejnost. Naopak zdůrazňuje, že právě mediální tlak byl důvodem, že musel být ze služebního poměru urychleně propuštěn, aby mu nevznikl nárok na výhody související se skončením služebního poměru.

Rozhodnutím napadeným žalobou bylo odvolání žalobce zamítnuto, přestože mu nebylo nic prokázáno. Žalobce zdůrazňuje, že má-li být celník propuštěn za jednání, které je trestným činem, může tak být učiněno výlučně na základě § 106 odst. 1 písm. e) nebo podle § 107 zákona o služebním poměru. Služební funkcionář není oprávněn vést ani kázeňské řízení o porušení základní povinnosti celníka v případě, že se jedná o trestný čin. Odvolací orgán se mylí, když konstatuje, že personální opatření, jímž je propuštění ze služebního poměru, může být přímo vyvozeno z jednání celníka i v případě, že má být vydáno v důsledku spáchání protiprávního jednání. Propuštění ze služebního poměru by tak předjímalo rozhodnutí soudu, který jedině je oprávněn rozhodnout o vině za trestný čin. V rozporu s realitou je tvrzení žalovaného, že služební funkcionář rozhodující v prvním stupni získal dostatečně věrohodné a určité informace. Ve skutečnosti měl k dispozici jen informaci o zahájení trestního stíhání. Ačkoli se v rozhodnutí uvádí, že žalobce nebyl propuštěn za spáchání trestného činu a že napadené rozhodnutí o ně není opíráno, v rozhodnutí je spáchání trestného činu několikrát zmíněno. Žalovaný vycházel z důkazů, které v době rozhodnutí o propuštění vůbec neexistovaly. Tím popírá samotný smysl odvolacího řízení. Odvolací orgán tak chápe odvolací řízení jako pokračování rozhodování, jímž dochází k propuštění celníka ze služebního poměru. Úkolem odvolacího orgánu není podle názoru žalobce obstarání důkazů absentujících při vydání rozhodnutí prvního stupně, ale zjištění, zda důkazy existovaly, a pokud ano, zda byly pro odůvodnění předmětného rozhodnutí dostačující. Ačkoli odvolací orgán tvrdí, že žalobce nebyl propuštěn za spáchání trestného činu, odkazuje výlučně na důkazy uplatněné v dosud neukončeném trestním řízení. Správní orgán prvního stupně přitom dospěl k závěru, že žádný z jednotlivých dostupných důkazů přímo nenasvědčuje převzetí úplatku. Z uvedeného je zřejmé, že se odvolací orgán nevyrovnal s odstraněním rozporů obsažených v rozhodnutí první instance. Žalovaný na jedné straně uvádí, že služební funkcionář rozhodující v prvním stupni dospěl ke svému závěru na základě logické úvahy a zhodnocení jednání odpovídá shromážděným důkazům, současně však přiznává, že tento závěr žalovaný učinil na základě podkladů doplněných v

odvolacím řízení. Rozhodnutí prvního stupně postrádá právní kvalifikaci údajného protiprávního jednání žalobce, neodkazuje na vymezení základních povinností v § 28 zákona o služebním poměru a neuvádí konkrétní ustanovení, která měl žalobce porušit.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 3. 2008, č. j. 10 Ca 285/2005 – 164, žalobu zamítl. Současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud konstatoval, že neshledal důvodnou klíčovou námitku žalobce o nedostatečném zjištění skutkového stavu. Žalovaný správní orgán doplnil dokazování o další listinné důkazy (kopie výpovědí svědků – řidičů I. P. D. ze dne 10. 3. 2004 a C. D. ze dne 10. 3. 2004, dále o údaje vyplývající z rozpisu služeb na celním úřadu) a vycházel z obsahu spisu vedeného orgány činnými v trestním řízení. Na základě takto doplněného dokazování žalovaný správní orgán učinil závěr o tom, že se žalobce uvedeným jednáním dopustil porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem a toto jednání zakládalo důvod pro propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 zákona o služebním poměru, neboť uvedení svědci potvrdili, že při celním odbavování na celním úřadě Břeclav – dálnice, z důvodu, aby byli bezproblémově odbaveni a nemuseli čekat několik hodin na odbavení, dávali do dokladů 5 EUR. Když nedali eura do dokladů byli odstaveni a museli čekat, ačkoli měli jinak doklady v pořádku. Při ztotožnění vozidel těchto řidičů a údajů z evidence o datu jejich odbavení spolu s výstupem z rozpisu služeb a podle čísla razítka celníka, který vozidlo odbavoval, pak byla ztotožněna osoba celníka – žalobce ve dvou konkrétních případech; v dalších dvou případech, kdy nebyli řidiči vyslechnuti, bylo z údajů o odbavování vozidel, záznamů v evidenci a z šetření policie rovněž zjištěno, že tyto případy projednával žalobce.

Podle názoru městského soudu se žalovaný při hodnocení soustředěných důkazů vypořádal se všemi důkazy jednotlivě i ve vzájemné souvislosti, toto hodnocení odpovídá zásadám logiky skutkové závěry z něho vyvozené mají oporu v provedených důkazech. Toto hodnocení se nedostalo do zásadního rozporu s podklady. I když podklady pro rozhodnutí orgánu prvního stupně neobsahovaly veškeré výpovědi, soud dospěl k závěru, že po doplnění podkladů svědčících o skutečnostech, které zde nesporně byly v době vydání rozhodnutí o propuštění, nebyl důvod, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí rušil, neboť výrok rozhodnutí je v souladu se zákonem a formulačně nepřesné odůvodnění tak nemůže být vadou působící nezákonnost.

Městský soud dále poukázal na skutečnost, že v daném případě není rozhodná četnost případů, kdy žalobce přijal úplatek, ale již samotný fakt, že úplatek přijal; tento závěr byl odvolacím orgánem na základě doplněných podkladů a jejich hodnocením zjištěn nesporně. Jedná se o velmi závažné jednání, které je v příkrém rozporu s požadavky kladenými na výkon služby příslušníků celní správy. V tomto směru se soud ztotožnil s názorem žalovaného, že i kdyby šlo o jediný případ braní úplatku v souvislosti s plněním služební povinnosti, jde o závažné porušení služební povinnosti, které je dostatečným důvodem pro propuštění žalobce ze služebního poměru.

Soud konstatoval, že propuštění žalobce ze služebního poměru není odůvodňováno později nastalými skutečnostmi, ale skutečností – jednáním, kterého se žalobce dopustil při plnění služebních povinností před vydáním rozhodnutí o propuštění. Jde proto o řádné zjištění skutkového stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí, který však byl

dodatečně úplně doložen provedením dalších důkazů v rámci odvolacího řízení. V rámci odvolacího řízení lze podle názoru soudu doplnit dokazování ke skutečnostem existujícím v rozhodné době a podstatným pro rozhodnutí ve věci. Rovněž tak soud ve správním soudnictví, když vychází ze skutkového stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí, může doplnit dokazování, vždy však jím musí sledovat zjištění stavu rozhodného v době vydání rozhodnutí (nikoli změněného následného stavu nastalého po vydání rozhodnutí). Skutkovým stavem rozhodným ve věci není stav, jak jej případně nepřesně či neúplně zjistil správní orgán, ale stav existující v rozhodné době a soudu pak přísluší posoudit, zda výrok rozhodnutí může obstát po doplnění provedených zjištění či nikoli.

Závěrem Městský soud v Praze poukázal na § 52 odst. 2 s. ř. s., podle něž je i tento soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. Rozsudek v trestní věci žalobce, který byl do spisu založen, je pravomocný, závěry jím učiněné ohledně jednání žalobce v rozhodné době, pro které byl propuštěn rovněž ze služebního poměru, nejsou se závěry žalovaného učiněnými v napadeném rozhodnutí v rozporu.

Rozsudek Městského soudu v Praze žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel tvrdí, že porušení povinnosti uvedené v § 28 zákona o služebním poměru bylo shledáno na základě jediného podkladu, jímž je informace Policie ČR ze dne 23. 4. 2004 o sdělení obvinění zaměstnancům Celního ředitelství Břeclav. Tato informace však neobsahovala žádné konkrétní údaje (kde, v jakých souvislostech, jakým způsobem mělo k předání úplatku dojít apod.). Rozhodnutí prvního stupně tak bylo vydáno pouze na základě obecných, ničím nepodložených úvah a žádným důkazem nebylo dostatečně prokázáno, že by se stěžovatel porušení služební přísahy zvláště zavrženíhodným způsobem dopustil. Ostatně správní orgán prvního stupně uvedl, že žádný z dostupných důkazů přímo nenásvědčuje převzetí úplatku. Orgán prvního stupně hodnotil stěžovatelova tvrzení jako nevěrohodná, a to i s ohledem na skutečnost, že byl kázeňsky trestán za porušování služebních předpisů. Touto skutečností se nezabýval žalovaný, ani soud. Rozhodnutí o kázeňském přestupku, podle kterého byla hodnocena osoba stěžovatele, bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2006, č. j. 30 Ca 199/2004 – 64.

Stěžovatel dále konstatuje, že jak důkazy opatřené orgánem první instance, tak orgánem odvolacím jednoznačně neprokazují, že by se stěžovatel jednání, pro které byl propuštěn, dopustil. Protokoly o výpovědi svědků jsou obecné, svědci nebyli schopni říci, zda to byl právě stěžovatel, kdo od nich bral úplatky; svědci také obecně popsali praxi při přejíždění státních hranic. Svědci potvrdili, že docházelo i k situacím, kdy si od nich celník úplatek nevzal. Ani údaje z rozpisů služeb nemohou samy o sobě a ani ve spojení s obecnými tvrzeními svědků vypovídat o konkrétním jednání stěžovatele. Lze z nich pouze jednoznačně vyvodit, že v určitý den se mohli na celnici setkat svědek a stěžovatel, nikoli však již o tom, zda skutečně k převzetí úplatku došlo. Žádné jiné relevantní důkazy spisy neobsahují, odkazy jak žalovaného, tak i soudu na trestní spis jsou nezákonné.

Stěžovatel má též za to, že provedené doplnění dokazování v rámci odvolacího řízení překračuje zákonné možnosti dané odvolacím orgánem. Došlo k situaci, kdy

odvolací orgán převzal roli orgánu první instance, přičemž ve svém rozhodnutí konstatuje, že rozhodnutí orgánu první instance obsahuje rozporné hodnocení skutkového stavu. Doplnění dokazování v rámci odvolacího řízení by nemělo být takového rozsahu, aby rozhodnutí odvolacího orgánu bylo vydáno na základě zcela jiných podkladů než rozhodnutí prvního stupně. Stěžovatel ani neměl možnost se vyjádřit k jednotlivým důkazům, případně navrhnout provedení důkazů jiných.

Podle názoru stěžovatele jeho jednání, které mělo vést k postupu podle 106 odst.1 písm. d) zákona o služebním poměru, muselo být prokázáno na základě podkladů a informací existujících v okamžiku vydání správního rozhodnutí a nemůže být odůvodňováno skutečnostmi pozdějšími, dokonce takovými, které nebyly ani v rámci správních řízení provedeny, ale jsou následně vyvozovány z trestního řízení. Poukaz soudu na § 52 odst. 2 s. ř. s. je podle názoru stěžovatele v dané věci irelevantní. Trestní spis nebyl součástí spisové dokumentace správního řízení, přesto jak správní orgány, tak i dokonce sám soud z něj vycházejí a z blíže nespecifikovaných podkladů vyvozují závěry v rámci svého rozhodování, a to vše *ex post*, tedy v době, kdy již bylo vydáno rozhodnutí o propuštění, dokonce i rozhodnutí odvolacího orgánu. Skutečnost, že závěry trestního soudu nejsou s napadeným rozhodnutím v rozporu nemůže být pro soud určující za situace, kdy má soud posoudit, zda rozhodnutí správního orgánu bylo učiněno v souladu se zákonem a správní orgán měl dostatek podkladů pro konkrétní rozhodnutí.

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

Žalovaný ve vyjádření k obsahu kasační stížnosti trvá na tom, že z důkazů shromážděných v odvolacím řízení vyplývá, že stěžovatel opakovaně přijal úplatek ve výši 5 EUR. Ze zprávy nasazeného agenta je jednoznačné, že tento agent stěžovatele při přijetí úplatku dvakrát viděl. Podle názoru žalovaného bylo možné z této zprávy vyjít (§ 130 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru), byť nemohla být z důvodu současně vedeného trestního řízení zařazena do spisu žalovaného.

K námitce, že stěžovatel nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí a že mu nebylo umožněno navrhnout jiné důkazy, žalovaný konstatuje, že je nepřipustná na základě § 104 odst. 4 s. ř. s. Navíc v prvním stupni byl dán stěžovateli prostor, aby se k věci vyjádřil, i možnost seznámit se se spisovým materiálem, on to však odmítl. O vedeném odvolacím řízení stěžovatel věděl a měl možnost kdykoli v jeho průběhu uplatnit svá práva. K důkazům převzatým z trestního řízení měl možnost se vyjádřit v průběhu tohoto řízení. Propuštění stěžovatele ze služebního poměru proběhlo v souladu s právními předpisy. Nepodstatná není ani skutečnost, že stěžovatel byl za totožné jednání a na základě totožných důkazů pravomocně odsouzen v trestním řízení.

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.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil z hlediska posouzení věci tyto rozhodné skutečnosti:

Dne 28. 4. 2004 podal ředitel Celního úřadu Břeclav – dálnice návrh na propuštění stěžovatele ze služebního poměru. V odůvodnění uvedl, že stěžovateli bylo sděleno obvinění pro trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele a přijímání úplatku s tím, že šetřením Policie ČR bylo zjištěno, že stěžovatel ve dnech 3. 12. 2003, 26. 1. 2004, 29. 3. 2003, 28. 1. 2004 převzal od řidičů bulharských a rumunských kamionů úplatek ve výši 5 EUR. Svým jednáním stěžovatel zvláště závažným způsobem porušil své povinnosti. Z kopie připojeného sdělení Policie ČR ze dne 23. 4. 2004, ČTS: OKFK-34/7-2004, vyplývá, že stěžovateli bylo dne 22. 4. 2004 sděleno obvinění pro trestné činy zneužívání pravomoci veřejného činitele a přijímání úplatku, kterých se měl dopustit výše uvedeným jednáním na pracovišti v době služby při odbavování zahraničních kamionů.

Dne 29. 4. 2004 byl se stěžovatelem sepsán protokol o podání vysvětlení, v němž k této věci uvedl, že o ničem neví a žádný úplatek nepřevzal.

Téhož dne bylo stěžovateli umožněno seznámení se spisovým materiálem, avšak stěžovatel tak odmítl učinit.

Rovněž toho samého dne bylo stěžovateli na jeho pracovišti doručováno rozhodnutí ze dne 29. 4. 2004, č. j. 6243/04-0101-11, o propuštění ze služebního poměru. Stěžovatel odmítl rozhodnutí převzít bez udání důvodu a byl poučen, že bezdůvodným odepřením písemnosti se považuje písemnost za doručenou dnem, kdy její přijetí bylo odepřeno.

Uvedeným rozhodnutím byl stěžovatel podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru propuštěn ze služebního poměru. V odůvodnění tohoto rozhodnutí je uvedeno, že stěžovateli bylo sděleno obvinění pro trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele a přijímání úplatku, kterých se měl dopustit tím, že ve dnech 3. 12. 2003, 26. 1. 2004, 29. 3. 2003 a 28. 1. 2004 převzal od řidičů bulharských a rumunských kamionů úplatek ve výši 5 EUR. V souvislosti s hodnocením výše uvedených důkazů správní orgán konstatoval, že žádný z jednotlivých dostupných důkazů přímo nenásvědčuje převzetí úplatku. Služební orgán tak vyšel především z obecných okolností a skutečností, že stěžovatel v označené dny vykonával službu. Jeden z celníků, kterým bylo též sděleno obvinění, přiznal, že občas byla v předkládaných dokladech vložena bankovka (většinou 5 EUR). Přestože v konkrétním případě celník popřel, že by úplatek přijal, je zřejmé, že se muselo jednat o běžnou praxi, jinak by bankovky nebyly do dokladů řidiči vkládány. Tyto

bankovky měly nepochybně přesně cílený účel a nebyly by do dokladů vkládány, kdyby se opět s doklady vracely zpět. Skutečnost, že stěžovatel svoji vinu popřel, je pochopitelná, neboť má osobní zájem na výsledku řízení a jinou výpověď ani nebylo možno očekávat. Celá kauza měla významný dopad na veřejnost, neboť Policie ČR o případu informovala média. Tím došlo k vážné škodě na pověsti celní správy. Nadto je třeba vzít v úvahu, že stěžovatel byl rovněž kázeňsky potrestán za porušení služebních předpisů.

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal dne 6. 5. 2004 odvolání, v němž uvedl, že mu sice bylo sděleno obvinění pro uvedené trestné činy, avšak to ještě neznamená, že by se předmětného jednání dopustil, a dokud nebyl uznán vinným pravomocným rozsudkem soudu, musí být na něj hleděno jako na nevinného. Na místě nejsou zmínky o stěžovatelově kázeňském trestu, neboť dosud nenabyl právní moci. Rozhodnutí mu bylo navíc doručeno dne 3. 5. 2004, tedy v době, kdy již jeho služební poměr netrval. Doručení na pracovišti dne 29. 4. 2004 nemůže být relevantní, neboť nebylo vyhlášeno celé rozhodnutí včetně odůvodnění a poučení o odvolání.

Generální ředitel Generálního ředitelství cel dne 26. 9. 2005 rozhodnutím č. j. 2005/6988/40 stěžovatelovo odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění odvolací orgán uvedl, že napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 29. 4. 2004, kdy jeho služební poměr stále trval. Stěžovatel je tohoto dne odmítl převzít, čímž nastaly účinky doručení. Vedené trestní řízení nelze ztotožňovat s řízením o propuštění ze služebního poměru. Služební funkcionář rozhodující v prvním stupni získal dostatečně věrohodně a určité informace, na jejichž základě mohl učinit příslušný závěr. Zákon o služebním poměru nikde nestanoví podmínku, že před propuštěním celníka ze služebního poměru musí být jeho jednání prokázáno soudem. Odvolací orgán připouští, že napadené rozhodnutí obsahuje poněkud rozporné hodnocení skutkového stavu. Odvolací orgán proto opatřil další důkazy. Jedná se o kopie protokolů ze dne 10. 3. 2004 o výpovědi řidičů (I. P. D. a C. D.), od nichž měl stěžovatel úplatek převzít. Výpovědi korespondují i s výpověďmi dalších celníků a policejního agenta nasazeného na Celní úřad Břeclav – dálnice. Do spisu byly dále doplněny kopie rozpisu služeb na Celním úřadu Břeclav – dálnice a celních dokladů opatřených otiskem služebního razítka stěžovatele. Z doplněných dokladů jednoznačně vyplývá, že stěžovatel ve více případech od řidičů kamionů převzal úplatek. Ačkoliv správní orgán prvního stupně nezjistil zcela úplně skutkový stav, tyto vady byly odstraněny v odvolacím řízení. Převzetí úplatku je přitom třeba hodnotit jako zvlášť závažné porušení služebních povinností, a je proto nesporně důvodem k propuštění ze služebního poměru.

Součástí správního spisu jsou dále kopie protokolů o výslechu svědka I. P. D. ze dne 10. 3. 2004 a C. D. z téhož dne sepsaných před orgány Policie ČR. Podle odůvodnění rozsudku Okresního soudu v Břeclavi ze dne 25. 5. 2006, č. j. 3 T 29/2005 – 1355, jenž je součástí spisu Městského soudu v Praze, byly tyto výpovědi provedeny jako neodkladné a neopakovatelné úkony v trestním řízení za účasti soudce s ohledem na to, že se jednalo o výslechy zahraničních řidičů, jejichž dostupnost pro soud by byla takřka nemožná.

Spis také obsahuje kopie tranzitních dokladů označených razítkem č. 005, rozpis služeb u dotčeného celního úřadu a záznam o tom, že razítko č. 005 bylo v období 1. 1. 2003 – 30. 4. 2004 přiděleno stěžovateli.

S námitkou, že shromážděné důkazy neprokazují, že by se stěžovatel dopustil jednání, pro které byl propuštěn, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Podklady shromážděné žalovaným a tvořící součást správního spisu naopak takové jednání jednoznačně prokazují. Svědek – řidič kamionu C. D. dne 10. 3. 2004 vypověděl, že Českou republikou projíždí asi 3 roky. Jezdí vozidlem IVECO BH 6387. Úplatek ve výši 5 EUR musel dát pokaždé, kdy projížděl přes celnici Břeclav. Ve své výpovědi dále zopakoval, že při průjezdu touto celnicí musel zaplatit vždy, naposledy před 14 dny. Teprve při průjezdu dne 9. 3. 2004 platit nemusel, nabízená bankovka mu byla vrácena, čímž byl překvapen. Obdobně vypovídal téhož dne i řidič I. P. D. Uvedl, že do České republiky jezdí asi rok, vždy projíždí celnicí Břeclav, jezdí vozidlem MERCEDES C 6824 MB s přívěsem C 4361. Částku 5 EUR zaplatil vždy s výjimkou dvou případů, kdy jej odbavovala mladá žena, blondýna, které platit nemusel. Další případ, kdy nemusel nic platit, se stal až 10. 3. 2004 ráno. Jmenovaní svědci tedy podle svých tvrzení platili 5 EUR vždy kromě jmenovaných výjimek. Ze záznamů v tranzitních dokladech vztahujících se k vozidlům, která uvedení svědci řídili, a opatřených razítkem přiděleným stěžovateli a z rozpisů služeb je pak zjevné, že stěžovatel úplatek 5 EUR převzal od řidiče D. přinejmenším dne 3. 12. 2003 a od řidiče D. přinejmenším dne 2. 9. 2003. Je třeba připustit, že převzetí úplatku ve zbývajících dvou případech ze spisového materiálu žalovaného přímo neplyne, zjistitelné je ze záznamů v tranzitních dokladech a z rozpisu služeb obsažených ve spisu až v kontextu se zprávou agenta Policie ČR, která je pojata do rozsudku Okresního soudu v Břeclavi ze dne 25. 5. 2006, č. j. 3 T 29/2005 – 1355, který je součástí spisu Městského soudu v Praze, nicméně i jeden případ prokázané korupce by plně odůvodňoval postup žalovaného podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Nejedná se tedy o nedostatek takového významu, že by měl vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného o propuštění stěžovatele ze služebního poměru.

Co se týče dalších námitek, je třeba v první řadě připomenout, že řízení, z něhož vzešlo napadené správní rozhodnutí, je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady, ve svém komplexu. Stejně tak potom jsou jako jeden celek vnímána všechna rozhodnutí povstálá v jednotlivých fázích řízení (rozhodnutí prvního stupně, rozhodnutí odvolací). Výtky stěžovatele směřované proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze proto přezkoumat jen limitovaně, a to potud, pokud konání odvolacího orgánu neučinilo tyto výtky bezpředmětnými. Tak tomu ovšem je u většiny výtek vůči rozhodnutí prvního stupně, neboť jimi stěžovatel správnímu orgánu první instance vyčítá, že neshromáždil dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, že jeho rozhodnutí nemá ve shromážděných podkladech oporu a že hodnocení těchto podkladů je chybné. Odvolací orgán však v navazujícím řízení odvolacím doplnil další podklady. Námitky týkající se skutkových zjištění správního orgánu první instance tak ztrácejí smysl. Zbývá tedy jen vyjádřit se k námitce, že správní orgány vycházely i z dřívějšího rozhodnutí o kázeňském přestupku, které však v době jejich rozhodování ještě nenabýlo právní moci a později bylo dokonce zrušeno Krajským soudem v Brně. Nejvyšší správní soud spatřuje v tomto postupu určité pochybení správních orgánů; odvolávka na uvedené rozhodnutí o kázeňském přestupku nebyla adekvátní. Nicméně nejedná se o nedostatek takového charakteru, aby by byl s to

způsobit nezákonnost napadeného správního rozhodnutí. K tomu zdejší soud opětovně připomíná, že postup žalovaného podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je plně odůvodněn již „pouhou“ prokázanou korupcí, aniž by mu muselo předcházet jakékoli rozhodnutí o spáchání kázeňského přestupku.

Na zásadu jednotnosti řízení odkazuje Nejvyšší správní soud stěžovatele i ohledně jeho námitky, že doplnění dokazování odvolacím orgánem přesahuje zákonné možnosti dané odvolacímu orgánu. Vzhledem k tomu, že řízení tvoří jeden komplex, má i odvolací orgán k dispozici pravomoc činit v zásadě tytéž úkony, jež jsou svěřeny orgánu prvního stupně. Ohledně zjišťování skutkového stavu je tato pravomoc odvolacího orgánu limitovaná tím, že zjištění, k nimž by dospěl, by posunula skutkový stav tak daleko, že by rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž by bylo odvolání zamítnuto nebo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno, muselo být vnímáno z hlediska účastníka řízení jako překvapivé, zcela neočekávané. O takovou situaci se však v posuzované věci jednat nemůže. Odvolací správní orgán skutkový stav zjištěný správním orgánem prvního stupně vůbec nikam neposunul, zjistil tentýž skutkový stav jako správní orgán prvního stupně, pouze shromáždil další podklady, které skutkový stav zjištěný již správním orgánem prvního stupně potvrdily. Lze dodat, že obdobně skutkový stav takto zjištěný a potvrzený dále potvrdil i Městský soud v Praze, který zahrnul do svého spisu i rozsudek Okresního soudu v Břeclavi ze dne 25. 5. 2006, č. j. 3 T 29/2005 – 1355, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2007, sp. zn. 4 To 42/2007, podle nichž byl stěžovatel (a dalších 17 celníků Celního úřadu Břeclav) uznán vinným, že 1) dne 2. 9. 2003 v 9.21 hodin v postavení veřejného činitele jako celník Celní správy ČR, Celní úřad Břeclav, na hraničním přechodu Břeclav – dálnice u přepážky při celním odbavování na vstupu ze SR do ČR převzal úplatek ve výši 5 EUR od bulharského řidiče kamionu SPZ X I. P. D., nar. X, aby celní odbavení řidiče provedl bez komplikací a časového zdržení, 2) dne 3. 12. 2003 v 18.23 hodin v postavení veřejného činitele jako celník Celní správy ČR, Celní úřad Břeclav, na hraničním přechodu Břeclav – dálnice u přepážky při celním odbavování na vstupu ze SR do ČR převzal finanční částku ve výši 5 EUR od rumunského řidiče kamionu SPZ X C. D., nar. X7, jako úplatek, aby celní odbavení řidiče provedl bez komplikací a časového zdržení, 3) dne 26. 1. 2004 kolem 1.34 hodin v postavení veřejného činitele jako celník Celní správy ČR, Celní úřad Břeclav, na hraničním přechodu Břeclav – dálnice u přepážky při celním odbavování na vstupu ze SR do ČR převzal finanční částku ve výši 5 EUR od neustanoveného rumunského řidiče kamionu SPZ X jako úplatek, aby celní odbavení řidiče provedl bez komplikací a časového zdržení, 4) dne 28. 1. 2004 kolem 10.53 hodin v postavení veřejného činitele jako celník Celní správy ČR, Celní úřad Břeclav, na hraničním přechodu Břeclav – dálnice u přepážky při celním odbavování na vstupu ze SR do ČR převzal finanční částku ve výši 5 EUR od bulharského řidiče kamionu SPZ X T. V., nar. X, jako úplatek, aby celní odbavení řidiče provedl bez komplikací a časového zdržení. Tím stěžovatel spáchal trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. b) tr. zák. a trestný čin přijímání úplatku podle § 160 odst. 1 a 3 písm. b) tr. zák. Za to mu byl uložen úhrnný trest odnětí svobody v trvání 1 roku, jenž byl podmíněně odložen na zkušební dobu 2 let. Zároveň mu byl uložen peněžitý trest ve výši 10 000 Kč. Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudky v uvedené trestní věci byly aprobevovány i Ústavním soudem, který ústavní stížnost stěžovatele proti nim odmítl jako dílem zjevně neopodstatněnou a dílem nepřipustnou (usnesení ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. IV. ÚS 392/08, www.nalus.cz).

Co se týče námitky, že stěžovatel neměl v odvolacím řízení možnost se vyjádřit k jednotlivým důkazům, případně navrhnout provedení důkazů jiných, je třeba konstatovat, že tato námitka je nepřijatelná, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před Městským soudem v Praze, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že Ústavní soud instruuje správní soudy, aby v případě nepřijatelnosti námitky vysvětlily, proč nepostupují ohledně namítané vady z úřední povinnosti (viz náleze ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06), je třeba dále uvést, že v neumožnění stěžovateli seznámit se se spisovým materiálem a případně navrhnout další důkazy by bylo třeba spatřovat podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nicméně podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, se vady správního řízení spadající pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zkoumají ve správním soudnictví na základě dispoziční zásady toliko k námitce: „*Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. ... Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není.*“ Ostatně ve stěžovatelově případě se ukazuje, že by patrně nemohla být splněna ani podmínka, kterou § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. stanoví, totiž že nepostačuje jen porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, ale musí se jednat o podstatné porušení takové intenzity, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovateli se však nepodařilo ani následně v řízení před městským soudem (ani v nynějším řízení o kasační stížnosti) uplatnit takové námitky, jež by prokazovaly nesprávnost skutkových zjištění správního orgánu, přičemž žádné důkazy v řízení před městským soudem, který by zjištěný skutkový stav popíraly, dokonce provést nenavrhoval.

Stěžovatel se také mylí ve svém názoru, že poté, co bylo vydáno správní rozhodnutí prvního stupně, nelze provádět další dokazování, resp. snášet nové podklady pro rozhodnutí. K této otázce se dostatečně výstižně vyjádřil již Městský soud v Praze, který ve svém rozsudku konstatoval, že v rámci odvolacího řízení lze doplnit dokazování ke skutečnostem existujícím v rozhodné době a podstatným pro rozhodnutí ve věci; rovněž tak soud ve správním soudnictví, když vychází ze skutkového stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí může doplnit dokazování, vždy však jím musí sledovat zjištění stavu rozhodného v době vydání rozhodnutí (nikoli změněného následného stavu nastalého po vydání rozhodnutí). V podrobnostech lze na propracovaný rozsudek městského soudu odkázat.

Poslední uplatněnou námitkou je nesouhlas stěžovatele s poukazem Městského soudu v Praze na § 52 odst. 2 s. ř. s., podle něž jsou soudy ve správním soudnictví vázány rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. K tomu je třeba zmínit rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 2. 2009, č. j. 6 Ads 10/2008 – 55. V této věci se jednalo o případ stěžovatelova kolegy B. K., jiného z řady celníků, kteří byli propuštěni ze

služebního poměru pro přijímání úplatků a za tuto činnost byli i pravomocně odsouzeni v trestním řízení. I ve věci jmenovaného celníka mířily jeho stížnostní námitky na zjišťování a hodnocení skutkového stavu. V předmětné věci Nejvyšší správní soud považoval za výlučně rozhodující právě vázanost správních soudů rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal a že za totéž jednání byl stěžovatel také propuštěn ze služebního poměru. Ostatně i kdyby se s názorem stěžovatele vysloveným v této námitce Nejvyšší správní soud ztotožnil, nemohl by napadený rozsudek z tohoto důvodu zrušit, neboť poukaz na § 52 odst. 2 s. ř. s. městský soud učinil jen „*pro úplnost*“, tedy nad rámec nosných důvodů svého rozsudku.

Uplatněný důvod kasační stížnosti [§ 103 odst. 1 písm. b)] tak zjištěn nebyl, neboť zjištěné vady žalovaného rozhodnutí jsou bytostně dílčího charakteru a v žádném případě nemají vliv na jeho zákonnost, a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady vzniklé mu nad rámec běžné úřední činnosti ze spisu nezjistil.

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

V Brně dne 31. srpna 2009

JUDr. Dagmar
Nygrínová
předsedkyně senátu