



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **pplk. Ing. P. N.**, zast. JUDr. Jitkou Tutterovou, advokátkou se sídlem Ječná 1, Praha 2, proti žalovanému: **Generální inspekce bezpečnostních sborů**, se sídlem Skokanská 2311/3, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2013, č. j. 2/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2014, č. j. 11 Ad 4/2013 – 36,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2014, č. j. 11 Ad 4/2013 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla pro nepřipustnost podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 70 písm. b) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí vedoucího 18. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 4. 10. 2012 č. j. 962/2012, kterým byl stěžovatel zproštěn výkonu služby, byla mu nařízena po dobu zproštění výkonu služby dosažitelnost v místě trvalého pobytu s tím, že mu přísluší po dobu zproštění výkonu služby služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu, odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu.

I. Vymezení věci

[2] Předmětem sporu je posouzení otázky, zda rozhodnutí o zproštění výkonu služby

dle § 40 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o služebním poměru“), je rozhodnutím předběžné povahy a jedná se tak o rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno.

[3] Dle městského soudu je napadené rozhodnutí úkonem správního orgánu, který je předběžné povahy, a proto je dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno. Městský soud vycházel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, podle kterého musí rozhodnutí předběžné povahy kumulativně naplňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní a konstatoval, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru všechny tři uvedené podmínky naplňuje.

[4] Vyšel především z dikce § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru, protože z ní je zřejmé, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby je rozhodnutím, které má povahu dočasnou, neboť ke zproštění výkonu služby dochází jen po určitou dobu, tj. po dobu, po kterou je příslušník důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu či ze spáchání kázeňského přestupku nebo jednání, která má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Podle § 40 odst. 5 uvedeného zákona zproštění výkonu služby se ukončí, pominou-li důvody, pro které byl příslušník zproštěn výkonu služby. Uvedené ustanovení svědčí o dočasnosti rozhodnutí o zproštění výkonu služby. Je zřejmé, že o ukončení zproštění výkonu služby musí být příslušným služebním funkcionářem rozhodnuto. Tento úkon je dle městského soudu úkonem konečným, kterým se rozhoduje o právech či povinnostech účastníka řízení, jde o rozhodnutí, které se týká právní sféry účastníka řízení a jako konečné rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu.

[5] Ze soudem zjištěné dočasnosti rozhodnutí o zproštění výkonu služby bylo dovozeno splnění časové podmínky. Ze zákona sice nevyplývá konkrétní lhůta časového omezení zproštění výkonu služby, avšak tomu tak být ani nemůže, protože existence jedné ze základních podmínek pro zproštění výkonu služby je závislá na délce řízení, v jehož rámci je prověřována důvodnost podezření ze spáchání trestného činu či správního deliktu. Podle městského soudu je nerozhodné, zda k ukončení zproštění výkonu služby dojde v rámci řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru či zda se tak stane samotnou deklarací ukončení zproštění výkonu služby při zachování existence služebního poměru. Věcná podmínka byla splněna, protože z § 40 odst. 5 zákona o služebním poměru vyplývá, že zproštění výkonu služby se ukončí, tedy se rozhodne o tom, že zproštění výkonu služby se ukončuje. To znamená, že konečným rozhodnutím se rozhoduje o vztazích, které byly zatímne upraveny rozhodnutím předběžným. Splněna je i podmínka osobní, neboť jak rozhodnutí o zproštění výkonu služby, tak rozhodnutí, kterým se zproštění služby ukončuje, musí být adresováno stěžovateli.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti usnesení městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Je přesvědčen, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby není rozhodnutím předběžné povahy, protože řízení o zproštění výkonu služby je svébytným řízením, které není součástí jiného řízení, a to ani správního

řízení ve věcech služebního poměru nebo soudního řízení o trestném činu. Rozhodnutí o zproštění výkonu služby je rozhodnutím meritorním, které má konečnou povahu, protože návrat do služby již není možný. Nikdy v budoucnu se podmínky pro zproštění výkonu služby nezkoumají. Rozhodnutí o zproštění výkonu služby výrazně zasáhlo do hmotněprávní sféry stěžovatele, a proto nebyl naplněn procesní znak předběžnosti. Zásah do hmotněprávní sféry je spatřován v tom, že zproštění výkonu služby má dopad nejen na hmotné zabezpečení jeho a jeho rodiny, ale dopadá i na výsluhové nároky stěžovatele.

[7] Upozorňuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 – 64, publ. pod č. 886/2006 Sb. NSS. Z něj vyplývá, že proti rozhodnutí předběžné povahy nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jí byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (musí být po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak). Se stěžovatelem žádné řízení nebylo zahájeno, řízení o propuštění ze služebního poměru bylo pravomocně ukončeno s kladným výsledkem pro něj.

[8] Kompetenční výluky uvedené v § 70 s. ř. s. musí být dle judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu vykládány restriktivně a předvídatelně, v pochybnostech musí být zachováno právo na soudní přezkum.

[9] V posuzovaném případě bylo trestní řízení vedené proti stěžovateli po šestnácti měsících ukončeno usnesením o tom, že se trestný čin nestal. Po celou tuto dobu musel stěžovatel dodržovat dosažitelnost v místě svého pobytu a pobíral pouze 50 % služebního příjmu, což mělo výrazný dopad do jeho majetkové sféry. Je přesvědčen, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby podléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť bezprostředně zasahuje do jeho práv a povinností, a dočasnost vymezená až případným rozhodnutím v trestním řízení pro kvalifikaci takového rozhodnutí jako předběžného nepostačuje.

[10] S ohledem na výše uvedené navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný odkazuje na vyjádření k žalobě, kde především polemizuje s věcnými námitkami stěžovatele. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] V kasační stížnosti jsou namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103

odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98).

[14] Pro přehlednost věci považuje soud za vhodné shrnout podstatné skutečnosti zjištěné z předložených správních spisů. Rozhodnutím vedoucího 18. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věcech služebního poměru ze dne 4. 10. 2012, č. 962/2012, byl stěžovatel zproštěn výkonu služby a zároveň mu byla nařízena po dobu zproštění výkonu služby dosažitelnost v místě trvalého pobytu s tím, že je povinen oznámit jiné místo pobytu při déle trvajícím opuštění místa trvalého pobytu. Současně bylo rozhodnuto, že mu přísluší po dobu zproštění výkonu služby služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu.

[15] Zproštění bylo odůvodněno tím, že policejním orgánem byly dne 7. 8. 2012 zahájeny úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání trestného činu – přečinu zneužití pravomoci úřední osoby. Vzhledem k povaze a charakteru věci, která souvisí s vykazováním pracovní činnosti a dalšími záznamy uchovávanými na pracovišti a vzhledem ke svědeckým výpovědím z řad kolegů stěžovatele, dospěl správní orgán k závěru, že by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby zejména tím, že by mohl mařit průběh prošetřování tohoto činu a získávání objektivních informací.

[16] Žalovaný podané odvolání zamítl a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil. Konstatoval, že existovalo důvodné podezření, že stěžovatel spáchal trestný čin. Byla narušena důvěra nadřízeného, ponechání ve výkonu služby u inspekce, která má zájem na včasném a kvalitním plnění úkolu bezpečnostního sboru, by mohlo ztížit výkon služby a narušit kázeň ostatních příslušníků.

[17] V průběhu řízení před městským soudem zástupkyně stěžovatele zaslala soudu usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 T 194/2013, kterým bylo rozhodnuto v trestní věci tak, že se věc postupuje Generální inspekci bezpečnostních sborů, neboť nejde o trestný čin, ale žalovaný skutek by mohl být jiným orgánem posouzen jako kázeňský přestupek.

[18] Pro posouzení sporné otázky, tj. zda rozhodnutí o zproštění výkonu služby je či není rozhodnutím předběžné povahy, je nutné ve vztahu k rozhodnutí konečnému zkoumat kumulativní naplnění věcné, osobní a časové podmínky (srov. rozsudek rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Afs 186/2006). Zároveň je třeba hodnotit institut zproštění výkonu služby na základě jeho smyslu a účelu i v kontextu jiných ustanovení zákona o služebním poměru.

[19] Podmínka věcná je splněna, jsou-li v konečném rozhodnutí zahrnuty otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím. Podmínka osobní je splněna, bylo-li konečné rozhodnutí adresováno stejnému subjektu, jako rozhodnutí předběžné. Podmínka časová je splněna, je-li rozhodnutí vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení. Účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného.

[20] K podmínce věcné bylo dále konstatováno, že konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí.

[21] Naplnění osobní podmínky není ve věci sporné.

[22] Soud se nejprve zabýval tím, zda po rozhodnutí, kterým je příslušník zproštěn výkonu služby, následuje konečné rozhodnutí, které zahrnuje otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím (posouzení věcné podmínky).

[23] Institut zproštění výkonu služby slouží k ochraně zájmů bezpečnostního sboru, ale i zájmů občanů v případě, že je příslušník podezřelý ze spáchání protiprávního jednání. Jedná se o institut preventivní povahy, který lze aplikovat u příslušníků důvodně podezřelých ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, a to pouze za splnění podmínek obsažených v ustanovení § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. Zákon ukládá zproštění, jestliže by ponechání příslušníka bezpečnostního sboru ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo ohrožovalo průběh prošetřování jeho jednání. Po dobu, po kterou je zproštěn výkonu služby se pozastaví příslušníkova oprávnění a povinnosti, které pro něj vyplývají z předpisů upravujících činnost bezpečnostního sboru a jeho příslušníků. Pominou-li důvody, výkon jeho zproštění se ukončí.

[24] Jestliže v souvislosti se spácháním trestného činu, kázeňského přestupku, s jednáním, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, je dán důvod k propuštění příslušníka ze služebního poměru podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. a) až d) zákona o služebním poměru, trvá jeho zproštění výkonu služby až do skončení služebního poměru.

[25] Příslušník, který je zproštěn výkonu služby, má nárok na služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu; to neplatí, byl-li příslušník vzat do vazby. Jestliže se v řízení o kázeňském přestupku, o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, anebo o trestném činu neprokáže vina příslušníka, doplatí se mu část služebního příjmu, o niž mu byl služební příjem zkrácen (§ 124 odst. 6 zákona o služebním poměru).

[26] V praxi by to znamenalo, že v rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby, případně v rozhodnutí o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru, by musela být mj. posouzena také otázka důvodnosti zproštění.

[27] Rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby se vydá dle § 40 odst. 5 zákona o služebním poměru tehdy, pominou-li důvody, pro které byl příslušník bezpečnostního sboru zproštěn výkonu služby. Obsahem tohoto rozhodnutí by měly být konkrétní skutečnosti, ze kterých správní orgán dovozuje pominutí důvodů, které vedly ke zproštění. Zpravidla se tedy bude jednat o situace, kdy buď bude o případném protiprávním jednání již rozhodnuto, nebo sice rozhodnuto nebude, ale důvody postavení mimo službu pominou např. proto, že stěžejní dokazování je již ukončeno a nebude dán jiný zájem, proč ponechat příslušníka bezpečnostního sboru mimo výkon služby. Toto rozhodnutí by dle

povahy důvodů, které vedly k ukončení zproštění, případně mohlo obsahovat i odůvodnění v tom smyslu, zda v řízení o protiprávním jednání byla prokázána vina. Pokud by vina prokázána nebyla, nastupuje dle § 124 odst. 6 zákona o služebním poměru povinnost správního orgánu doplatit příslušníkovi bezpečnostního sboru část služebního příjmu, o níž mu byl po dobu zproštění jeho příjem zkrácen.

[28] Z uvedeného je zřejmé, že v konečném rozhodnutí se konkrétní skutečnosti svědčící o naplnění zákonem stanovených předpokladů pro zproštění, ze zákona neposuzují. Zákon pouze stanoví, že pokud pominou důvody, rozhodne se o ukončení zproštění. Účelem tohoto rozhodnutí tak není posoudit naplnění zákonných předpokladů pro zproštění, ale posouzení skutečností nových, které naopak vedou k ukončení zproštění.

[29] Rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby proto nelze posuzovat optikou městského soudu, že rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby zahrnuje také posuzování a rozhodování o vztazích, které byly zatímne upraveny rozhodnutím předběžným. Městský soud opomíjí skutečnost, že v tomto konečném rozhodnutí sice bude rozhodnuto o ukončení zproštění výkonu služby, ale nikoliv o tom, zda v době zproštění byla či nebyla naplněna kritéria předvídaná § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[30] Stejným pohledem je nutné posuzovat i druhou v úvahu připadající možnost, tj. rozhodnutí o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru dle § 42 zákona o služebním poměru. V tomto rozhodnutí se také bude především zkoumat naplnění podmínek pro propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru a nikoliv naplnění zákonných předpokladů pro zproštění.

[31] Soud se v projednávané věci řídil výkladovým principem, dle kterého stěžovatel nesmí (ani potenciálně) utrpět v důsledku zařazení napadeného úkonu mezi úkony předběžné povahy takovou újmu na své právní sféře, která by v rámci přezkumu pozdějšího rozhodnutí byla již nenapravitelná. Z příslušných ustanovení zákona o služebním poměru nevyplývá povinnost v konečném rozhodnutí (rozhodnutí o ukončení zproštění) přezkoumat, zda v době zproštění existovaly podmínky předvídané v § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. Přezkum rozhodnutí o ukončení zproštění výkonu služby neposkytuje příslušníkovi bezpečnostního sboru dostatečnou ochranu před možným zásahem do jeho právní sféry samotným zproštěním výkonu služby.

[32] Splněním podmínky časové se soud již nezabýval, protože pro konstatování závěru, že dané rozhodnutí je předběžné povahy, musí být splněny všechny tři podmínky testu předběžnosti kumulativně.

[33] S ohledem na vše výše uvedené lze jednoznačně dojít k závěru, že rozhodnutí o zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto není vyloučeno ze soudního přezkumu.

[34] Lze jen doplnit, že při svých úvahách vycházel soud také z judikatury Ústavního soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01), kterou lze shrnout tak, že při posuzování, zda určitý úkon je či není úkonem předběžné povahy, je nutné postupovat nanejvýš obezřetně. Předběžné, soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí, musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s. je dále limitována i tím, že jednotlivec má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná. Takové podmínky rozhodnutí o zproštění výkonu služby nesplňuje. Splnění kritérií pro zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být přezkoumatelné, a to v přiměřené lhůtě, aby došlo k zamezení libovůle a neodůvodněných zásahů. Nejedná se totiž jen o významný zásah do majetkové sféry příslušníka bezpečnostního, ale i do jeho sféry osobní.

[35] Usnesení městského soudu proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud závěrem uvedeným v tomto rozhodnutí vázán. V dalším řízení městský soud posoudí žalobu v intencích stěžovatelem vymezených žalobních bodů. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu