



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. R. S.**, zastoupený JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra**, sídlem Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2014, č. j. 10 A 209/2013 – 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalobce brojí proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 1. 10. 2014, č. j. 10 A 209/2013 – 52 (dále jen „napadený rozsudek“). Napadeným rozsudkem městský soud zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí o výsluhovém příspěvku podle § 157 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o služebním poměru“).

V **žalobě** na nečinnost žalobce tvrdil, že podle § 178 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru se řízení ve věcech služebního poměru zahajuje na žádost účastníka řízení. Služební funkcionář na opakované žádosti žalobce reagoval odmítavým dopisem, ale řízení ve věcech služebního poměru nevedl a o nároku nevydal rozhodnutí s náležitostmi uvedenými v § 181 zákona o služebním poměru.

V **napadeném rozsudku** městský soud zrekapituloval skutkový stav, kdy mimo jiné uvedl, že žalobce podal dne 10. 6. 2013 žádost o přiznání výsluhového příspěvku, přičemž měl za to, že v době skončení služebního poměru proti němu nebylo vedeno trestní řízení, neboť usnesení o zahájení trestního stíhání mu bylo doručeno až den po skončení služebního poměru. Dle § 157 písm. d) zákona o služebním poměru nepřísluší výsluhový příspěvek bývalému příslušníkovi, jestliže jeho služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1, protože požádal o propuštění a je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen, nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, nebo bylo pravomocně schváleno narovnání, nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání. Městský soud konstatoval, že trestní řízení je nejširší pojem, kterým se označuje veškerý proces upravený trestním řádem. Jde o širší pojem, než je trestní stíhání, neboť zahrnuje i úkony, které nelze zahrnout pod trestní stíhání. Přípravné řízení začíná buď sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání (pak trestní řízení začíná současně s počátkem trestního stíhání). Jestliže zákonodárce v zákoně o služebním poměru výslovně uvedl jako překážku vydání rozhodnutí o výsluze vedení trestního řízení proti žadateli o výsluhu, je nutné vyjít ze zákonné definice v § 12 odst. 10 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“), dle kterého je trestní řízení veškerý proces upravený trestním řádem, který je tvořen prolínajícími se stádii trestního řízení, a to přípravným řízením a trestním stíháním. V souladu s § 12 odst. 10 trestního řádu měl městský soud za to, že začátek trestní řízení je dán již sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení dle § 158 odst. 3 trestního řádu, tudíž ve smyslu § 157 písm. d) zákona o služebním poměru je proti příslušníkovi vedeno trestní řízení již od tohoto okamžiku, a to bez ohledu na skutečnost, zda si byl příslušník vědom zahájení trestního řízení proti jeho osobě. Pokud by zákonodárce hodlal stanovit jako překážku přiznání výsluhy sdělení obvinění, uvedl by v zákoně o služebním poměru, že touto překážkou je trestní stíhání příslušníka. Takto však zákonodárce neučinil. Městský soud neshledal důvod se odchýlit od zákonné definice právního institutu trestního řízení v trestním řádu. Jazykovému výkladu odpovídá také výklad teleologický, neboť účelem § 157 písm. d) zákona o služebním poměru je vyloučit nárok na výsluhu příslušníkovi, který se dopustil trestného činu. Jestliže zákonodárce jako překážku přiznání výsluhového příspěvku stanovil trestní řízení jako takové, nijak tím danou překážku nepodmínil vědomím příslušníka o tom, že je proti jeho osobě vedeno trestní řízení, a to na základě sdělení obvinění.

Městský soud dále uvedl, že pokud zákonodárce v určitém smyslu privileguje příslušníky bezpečnostních sborů nad rámec sociálního a důchodového systému přiznáním krom jiného výsluhového příspěvku, je také oprávněn regulace takového „privilegia“ jeho nepřiznání těm příslušníkům, kteří se dopustili protiprávního jednání určité intenzity, zde

pokračování

úmyslného trestného činu. Účelem § 157 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je kromě jiného zamezit obcházení sledovaného cíle podáním žádosti o propuštění. Sledovanému účelu § 157 zákona o služebním poměru odpovídá naopak „extenzivní“ výklad institutu trestního řízení, neboť je jako překážka preferována prvotní příčina nepřiznání výsluhy, a to existence protiprávního jednání příslušníka ve formě úmyslného trestného činu. Identita skutku přečinu žalobce dle rozsudku (jímž byl žalobce uznán vinným) i záznamu o zahájení úkonů trestního je zachována. Žalobce proti předmětnému rozsudku podal odvolání, rozsudek o vině žalobce tak dosud nenabyl právní moci. Na základě záznamu o zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu, který předcházел skoncení služebního poměru žalobce ke dni 30. 4. 2013, byly dány podmínky pro aplikaci § 157 písm. d) zákona o služebním poměru. Jelikož však dosud nebylo v trestním řízení vedeném proti žalobci pravomocně rozhodnuto o vině a trestu za úmyslný přečin, žalovaný není oprávněn věcně rozhodnout o žádosti žalobce na přiznání výsluhového příspěvku. Žalovaný v souladu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru vyčkává výsledku řízení o předběžné otázce – o vině žalobce v trestním řízení, a proto není nečinný. Jsou-li dány podmínky dle § 155 písm. d) nebo dle § 157 písm. d) zákona o služebním poměru, rozhodne služební funkcionář teprve po pravomocném rozhodnutí soudu o vině příslušníka. Na základě výše uvedeného městský soud žalobu zamítl, neboť žalovaný nebyl nečinný ve věci žádosti žalobce o přiznání výsluhy.

Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu **kasační stížností**. Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nesprávného posouzení právních otázek. Právní názor služebního funkcionáře je podle stěžovatele v příkrém rozporu se stanoviskem katedry trestního práva Fakulty bezpečnostně právní Policejní akademie České republiky v Praze (pozn. stěžovatel cituje obsáhlou část tohoto stanoviska). Stěžovatel nesouhlasí s tím, že městský soud klade do protikladu pojmy trestní řízení a trestní stíhání, podle stěžovatele nelze tvrdit, že trestní stíhání není trestním řízením. Trestní řízení se dělí do dvou odlišných fází – přípravné řízení „ve věci“ a trestní stíhání proti konkrétní osobě. V § 158 odst. 3 trestního řádu není o osobě, jež by byla stíhána žádná zmínka. Jedná se o fázi prověřování, v níž nemusí být podezřelý vůbec znám. Nemůže být tudíž tvrzeno, že se trestní řízení vede proti konkrétní osobě. Pokud zákonodárce označil okamžik, který zakládá důvod pro nepřiznání výsluhového příspěvku, jako trestní řízení, měl tím na mysli fázi trestního řízení, která nastává sdělením obvinění. Městský soud dospěl za použití teleologického výkladu k nesprávnému závěru, že účelem § 157 písm. d) zákona o služebním poměru je vyloučit nárok na výsluhu příslušníkovi, který se dopustil trestného činu. Skutečným smyslem tohoto ustanovení je podle stěžovatele snaha zabránit příslušníkům, kterým propuštění ze služebního poměru spojené se zánikem nároku na výsluhový příspěvek teprve hrozí, aby nemohli účelově ukončit služební poměr ještě před pravomocným ukončením trestního řízení. Jejich účelové ukončení služebního poměru by nemohlo nastat, pokud by o trestním stíhání nevěděli. Vztažení účinků § 157 písm. d) zákona o služebním poměru i na příslušníky, jejichž jednání je ve stadiu prověřování, vede k absurdním důsledkům, kdy by např. služební poměr skončil propuštěním na vlastní žádost, nijak nemotivovanou obavou

o nárok na výsluhový příspěvek, služební funkcionář by ke dni následujícím po skončení služebního poměru musel rozhodnout o nároku na výsluhový příspěvek a až po sdělení obvinění příslušníkovi by se dozvěděl, že v době před skončením služebního poměru bylo vedeno přípravné řízení. Skutečnost, že smyslem ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru je zabránění v úmyslném vyhnutí se ztrátě výsluhových příspěvků, svědčí také to, že při propuštění příslušníka např. z důvodu zdravotní nezpůsobilosti není vůbec významné, zda je proti příslušníkovi vedeno trestní řízení. Kdyby smyslem ustanovení bylo vyloučit nárok na výsluhový příspěvek každému příslušníkovi, který se dopustil trestného činu, musel by zákon o služebním poměru zakotvit stejný postup ve vztahu ke všem příslušníkům, proti nimž je v době do skončení služebního poměru vedeno trestní řízení, a vyloučit jejich nárok na výsluhové nároky shodně, jako u příslušníků propouštěných na vlastní žádost. Stěžovatel dále uvedl, že je překvapivé, že městskému soudu nepřipadá vedení trestního řízení proti osobě bez jejího vědomí za protiústavní. Z výše uvedených důvodů navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti uvedl, že povinností správního orgánu bylo rozhodnout o žádosti, jak byla podána. Nárok na výsluhový příspěvek je vyloučen pouze v taxativně stanovených případech. Nelze připustit, že by nesplnění podmínek nebylo konstatováno řádně zdůvodněným rozhodnutím služebního funkcionáře. Příslušníkovi je tak upřeno právo na využití opravných prostředků a právo na soudní ochranu. Právní úprava služebního poměru je veřejnoprávní, nepředpokládá, že budou vydávána pouze pozitivní rozhodnutí (tedy o přiznání nároku). Nelze se ztotožnit s názorem soudu, že jelikož dosud nebylo v trestním řízení vedeném proti stěžovateli pravomocně rozhodnuto o vině a trestu za úmyslný přečin, žalovaný není oprávněn věcně rozhodnout o žádosti na přiznání výsluhového příspěvku a vyčkává výsledku řízení o předběžné otázce – o vině stěžovatele v trestním řízení, a proto není nečinný. Podle stěžovatele, i kdyby bylo proti jeho osobě trestní řízení skutečně zahájeno, mělo být vydáno rozhodnutí o tom, že mu nevzniká nárok na výsluhový příspěvek. Rozhodnutí trestního soudu o vině nebo nevině je pak změnou skutkového stavu, která opravňuje služebního funkcionáře k vydání nového rozhodnutí o nároku na výsluhový příspěvek.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s právním názorem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. K námitce, že žalovaný nerozhodl, byť i negativně, žalovaný uvedl, že rozhodnutí bude vydáno až po zjištění podmínky uvedené v § 157 písm. d) a § 167 odst. 2 zákona o služebním poměru, tj. po zjištění výsledku trestního řízení vedeného z důvodu podezření ze spáchání úmyslného trestného činu. Do doby zjištění podmínek nároku na výsluhový příspěvek nemůže být ředitel odboru sociálního zabezpečení nečinný z důvodu nevydání negativního rozhodnutí.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující. Stěžovatel byl rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje ze dne 23. 4. 2013, č. 652/2013, dle § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru ke dni 30. 4. 2013 na vlastní žádost propuštěn ze služebního poměru. Dne 2. 5. 2013 požádal o přiznání

pokračování

výsluhového příspěvku, dne 31. 5. 2015 mu bylo pracovníci Odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra sděleno, že z důvodu zahájeného trestního stíhání bude o jeho nároku možno rozhodnout až po pravomocném skončení trestního řízení. Dne 10. 6. 2013 stěžovatel požádal Ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra o přiznání výsluhového příspěvku a poukázal na to, že usnesení o zahájení trestního stíhání mu bylo doručeno až dne 1. 5. 2013, tedy den po skončení služebního poměru, v době skončení služebního poměru tak proti němu nebylo vedeno trestní řízení a nebylo možné na něj aplikovat § 157 písm. d) zákona o služebním poměru. Dále uvedl, že rozhodnutím ze dne 24. 4. 2013 mu byl přiznán nárok na odchodné podle § 155 zákona o služebním poměru, přitom podmínky pro nárok na odchodné jsou shodné jako podmínky pro přiznání výsluhového příspěvku. Na tuto žádost reagoval služební funkcionář dopisem ze dne 3. 7. 2013, v němž uvedl, že 24. 4. 2013 bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání pro pokračující přečin zneužití pravomoci úřední osoby, úkony trestního řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu byly proti stěžovateli zahájeny dne 14. 1. 2013, tedy trestní řízení proti stěžovateli bylo vedeno již v době trvání služebního poměru. Dále mu sdělil, že o jeho nároku bude v souladu s § 157 písm. d) a § 167 odst. 2 zákona o služebním poměru rozhodnuto až po pravomocném skončení trestního řízení. Dne 6. 8. 2013 se stěžovatel obrátil na ministra vnitra se stížností na postup ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra. Poradní komise ministra vnitra postoupila stížnost řediteli odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, který reagoval dopisem ze dne 23. 9. 2013. Dle záznamu o zahájení úkonu trestního řízení č. j. V1-2/2013-GI-14-PL-TC byly 14. oddělením Generální inspekce bezpečnostních sborů vůči stěžovateli dne 14. 1. 2013 podle § 158 odst. 3 trestního řádu zahájeny úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání přečinu zneužití pravomoci úřední osoby. Ze spisového materiálu dále plyne, že usnesením Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 24. 4. 2013 bylo dle § 160 odst. 1 trestního řádu zahájeno trestní stíhání stěžovatele pro pokračující přečin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále „trestní zákoník“). Toto usnesení si stěžovatel převzal dne 1. 5. 2013. Rozsudkem Okresního soudu v Plzni-město ze dne 23. 7. 2014, sp. zn. 9 T 78/2013, byl žalobce uznán vinen ze spáchání pokračujícího přečinu zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku a byl odsouzen k trestu odnětí svobody ve výměře 18 měsíců, přičemž výkon trestu se odkládá na zkušební dobu v trvání dvou roků. Podle § 73 odst. 1 trestního zákoníku mu byl uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce v ozbrojených a bezpečnostních sborech na dobu dvou let. Stěžovatel proti rozsudku podal odvolání a v době rozhodování městského soudu (srov. § 81 odst. 1 s. ř. s.) rozsudek ještě nenabyl právní moci.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Stěžejním obsahem kasační stížnosti je tvrzení, že proti stěžovateli nebylo v době skončení služebního poměru vedeno trestní řízení a § 157 písm. d) zákona o služebním poměru lze aplikovat až poté, co bylo stěžovateli doručeno usnesení o zahájení trestního stíhání. V návaznosti na to má pak stěžovatel za to, že žalovaný byl povinen rozhodnout o žádosti, což neučinil, a byl proto nečinný.

Výsluhový příspěvek je výsluhovým nárokem bývalých příslušníků bezpečnostního sboru, jestliže vykonávali službu alespoň po dobu 15 let a jestliže jejich služební poměr neskončil propuštěním podle jednoho z důvodů uvedených v § 157 zákona o služebním poměru.

Podle § 157, „*bývalý příslušník, který vykonával službu alespoň po dobu 15 let, má nárok na výsluhový příspěvek; to neplatí, jestliže jeho služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1*

a) písm. a),

b) písm. c),

c) písm. d) a je následně na základě jednání, které vedlo k jeho propuštění, pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo

d) písm. m) a je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání nebo bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání.“

Zákon o služebním poměru tak vylučuje nárok na výsluhový příspěvek v následujících případech: příslušník byl propuštěn dle § 42 odst. 1 písm. a), neboť byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně; byl propuštěn dle § 42 odst. 1 písm. c), neboť v řízení o úmyslném trestném činu bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání a jednání, kterým trestný čin spáchal, je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka; nebo byl propuštěn dle § 42 odst. 1 písm. d), neboť porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru a následně je na základě jednání, které vedlo k jeho propuštění, pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně. Na závěr v § 157 písm. d) je vyloučen nárok na výsluhový příspěvek v případě příslušníků, proti nimž je vedeno trestní řízení za spáchání úmyslného trestného činu a ukončí služební poměr žádostí o propuštění, až do doby, kdy bude zjištěn výsledek trestního řízení. Ustanovení § 157 písm. d) se tak odlišuje zejména v tom, že se jedná o případy dobrovolného ukončení služebního poměru na žádost příslušníka. Nárok na výsluhový příspěvek tak nevznikne příslušníkovi, který požádal o propuštění a proti kterému je vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně. V tomto případě se mu však nárok na příspěvek obnoví, jestliže následně není za tento čin pravomocně odsouzen nebo nebylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení trestního stíhání nebo nebylo pravomocně schváleno narovnání nebo nebylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání. (srovnej TOMEK, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem. Olomouc: ANAG, 2012, s. 427)

pokračování

Podle § 167 odst. 2 zákona o služebním poměru: „Bývalému příslušníkovi, jehož služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. d) nebo písm. m) a je proti němu vedeno trestní řízení, se odchodné a výsluhový příspěvek vyplatí až po pravomocném skončení tohoto řízení, jestliže nebyl odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně.“

Komentářová literatura uvádí, že smyslem ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru je „zamezit situaci, aby příslušník, proti němuž je vedeno trestní řízení, mohl na vlastní žádost skončit služební poměr a získat tak nárok na výsluhový příspěvek, který je se skončením podle § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru jinak spojen.“ Dále uvádí, že „(v)zhledem k výše uvedenému lze za nesouladný s právními předpisy označit názor, že je možné bývalému příslušníkovi, který byl odsouzen za trestný čin spáchaný úmyslně až po skončení služebního poměru, nárok na výsluhový příspěvek odejmout. Pokud by totiž smyslem ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru bylo neposkytnout výsluhový příspěvek bývalému příslušníkovi, proti němuž bylo vedeno trestní řízení až po skončení služebního poměru, musel by zákon zakotvit, že příspěvek nenáleží ani v případech, kdy služební poměr skončil podle jiných ustanovení § 42 zákona o služebním poměru. (...) Je tedy zřejmé, že ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru nelze aplikovat na bývalého příslušníka, proti němuž se do skončení služebního poměru nevedlo trestní řízení.“ (TOMEK, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem. Olomouc: ANAG, 2012, s. 427-428)

Nejprve je nezbytné posoudit, zda v době skončení služebního poměru bylo proti stěžovateli vedeno trestní řízení. Z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu plyne požadavek přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže by existovaly rozumné důvody k závěru, že stejný význam mít nemají (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54; všechna zde citovaná rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). Zákon o služebním poměru sám definici užívaného pojmu trestní řízení neupravuje, a Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by tento pojem měl být vykládán odlišně od toho, jak je vykládán v trestním právu.

Podle § 12 odst. 10 trestního řádu se trestním řízením rozumí „řízení podle tohoto zákona a zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, trestním stíháním pak úsek řízení od zahájení trestního stíhání až do právní moci rozsudku, případně jiného rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení ve věci samé a přípravným řízením úsek řízení podle tohoto zákona od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupení věci jinému orgánu, zastavení trestního stíhání, nebo do rozhodnutí či vzniku jiné skutečnosti, jež mají účinky zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, anebo do jiného rozhodnutí ukončujícího přípravné řízení, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování.“

Podle § 158 odst. 3 trestního řádu věty první, „O zahájení úkonů trestního řízení k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin,

sepiše policejní orgán neprodleně záznam, ve kterém uvede skutkové okolnosti, pro které řízení zahajuje, a způsob, jakým se o nich dověděl.“

Trestní řízení je tedy ve smyslu § 12 odst. 10 trestního řádu veškeré řízení upravené normami obsaženými v trestním řádu. Postup před zahájením trestního stíhání podle § 158 odst. 3 trestního řádu, spadající do stadia přípravného řízení, lze nepochybně zahrnout pod pojem trestního řízení. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 Tdo 157/2009 (dostupný na www.nsoud.cz), vyjádřil názor, že *„(t)restní řízení je vymezeno v ustanovení § 12 odst. 10 tr. ř. tak, že se jím rozumí řízení podle trestního řádu. Je jejím tedy chápáno řízení v jeho nejširším smyslu označující veškerý proces upravený trestním řádem. Toto řízení ve smyslu § 158 odst. 3 tr. ř. začíná buď sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí.“*

Trestní řízení je, jak bylo výše uvedeno, zastřešující pojem, který v sobě zahrnuje nejen fázi trestního stíhání. Dne 14. 1. 2013 byly zahájeny úkony trestního řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu, a je tedy nepochybné, že trestní řízení probíhalo již od 14. 1. 2013. V nyní posuzovaném případě bylo přípravné řízení vedeno proti konkrétní osobě, neboť v záznamu o zahájení úkonů trestního řízení je osoba stěžovatele označena jako osoba podezřelá ze spáchání trestného činu. Také byla splněna podmínka, že se jednalo o trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně, neboť stěžovatel byl podezřelý ze spáchání přečinu „zneužití pravomoci úřední osoby“ podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku. Byla tak splněna podmínka § 157 písm. d) zákona o služebním poměru (*„je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně“*), neboť již přípravné řízení bylo vedeno proti konkrétnímu příslušníku. Obecně nelze samozřejmě vyloučit, že přípravné řízení bude vedeno proti neznámému pachateli a nebude známa totožnost podezřelé osoby. To se však v nyní posuzovaném případě nestalo.

Stěžovatel rozporuje aplikaci dotčeného ustanovení z důvodu, že pokud se dozvěděl o vedení trestního řízení až doručením usnesení o zahájení trestního stíhání den po skončení služebního poměru, nemohl požádat o propuštění motivován snahou vyhnout se ztrátě výsluhového příspěvku, proto v jeho případě nemělo být ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru aplikováno. Stěžovateli lze dát za pravdu, že účelem § 157 písm. d) zákona o služebním poměru je mimo jiné i snaha zabránit tomu, aby příslušníci, kterým propuštění ze služebního poměru spojené se zánikem nároku na výsluhový příspěvek teprve hrozí, mohli účelově ukončit služební poměr propuštěním na žádost ještě před pravomocným ukončením trestního řízení. To je však v souladu s tím, jak věc posoudil městský soud, který uvedl, že *„účelem ust. § 157 odst. 1 písm. d) zákona je kromě jiného zamezit obcházení sledovaného cíle podáním žádosti o propuštění.“* Účel samotného písm. d) se nevyklučuje s účelem citovaného ustanovení § 157 jako celku. To má nepochybně za cíl zamezit tomu, aby měl nárok na výsluhový příspěvek příslušník, který se dopustil úmyslného trestného činu během trvání služebního poměru a v době ukončení služebního poměru je proti němu vedeno trestní řízení nebo ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto. Zákon v tomto ustanovení nepracuje s pojmem vědomosti nebo nevědomosti příslušníka o probíhajícím trestním řízení a používá pouze obecný pojem vedení trestního řízení. Na základě jazykového výkladu i teleologického výkladu lze dospět k závěru, že § 157 písm. d) zákona o služebním poměru lze aplikovat i v případech, kdy příslušník

pokračování

spáchá úmyslný trestný čin a ještě v době trvání služebního poměru je zahájeno trestní řízení s tím, že příslušník vystupuje jako osoba podezřelá, byť o vedení trestního řízení sám ještě neví. Zákonodárce nemohl pamatovat na všechny potenciální situace, které mohou v praxi vzniknout, je však nezbytné uvědomit si, že v případech, na které § 157 písm. d) zákona o služebním poměru cílí, si příslušník musí být vědom minimálně spáchání trestného činu a z tohoto důvodu může být motivován ukončit služební poměr vlastní žádostí o propuštění. Je vhodné také připomenout, že pokud by příslušník následně nebyl pravomocně odsouzen za trestný čin spáchaný úmyslně, nárok na příspěvek se obnoví.

Stěžovatel dále argumentoval, že kdyby smyslem ustanovení bylo vyloučit nárok na výsluhový příspěvek každému příslušníkovi, který se dopustil trestného činu, musel by zákon o služebním poměru zakotvit stejný postup ve vztahu ke všem příslušníkům, proti nimž je v době do skončení služebního poměru vedeno trestní řízení, a vyloučit jejich nárok na výsluhové nároky shodně, jako u příslušníků propouštěných na vlastní žádost. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že si lze hypoteticky představit situaci, kdy by byl příslušník propuštěn např. dle § 42 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru z důvodu odnětí osvědčení o tělesné zdatnosti a současně by v době trvání služebního poměru proti němu již bylo vedeno trestní řízení, nicméně měl by nárok na výsluhový příspěvek, neboť by nebyly naplněny podmínky § 157 zákona o služebním poměru. Zákonodárce však na situace, kdy je trestní řízení vedeno v době trvání služebního poměru, pamatoval v ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) a lze důvodně očekávat, že služební funkcionář by upřednostnil propuštění z důvodu zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, před méně závažnými důvody propuštění, u kterých by pak svým postupem umožnil získání výsluhového příspěvku.

Lze tak uzavřít, že záznam o zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu, který předcházel skončení služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, založil podmínku pro aplikaci § 157 písm. d) zákona o služebním poměru, a to bez ohledu na to, že příslušník se o vedení trestního řízení proti jeho osobě dozvěděl až z doručeného usnesení o zahájení trestního stíhání.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda byl žalovaný nečinný.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 81 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Žalobou na nečinnost není možné domáhat se vydání procesního rozhodnutí, např. přerušení správního řízení podle § 64 správního řádu, nebo pokračování řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116). V případě přerušení správního řízení nečinnost správního orgánu nepřipadá v úvahu tehdy, pokud důvody pro přerušení správního řízení

i nadále trvají. (srovnej JEMELKA, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 663)

Podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru „(v)yskytne-li se v řízení otázka, o které již bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je služební funkcionář rozhodnutím vázán. Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, která nepřísluší služebnímu funkcionáři rozhodnout a která dosud nebyla pravomocně vyřešena, služební funkcionář může dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení o dané otázce nebo si o ní může učinit úsudek. Služební funkcionář si nemůže učinit úsudek o osobním stavu příslušníka a o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Probíhá-li před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce, vyčká služební funkcionář jeho výsledku.“

Žalovaný si tak nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a služební zákon přímo v § 180 odst. 5 stanovuje, že žalovaný musí vyčkat výsledku předběžné otázky. Rozhodnutí o tom, zda byl spáchán trestný čin, je předběžnou otázkou ve vztahu k rozhodnutí o nároku na výsluhový příspěvek podle § 157 písm. d) zákona o služebním poměru. (srovnej TOMEK, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem. Olomouc: ANAG, 2012, s. 465)

Žalovaný nebyl nečinný, neboť vyčkával rozhodnutí o předběžné otázce a stěžovateli na jeho opakované žádosti odpověděl sdělením, ve kterém podrobně vysvětlil, proč ve věci zatím nevydal rozhodnutí. Pokud by městský soud shledal nečinnost, musel by žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí v stanovené lhůtě. To by však odporovalo ustanovení zákona o služebním poměru, které předpokládá, že žalovaný nerozhodne dříve, než bude postaveno najisto, zda byl spáchán úmyslný trestný čin, tedy než bude v trestním řízení pravomocně rozhodnuto. Pokud nebylo v trestním řízení vedeném proti příslušníkovi pravomocně rozhodnuto ve věci spáchání trestního činu, služební funkcionář není oprávněn ve věci žádosti o výsluhový příspěvek rozhodnout a v souladu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru vyčká rozhodnutí o této předběžné otázce. Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry městského soudu, že žalovaný nebyl v posuzované věci nečinný a kasační stížnost zamítl.

Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnost kasační stížnosti. S posouzením a postupem městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

pokračování

6 As 271/2014 - 46

V Brně dne 11. srpna 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu