



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. P. N.**, zastoupen JUDr. Vítězslavem Květenským, advokátem se sídlem Křížíkova 16, Praha 8, proti žalovanému: **ředitel Generální inspekce bezpečnostních sborů**, se sídlem Skokanská 2311/3, Praha 6, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2014, č. j. K14-0034/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2016, č. j. 8 Ad 16/2014 - 53,

t a k t o :

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2016, č. j. 8 Ad 16/2014 - 53, rozhodnutí ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věcech služebního poměru ze dne 2. 7. 2014, č. K14-0034/2014, a rozhodnutí prvního náměstka ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věcech kázeňských ze dne 20. 3. 2014, č. K14-0007/2014, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta JUDr. Vítězslava Květenského náklady řízení o žalobě ve výši 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta JUDr. Vítězslava Květenského náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 9114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek městského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 5. 4. 2016, č. j. 8 Ad 16/2014 – 53, zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu žalobce ze dne 15. 8. 2014 proti rozhodnutí ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věcech služebního poměru ze dne 2. 7. 2014, č. K14-0034/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí prvního náměstka ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věcech kázeňských ze dne 20. 3. 2014, č. K14-0007/2014, kterým byl žalobce uznán vinným z kázeňských přestupků podle § 50 odst. 1, 3 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), za což mu byl uložen kázeňský trest dle § 51 odst. 1 písm. b) citovaného zákona v podobě snížení základního tarifu o 15 % na dobu 3 měsíců.

[2] Městský soud se především zabýval otázkou tvrzené prekluze. Na rozdíl od žalovaného dospěl městský soud k závěru, že dvouměsíční subjektivní prekluzivní lhůta dle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru začíná běžet od chvíle, kdy služební funkcionář získá dostatečná skutková zjištění o tom, co měl kdo učinit a čeho se měl dopustit. Městský soud ze spisových materiálů Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“) zjistil, že GIBS konala ve věci žalobce šetření, které vedlo dne 7. 8. 2012 k zahájení úkonů trestního stíhání podle § 158 odst. 3 zákona č. 141/1961, trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), pro podezření ze spáchání přečinu zneužití pravomoci úřední osoby žalobcem podle § 329 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), popř. dalších trestných činů. Datum 7. 8. 2012 považoval městský soud za onen okamžik, kdy se příslušný služební funkcionář mohl dozvědět o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a od tohoto dne tedy měla běžet lhůta pro uložení kázeňského trestu. Nejpozději k tomuto dni měla totiž GIBS žalobcovo jednání dostatečně prošetřené, dostatečně zdokumentované a mohla jej právně vyhodnotit. Městský soud přitom neměl za podstatné to, že GIBS dospěla k závěru, že je na místě zahájit trestní řízení. Vzhledem k tomu, že však tímto okamžikem byly zahájeny úkony trestního stíhání, městský soud konstatoval, že tímto dnem došlo k přerušení běhu lhůty až do okamžiku, kdy bylo usnesení Okresního soudu v Olomouci o ukončení trestního řízení doručeno do podatelny GIBS dne 5. 2. 2014. Dle městského soudu tímto dnem opět prekluzivní lhůta pokračovala ve svém běhu a vzhledem k tomu, že z ní předtím ještě žádný den neuplynul, byl posledním dnem subjektivní lhůty den 5. 4. 2014. Jelikož prvoinstanční rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno dne 20. 3. 2014, dle městského soudu k prekluzi nedošlo.

[3] Námitku žalobce, že se žádného kázeňského přestupku nedopustil, neboť mu výdaje vznikly vůči osobám, jejichž totožnost nesměl sdělit, shledal městský soud nedůvodnou. Městský soud konstatoval, že uplatněná námitka směřuje jinam než k podstatě napadených rozhodnutí o kázeňském přestupku. V dané věci se totiž nejedná o to, že by žalobce v žádostech o poskytnutí zvláštních finančních prostředků (dále též „ZFP“) neuvedl jména svých informačních zdrojů, ale o to, že v těchto žádostech uváděl nesprávné údaje, a požadoval tak proplacení finančních prostředků, které mu v uvedených časech a místech nevznikly a jež žalobce na jmenovaných schůzkách ani nevynaložil.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

pokračování

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., (nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, je v rozporu se spisy).

[5] Stěžovatel předně nesouhlasí se závěrem městského soudu ohledně počátku subjektivní prekluzivní lhůty dne 7. 8. 2012. Na rozdíl od městského soudu stěžovatel tvrdí, že dopis z 21. 5. 2012 poskytl dostatečné informace o naplnění zákonných znaků kázeňského přestupku a svoje tvrzení opírá o samotný text rozhodnutí prvního náměstka ředitele GIBS z 20. 3. 2014, v němž se na straně č. 6 uvádí: *„Zjištěné skutečnosti a nesrovnalosti v rámci prověřování těchto podaných žádostí byly podrobně popsány a uvedeny do záznamu ze dne 21. 5. 2012, který byl sepsán svědkem plk. Mgr. T. U. a je založen v 1. Svazku spisu č.j. GI-TC-667/2012 č.l. 170.“* Stěžovatel odkazuje na samotné části dopisu z 21. 5. 2012, dle nichž má být patrné, že tento dopis již obsahoval dostačené množství informací k posouzení služebním funkcionářem. Též zdůrazňuje, že obsáhlý materiál podrobně popisující průběh šetření prováděného stěžovatelem má 196 příloh. Materiál byl dodán do podatelny GIBS na její pražské adrese skutečně 30. 5. 2012, nicméně byl zpracován a s nadřízenými konzultován přímým nadřízeným stěžovatele plk. Mgr. T. U. dne 21. 5. 2012 a rovněž téhož dne schválen vedoucím 18. oddělení GIBS Ostrava plk. Ing. J. M., tedy osobami, které mají pro stanovení počátku běhu prekluzivní lhůty získat příslušné informace. Jako další důkaz uvádí stěžovatel výpověď plk. Ing. J. M. ze dne 10. 3. 2014 založenou ve spise GIBS a týkající se projednávání kázeňského přestupku, v níž svědek uvádí: *„Někdy v květnu 2012 před poradou vedení v Praze jsem se dostavil do Olomouce, kde mě pan U. informoval o stavu prověřování a předal mi žádosti na čerpání ZFP pro pana N. Já jsem tyto žádosti podepsal a pan U. mě informoval o nesrovnalostech v úředních záznamech přiložených k žádostem o ZFP a ÚZ, které byly založeny do spisu pana N. Když jsem tyto nesrovnalosti zjistil, rozhodl jsem se, že o celé záležitosti budu informovat náměstka pana B. a požádám ho, aby ve věci proplacení žádostí o ZFP rozhodl. V Praze jsme se s panem U. setkali s panem náměstkem B., který po předložení žádosti o ZFP a po informaci o nesrovnalostech, které se těchto žádostí týkaly, rozhodl, že celou věc nechá prověřit 2. odd. GIBS.“*

[6] Pokud by snad ke dni 21. 5. 2012 ještě informace z tohoto materiálu a jeho příloh, kterých bylo 196, Nejvyšší správní soud dle stěžovatele nepovažoval za dostatečně informativní, odkazuje stěžovatel na text úředního záznamu o zahájení úkonů trestního řízení ze dne 7. 8. 2012 a na potřebné důkazní prostředky citované v tomto úředním záznamu. Dle stěžovatele městský soud přehlédl, že veškeré tyto materiály na žádost 2. odd. GIBS ze dne 5. 6. 2012 předložil plk. M. dne 14. 6. 2012 (viz úřední záznam o podání vysvětlení plk. M. ze dne 14. 6. 2012) k předmětnému šetření. Tato skutečnost je dle stěžovatele mimo jiné prokázána i úředním záznamem o podání vysvětlení ze dne 19. 6. 2012 plk. Mgr. T. U., které učinil na 2. odd. GIBS. Stěžovatel v kasační stížnosti přímo cituje výše uvedené záznamy o podání vysvětlení.

[7] Z uvedeného dle stěžovatele vyplývá, že veškeré podkladové materiály, které sloužily k zahájení trestního řízení a na něž záznam o zahájení úkonů trestního řízení ze dne 7. 8. 2012 odkazuje, měla GIBS v rámci vyšetřování věci k dispozici nejpozději 14. 6. 2012. Dle stěžovatele není pro otázku začátku běhu prekluzivní lhůty rozhodné, kdy

byl zpracován záznam o zahájení úkonů trestního řízení, jelikož ta ve světle výše uvedených důkazních prostředků začala běžet nejpozději dnem 14. 6. 2012. Záznam o zahájení úkonů trestního řízení je důležitý pouze pro stanovení dne, kdy se běh prekluzivní lhůty přerušil. I kdyby se pak vyšlo dle stěžovatele z právního názoru městského soudu, že běh prekluzivní lhůty počal – z pohledu stěžovatele znovu započal – dnem doručení spisového materiálu do podatelny GIBS, tedy dne 5. 2. 2014, a řízení ve věci přestupku bylo zahájeno dne 14. 2. 2014, nebylo by při takto spočteném běhu prekluzivní lhůty možno dne 14. 2. 2014 zahájit řízení o přestupku z důvodu prekluze. Subjektivní prekluzivní lhůta by totiž běžela již 1 měsíc a 33 dní, tedy více než zákonné 2 měsíce.

[8] Nadto stěžovatel namítá, že nelze souhlasit s právním názorem městského soudu, že vedení trestního řízení končí v případě postoupení věci k mimosoudnímu vyřízení dnem, v němž adresát obdrží spisový materiál. Dle stěžovatele trestní řízení končí právní mocí konečného rozhodnutí soudu, tedy v daném případě skončilo dnem 24. 12. 2013 (právní mocí usnesení soudu o postoupení věci).

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že se v jeho případě vůbec o kázeňský přestupek nejedná. Stěžovatel s opačným názorem městského soudu nesouhlasí a je přesvědčen, že bylo jeho povinností chránit v maximální možné míře informační zdroje. Navíc se stěžovatelovy obavy před zasahováním podezřelého do vyšetřování potvrdily tím, že se podezřelý snažil i vůči GIBS zjistit, co se k jeho osobě podařilo ve věci shromáždit, a také tím, že je nyní obecně známo, že podezřelý je trestně stíhán pro závažnou trestnou činnost související s jeho bývalou funkcí. Stěžovatel namítá, že městský soud k tomuto nepřihlédl, a tím dle stěžovatele pochybil.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti znovu zdůraznil argumenty, které uváděl již v napadeném rozhodnutí. Uvedl, že je nepřípustné, aby stěžovatel jako příslušník GIBS, který vystupuje jako orgán činný v trestním řízení, uváděl nepravdivé nebo vědomě nepřesné informace v rámci předběžného prošetřování, které předchází trestnímu řízení, popř. vykonstruovával a upravoval dle vlastního uvážení prověřované skutečnosti vůči prověřovaným osobám, neboť takto uváděné skutečnosti se stávají podkladem pro posouzení důvodnosti zahájení úkonů v trestním řízení (§158 odst. 3 trestního řádu).

[11] Co se týče stěžovatelovy námitky prekluze subjektivní lhůty pro uložení kázeňského trestu, má žalovaný za to, že tato lhůta začíná běžet dnem, kdy služební funkcionář nedisponuje pouze podezřením na jednání, které má znaky kázeňského přestupku, nýbrž v tento okamžik disponuje materiálními skutkovými zjištěními ke znakům skutkové podstaty jednání, které má znaky kázeňského přestupku. Dle žalovaného se jedná o jediný možný závěr, který lze v daném případě přijmout, aby odpovídal smyslu a účelu zákona o služebním poměru. V opačném případě by totiž mohlo dojít k dekriminalizaci jednání příslušníků ve služebním poměru. Jelikož jednání bylo posouzeno jako podezření ze spáchání trestného činu, počátek dvouměsíční subjektivní lhůty začal běžet až okamžikem doručení usnesení Okresního soudu v Olomouci dne 5. 2. 2014 správnímu orgánu, kterým bylo vyloučeno spáchání trestného činu a připuštěna možnost posouzení jednání stěžovatele jako jednání mající znaky kázeňského přestupku.

pokračování

Dle žalovaného neuběhla prekluzivní dvouměsíční lhůta, a prvostupňové rozhodnutí tak bylo vydáno v souladu se zákonem o služebním poměru.

[12] Dle žalovaného se nelze ztotožnit s argumentací stěžovatele, že běh prekluzivní lhůty by měl nastat okamžikem právní moci usnesení, protože doručení pravomocného rozhodnutí příslušnému služebnímu funkcionáři od soudu trvá v řádu týdnů až měsíců, což by vedlo dle žalovaného k tomu, že stěžovatel by byl vždy jen v důsledku administrativního postupu věci vyloučen z vyvození odpovědnosti za své jednání, jež má znaky kázeňského přestupku, navždy.

[13] Žalovaný dále poukazuje na to, že okamžik, jež zákon charakterizuje slovy „ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl“ není totožný s okamžikem doručení rozhodnutí na podatelnu GIBS, neboť například kvůli čerpání služebního volna ve formě dovolené se služební funkcionář fakticky o jednání dozví později než okamžikem doručení na podatelnu.

[14] V závěru svého vyjádření žalovaný uvádí, že pokud chtěl stěžovatel chránit své zdroje informací před prozračením jejich identity, mohl využít jiného čerpání zvláštních finančních prostředků za využití krycích prostředků podle čl. 2 odst. 3 písm. c) nařízení ředitele GIBS č. 25/2012, s čímž měl stěžovatel dle žalovaného četné zkušenosti. Pozdější tvrzení stěžovatele, že finanční prostředky vynaložil, avšak na schůzky s jinými osobami, které musel uváděním nepravdivých údajů chránit, je vzhledem k výše uvedenému dle žalovaného účelové.

[15] Dle žalovaného se tedy jednalo o kázeňský přestupek a opačné stěžovatelovo tvrzení není založeno na pravdě, navíc je v přímém rozporu se shromážděnými důkazy proběhnuvšího řízení a je účelové. S ohledem na výše uvedené navrhuje žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Podle § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru *[k]ázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku. Do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.*

[18] Předně stěžovatel namítá prekluzi subjektivní lhůty pro uložení kázeňského trestu dle § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru. Spornou otázkou mezi stranami je

především určení okamžiku počátku běhu této prekluzivní lhůty. Dle § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru začíná prekluzivní lhůta běžet v okamžiku, kdy se služební funkcionář dozví o takovém jednání, které má znaky kázeňského přestupku.

[19] K prekluzivním lhůtám a počátku jejich běhu se vyjádřil již Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, v němž uvedl, že „[s]myslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Smyslem uvedené jednoroční prekluzivní subjektivní lhůty (pozn. soudu: zde pokuta podle zákona o regulaci reklamy) je přimět správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového; to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Tomu je třeba přizpůsobit i interpretaci zkoumaného ustanovení a vyvarovat se takového výkladu, který by smysl lhůty opomíjel. Výklad správních soudů - který má za následek, že (prekluzivní subjektivní) jednoroční lhůta nezapočne nutně běžet od získání shora uvedené vědomosti (tj. o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona), nýbrž až od okamžiku získání vědomosti správního orgánu o porušení zákona ze strany určitého konkrétního subjektu - zakládá důsledky nerozumné.“

[20] Obdobně se k počátku prekluzivní lhůty a k termínu „dozvědět se o porušení povinnosti“ vyjádřil Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/1994 – 17, v němž konstatoval, že „[t]ermín „dozvědět se o porušení povinnosti“ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo.“

[21] Dle Nejvyššího správního soudu není důvodu se od těchto výkladů odchýlovat. Na tuto interpretaci nemá ani vliv, že zákonodárce použil slov kázeňského přestupku namísto obecného protiprávního jednání. Jedná se zde totiž o stanovení okamžiku, kdy se určitá osoba dozví o jednání, které má znaky kázeňského přestupku. Tento okamžik nastává tehdy, když je v dispoziční sféře správního orgánu taková suma informací o určitém jednání, že na základě ní lze učinit úsudek, že je možné a nikoli nepravděpodobné, že jde o jednání, které může být kázeňským přestupkem. Rozhodně však není třeba, aby dotyčné informace byly natolik jednoznačné, strukturované, správním orgánem analyzované a prověřené, aby delikttní charakter jednání, které je posuzováno, byl v daném okamžiku již postaven na jisto. Výklad žalovaného a prvoinstančního správního orgánu, podle něhož by subjektivní lhůta měla započít až okamžikem, kdy si služební funkcionář bude již jistý, že se jedná o kázeňský přestupek, je z logiky věci nepřípustný, neboť teprve v samotném kázeňském řízení bude na jisto postaveno, zda dané jednání naplňuje znaky kázeňského přestupku, či ne. Takový závěr správních orgánů by byl v rozporu i s

pokračování

principem právní jistoty. V již zmíněném nálezu k tomu Ústavní soud uvedl: „*Takový výklad totiž umožňuje správnímu orgánu nečinnost v podobě absence či neadekvátního zjišťování a prokazování, kdo je odpovědný za porušení zákona, i po dobu dlouhé řady měsíců (dokud by neuplynula prekluzivní objektivní lhůta) bez hrozby negativního důsledku (pro správní orgán) v podobě uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty. Výklad správních soudů tak v podstatné míře ponechává volný proud libovolnému prodlužování řízení ze strany správního orgánu na úkor účastníka řízení. Předmětná lhůta je ovšem i prostředkem ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánu veřejné moci, jde o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Výklad správních soudů značí (v podstatné míře) popření praktického smyslu citované lhůty k uložení pokuty, a pro účastníka řízení tak vytváří stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy právního státu.*“

[22] Definováním okamžiku, kdy se určitá osoba dozví o porušení předpisů, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, č. 2748/2013 Sb. NSS, v němž v bodě 50 uvedl, že „*vnímá institut prekluzivní lhůty v sankčním řízení striktně jako nástroj bránící právní nejistotě a průtahům na straně správního orgánu. Za okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona „dozví“ o porušení předpisů (pozn. soudu: zde cenových předpisů), se tak sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhostejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Proto tedy analýzy, srovnávání a vyhodnocování atp. probíhají v prekluzivní lhůtě již běžící, a v téže lhůtě také musí doběhnout do pravomocného výsledku také řízení o uložení sankce. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout.*“ Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud v bodě 52 připouští, že „*upínáním počátku běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdřívejší sám delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek má ale zdejší soud za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.*“ K možným důsledkům opačného výkladu se již vyjádřil ve svém rozhodnutí též Vrchní soud v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96 – 34.

[23] Počátek subjektivní prekluzivní lhůty dle výše zmíněné judikatury je v předmětné věci nutno stanovit od okamžiku, kdy služební funkcionář soustředil poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhostejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Z úředního záznamu o pokračování v prvotním vyhodnocení postoupeného spisu č. j. GI-P-956/2012 z GIBS Olomouc ze dne 5. června 2012, č. j. GI-K-1110-3/2012, trestní spis, 1. svazek, č. j. GI-TC-667/2012, sepsaného radou pplk. Ing. R. T., plyne, že z vyhodnocení již získaných spisových materiálů k údajným třem služebním cestám stěžovatele na jednání s osobami jednajícími ve prospěch GIBS (2x do Přerova a 1x do Olomouce) a k následnému vykázaní ZFP údajně souvisejících s těmito jednáními byly zjištěny dle kopií stránky knihy jízd a záznamů v docházce nesrovnalosti. Z toho důvodu byl plk. Ing. J. M. požádán o zaslání dalších potřebných materiálů a informací a spolu s plk. Mgr. T. U. byl také vyzván

k podání vysvětlení k dané věci. Z tohoto úředního záznamu vyplývá, že již dne 5. 6. 2012 měl služební funkcionář ze spisových materiálů důvodné podezření, že žádosti o poskytnutí ZFP neobsahovaly pravdivé informace. Proto má Nejvyšší správní soud za to, že dvouměsíční prekluzivní lhůta započala běžet nejpozději dnem 5. 6. 2012.

[24] Na dvouměsíční lhůtu dle § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru se má dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 4 Ads 166/2009 – 76, hledět jako na lhůtu, v níž musí být vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně). Jelikož konec dvouměsíční prekluzivní lhůty připadl na den 5. 8. 2012, ještě dříve než bylo dne 7. 8. 2012 zahájeno trestní řízení, které tuto lhůtu staví, a jelikož již prvoinstanční rozhodnutí, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání kázeňských přestupků, bylo vydáno dne 20. 3. 2014, tedy až po prekluzi práva uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek, jednalo se o rozhodnutí nezákonné. Jestliže rozhodnutí žalovaného tuto nezákonnost aprobovalo, ač ji mělo z úřední povinnosti zohlednit a podle toho s prvoinstančním správním rozhodnutím naložit, i ono bylo stiženo nezákonností. Městský soud v Praze pak nesprávně posoudil právní otázku, když i on k prekluzi práva uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek nepřihlédl. Nejvyšší správní soud tak posoudil první stěžovatelovu námitku s ohledem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako důvodnou.

[25] Dále stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že vedení trestního řízení nekončí v případě poustoupení věci k mimosoudnímu vyřízení dnem, v němž spisový materiál dojde adresátovi, ale dnem nabytí právní moci konečného rozhodnutí soudu, což je v daném případě dne 24. 12. 2013 (nabytím právní moci usnesení soudu o postoupení věci).

[26] Podle § 186 odst. 6 věty poslední zákona o služebním poměru se do běhu prekluzivních lhůt nezapočítává *doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.* Podle § 12 odst. 10 trestního řádu *(trestním řízením se 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.* V daném případě se vedlo trestní řízení v podobě trestního stíhání proti stěžovateli. V rámci něho bylo Okresním soudem v Olomouci ve věci sp. 2 T 194/2013 usnesením z 19. 12. 2013, které nabylo právní moci 24. 12. 2013, rozhodnuto tak, že věc stěžovatele týkající se skutků, pro které bylo proti němu vedeno řízení ve věci kázeňského přestupku, bude po právní moci usnesení postoupena GIBSu. Trestní soud shledal, že daný skutek není přečinem, avšak mohl by být podle okolností disciplinárním deliktem. Stejnopis usnesení byl žalovanému doručen 5. 2. 2014, což plyne z razítka podatelny žalovaného z daného dne (viz č. 1. 3 spisu žalovaného ve věci kázeňského řízení). Rozsáhlý listinný spisový materiál byl žalovanému postoupen dne 10. 2. 2014, jak opět plyne z razítka

pokračování

podatelny žalovaného na došlém přípisu soudu (č. 1. 14 spisu žalovaného ve věci kázeňského řízení).

[27] Je nepochybné a judikaturou trestních i správních soudů reflektované, že pojmy trestního stíhání a trestního řízení nelze směšovat a že pojem trestního řízení zahrnuje i řadu postupů orgánů činných v trestním řízení, jež nespádají pod pojem trestního stíhání (viz body 15 až 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 6 As 181/2014 – 32, viz též rozsudek téhož soudu ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 – 68, č. 1192/2007 Sb. NSS, podobně viz i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 Tdo 157/2009, č. 27/2010 Sb. NS). Trestní řízení tedy běží nezřídka i v době, kdy (ještě) neběží trestní stíhání, zejména v době postupu před zahájením trestního stíhání podle dle § 158 až 159b trestního řádu; i v této době dochází u přestupků podle § 20 odst. 4 (dříve odst. 2) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, k tomu, že se do běhu prekluzivní lhůty k projednání přestupku se *nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu*. Používali § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru podobné formulace se stejným smyslem a účelem, nepochybně to platí pro oblast deliktů projednávaných podle tohoto zákona.

[28] Uvedené závěry však nedopadají na nyní projednávanou věc, jelikož v ní okamžik skončení trestního řízení a trestního stíhání splývají v jeden, neboť zde není nic „po“ skončení trestního stíhání, co by mohlo být rozumně považováno za trestní řízení.

[29] Právní mocí usnesení o postoupení věci je jednoznačně určen okamžik skončení trestního stíhání proti konkrétní osobě. Právě tehdy je totiž jednoznačně a zásadně nezměnitelně určen osud předmětného řízení. V „technickém“ slova smyslu nepochybně k postoupení dochází až samotným provedením úkonu spočívajícího v onom postoupení věci, tedy faktickým předáním spisového materiálu a případných k němu se vážících dalších podkladů (hmotných důkazů apod.) orgánu, jemuž má být věc postoupena. Tento faktický postup však již nelze považovat za trestní řízení, neboť jde již jen o nutný důsledek určitého způsobu skončení trestního stíhání konkrétní osoby. Je to zákonodárce, který – samozřejmě toliko v mezích ústavních kautel – podle svého uvážení stanoví pravidla pro postih veřejnoprávních deliktů, mezi nimi i délku a podmínky lhůt, v nichž je možno řízení ve věcech těchto deliktů konat a ukládat za ně sankce. Pokud zákonodárce strohou formulací mající v podstatě charakter velmi obecného odkazu na pravidla trestního práva procesního stanovil, že do běhu prekluzivních lhůt se *nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení*, je nutno, jelikož jde o oblast veřejnoprávního trestání, uvedené pravidlo vykládat, existuje-li u něho více srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ, tak, že se zvolí ta, která je pro potenciálně disciplinárně stíhanou osobu nejpriznivější. A tou je v daném případě výklad výše popsáný, který přenáší „riziko“ běhu času od právní moci usnesení orgánu činného v trestním řízení o postoupení věci jinému orgánu a faktickým předáním spisového materiálu a případných dalších podkladů orgánu, jemuž je věc postupována, na tento orgán, a nikoli na osobu, jež se měla dopustit kázeňského přestupku. Jinak řečeno, je věcí státu, aby si uvedený administrativní postup a komunikaci mezi svými jednotlivými orgány uspořádal tak, aby vše v subjektivní prekluzivní lhůtě i za těchto podmínek stihl. Například tak, že v případě, že je trestní věc policisty pravomocně postoupena orgánu nadanému disciplinární pravomocí nad policistou, státní zástupce to tomuto orgánu ihned sdělí a zajistí neprodlené pořízení a

předání kopie spisového materiálu od soudu či státního zastupitelství disciplinárnímu orgánu tak, aby se disciplinární řízení mohlo ihned po právní moci usnesení o postoupení rozběhnout, a to případně i před doručením písemného vyhotovení usnesení o postoupení (jak tomu bylo v nyní projednávaném případě). Jestliže by výše naznačená opatření vzhledem k faktickým poměrům činnosti příslušných orgánů nebyla v podstatné části případů uvedeného druhu uskutečnitelná, je rovněž věcí státu – zde zákonodárce –, aby na danou situaci případně reagoval úpravou pravidel o běhu prekluzivních lhůt či jejich upřesněním.

[30] Stejně tak nelze souhlasit s argumenty žalovaného, že svoji roli při určení okamžiku postoupení věci může hrát i to, že třeba v dané době není příslušný služební funkcionář jako správní orgán, jemuž je věc postupována, ve službě (např. kvůli dovolené). Jakkoli služebního funkcionáře lze v konkrétní věci ztotožnit s určitou fyzickou osobou, svojí podstatou se jedná o správní orgán. Je tedy věcí tohoto správního orgánu, aby si své vnitřní administrativní mechanismy a procedury uzpůsobil tak, aby věci, které jsou mu postupovány, dokázal řešit bez zbytečného prodlení. V dané věci však řešení uvedené otázky nemá vliv na výrok rozsudku, jelikož, jak bylo výše podrobně vyloženo, k prekluzi práva stěžovatele kázeňsky potrestat došlo již dříve z jiných důvodů.

[31] V závěru stěžovatel nadále tvrdí, že se kázeňského přestupku nedopustil, neboť mu předmětné výdaje vznikly, ale kvůli ochraně informačních zdrojů nemohl uvést jejich jména. Stěžovatel namítá, že městský soud, jenž byl opačného názoru, ve svém rozhodování nepřihlédl ke skutečnosti, že bylo stěžovatelovou povinností chránit informační zdroje při vyšetřování podezřelého. Vzhledem k tomu, že – jak výše vyloženo – kvůli prekluzi nebylo možno stěžovatele kázeňsky potrestat, je bezpředmětné zvažovat *in concreto*, zda se jednání, jež mu bylo kladeno za vinu jako kázeňské provinění, dopustil. Proto nebyla poslední stížní námitka meritorně vypořádána.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť kvůli prekluzi nebylo možno stěžovatele kázeňsky potrestat. Uvedené důvody se vztahují i na rozhodnutí služebních funkcionářů obou instancí. V souladu s § 110 odst. 1 větou první a odst. 2 písm. a) s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu i správní rozhodnutí obou instancí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm jsou správní orgány vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[34] O nákladech řízení před krajským soudem i o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 3 věty první i věty druhé s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. tak, že procesně v obou řízeních úspěšnému stěžovateli přiznal právo na jejich náhradu vůči žalovanému, který byl v obou řízeních procesně neúspěšný.

[35] V řízení o žalobě vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 3000 Kč a odměny jeho zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí věci, sepsání žaloby ze dne 15. 8. 2014 a účast na jednání dne 5. 4. 2016) celkem

pokračování

částku 9300 Kč (§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) a náhrada hotových výdajů činí 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2142 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 15 342 Kč.

[36] V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 5000 Kč a odměny jeho zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti ze dne 18. 5. 2016) celkem částku 3100 Kč (§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky) a náhrada hotových výdajů činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tj. 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 9114 Kč.

[37] V obou případech Nejvyšší správní soud uložil žalovanému zaplatit částky na náhradě nákladů řízení stěžovateli k rukám jeho advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. července 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu