



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mráky, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Ing. J. O.**, zast. Mgr. Václavem Láskou, advokátem se sídlem Štefánikova 1/65, Praha 5, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 3. 8. 2016, čj. 26426-9/2016-900000-302, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2018, čj. 22 Ad 19/2016-36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2018, čj. 22 Ad 19/2016-36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ředitele Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 10. 3. 2016, čj. 10476-13/2016-570000-5, byla žalobkyně podle § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), uznána vinnou ze spáchání kázeňského přestupku, neboť porušila svou služební povinnost (zneužívání informačního systému celní správy pro soukromé účely a dosahování neuspokojivých pracovních výsledků). Za kázeňský přestupek jí byl podle § 51 odst. 1 písm. d) a § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které generální ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 3. 8. 2016 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí ředitele žalovaného brojila žalobkyně žalobou, které krajský soud vyhověl a v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud uvedl, že služební hodnocení ani případné rozhodnutí o námitkách proti tomuto hodnocení nejsou rozhodnutími, která by byla přezkoumatelná ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Hodnocenímu před vydáním služební hodnocení nesvědčí práva účastníka řízení ve smyslu § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru. Je-li zahájeno řízení o kázeňském přestupku, při kterém je podkladem pro rozhodnutí služební hodnocení, svědčí příslušníku procesní práva účastníka řízení. To znamená, že příslušník má např. zásadně právo vyjádřit se k obsahu služební hodnocení a ke způsobu, jakým příslušný služební funkcionář dospěl k jeho závěrům, a v neposlední řadě má právo navrhnout doplnění služební hodnocení. Neobstojí tedy postup žalovaného, při němž nepřihlédl k vyjádřením a návrhům žalobkyně ve vztahu ke služebnímu hodnocení. Žalovaný proto nezjistil dostatečně skutkový stav bez důvodných pochybností.

[5] Krajský soud shledal důvodnými námitky žalobkyně o absenci ústního jednání a výsledku osoby. K řádnému zjištění skutkového stavu o kázeňském přestupku předepisuje zákon o služebním poměru ústní formu (§ 186 odst. 1). Uvedené pochybení sice může být napraveno správním orgánem v odvolacím řízení, avšak pouze v případě, že budou dodržena ustanovení o řízení, zejména práva účastníka řízení. To se v projednávané věci nestalo, neboť žalovaný nevyslechl osobu, která k zahájení řízení dala podnět (npor. Ing. R.). Žalobkyni tak byla upřena možnost klást npor. Ing. R. otázky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že v projednávané věci je příslušný k rozhodování o odvolání služební funkcionář. Pouze jeho závěry o důkazní situaci a další důvody, z nichž ve svém rozhodnutí vycházel, jsou relevantní. Postup, který vytýká krajský soud, však učinila poradní komise, která má pouze poradní funkci; jejími závěry není služební funkcionář vázán (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 11. 2014, čj. 4 As 168/2014-74, a ze dne 23. 1. 2013, čj. 3 Ads 51/2012-48). Krajský soud proto nemohl bez dalšího dospět k závěru, že postupem poradní komise byla porušena procesní práva žalobkyně. Z napadeného rozhodnutí ředitele stěžovatele vyplývá, že se přezkoumatelně zabýval všemi vyjádřeními a návrhy žalobkyně.

[7] Není sporu o tom, že ústní jednání v řízení před správním orgánem I. stupně neproběhlo. Žalobkyni bylo však opakovaně umožněno nahlédnout do spisu a pořídit si kopie. V odvolacím řízení byl žalobkyni také nestandardně zaslán elektronický správní spis. Uvedené svědčí o tom, že nebyla porušena procesní práva žalobkyně natolik, že by to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ředitele stěžovatele. Tyto okolnosti krajský soud vůbec nehodnotil. Krajský soud v této souvislosti rovněž nepřihlédl k povaze kázeňského přestupku. Nejednalo se o aktivní jednání žalobkyně, nýbrž v zásadě o pasivní skutek žalobkyně, který je dokumentován především listinnými důkazy. Ústní jednání by proto

pokračování

z velké části postrádalo smysl. V odvolacím řízení byla navíc tato vada zhojena, neboť při něm proběhlo ústní jednání před poradní komisí. Nadto stěžovatel podotkl, že služební funkcionář má věc projednat bez zbytečných průtahů. Jakmile tedy shromáždí dostatek podkladů, může rozhodnout (pokud dá účastníku řízení možnost se k těmto podkladům vyjádřit). Stěžovatel také konstatoval, že pokud byla žalobkyně v řízení před správním orgánem I. stupně pasivní, nemá nenařízení ústního jednání bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 As 14/2014-24).

[8] Podle stěžovatele povinnost vyslechnout oznamovatele není absolutní. Je nutné přihlídnout k charakteru řízení a posoudit, zda je výslech oznamovatele způsobilý přispět k objasnění rozhodných skutkových okolností a zda je nezbytný k uplatnění práv účastníka (uvedené promítl zákonodárce do novelizovaného § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru, účinného od 1. 1. 2018). Druhé služební hodnocení žalobkyně vypracoval právě npor. Ing. R.. Toto hodnocení bylo součástí spisu a bylo možné se k němu vyjádřit. Výslech npor. Ing. R. by podle stěžovatele nepřinesl žádné nové skutečnosti, neboť by jen potvrdil, co jím zpracovaná listina obsahuje. V případě prvního služebního hodnocení, které nezpracoval, by pak mohl pouze reprodukovat závěry v této listině uvedené. Podstatné skutečnosti npor. Ing. R. také uvedl již v podnětu k zahájení řízení. K této argumentaci stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2015, čj. 7 As 260/2015-44. Zdůraznil, že při ústním jednání byla žalobkyni také dána možnost uplatnit práva ve smyslu § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru. Této možnosti žalobkyně využila a po předložení jejích důkazů proběhla argumentační konfrontace mezi ní a npor. Ing. R., který byl u ústního jednání také přítomen. Je proto zavádějící závěr krajského soudu, že žalobkyni nebyla dána možnost klást npor. Ing. R. otázky. Nevyslechnutí npor. Ing. R. nemá dle stěžovatele vliv na zákonnost rozhodnutí.

[9] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně se ztotožnila se závěry krajského soudu. Argumentace stěžovatele v kasační stížnosti podle jejího názoru není relevantní. K jednotlivým kasačním námitkám uvedla podrobnější argumentaci, která se v podstatě shoduje se závěry krajského soudu.

[11] Žalobkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle § 186 odst. 1 zákona o služebním poměru řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, vede služební funkcionář ústně. O ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam.

[14] Podle § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru služební funkcionář musí vyslechnout také osobu, která podala podnět k zahájení řízení.

[15] Dne 25. 1. 2016 bylo žalobkyni předáno služební hodnocení ze stejného dne, které vypracoval pan npor. Ing. R.. V tomto hodnocení je uvedeno, že žalobkyně dosahuje neuspokojivých výsledků. Konkrétně se mělo jednat o to, že žalobkyně opakovaně neplnila termíny zadaných úkolů, na což byla v průběhu roku 2014, 2015, 2016 opakovaně upozorňována. Vzhledem k přístupu žalobkyně jí byl s účinností od 1. 2. 2015 zcela odebrán osobní příplatek. Pan npor. Ing. R. ve služebním hodnocení podotkl, že jsou mu známy dlouhodobé osobní problémy žalobkyně, které ve svém dosavadním postupu zohledňoval tím, že mimo popsané úkoly jí nezařadil žádné jiné, jak to činil u ostatních příslušníků oddělení. V dřívějším služebním hodnocení žalobkyně ze dne 15. 4. 2015 zpracovaném npor. Ing. S. bylo rovněž uvedeno, že žalobkyně dosahuje neuspokojivých výsledků.

[16] Npor. Ing. R. následně podal podnět k zahájení kázeňského řízení pro porušení služební kázně s odůvodněním, že žalobkyně porušovala povinnosti příslušníka při dodržování služební kázně a dosahovala neuspokojivých pracovních výsledků. Dále uvedl, že žalobkyně zneužívá pracovní e-mail k soukromým účelům a vzhledem k tomu, že k soukromým účelům využívala také ve značné míře přístup na internet, byl jí tento přístup odebrán. Ve vztahu k pracovním výsledkům odkázal na služební hodnocení ze dne 25. 1. 2016.

[17] S žalobkyní bylo poté zahájeno kázeňské řízení pro podezření ze spáchání kázeňského přestupku. V řízení před správním orgánem I. stupně neproběhlo ústní jednání. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím žalobkyni uznal vinnou spácháním kázeňského přestupku (§ 50 odst. 1 zákona o služebním poměru) za jednání popsaná v podnětu k zahájení kázeňského řízení a uložil jí kázeňský trest odnětí služební hodnosti [§ 186 odst. 7 ve spojení s § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru].

[18] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Před poradní komisí ředitele stěžovatele proběhlo ústní jednání, u kterého byla přítomna (mimo členy komise) také žalobkyně a npor. Ing. R.. Poradní komise odmítla provést důkazy, které žalobkyně předložila ke svému služebnímu hodnocení. Poradní komise totiž dovodila, že posouzení služebního hodnocení by bylo případně předmětem jiného řízení. Při tomto jednání žalobkyně uvedla, že odmítá „*honbu za čárkovým systémem*“ a je pro ni podstatná kvalitně odvedená práce. Výsledky její práce jsou vždy vyargumentovány a obstojí v odvolacím řízení, jakož i v řízení před soudy. K takovému výsledku je třeba si obstarat dostatek důkazů, a proto její práce může déle trvat. Npor. Ing. R. uvedl, že nežádal ukončení jednotlivých úkonů, ale žádal žalobkyni o sdělení, v jakém stádiu se jí zadaný úkol nachází. Trval tedy na průběžném hodnocení prováděných úkonů. Žalobkyně k tomu uvedla, že svého nadřízeného informovala o provádění jednotlivých úkonů ústně. Pan npor. Ing. R. k tomu sdělil, že požadoval písemné vyhotovení hodnocení.

[19] Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci je pouze rozhodnutí služebního funkcionáře, neboť právě on nese svou vlastní procesní odpovědnost za konečné rozhodnutí ve věci, a tedy i za náležité zjištění skutkového stavu (viz rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2014, čj. 4 As 168/2014-74).

[20] V nyní projednávané věci ředitel stěžovatele při posouzení věci přihlédl i ke služebnímu hodnocení žalobkyně a zabýval se závěry tam uvedenými a současně se

pokračování

vypořádal se všemi námitkami žalobkyně vztahujícími se k jejímu služebnímu hodnocení. Ředitel stěžovatele ve svém rozhodnutí uvedl, že si je vědom stěžejního významu služebnímu hodnocení pro vydání rozhodnutí o kázeňském přestupku. Z tohoto důvodu se zabýval i obsahem služebnímu hodnocení, které nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Míra, v jaké se k tomuto hodnocení vyjádřil, odpovídá tomu, že žalobkyně nepodala proti služebnímu hodnocení ze dne 25. 1. 2016 námitky a žádným způsobem se proti němu nebránila. Ředitel stěžovatele dospěl k závěru, že služební hodnocení je odůvodněné a objektivní. Uvedl, že žalobkyně opakovaně neplnila úkoly, které jí uložil nadřízený, a dále tento závěr podrobněji rozvedl na str. 8 svého rozhodnutí. Nečinnost se žalobkyně nesnažila nijak písemně odůvodnit. O jejím laxním přístupu svědčí také to, že využívala e-mail k soukromým účelům; byl jí také odebrán přístup k internetu. Ani opakovaná upozorňování žalobkyně nevedla k tomu, aby se její přístup zlepšil. Žalobkyni byla také výslovně stanovena povinnost, aby předložila písemné vyjádření k plněným úkolům. To, že taková vyjádření žalobkyně nevypracovala, nemůže být ospravedlněno tím, že se k tomu svému nadřízenému vyjádřila ústně. Písemná forma jejího vyjádření byla vyžadována proto, aby její jednotlivé kroky byly zaznamenány a byly přezkoumatelné. Odborné znalosti žalobkyně nebyly zpochybňovány. Její neuspokojivé pracovní výsledky spočívaly v tom, že nebyla samostatně schopna vyřešit a dokončit zadané úkoly. Žalobkyně začala na svěřených úkolech pracovat až po zahájení kázeňského řízení.

[21] NSS vzhledem k výše uvedenému na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že nebyla porušena procesní práva žalobkyně, neboť s jejími námitkami také ohledně služebnímu hodnocení se ředitel stěžovatele ve svém rozhodnutí náležitě vypořádal; byl si vědom stěžejního významu služebnímu hodnocení, které nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu. To, že poradní komise ředitele stěžovatele ke služebnímu hodnocení nepřihlédla a dospěla k tomu, že k závěrům tam uvedeným se nemůže vyjadřovat, již není podstatné. Předmětem přezkumu je totiž rozhodnutí ředitele stěžovatele, který nese odpovědnost za konečné rozhodnutí ve věci a s názory poradní komise se nemusí ztotožnit.

[22] Ředitel stěžovatele se také vypořádal s důkazními návrhy žalobkyně. Podrobně rozvedl, že žádný z důkazních prostředků navržených žalobkyní není způsobilý zpochybnit závěry napadeného rozhodnutí (str. 12 jeho rozhodnutí). Ředitel stěžovatele přitom nezpochybnil, že žalobkyně zadané úkoly vyřešila, nicméně až s nepřiměřeně dlouhým časovým odstupem. Nebylo mu dále zřejmé, co chtěla žalobkyně prokázat předložením rozkazu k provedení daňové kontroly, a tuto úvahu dále rozvedl. Podle jeho názoru předložené lékařské zprávy nejsou schopny zpochybnit závěry služebnímu hodnocení. Tyto zprávy nemohou nic změnit na tom, že žalobkyně si má plnit své povinnosti. Důvody, pro které nebylo nutné provádět důkazy navržené žalobkyní, tedy ředitel stěžovatele náležitě vypořádal. NSS dále konstatuje, že v projednávané věci správní orgány nezohledňovaly jen důkazy svědčící v neprospěch žalobkyně. Jak bylo výše uvedeno, ředitel stěžovatele se zabýval podrobně i tvrzeními, kterými se žalobkyně snažila zpochybnit závěry služebnímu hodnocení. Tato tvrzení ředitel stěžovatele však logicky a srozumitelně vyvrátil a NSS se s jeho hodnocením ztotožňuje.

[23] Je pravda, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebylo provedeno ústní jednání (§ 186 odst. 1 zákona o služebním poměru). Tato vada však byla napravena

v odvolacím řízení, při kterém proběhlo před poradní komisí ústní jednání, k němuž byla přizvána žalobkyně i npor. Ing. R.. Řízení před správním orgánem I. stupně a odvolacím orgánem tvoří totiž jeden celek a vady řízení správního orgánu I. stupně lze odstranit v řízení odvolacím (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2010, čj. 2 As 83/2009-239, nebo ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56).

[24] K neprovedení výsledku npor. Ing. R. NSS uvádí, že jmenovaný skutečně nebyl vyslechnut dle § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru. Tuto skutečnost však nelze považovat za pochybení, neboť NSS v rozsudku ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 346/2017-80, (je korektní zdůraznit, že tento rozsudek byl vydán až po vydání napadeného rozsudku krajského soudu) dovodil následující:

„Podle § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru, ve znění do 30. 9. 2016, příslušníkovi musí být před uložením kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se. Služební funkcionář musí vyslechnout také osobu, která podala podnět k zahájení řízení. Podle § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru se řízení ve věcech služebního poměru zahajuje na žádost účastníka nebo z podnětu bezpečnostního sboru. Uvedený text je však poněkud matoucí, neboť obrat „z podnětu bezpečnostního sboru“ vlastně znamená zahájení řízení z moci úřední. Proto pro účely § 186 odst. 2 věty druhé zákona o služebním poměru nutno rozlišovat situace, kdy se do sféry bezpečnostního sboru dostanou (od třetích osob) informace o možném spáchání kárného deliktu, a kdy přímo služební funkcionář je svědkem jednání naplňujícího znaky kárného deliktu. Řízení se však vždy zahájí buď k žádosti účastníka, nebo, což je pro kárné řízení pravidlem, z „podnětu“ bezpečnostního sboru (tedy z moci úřední). Bezpečnostní sbor sám však bude nezřídka reagovat na podněty třetích osob, výjimečně i na podněty samotného služebního funkcionáře. Bezpečnostní sbor samozřejmě nelze vyslechnout. Nicméně je-li řízení zahájeno k podnětu konkrétní fyzické osoby, která je služebním funkcionářem, a která současně může mít v řízení postavení svědka (pozn. - potvrzeno NSS), nesmí taková osoba vést kárné řízení (srov. rozsudek ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 As 180/2015-35, bod 18, resp. rozsudek ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64). Jinak by totiž vskutku platilo, že by taková osoba musela vyslechnout sama sebe, což by ale bylo absurdní a bylo by to porušením obecné zásady právní „nikdo nemá být soudcem ve vlastní věci“.

Smyslem § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru je co nejobektivnější zjištění skutkových okolností. Nedává smysl, aby byl prováděn výslech služebního funkcionáře, který pouze na základě sdělení poznatků (podnětu) někoho jiného zahájil řízení a vykonává v souladu s § 45 odst. 2 písm. d) zákona o služebním poměru kázeňskou pravomoc. Výslech takové osoby nemá k čemu při vyšetřování přispět.“

[25] Citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 10 As 346/2017 lze v plném rozsahu vztáhnout rovněž na nyní projednávanou věc, v níž bylo zahájeno řízení právě na základě podnětu služebního funkcionáře - npor. Ing. R., který by mohl být vyslechnut jako svědek. To se však nestalo.

[26] V posuzované věci však nelze odhlédnout od toho, že npor. Ing. R. se účastnil ústního jednání, vyjadřoval se při něm k jednání žalobkyně a možnost klást mu otázky

pokračování

měla poradní komise i žalobkyně. Za takové situace nelze bez dalšího dovodit, že by tato vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí stěžovatele. Jen z tohoto důvodu tedy není nutné přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí. NSS při tomto závěru zohlednil konkrétní okolnosti věci, a to zejména skutečnost, že trvání na „formálním“ provedení tohoto výsledku by za situace, kdy byl npor. Ing. R. při odvolacím řízení přítomen ústnímu jednání, měl tedy možnost se k věci vyjádřit a rovněž mu mohly být kladeny otázky, bylo zjevně neúčelné, a to i s přihlédnutím k tomu, že jednání žalobkyně, v němž byl spatřován kázeňský přestupek, bylo prokazováno především řadou listinných důkazů, k nimž měla žalobkyně možnost se vyjádřit. NSS v této souvislosti rovněž zdůrazňuje, že žalobkyně nadto ani konkrétně netvrdila, v čem konkrétně byla zkrácena její práva „formálním“ nevyslechnutím npor. Ing. R. (jaké další konkrétní skutečnosti by mohly být jeho výsledkem objasněny). Za tohoto stavu NSS dospěl k závěru, že by bylo přepjatě formalistické rušit rozhodnutí ředitele stěžovatele pouze z uvedeného důvodu (k nevyslechnutí osoby podávající podnět k zahájení řízení o kázeňském přestupku srov. také rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2015, čj. 7 As 260/2015-44, ve spojení s usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 1003/16).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 14. února 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu