

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. B. L.**, zast. JUDr. Jiřím Slezákem, advokátem, se sídlem Ulrichovo náměstí 737, Hradec Králové, proti žalovanému: **generální ředitel Hasičského záchranného sboru ČR**, se sídlem Kloknerova 26/2295, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2011, č. j. 5 Ca 196/2008 - 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 3. 2008, č. j. MV-14182-4/PO-2008, bylo podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o služebním poměru“) zamítnuto odvolání proti rozhodnutí ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 12. 2007, č. j. HSHK-165-14/KŘ-2007, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl žalobce na základě § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru propuštěn ze služebního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru České republiky s tím, že podle § 42 odst. 5 písm. a) končí jeho služební poměr dnem doručení tohoto rozhodnutí o propuštění.

Správní orgány při vydání uvedených rozhodnutí vycházely z rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje (dále též

„ředitel kanceláře“) ze dne 28. 11. 2007, č. j. HSHK-768-5/KŘ-2007, kterým byl žalobci podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, neboť se dopustil kázeňského přestupku tím, že se dne 3. 10. 2007 nepodrobil psychologickému vyšetření za účelem ověření osobnostní způsobilosti k výkonu služby, ačkoli ho k tomu služební funkcionář vyzval; tímto jednáním porušil ustanovení § 92 odst. 3 písm. e) zákona o služebním poměru. Rozhodnutím ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje (dále též „ředitel“) ze dne 19. 12. 2007, č. j. HSHK-768-8/KŘ-2007, bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007 zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 14. 10. 2008, č. j. 30 Ca 13/2008 – 43, rozhodnutí ředitele ze dne 19. 12. 2007 zrušil a věc tomuto vrátil k dalšímu řízení a současně mu uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Následně bylo rozhodnutím ředitele ze dne 26. 2. 2009, č. j. HSHK-148-1/KŘ-2009, odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007 opakovaně zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 2. 2010, č. j. 30 Ca 38/2009 – 25, rozhodnutí ředitele ze dne 26. 2. 2009, jakož i rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007 zrušil, věc vrátil řediteli k dalšímu řízení a současně mu uložil povinnost zaplatit žalobci náklady řízení. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Ads 50/2010 – 68, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2010 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Krajský soud v Hradci Králové následně rozsudkem ze dne 26. 5. 2011, č. j. 30 Ad 11/2010 – 114, žalobu proti rozhodnutí ředitele ze dne 26. 2. 2009 zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, č. j. 4 Ads 103/2011 – 149, kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 5. 2011 zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Vyslovil přitom právní názor, že „*opakované neuposlechnutí výzvy (rozkazu) nadřízeného služebního funkcionáře podrobit se psychologickému vyšetření představuje porušení § 92 odst. 3 písm. e) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tímto chováním stěžovatel porušil svou služební povinnost a služební přísahu (slib) a dopustil se tak kázeňského přestupku ve smyslu § 50 odst. 1 tohoto zákona.*“

V odůvodnění rozhodnutí ze dne 20. 3. 2008 žalovaný poukázal na výše uvedené rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007 a rozhodnutí ředitele jako správního orgánu druhého stupně ze dne 19. 12. 2007, a konstatoval, že vzhledem k tomu, že proti rozhodnutí ředitele ze dne 19. 12. 2007 nelze podle § 190 odst. 9 zákona o služebním poměru podat odvolání, bylo dne 19. 12. 2007 vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o propuštění žalobce ze služebního poměru. Vyšel z ustanovení § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru, podle něhož musí být příslušník propuštěn ze služebního poměru, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Zdůraznil, že příslušný služební funkcionář jako správní orgán prvního stupně byl za dané situace povinen vydat rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru. Žalovaný uvedl, že nelze akceptovat námitku, že rozhodnutí o jeho propuštění nemělo být vydáno za situace, kdy žalobce napadl žalobou u správního soudu předcházející rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti. Podáním žaloby se totiž odkládá vykonatelnost rozhodnutí pouze v případech uvedených v § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru, přičemž atribut vykonatelnosti rozhodnutí je z povahy věci dán pouze u takových rozhodnutí, která ukládají nějakou povinnost k plnění, ať již peněžitého nebo

nepeněžitého charakteru, tedy povinnost něco dát, konat, strpět či se něčeho zdržet. Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti však pouze deklaruje určitou skutečnost, kterou nelze vymáhat, tuto nelze strpět ani se jí zdržet. Žalovaný uzavřel, že žalobce nedoložil žádné jiné dokumenty svědčící v jeho prospěch ani neuvedl žádné nové skutečnosti, které by vyvrátily závěr, že spáchal jednání, které je mu kladeno za vinu rozhodnutím o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2008 se žalobce bránil žalobou ze dne 22. 5. 2008, ve které navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení. Poukázal na to, že v řízení nebyly dodrženy lhůty podle § 190 odst. 5 a 8 zákona o služebním poměru. Namítal porušení § 190 odst. 4 a dále § 196 odst. 2 a § 205 téhož zákona. Žalovaný podle jeho názoru porušil zákon, pokud nevzal v úvahu, že rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, z něhož žalovaný vycházel při vydání napadeného rozhodnutí, bylo ze strany žalobce napadeno žalobou u správního soudu. Ustanovení § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru bylo aplikováno účelově a způsobem, který je nepřípustný; toto ustanovení je jednoznačné a při jeho aplikaci nelze zohledňovat povahu konkrétní věci. Žalobce vyjádřil své přesvědčení, že žalovaný řádně neprošetřil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; postup příslušných služebních funkcionářů byl předem naplánován, zmanipulován a v rozporu s § 77 odst. 1 a 10 zákona o služebním poměru, což je evidentní i z dlouhodobého neuspokojivého šetření jeho podnětů, jakož i posuzování jeho odvolání proti rozhodnutím, která se týkají jeho osoby.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 9. 2011, č. j. 5 Ca 196/2008 – 95, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku nejprve konstatoval, že na zákonnost napadeného rozhodnutí nemá vliv, že ve správním řízení nebyly dodrženy lhůty podle § 190 odst. 5 a 8 zákona o služebním poměru. Zde stanovená povinnost neznamená, že by odvolání mělo být předloženo nadřízenému orgánu bezpodmínečně do 15 dnů i v případě, že nemá všechny náležitosti a toto je třeba doplnit; odstranění vad odvolání má v takovém případě přednost. Lhůta 15 dnů k předložení odvolání i lhůta 90 dnů k rozhodnutí o něm jsou lhůtami pořádkovými; od podání odvolání dne 21. 12. 2007 do rozhodnutí o něm dne 20. 3. 2008 mimoto uplynulo pouze 89 dnů. Městský soud neshledal důvodnou ani hlavní žalobní námitku, totiž že služební funkcionář nebyl oprávněn rozhodnout o propuštění žalobce ze služebního poměru za situace, kdy žalobce podal žalobu proti rozhodnutí, jímž mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Ztotožnil se s interpretací § 42 odst. 1 písm. e) a § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru, jak byla provedena žalovaným v napadeném rozhodnutí, totiž že vykonatelností rozhodnutí ve smyslu § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru se má na mysli jeho exekuční proveditelnost, tj. možnost rozhodnutí nuceně vykonat.

Městský soud vyložil, že vykonatelnost v tomto smyslu není dána u veškerých sankčních rozhodnutí, přičemž žádný zákon obecně nevymezuje, která rozhodnutí jsou vykonatelná a která nikoliv, tedy která lze a která nelze exekučně vymáhat. To je třeba posoudit vždy podle povahy konkrétní sankce. Poukázal na § 182 odst. 2 zákona o služebním poměru a vyložil, že vykonatelnost může nastat pouze u rozhodnutí, jež jsou z povahy věci vykonatelná. Vykonatelnost naopak není dána u rozhodnutí, která nelze

exekučně vynutit, typicky rozhodnutí určovacích, deklaratorních (např. „pozemek je součástí zemědělského půdního fondu“) nebo statusových (např. rozhodnutí o změně jména či příjmení či rozhodnutí o státním občanství). Tato rozhodnutí nepochybně mají právní účinky, nejedná se ovšem o vykonatelnost. Městský soud vyložil, že účinky rozhodnutí lze členit na vynutitelnost jako vykonatelnost v užším slova smyslu a jiné právní účinky rozhodnutí, což je patrné i z § 74 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rozhodnutím tohoto druhého typu je i rozhodnutí o odnětí služební hodnosti, které sice vyvolává právní účinky (okamžikem právní moci již na žalobce nebylo možno pohlížet jako na vrchního inspektora – nadpraporčíka), ale nelze je vykonat. Exekučně vykonat totiž lze pouze rozhodnutí ukládající takovou povinnost, kterou účastník mohl a měl splnit vlastním přičiněním, ale neudělal to. Z kázeňských trestů podle § 51 zákona o služebním poměru je v tomto smyslu dána exekuční vykonatelnost v případě pokuty podle odst. 1 písm. e) tohoto ustanovení. U rozhodnutí o odnětí služební hodnosti je však situace jiná; okamžikem právní moci rozhodnutí je služební hodnost příslušníka odňata, a příslušník tak pozbývá jednu ze základních podmínek trvání služebního poměru, což se podává i z § 17 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru. V případě odnětí služební hodnosti proto služební poměr nemůže nadále trvat a příslušník z něj musí být propuštěn. Městský soud uzavřel, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud v návaznosti na nabytí právní moci rozhodnutí o odnětí služební hodnosti vydal rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru, neboť právě takový postup mu ukládá § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru. Žalovaný neporušil ani § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru, jakož ani § 77 odst. 1 a 10 téhož zákona; předmětem soudního řízení je rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru, nikoli další neshody či rozpory, které mezi sebou žalobce a jeho nadřízení měli.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobce (dále též „stěžovatel”) bránil kasační stížností ze dne 24. 10. 2011, ve znění doplnění kasační stížnosti ze dne 3. 11. 2011, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel především namítal nezákonnost rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, z něhož správní orgány vycházely při vydání rozhodnutí o jeho propuštění ze služebního poměru, které je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Při odnětí služební hodnosti došlo k porušení § 43 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, jakož i § 174, § 190 odst. 7, § 77 odst. 1 a 10 a § 205 písm. a) téhož zákona. Žalovaný byl podle názoru stěžovatele i v řízení o propuštění ze služebního poměru povinen přezkoumávat předcházející řízení ve věci odnětí stěžovatelovy služební hodnosti, neboť rozhodnutí o odnětí služební hodnosti bylo jediným důvodem pro jeho propuštění ze služebního poměru. Stěžovatel zdůraznil, že rozhodnutí o odnětí služební hodnosti bylo k jeho žalobě následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, čímž ve smyslu § 182 zákona o služebním poměru pozbylo právní moci a vykonatelnosti, a nemohlo tak být zákonným důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel poukázal na presumpci neviny ve smyslu § 186 odst. 3 zákona o služebním poměru. Neztotožnil se ani se závěry městského soudu, týkajícími se vykonatelnosti rozhodnutí o odnětí služební hodnosti, neboť vykonatelnost je podle jeho názoru obecnou vlastností rozhodnutí a nelze ji zaměňovat

s možností rozhodnutí nuceně vykonat některým z exekučních prostředků. Exekuce je toliko jedním ze způsobů realizace rozhodnutí, kdežto vykonatelnost je pojem širší, zahrnující mimo jiné povinnost postupovat ve shodě s výrokem rozhodnutí. Rozsudek na určení je tak závazný pro další řízení vedená v budoucnu a rozhodnutí ve statusové věci tvoří podklad pro zápisy v matrikách a umožňují další postupy, které zákon na jejich vydání váže. Podle stěžovatele je ustanovení § 196 odst. 2 třeba interpretovat tak, že toto nijak nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty uvedenými v § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 6. 12. 2011 navrhl zamítnutí kasační stížnosti, přičemž uvedl, že se ztotožňuje s argumentací městského soudu v napadeném rozsudku. Současně odkázal na svá předcházející vyjádření v této věci.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“*

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru *„se příslušníkovi ukládá kázeňský trest odnětí služební hodnosti.“* Podle § 42 odst. 1 písm. e) téhož zákona *„příslušník musí být propuštěn, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti.“*

Podle § 196 odst. 1 zákona o služebním poměru *„účastník může podat žalobu u soudu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení podle tohoto zákona, do 60 dnů od právní moci rozhodnutí.“* Podle odst. 2 téhož ustanovení *„byla-li podána žaloba podle odstavce 1 proti pravomocnému rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada*

škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, odkládá se vykonatelnost tohoto rozhodnutí do nabytí právní moci rozhodnutí soudu.“

Stěžejní námitkou, v kasační stížnosti uplatněnou, se stěžovatel brání proti závěrům městského soudu, týkajícím se vykonatelnosti rozhodnutí o odnětí služební hodnosti, neboť vykonatelnost je podle jeho názoru obecnou vlastností rozhodnutí a nelze ji zaměňovat s možností nuceně vykonat rozhodnutí některým z exekučních prostředků. Exekuce je podle přesvědčení stěžovatele toliko jedním ze způsobů realizace rozhodnutí, kdežto vykonatelnost je pojem širší, zahrnující i jiné způsoby realizace rozhodnutí, mimo jiné povinnost postupovat ve shodě s výrokem rozhodnutí. Ustanovení § 196 odst. 2 je podle něj třeba interpretovat tak, že toto nijak nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty uvedenými v § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou a zcela se ztotožnil se závěry městského soudu v napadeném rozsudku, totiž že vykonatelností rozhodnutí ve smyslu § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru se má na mysli jeho exekuční proveditelnost jako možnost toto rozhodnutí nuceně vykonat. Vykonatelnost ve smyslu § 74 odst. 1 správního řádu je třeba odlišovat od jiných právních účinků rozhodnutí ve smyslu odst. 3 téhož ustanovení.

Nejvyšší správní soud vyšel z rozlišení základních atributů rozhodnutí správního orgánu, kterými jsou jeho právní moc a vykonatelnost. Právní moc rozhodnutí znamená, že rozhodnutí správního orgánu je konečné (tzv. formální právní moc), závazné a nezměnitelné (tzv. materiální právní moc, viz WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Linde, 2011, s. 311). Podle § 73 odst. 1 správního řádu *„nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“* Podle odst. 2 věty první téhož ustanovení *„pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.“* Podle § 182 odst. 1 zákona o služebním poměru *„rozhodnutí, proti kterému již nelze podat odvolání (rozklad), je v právní moci.“* Na právní moc rozhodnutí správního orgánu navazuje jeho vykonatelnost, která znamená jeho přímou vynutitelnost státní mocí, a to zpravidla prostřednictvím výkonu rozhodnutí jako zákonem podložené donucovací činnosti postihující osobní i majetkovou sféru jedince (Tamtéž, s. 517). V podmínkách správního řízení je tato přímá vynutitelnost upravena v části druhé (Obecná ustanovení o správním řízení), hlavě XI (Exekuce), § 103 a násl. správního řádu. Ustanovení § 103 odst. 1 správního řádu vymezuje, že *„podle ustanovení této hlavy se postupuje, pokud ten, jemuž byla exekučním titulem uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění (dále jen ‚povinný‘), v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní.“* Podle § 104 písm. a) téhož zákona *„exekučním titulem, na jehož základě se vydává exekuční výzva nebo exekuční příkaz, je vykonatelné rozhodnutí uvedené v § 74.“* Podle § 74 odst. 1 věty první správního řádu *„je rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden.“* Podle § 182 odst. 2 zákona o služebním poměru *„je rozhodnutí vykonatelné, jestliže je v právní moci nebo jestliže odvolání (rozklad) proti němu nemá odkladný účinek. Je-li v rozhodnutí uložena povinnost k plnění, pravomocné rozhodnutí je vykonatelné, uplynula-li lhůta k plnění.“*

V této souvislosti je třeba poukázat na závěry konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, totiž že i v řízeních podle zákona o služebním poměru je třeba

subsidiárně aplikovat správní řád. V rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 – 62, k této otázce Nejvyšší správní soud vyložil, že *„správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Za správní řízení je tedy třeba považovat jak řízení podle správního řádu, tak i řízení podle zvláštních zákonů.“* (...) *„Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně (subsidiárně) použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Je-li přitom ve zvláštním předpise obsažena příslušná právní úprava, avšak některý procesní institut v něm není náležitě upraven, použije se správní řád podpůrně (subsidiárně) v rozsahu neupraveného institutu. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na podpůrné použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak na druhé straně neobsahuje ani ustanovení vylučující použití správního řádu. Podle § 170 tohoto zákona v řízení ve věcech služebního poměru „rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků“, přičemž služební funkcionář v něm vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje v části XII. poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu na základě ustanovení § 1 odst. 2, které zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“*

Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil se závěry právní nauky, která uvádí, že v případě, že práva a povinnosti, která z rozhodnutí správního orgánu vyplývají, nejsou vykonána dobrovolně, je třeba tyto vykonat na základě donucení ze strany orgánu veřejné moci, tedy vymožení uložené povinnosti formou exekuce i proti vůli osoby, které je rozhodnutím uložena určitá povinnost. Vzhledem k tomu, že vykonatelnost představuje exekuční proveditelnost, je možná pouze u takových správních aktů, které ukládají nějakou povinnost k plnění. Toto plnění může být peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, vždy však ve formě povinnosti něco dát *(dare)*, konat *(facere)*, něco strpět *(omittere)* nebo se něčeho zdržet *(pati)*. Vykonatelnost naopak nepřipadá v úvahu např. u rozhodnutí o osobním stavu, rozhodnutí deklarujícím existenci právního stavu či statusu určité movité či nemovité věci apod.; v případě rozhodnutí tohoto druhu nastupují namísto atributu vykonatelnosti jiné právní účinky ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu (VEDRAL, J. *Správní řád : Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 646, 648). Nejvyšší správní soud podotýká, že na rozlišování vykonatelnosti a jiných právních účinků rozhodnutí pro účely interpretace a aplikace správního řádu, jak bylo právě provedeno, nemůže nic změnit, pokud nauka občanského práva procesního přistupuje k pojmu vykonatelnosti odlišně.

Nejvyšší správní soud dospěl na základě výše provedeného rozboru k závěru, že pro posouzení projednávané věci je přezkum atributu vykonatelnosti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti stěžovatele nadbytečný, neboť za situace, kdy vykonatelnost rozhodnutí představuje jeho exekuční vynutitelnost, je nastoupení, resp. případný odklad vykonatelnosti rozhodnutí irelevantní pro vydání

správního rozhodnutí, které na předmětné rozhodnutí obsahově navazuje, nejedná se však o rozhodnutí vydané v rámci exekuce. Rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru byl příslušný služební funkcionář povinen vydat na základě § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru bez ohledu na to, zda bylo rozhodnutí o uložení kázeňského trestu v době vydání navazujícího rozhodnutí vykonatelné nebo nikoliv. Vydání navazujícího správního rozhodnutí, jakým je rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru, totiž nelze považovat za formu výkonu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, jakož i napadeného rozhodnutí žalovaného nebyla v tomto ohledu zcela přesná, tato vada však nemohla mít ani v jednom případě za následek nezákonnost rozhodnutí.

Pokud tedy stěžovatel namítá, že ustanovení § 196 odst. 2 je třeba interpretovat tak, že toto nijak nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty uvedenými v § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že tomu tak v konečném důsledku skutečně je, neboť jak bylo právě vyloženo, ustanovení § 196 odst. 2 upravuje toliko odklad vykonatelnosti jako exekuční proveditelnosti (vymahatelnosti) rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Žádným způsobem však nezakotvuje jakousi specifickou formu odkladného účinku žaloby proti takovému rozhodnutí, který by měl za následek, že do pravomocného rozhodnutí soudu o žalobě nelze – vycházeje z rozhodnutí o uložení kázeňského trestu – vydat jiné navazující správní rozhodnutí, jakým je rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru.

V této souvislosti lze poukázat na další skupiny rozhodnutí služebního funkcionáře, jak jsou vymezeny v § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru, u kterých je s podáním žaloby spojen odklad vykonatelnosti. Vedle rozhodnutí, kterým se ukládá kázeňský trest, jsou zde dále uvedena rozhodnutí přiznávající náhradu škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, tedy rozhodnutí, pro něž je atribut vykonatelnosti, jak byl výše vymezen, charakteristický.

Posouzení, zda žaloba proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu příslušníkovi bezpečnostního sboru má za následek odklad jeho vykonatelnosti, by bylo relevantní teprve za situace, kdy by toto rozhodnutí mělo být vynuceno v rámci exekuce, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Nejvyšší správní soud se nicméně vzhledem k tomu, že tato otázka tvořila podstatnou část odůvodnění napadeného rozsudku, jakož i námitek stěžovatele v kasační stížnosti, zabýval rovněž posouzením, zda rozhodnutí, z něhož vyšel žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí, tedy rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje ze dne 28. 11. 2007, kterým byl žalobci podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, atributem vykonatelnosti disponuje či nikoliv. V této souvislosti je znovu třeba zmínit, že rozhodnutím ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje ze dne 19. 12. 2007 bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007 zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Ze spisové dokumentace se podává, že rozhodnutí ředitele ze dne 19. 12. 2007 bylo téhož dne oznámeno stěžovateli a vzhledem k tomu, že proti němu nebylo možno podat odvolání, nabylo téhož dne právní moci. Na tomto závěru nemůže nic změnit, že toto (pravomocné) rozhodnutí bylo následně v rámci soudního přezkumu zrušeno, přičemž rozhodnutím ředitele ze dne 26. 2. 2009 bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne

28. 11. 2007 opakovaně zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno; toto nové rozhodnutí přitom již v přezkumu správními soudy obstálo. Je tedy třeba posoudit, zda rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti poté, co nabylo právní moci, nabylo rovněž vykonatelnosti ve smyslu § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru ve spojení s § 74 odst. 1 správního řádu, anebo zda toto rozhodnutí nabylo toliko jiných právních účinků ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu.

Nejvyšší správní soud dospěl k témuž závěru jako Městský soud v Praze, totiž že toto rozhodnutí vůbec nemohlo nabýt vykonatelnosti ve smyslu § 196 odst. 2 zákona o služebním poměru, tedy se nemohlo stát exekučně proveditelné (vymahatelné). Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti totiž nepochybně náleží do druhé výše uvedené skupiny rozhodnutí, kam náleží např. také rozhodnutí o osobním stavu, rozhodnutí deklarující existenci právního stavu či statusu určité movité či nemovité věci apod., tedy mezi rozhodnutí, kterým nelze přiznat atribut vykonatelnosti, nýbrž toliko jiné právní účinky ve smyslu § 74 odst. 3 správního řádu.

K závěru, že na právní účinky pravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, resp. povinnost vydat navazující rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru nemůže mít žádný vliv podání žaloby u příslušného správního soudu, přispívá i skutečnost, že pokud by zákonodárce zamýšlel takové účinky způsobit, fakticky by tím přiznal žalobě proti takovému rozhodnutí odkladný účinek. To by ovšem nutně způsobilo následek, který by byl v hrubém rozporu s účelem zákona, totiž že až do doby skončení řízení před správním soudem, tedy v řádu měsíců, v některých případech několika let, by nebylo možno dotčeného příslušníka propustit ze služebního poměru a naplnit tak literu § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru, podle něhož pokud byl příslušníkovi uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, pak takový příslušník musí být propuštěn. Takový příslušník by až do vydání pravomocného rozsudku nemohl být propuštěn ze služebního poměru, a to bez ohledu na to, jak závažného porušení povinností ve smyslu § 92 odst. 3 a navazujících ustanovení zákona o služebním poměru se dopustil. Nejvyšší správní soud podotýká, že – obdobně jako v případě přezkumu zákonnosti skončení pracovního poměru, prováděného civilními soudy – i v tomto případě platí, že pokud by správní soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti bylo vydáno v rozporu se zákonem, a toto rozhodnutí by bylo zrušeno, muselo by to nutně vést i k revizi navazujícího rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru. K tomu však v projednávané věci nedošlo, neboť v rámci soudního přezkumu nedošlo ke zrušení rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007, kterým byl žalobci uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Přestože totiž původní rozhodnutí odvolacího správního orgánu ze dne 19. 12. 2007 bylo v rámci přezkumu správním soudem zrušeno, následně bylo rozhodnutím odvolacího správního orgánu ze dne 26. 2. 2009 odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 28. 11. 2007 opakovaně zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno; toto nové rozhodnutí již při přezkumu správními soudy obstálo.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani námitky stěžovatele, týkající se nezákonnosti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, z něhož správní orgány vycházely při vydání nyní napadeného rozhodnutí o jeho propuštění

ze služebního poměru. Tyto námitky je zdejší soud nucen označit za irelevantní, neboť rozhodnutí o uložení kázeňského trestu bylo vydáno v samostatném řízení a rovněž podrobeno samostatnému přezkumu správními soudy, v němž mimoto nebyla shledána jeho nezákonnost. Žalovaný nebyl povinen ani oprávněn v rámci řízení k vydání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru znovu přezkoumávat zákonnost předcházejícího rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, a to ani za situace, kdy toto rozhodnutí bylo základním podkladem pro vydání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru. Stejně tak správní soudy nejsou povinny, resp. oprávněny přezkoumávat zákonnost jiného než v daném řízení napadeného rozhodnutí. Jako nedůvodnou je pak třeba hodnotit i stěžovatelovu argumentaci ustanoveními § 182 a § 186 odst. 3 zákona o služebním poměru, neboť jak již bylo vyloženo výše, pakliže by rozhodnutí ředitele kanceláře ze dne 28. 11. 2007, kterým byl žalobci podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, bylo v rámci soudního přezkumu zrušeno, toto by se nutně muselo projevit i ve zrušení rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru; k tomu ovšem nedošlo.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, napadeného rozhodnutí žalovaného, jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 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, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu