

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Bohuslava Hnízdila, v právní věci žalobce: **Ing. Z. K.,** zastoupen JUDr. Václavem Faltýnem, advokátem se sídlem Domažlice, náměstí Míru 143, proti žalovanému: **Ministerstvo financí,** se sídlem Praha 1, Letenská 15, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 11. 2008, čj. 78207/2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2012, č. j. 10 Ca 21/2009 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ministra financí ze dne 20. 11. 2008, čj. 78207/2008 („*rozhodnutí ministra II*“), byl zamítnut podle ust. § 190 odst. 8 a § 191 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále „*zákon o služebním poměru*“) žalobcův rozklad proti rozhodnutí téhož ministra ze dne 20. 8. 2008, čj. 40999/2008 („*rozhodnutí ministra I*“), kterým bylo zároveň rozhodnutí ministra I potvrzeno. Rozhodnutím ministra I bylo zrušeno pět rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Praha (ze dne 15. 9. 2005 čj. 2005/11989/11, ze dne 7. 6. 2007 čj. 2007/9865/11, ze dne 7. 6. 2007 čj. 2007/9867/11, ze dne 9. 7. 2007 čj. 11452/07-170100-11 a ze dne 8. 8. 2007 čj. 12780/07-1701-21/2), jimiž bylo žalobci přiznáno odchodné a platové vyrovnání, jakož i rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 13. 9. 2007 čj. 2007/3563/30 ve věci doplatku platového vyrovnání za vymezenou dobu.

Žalobce (dále „stěžovatel“) byl nejprve rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Praha ze dne 22. 6. 2005, čj. 4239/05-11 propuštěn ke dni 31. 8. 2005 ze služebního poměru celníka a toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 14. 11. 2005, čj. 2005/5843/40. Proti tomu brojil stěžovatel správní žalobou u Městského soudu v Praze („městský soud“), který rozhodnutí generálního ředitele o propuštění stěžovatele ze služebního poměru zrušil rozsudkem ze dne 31. 8. 2007, č. j. 8 Ca 12/2006 - 25. Následně byl rozhodnutím generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 12. 12. 2007, čj. 2007/6409/30, zrušeno i výše uvedené rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru ze dne 22. 6. 2005.

S ohledem na zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru dal ředitel Celního ředitelství Praha dne 11. 4. 2008 podnět k přezkoumání a zrušení šesti rozhodnutí uvedených v prvním odstavci tohoto odůvodnění, vycházeje z toho, že uvedená rozhodnutí nemohou po zrušení rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru obstát, když v důsledku zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru nedošlo ke skončení žalobcova služebního poměru. Podle rozhodnutí ministra I, kterým byla zrušena rozhodnutí uvedená v prvním odstavci tohoto odůvodnění, došlo ke zrušení propuštění ze služebního poměru se zpětným účinkem (ex tunc), a proto se má za to, že služební poměr trval i po 31. 8. 2005 se všemi právy vyplývajícími z jeho trvání. Tím nastala situace, kdy schází základní podmínka pro přiznání výsluhových nároků souvisejících se skončením služebního poměru, tedy odchodného a platového vyrovnání. Jinými slovy, podle rozhodnutí ministra I došlo zrušením rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru zpětně k obnovení právního stavu před jeho vydáním, a tím k zániku podmínky pro přiznání odchodného a platového vyrovnání.

Rozhodnutím o rozkladu (rozhodnutí ministra II) setrval ministr financí po projednání věci v poradní komisi ministra na již vyřčeném právním závěru, že zrušením rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru se obnovil právní stav, který existoval před jeho vydáním. V důsledku toho nedošlo k 31. 8. 2005 ke skončení služebního poměru žalobce a rozhodnutí vydaná na základě skončení služebního poměru byla vydána v rozporu s právními předpisy. Podmínkou pro přiznání odchodného a platového vyrovnání bylo ve smyslu ust. § 114 a 115 zákona č.186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění platném k rozhodnému datu (dále „*zákon o služebním poměru z r. 1992*“), skončení služebního poměru celníka. Na odvolatele se podle rozhodnutí ministra II hledí vzhledem k ust. § 110 zákona o služebním poměru z r. 1992, jako by vůbec nebyl ze služebního poměru propuštěn. Pokud by měla být akceptována stěžovatelova argumentace, že zpětně jeho služební poměr obnoven nebyl, pak by mu nemohl být ani započítán pro případné nově přiznávané výsluhové nároky a nemohl by za něj být ani zpětně proplacen služební příjem.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud žalobu neshledal důvodnou, neboť napadená rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně považuje za přezkoumatelná, věcně správná a dostatečně zdůvodněná. Při přezkoumávání zákonnosti a správnosti rozhodnutí vycházel městský soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud vychází z toho, že podle ust. § 114 odst. 1 a § 115 odst. 1 zákona o služebním poměru z roku 1992, účinného ke dni propuštění žalobce ze služebního poměru, náleželo rovněž celníkovi (srov. tehdejší ust. § 12 celního zákona č. 13/1993 Sb.), jehož služební poměr skončil propuštěním [mj. podle ust. § 106 odst. 1 písm a) cit. zákona, jež bylo důvodem propuštění u žalobce], za stanovených zákonných podmínek odchodné a platové vyrovnání. Uvedené peněžité nároky souvisely výslovně se skončením služebního poměru. Skončení služebního poměru je, resp. bylo jediným možným právním titulem pro jejich přiznání a pobírání.

Městský soud se ztotožnil s právní interpretací správních orgánů, pokud jde o povahu a dopad zpětně obnoveného služebního poměru v důsledku zrušení pravomocného rozhodnutí o propuštění žalobce z tohoto poměru (např. v důsledku soudního rozhodnutí, jak tomu bylo u žalobce), včetně neslučitelnosti souběžné existence nároků ze služebního poměru s nároky vyplývajícími ze skončení takového služebního poměru za stejnou dobu. Jinými slovy soud dospěl k závěru, že ani dodatečně vyřčeným porušením práva vůči účastníku ve služebním poměru nemůže tento účastník z příslušného právního vztahu vytěžit více, než mu náleží při neporušení právního vztahu (zde služebního poměru), který byl ex post obnoven s účinky ex tunc.

Dojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, kterým je také Celní správa České republiky, služební poměr dotčeného příslušníka podle ust. § 44 zákona o služebním poměru z r. 2003 trvá se všemi nároky. Stejně takovou situaci upravoval § 110 věta první předchozího zákona o služebním poměru z r. 1992. Žalobcovu polemiku s odkazy na § 110 zákona o služebním poměru z roku 1992, anebo § 44 zákona o služebním poměru z roku 2003 nepovažuje městský soud pro posouzení zákonnosti a věcné správnosti napadených rozhodnutí ministra I a II za právně relevantní s ohledem na § 227 odst. 2 platného zákona o služebním poměru.

Městský soud nepřisvědčil stěžovatelově názoru o spravedlivosti takového řešení, které by připouštělo přijetí obou plnění, vyplývajících z trvání i skončení služebního poměru. Uplatnění nároků na obojí plnění nemůže ani bona mente na straně účastníka obstát. To neznamená, že by žalobce nemohl uplatnit případné nároky, které by mohly být považovány za škodu, pokud by mu vznikla v důsledku nezákonného propuštění ze služebního poměru a byla by jím i prokázána. Takové případné nároky ovšem nejsou předmětem tohoto přezkumného řízení a žalobce se o nich ani nezmiňuje.

Kasační stížnost

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel včasnou kasační stížností z důvodu nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2000 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále „s. ř. s.“)], nezákonnosti [(§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a vady řízení [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] Odůvodnění kasační stížnosti věnuje převážně nezákonnosti rozsudku městského soudu a ještě více nezákonnosti správních rozhodnutí. Nezákonnost rozsudku ostatně vidí stěžovatel v těch samých skutečnostech, které uváděl již ve fázi řízení před správními orgány.

Stěžovatel ve správní žalobě namítal, že rozhodnutí žalovaného *(ve spojení s jeho prvoinstančním rozhodnutím, na které navazuje)*, je nesprávné a nezákonné, když při jeho vydávání došlo k porušení procesních pravidel a zejména k nesprávnému posouzení právní otázky žalovaným.

Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem žalovaného na dopad rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. Je přesvědčen, že rozhodnutí o přiznání výsluhových plnění nelze přezkoumávat z pohledu právního a skutkového stavu nastalého až po vydání těchto rozhodnutí, neboť ke změně skutkového a právního stavu existujícího v době jejich vydání následným zrušením rozhodnutí o propuštění stěžovatel ze služebního poměru vůbec nedošlo. Stěžovatel v té době nebyl ve služebním poměru celníka. Ze služebního poměru byl propuštěn rozhodnutím doručeným mu v červnu 2005 a jeho služební poměr podle ustanovení § 108 odst. 2 zákona o služebním poměru z roku 1992, v tehdy platném znění, skončil dnem 31. 8. 2005. Na základě rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel o zrušení rozhodnutí o propuštění stěžovatel ze služebního poměru se, podle ustanovení § 44 zákona o služebním poměru, služební poměr stěžovatele obnovil v původním rozsahu až dne 13. 12. 2007. V období od 1. 9. 2005 do 13. 12. 2007 byl stěžovatel ze služebního poměru pravomocně propuštěn, ve služebním poměru právně ani fakticky nesetrvával a rozhodnutí o přiznání výluhových plnění z takovéhoto skutkového stavu vycházela plně v souladu s platnými právními předpisy. Jedná se tedy o rozhodnutí vydaná po právu, pro jejichž zrušení cestou přezkoumání jako mimořádného opravného prostředku není dán žádný zákonný důvod. Podle ustanovení § 193 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů musí služební funkcionář při přezkoumávání rozhodnutí vycházet z právního stavu a skutkových okolností existujících v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, což žalovaný v daném případě nerespektoval.

Podle stěžovatele tvrzení žalovaného, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bylo zrušeno s účinky ex tunc, nemá oporu ve zrušujícím rozhodnutí ani v zákoně. V rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 12. 12. 2007, čj. 2007/6409/30, není uvedeno, že se rozhodnutí o propuštění účastníka ze služebního poměru ruší s nějakou dřívější účinností *(není to uvedeno ani ve výroku, ani v odůvodnění),* a nemá oporu v zákoně. Stěžovatel oponuje názoru žalovaného o užití ustanovení § 110 zákona o služebním poměru z roku 1992, neboť v době zrušení rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru byl tento zákon již téměř rok zrušen a použití citovaného ustanovení nebylo založeno ani intertemporálními ustanoveními nového služebního zákona. Žádný právní význam v daném ohledu nepřiznává ani ustanovení § 44 zákona o služebním poměru, s poněkud nejasným zdůvodněním, že jde o ustanovení „*ve prospěch dříve nezákonně propuštěného*“.

Stěžovatel je názoru, že při použití institutu přezkoumání rozhodnutí jako mimořádného opravného prostředku nelze vůbec přihlížet k tomu, co nastalo po vydání přezkoumávaného rozhodnutí a nelze přihlížet ani k tomu, co z takové skutečnosti nastalé po vydání přezkoumávaného rozhodnutí plyne směrem k minulosti, a to zejména za situace, kdy by takový postup měl jít k tíži stěžovatele, který dřívější protiprávní stav nezapříčinil a byl přinucen v něm žít se všemi negativními důsledky, k jejichž překonání byla právě vydána rozhodnutí o platovém vyrovnání a odchodném, která se žalovaný účelově snaží odstranit. Podstatná a právně i skutkově významná při přezkoumávání

uvedených rozhodnutí je pouze ta skutečnost, že v době jejich vydání byl stěžovatel právně i fakticky ze služebního poměru pravomocně propuštěn a jeho služební poměr neexistoval. Podle ustanovení § 193 odst. 3 zákona o služebním poměru byl žalovaný povinen z tohoto stavu vycházet a za této skutkové a právní situace nebylo možné uvedená rozhodnutí zrušit.

Stěžovatel zmiňuje možnost řešení situace použitím procesního institutu obnovy řízení *(§ 192 zákona o služebním poměru)* se zdůvodněním, že tuto cestu žalovaný nemohl využít, neboť stěžovatel k tomu neprojevil vůli, bez které tento institut aplikovat nelze.

Stěžovatel je toho názoru, že městský soud (i žalovaný) dal přednost své představě spravedlnosti, avšak na úkor práva, a pokud jde o onu „spravedlnost“, má nadále zato, že není nic nespravedlivého na tom, že mu dříve přiznané a vyplacené dávky zůstanou i poté, co mu byl za období propuštění ze služebního poměru dodatečně vyplacen služební příjem, když dávky mu ze zákona náležely a posloužily mu jen k překonání nepříznivé životní situace, do které se dostal právě v důsledku nezákonného postupu ze strany služebních funkcionářů Celní správy. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu jiné řešení, nepochybně by je do zákona o služebním poměru bezpečnostních sborů zapracoval, tedy výslovně by upravil eventuální vracení takto vyplacených dávek po zrušení pravomocných rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Vrácení vyplacených plnění může žalovaný nárokem na náhradu škody vyžadovat od služebních funkcionářů, kteří protiprávní stav způsobili.

Stěžovatel vznáší rovněž námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, spočívající v tom, že se městský soud nezabýval námitkou podjatosti senátu poradní komise v důsledku jejího složení *„z osob, které byly součástí Celní správy České republiky a byla dána jeho podjatost, neboť osoby jsoucí součástí Celní správy (subordinace)... mají s ohledem na poměr k věci takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jejich nepodjatosti.“*

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem městského soudu plně ztotožňuje. Na stěžovatele bylo třeba hledět jako na celníka, jehož služební poměr neskončil. Jen proto podal ředitel Celního ředitelství Praha podnět k přezkoumání šesti rozhodnutí o odchodném a platovém vyrovnání. Žalovaný setrvává na názoru, že došlo ke zrušení propuštění žalobce ze služebního poměru se zpětným účinkem (ex tunc), tudíž služební poměr stěžovatele trval i po 31. srpnu 2005 se všemi právy vyplývajícími z jeho trvání. Za takové situace nemohou vedle sebe obstát nároky na služební příjem a další nároky vyplývající z trvajícího služebního poměru, a platové vyrovnání a odchodné, vázané na skončení služebního poměru. Městský soud v Praze správně zdůraznil, že ani dodatečně vyřčeným porušením práva vůči účastníku služebního poměru nemůže tento účastník z příslušného právního vztahu vytěžit více, než mu náleží při neporušení právního vztahu.

Žalovaný dále uvádí, že podle ustanovení § 44 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění platném v době vydání rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel o zrušení rozhodnutí o propuštění

stěžovatele ze služebního poměru, došlo ke zpětnému obnovení služebního poměru stěžovatele. Z toho plyne, že v době vydání rozhodnutí, kterými mu byly přiznány nároky související se skončením služebního poměru, byl stěžovatel ve služebním poměru, což tyto nároky pojmově vylučuje.

Dále se žalovaný vyjádřil k námitce podjatosti členů senátu poradní komise ministra, zařazených v Celní správě České republiky. K tomu uvedl, že poradní komise má pouze poradní hlas a proto nemůže mít z tohoto důvodu valný význam pro posuzování zákonnosti, resp. závadnosti rozhodnutí žalovaného, který názorem poradní komise není v žádném směru vázán. Otázkou podjatosti senátu poradní komise se zabýval předseda poradní komise, který neshledal jakýkoliv vztah členů senátu k osobě žalobce nebo k projednávané věci. Dodává, že takový vztah nedoložil ani stěžovatel, který podjatost členů senátu poradní komise odvozuje pouze od jejich služebního zařazení, což však bez dalšího jejich podjatost nezakládá.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Neshledal zároveň důvody, ke kterým by musel přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.).

Stěžovatel se dovolal kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Ze systematického hlediska je vhodné nejprve posoudit právě namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné zvažovat důvodnost ostatních námitek. Problematika nepřezkoumatelnosti rozsudku (krajského soudu) je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64.

Z uvedených rozhodnutí se podává, že rozhodnutí soudu může být nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Takový důvod v posuzované věci neexistuje a nikdo jej ani nenamítá.

Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou z (relevantních) žalobních námitek včas uplatněných. Kdyby byla tato námitka oprávněná, nemohl by se Nejvyšší správní soudu argumentací stěžovatele věcně zabývat a napadený rozsudek by byl zrušen bez věcného projednání.

V posuzované věci stěžovatel dovozoval kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř., s. právě odkazem na to, že městský soud se nezabýval námitkou stěžovatele vůči složení senátu poradní komise ministra financí z osob, které byly součástí Celní správy České republiky, což zpochybňuje jejich nestrannost. Složením poradní komise [zřízené podle §

194 zákona o služebném poměru: „*O odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.*“] z hlediska objektivity jejího doporučení se zabýval již předseda této poradní komise ve stanovisku ze dne 1. 10. 2008, zn. 2008/6513/40, k námitce podjatosti vznesené stěžovatelem. Námitku neuznal za důvodnou jednoduše především proto, že poradní komise představuje orgán, zřízený obecně jen jako poradní orgán ministra, který není jejím názorem (jejího senátu v konkrétní věci) vázán. Navíc nebyly zjištěny, a v zásadě ani namítány, skutečnosti, které by zpochybňovaly objektivitu postojů konkrétních členů senátu poradní komise v této konkrétní věci, a pro obecné závěry o podjatosti neexistoval žádný důvod.

Je třeba připomenout, že služební zákon neobsahuje úpravu problematiky podjatosti úředních osob a v oblasti řízení ve služebních věcech představuje vůči správnímu řádu speciální úpravu, na kterou obecná zákonná úprava dle zákona č. 500/2004 Sb. („správní řád“) nedopadá (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 - 141). Na základě zákonného zmocnění byla poradní komise ministra financí zřízena rozkazem ministra financí ze dne 5. 1. 2007, č. 1/2007 a právě tímto rozkazem byly teprve určeny zásady její činnosti. Důvody podjatosti byly speciálně upraveny v čl. 5 bodu 4 uvedené směrnice, byť způsobem zjevně inspirovaným úpravou v § 14 odst. 1 správního řádu: „*(k)ažá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit*.“

Problematikou „systémové podjatosti“ (byť ve vztahu k úředním osobám na úrovni územního samosprávného celku) se zabýval naposledy Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 - 106, jehož výrok zní: „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“

Rozšířený senát se přiklonil k potřebě nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední „systémové riziko podjatosti“ vyplývající z nějaké formy zaměstnaneckého poměru, samo o sobě představující potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování (správních) orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká (konkrétního úřadu), není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. Ani na úrovni samosprávného celku, kde se lokální zájmy s využitím zvýšené vzájemné personální znalosti mohou manifestovat zásadně

bezprostředněji a účinněji, tedy nestačí pouhá pracovněprávní náležitost úředníka k úřadu jako důvod jeho podjatosti, aniž by existovaly další konkrétní důvody pro závěr o jeho poměru k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nebo o zájmu na určitém výsledku řízení.

Na úrovni ústředního orgánu státní správy takovou personální a zájmovou blízkost předpokládat nelze, a proto uvedený princip může být aplikován jen v modifikované restriktivní podobě. Navíc členové senátu poradní komise ministra sice mohou představovat úřední osoby, podílející se na výkonu určitých správních činností, avšak nejsou nadány vlastní rozhodovací pravomocí. Doporučení poradní komise není pro nikoho závazné a nic nemění na pravomoci a odpovědnosti samotného ministra. Aspekt osobní angažovanosti úředních osob na řešení individuální problematiky je zde, v důsledku šíře činnosti ústředního orgánu státní správy, zásadním způsobem potlačen, takže by musel být dokazován jednoznačnými závažnými skutečnostmi, které ovšem stěžovatel nikdy neuvedl. Pouhý obecný odkaz na příslušnost členů poradní komise k Celní správě takovou skutečností rozhodně být nemůže z řady důvodů, zčásti uvedených shora a například i proto, že neexistuje personální a zájmová identita Celní správy a rozhodujícího subjektu (ministr, ministerstvo financí) a do popředí tak vystupuje spíš prvek kompetentní odborné znalosti důležitých aspektů řešené problematiky.

Městský soud v napadeném rozsudku předběžné projednání rozkladu proti rozhodnutí ministra I tříčlenným senátem poradní komise nepřehlédl, přičemž zdůraznil jeho doporučující charakter a zároveň také to, že jediným subjektem s rozhodovací pravomocí je ministr (§ 194 zákona o služebním poměru). Explicitně se nepochybně s námitkou „*procesního pochybení žalovaného*“ v tomto smyslu nevypořádal. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že se nejedná o skutečnost zásadní, neboť vůbec námitka podjatosti senátu poradní komise ministra, natož pak komise jako celku, v řízení dle části třetí s. ř. s. postrádá relevantní význam. O podjatosti ve smyslu procesně významné skutečnosti lze uvažovat ve vztahu k subjektu, který disponuje rozhodovací pravomocí. Objektivita doporučení poradního orgánu má v dané věci význam především pro rozhodující subjekt, který nese svou vlastní procesní odpovědnost za to, jaké podklady si opatří pro rozhodnutí. Objektem přezkoumání (§ 65 odst. 1, § 102 s. ř. s.) je také rozhodnutí takového subjektu, nikoli doporučení poradní komise. Podíl poradní komise na takovém rozhodnutí představuje v daném směru takřka bezvýznamnou skutečnost, neboť za jakékoli její doporučení se rozhodující subjekt nemůže skrývat. Uvedená námitka tedy nemá žádný význam z hlediska dopadu na práva stěžovatele, neboť takovou skutečností je samo rozhodnutí ministra, které teprve je přezkoumatelné v rámci řízení před soudy jednajícími ve správním soudnictví. Městský soud se proto touto námitkou explicitně nezabýval správně, byť mohl v tomto směru důvod zřetelně vyjádřit. Na skutečnosti, že zmíněné opomenutí městského soudu nepředstavuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. to však nic nemění. Sama věcná správnost rozhodnutí ministra i městského soudu bude posouzena v další části rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Neobstojí ani kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který stěžovatel rovněž nespecifikoval, s výjimkou pochybnosti o významu absence řešení námitky podjatosti členů senátu poradní komise ministra financí. Tato otázka byla řešena v předcházející části odůvodnění. Řízení před správními orgány bylo provedeno v dostatečném rozsahu, ostatně stálo na listinných důkazech, které všechny byly vzaty

v úvahu, a poskytovalo dostatečný skutkový základ pro rozhodnutí věci, jehož rozsah nebyl nikým zpochybněn. K řešení tak zůstává toliko námitka chybného právního posouzení věci v otázce významu zrušení rozhodnutí o ukončení služebního poměru stěžovatele pro existenci (souběžného) nároku na odchodné, platové vyrovnání a náhradu služebního příjmu, tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Generální ředitel Generálního ředitelství cel rozhodl o zrušení původního rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru a zastavení řízení v řádném odvolacím řízení poté, kdy rozsudkem městského soudu ze dne 31. 8. 2007, č. j. 8 Ca 12/2006 - 25, bylo zrušeno dřívější správní rozhodnutí ze dne 14. 11. 2005, čj. 2005/5843/40, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ze dne 22. 6. 2005, čj. 4239/05-11. Jedná se tedy o rozhodnutí v odvolacím řízení, jehož jediným předmětem bylo trvání služebního poměru stěžovatele a výsledkem, dosaženým v odvolacím řízení, je skutečnost, že služební poměr stěžovatele ke dni 31. 8. 2005 neskončil.

Jestliže bylo rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru k 31. 8. 2005 definitivně zrušeno, nemohl existovat ani později v roce 2005 zákonný důvod pro přiznání odchodného a platového vyrovnání stěžovateli (§ 227 odst. 2 služebního zákona, § 114 a § 115 zákona č. 182/1992 Sb., v rozhodné době upravující tyto náležitosti také pro příslušníky celní správy). V tomto smyslu je třeba vyložit ustanovení § 193 odst. 1, 3 zákona o služebním poměru (*Pravomocné rozhodnutí, o němž se účastník nebo služební funkcionář domnívá, že je v rozporu s právními předpisy, přezkoumá příslušný ministr; Při přezkoumávání rozhodnutí vychází služební funkcionář z právního stavu a skutkových okolností existujících v době jeho vydání*), na jehož základě bylo provedeno přezkumné řízení ústící v rozhodnutí, jimiž byla zrušena rozhodnutí o přiznání odchodného a platového vyrovnání stěžovateli. Právní stav, na který stěžovatel odkazuje, jehož východiskem byla úvaha o skončení služebního poměru stěžovatele k 31. 8. 2005, představoval ve skutečnosti stav zákonu odporující. Rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru z roku 1992 bylo totiž zrušeno a řízení o propuštění stěžovatele ze služebního poměru bylo zastaveno. Na základě nezákonného rozhodnutí nemohla být vydána další rozhodnutí o přiznání odchodného a platového vyrovnání v souladu se zákonem (§ 114, § 155 zákona o služebním poměru z roku 1992). To je tedy právní stav, ze kterého bylo třeba při přezkoumání rozhodnutí vycházet, přičemž další okolnosti (zde přiznání nároku stěžovateli na odchodné a platové vyrovnání) byly s právním stavem v rozporu.

Služební poměr stěžovatele tedy nebyl (k 31. 8. 2005) ukončen. Za takové situace ovšem není splněna základní podmínka pro přiznání odchodného a platového vyrovnání dle § 114 a § 115 zákona o služebním poměru z roku 1992, podle kterého je třeba řešit jak otázky související se skončením služebního poměru stěžovatele, tak i nároky, které s tím souvisí (§ 227 odst. 2 služebního zákona). Podmínkou přiznání uvedených nároků bylo skončení služebního poměru stěžovatele uvolněním nebo propuštěním ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2 citovaného zákona, ke kterému však nedošlo. Proto také byly stěžovateli následně doplaceny veškeré služební požitky z titulu trvání jeho služebního poměru a proto je také stěžovatel bez dalšího přijal. Pokud přijal plnění související se skončením služebního poměru v dobré víře, že na to má nárok, nic to nemění na skutečnosti, že pro to již v té době neexistoval právní důvod.

Tento závěr řeší jen otázku souladu rozhodnutí o nároku stěžovatele na odchodné a platové vyrovnání se zákonem za situace, kdy rozhodnutí o skončení jeho služebního poměru neexistovalo v důsledku toho, že bylo v odvolacím řízení zrušeno, nemá však v principu nic společného s případnými nároky stěžovatele na náhradu škody v důsledku nezákonného ukončení jeho služebního poměru, a neřeší ani otázku povinnosti stěžovatele vrátit dříve vyplacené odchodné a platová vyrovnání.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že toto řešení nepředstavuje v českém právním řádu nějak výjimečnou situaci ani v případech soukromoprávních nároků například v důsledku neplatných ukončení pracovního poměru zaměstnance. Také v těchto případech nejednou dochází k výplatě náhrad mzdy za dobu, po kterou byl pracovní poměr zaměstnance považován za skončený, případně na základě pravomocných rozhodnutí soudů. Teprve v důsledku rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovolání bývají původní, nezákonná pravomocná rozhodnutí o skončení pracovního poměru rušena. Nejvyšší soud rozhodnutím ze dne 9. 6. 2004, č. Cpjn 4/2004, jasně stanovil, že „ *pokud soud žalobě zaměstnance o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru pravomocným rozhodnutím vyhověl a pracovní poměr nadále trvá..., byl tím stav nejistoty ve vztazích mezi účastníky odstraněn a jejich poměry se po právní moci rozhodnutí nadále řídí jen pracovní smlouvou a příslušnými pracovněprávními předpisy*.“ Z ústavního principu bezrozpornosti právního řádu lze také v oblasti ochrany veřejných subjektivních práv analogicky dovodit odstranění stavu nejistoty, v posuzované věci mezi stěžovatelem a Celním ředitelstvím v důsledku konečného rozhodnutí o existenci služebního poměru stěžovatele, následovaného řešením služebního vztahu stěžovatele v souladu se služebním zákonem. Takovým řešením, jemuž ani stěžovatel neodporoval, bylo obnovení jeho služebního poměru k 31. 8. 2005 se všemi z toho plynoucími důsledky v oblasti služebního příjmu i budoucích výluhových nároků, na které by jinak stěžovatel nárok mít nemohl.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že žalovaný nemohl v posuzované věci užít institut obnovy řízení, dovozuje však z této úvahy jiný závěr. Je totiž zapotřebí připomenout, že institut obnovy řízení je speciální úpravou dle § 192 zákona o služebním poměru definován poněkud odlišněji od obecné úpravy dle § 100 správního řádu. Zejména explicitně neobsahuje specifický důvod obnovy řízení, spočívající ve zrušení rozhodnutí, tvořící podklad rozhodnutí, která má být obnoveno [§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu]. V zákoně o služebním poměru lze volit řešení obdobných situací právě cestou přezkumného řízení dle § 193 zákona o služebním poměru. Institut obnovy řízení žalovaný využít nemohl a postup dle § 193 citovaného zákona tak představoval způsobilý prostředek, jak dosáhnout nápravy nezákonného stavu.

Závěrem tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani jeden z kasačních důvodů nebyl důvodný a proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl tento soud dle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení podle principu úspěchu v řízení nepřísluší. Žalovanému žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 23. ledna 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu