



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ladislava Hejtmánka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **mjr. Bc. F. S.**, zast. JUDr. Petrem Pustinou, advokátem se sídlem v Říčanech, Olivova 16, proti žalovanému: **Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství**, se sídlem v Praze 4, Soudní 1672/1a, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2005, č. j. 9 Ca 46/2004 – 32,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2150 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Petra Pustiny, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný včasnou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek, kterým bylo zrušeno rozhodnutí generální ředitelky žalovaného ze dne 27. 1. 2004, č. j. 55/035/2003-GŘ/212-R, věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, a zároveň bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Ve správním řízení bylo pravomocně rozhodnuto o odvolání žalobce ke dni 30. 11. 2003 z funkce rada VS – vychovatel OVV, a ustanovení dnem 1. 12. 2003 do funkce strážný 1. třídy justiční stráže podle ust. § 16 a § 17 odst. 1 písm. a), odst. 3 a 5 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“).

Žalovaný (dále také jen „stěžovatel“) v podané kasační stížnosti uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud v Praze podle názoru stěžovatele při svém

rozhodování nezohlednil prováděcí předpis ke služebnímu zákonu, kterým je rozkaz ministra spravedlnosti č. 12/1992 (v kasační stížnosti je zřejmá písařská chyba, kdy je uvedeno, že se jedná o rozkaz č. 12/1999), který ve svém ust. § 13 uvádí důvody, kdy se zpracovává služební hodnocení. Podle názoru stěžovatele městský soud nezkoumal, zda je na žalobce vypracováno služební hodnocení, které je platné i pro funkci strážného 1. třídy justiční stráže, neboť podle jeho názoru jeho převedení na tuto funkci bylo provedeno na základě platného služební hodnocení a při jeho ustanovení do této funkce neměl žalovaný zákonnou povinnost takové hodnocení vypracovat. Tato skutečnost byla žalobci známa, proto jí ani neuvedl ve svém žalobním návrhu. Dále stěžovatel uvedl, že městský soud správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, neboť žalovaný do spisu nezařadil důkaz o obsazenosti tabulkových míst ve strážní službě. Z takové znalosti věci však vycházel již služební orgán v prvním stupni a proto žalovaný k dokazování tohoto zjevného faktu nepřistoupil. Tento stav žalobce nenamítal, neboť mu byl dostatečně známý jako bývalému vedoucímu na personálním oddělení ve věznici P. Podle názoru stěžovatele městský soud neřešil fakt, zda tomu tak skutečně bylo a neuvedl, z jakého právního důvodu tak měl žalovaný učinit. Žalovaný se domnívá, že městský soud na tomto místě použil některé instituty zákoníku práce týkající se tzv. nabídkové povinnosti. Pro žalovanou je napadený rozsudek nesrozumitelný.

Žalobce s podanou kasační stížností nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Prováděcí předpis (rozkaz ministra spravedlnosti č. 12/1992) nemůže měnit podmínky zákona, neboť má nižší právní sílu. I kdyby na tuto argumentaci Nejvyšší správní soud nepřistoupil, v dané věci není (na základě ust. § 13 písm. b) zmíněného rozkazu) možné určit, která funkce je nižší či vyšší. Vypracování služební hodnocení je v zákoně jednoznačně vyžadováno. Městský soud vyšel při svém rozhodování mj. z toho, že služební hodnocení není ve spisovém materiálu, proto není dost dobře jasný odkaz žalovaného na platné služební hodnocení (resp. které takové služební hodnocení má žalovaný na mysli). Poslední služební hodnocení bylo na žalobce zpracováno dne 24. 6. 1987 a jeho závěrem bylo, že žalobce je způsobilý pro výkon funkce referenta režimu oddělení nápravně výchovné činnosti a splňuje podmínku dosahování úspěšného výkonu funkce, pro kterou je stanovena důstojnická hodnost. Na základě tohoto hodnocení byl žalobce dnem 1. 7. 1987 jmenován do hodnosti podporučíka. Toto služební hodnocení bylo vypracováno na základě zákona č. 100/1970 Sb., přičemž dnem 1. 7. 1992 nabyl účinnosti zákon č. 186/1992 Sb., jehož účinností pozbyl zákon č. 100/1970 Sb. účinnosti. Za účinnosti služebního zákona (tedy zákona č. 186/1992 Sb.) na žalobce žádné služební hodnocení zpracováno nebylo. Tuto povinnost žalobce výslovně namítal v podané žalobě ve třetím odstavci na straně 5.

Žalobce dále uvedl, že právě díky svým zkušenostem z personálního oddělení požadoval, aby žalovaný jako důkaz provedl čtyři listiny, které zároveň navrhoval k provedení důkazu v žalobě (strana 2 a 3 žaloby). Žalovaný tyto důkazy neprovedl, což mělo mj. za následek nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí. Žalobce se dále v kasační stížnosti pozastavuje na tím, že jej žalovaný označuje za erudovaného zaměstnance, sám jej však již více než dva roky ponechává v jedné z nejnižších funkcí. Žalobce uvedl, že postup žalovaného je účelový a za tímto jednáním spatřuje osobní vztahy mezi ním a ředitelem věznice.

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí generální ředitelky žalovaného ze dne 27. 1. 2004, č. j. 55/035/2003-GŘ/212-R a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž dalším výrokem rozhodl o nákladech řízení (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2005, č. j. 9 Ca 46/2004 - 32). Městský soud v Praze

při hodnocení důvodnosti podané žaloby vyšel z obsahu správního spisu, odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a z ust. § 17 odst. 1 písm. a), § 15 odst. 1, 2 a § 16 odst. 1 služebního zákona. Přisvědčil žalobci v tom, že k jeho ustanovení do funkce strážného 1. třídy justiční stráže došlo v rozporu se zákonem, neboť k tomuto jeho ustanovení nedošlo na základě jeho služebního hodnocení, ačkoliv toto hodnocení má být podkladem pro rozhodování ve věcech služebního poměru. Ani v předloženém správním spise žádné takové služební hodnocení obsaženo není. Dále městský soud shledal, že napadené správní rozhodnutí je částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, neboť neobsahuje odůvodnění závěru, že žalobce nemohl být ustanoven do funkce ve stejném druhu služby. Tento závěr je pouhým konstatováním, které není podloženo údaji o počtu tabulkových míst, ani o faktickém naplnění těchto funkcí, přičemž žádná taková listina není obsažena ani ve správním spise. Městský soud v Praze důkaz těmito listinami neprovedl, neboť jejich obsah musí posoudit nejprve správní orgán. Napadené správní rozhodnutí je pak nepřezkoumatelné v tom smyslu, že chybí jakékoliv zdůvodnění neprovedení důkazních návrhů žalobce.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze, vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti (ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v prvním stížním bodě městskému soudu vytýká, že při svém rozhodnutí nevycházel z rozkazu ministra spravedlnosti, který upravuje vypracování služebního hodnocení (tedy kdy je nutné toto služební hodnocení vypracovat). Tento právní názor stěžovatele není důvodným. Nejvyšší správní soud zejména poukazuje na vyčerpávající odůvodnění napadeného rozsudku, z něhož vyplývá, jaký postup při ustanovení do funkce stanoví služební zákon. Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že pokud je postup správních orgánů vymezen zákonem, jako tomu je v tomto případě, předpis nižší právní síly, který má spíše povahu vnitřního pokynu (jímž je rozkaz ministra spravedlnosti) než právního předpisu, nemůže upravit daný postup jinak či dokonce v rozporu se zákonem.

Jak již uvedl městský soud, postup při ustanovení do funkce je upraven zejména ust. § 16 odst. 1 služebního zákona, který vyžaduje, aby se tak stalo na základě služebního hodnocení. Proto je příslušný služební funkcionář povinen tento zákonný postup dodržovat bez ohledu na skutečnost, zda předpis nižší právní síly (či jako zde spíše předpis vnitřní organizace) stanoví odlišný postup. Výklad jiný je v právním státě naprosto nepřípustný a nepřijatelný, nehledě ke skutečnosti, že ani teoreticky není o takovém výkladu práva pochyb. Služební zákon tedy k takovému ustanovení do funkce vyžaduje služební hodnocení, a proto musí příslušný služební funkcionář z takového služebního hodnocení vycházet. Rozkaz ministra spravedlnosti tento zákonný postup nijak změnit nemůže.

Nelze dále ani souhlasit se stěžovatelem, že by městský soud nezkoumal, zda na žalobce bylo vypracováno služební hodnocení, které je platné i pro funkci, do níž byl žalobce ustanoven. Nejvyšší správní soud pouze připomíná, že správní soudy především přezkouvávají zákonnost pravomocných správních rozhodnutí (srov. vymezení kompetence správních soudů v ust. § 2 s. ř. s.), jedná se tedy o soudní instanci především přezkumnou, která sama skutkový stav většinou nezjišťuje. Správní soud tak především vychází z odůvodnění napadeného i prvostupňového správního rozhodnutí a předloženého správního spisu. Správní soud nemůže za správní orgán sám vyhledávat listiny, které mu předloženy nejsou, neboť k tomu nemá dostatek kompetence. Správní orgán vydá určité správní rozhodnutí, které je povinen řádně odůvodnit, a předloží správní spis, kde musí být podklady

pro takové rozhodnutí obsaženy. Jak vyplývá z velmi kusého odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, žalovaný se existencí nějakého služebního hodnocení nezabýval vůbec a ve správním spise žádné takové služební hodnocení obsaženo není. Proto bylo plně na místě, že městský soud takový postup žalovaného vytkl a shledal v něm nezákonnost, která spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Zcela v rozporu s obsahem spisu je pak tvrzení stěžovatele, že žalobce tuto skutečnost nenapadl v žalobě. Žalobce právě tento postup napadl v žalobě na stránce 5 ve třetím odstavci. Z obsahu soudního spisu je patrné, že žaloba byla žalovanému doručena dne 11. 6. 2004, a žalovaný tak s jejím obsahem byl seznámen, ačkoliv v podané kasační stížnosti uvádí skutečnosti, které obsahu spisu neodpovídají.

V další části kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že nepřistoupil k dokazování skutečnosti o obsazenosti tabulkových míst ve strážní službě, protože podle jeho názoru se jedná o zjevný fakt, který musel být žalobci známý. Takový postup, který opětovně zcela důvodně vytkl jako nezákonný postup městský soud žalovanému, je v rozporu s rozhodováním služebního funkcionáře podle služebního zákona. Nejprve je nutné uvést, že skutečnost o obsazenosti tabulkových míst zcela evidentně těžko mohla být zjevná žalobci, když sám žalobce právě tuto skutečnost napadal ve svém odvolání (podání žalobce ze dne 12. 1. 2004, v němž přímo navrhuje doplnit důkazy o zápis z jednání systemizační komise a jmenný seznam příslušníků zařazených ve funkci vrchní dozorce, čímž chtěl žalobce prokázat, zda bylo možné realizovat jeho převedení k 1. 12. 2003 v témže druhu služby). Žalovaný tak byl povinen se s takovou námitkou vypořádat, nehledě ani na skutečnost, že mu takový postup nařizuje služební zákon (ust. § 17 odst. 3 služebního zákona). Žalovaný však tuto argumentaci žalobce naprosto pominul a ve svém rozhodnutí se s ní nijak nevypořádal. Stížní námitka, že z této skutečnosti vycházel i prvostupňový správní orgán, je v rozporu s obsahem správního spisu, konkrétně s naprosto nedostatečným a paušalizujícím odůvodněním rozhodnutí ze dne 24. 11. 2003, které se sestává z jedné obecné věty, která o žádných jiných místech ve strážní službě rozhodně nehovoří.

Jak již uvedl Městský soud v Praze v napadeném rozsudku, žalovaný byl povinen se s takovou námitkou žalobce vypořádat, vypořádat se v odůvodnění svého rozhodnutí i s tím, proč neprovedl žalobcem navrhované důkazy, což však neučinil. Tvrzení stěžovatele, že městský soud neuvedl, z jakého právního důvodu tak měl žalovaný učinit, je správního orgánu až nedůstojné, neboť je v rozporu s podrobným odůvodněním napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy opětovně, stejně jako předtím městský soud v napadeném rozsudku, uvádí. Podle ust. § 17 odst. 3 služebního zákona, převedení na jinou funkci se provede odvoláním policisty z dosavadní funkce a jeho ustanovením do jiné funkce v témže druhu služby a není-li to možné, v jiném druhu služby. Z dosavadní funkce se policista též odvolá, má-li být ustanoven do vyšší funkce.

Správní orgán tak při převedení musí nejprve zkoumat, zda je pro policistu (zde příslušníka justiční stráže) volné místo v témže druhu služby. Pokud tomu tak není, služební funkcionář musí konkrétně uvést, z čeho taková jeho úvaha vychází a teprve až potom je možné převést příslušníka do jiného druhu služby. Taková povinnost vyplývá ze služebního zákona, a nejedná se o nějakou „nabídkovou povinnost podle zákoníku práce“, jak uvedl stěžovatel v podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud pak konečně uvádí, že stěžovatel napadá, že je pro něj napadený rozsudek nesrozumitelný. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je napadený rozsudek

velmi kvalitně a konkrétně právně odůvodněn, a jednoznačně důvodně vytýká žalovanému nezákonnosti, jichž se v příslušném správním řízení a při vydání správního rozhodnutí dopustil, přičemž vyslovuje zcela konkrétní právní názor, kterým je žalovaný v dalším řízení vázán (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.). Stěžovatel se nemůže dovolávat toho, že pro něj je rozsudek nesrozumitelný, když objektivně tomu tak není.

Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud neshledal podanou kasační stížnost důvodnou a zamítl ji (ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.)

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 120 s. ř. s., kdy k jejich náhradě má právo ve věci úspěšný žalobce. Výše náhrady se sestává z odměny za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti. Odměna se sestává ze dvou úkonů právní služby po 1000 Kč a dvou režijních paušálů po 75 Kč (ust. § 7, § 11 odst. 1, § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Úkony právní služby tvoří převzetí věci a vyjádření k podané kasační stížnosti. Platební místo soud určil k rukám advokáta a stanovil k tomu žalovanému přiměřenou lhůtu (ust. § 149 občanského soudního řádu za použití ust. § 64 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. července 2006

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu