



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. Mgr. Lubošem Kratochvílem, advokátem, se sídlem Senovážné nám. 6, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Správa hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 Ca 245/2005 – 40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 Ca 245/2005 – 40, **s e zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 9. 2005, č. j. 7122/2005, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Policie ČR, obvodní ředitelství Praha 1 (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ve věcech služebního poměru ze dne 23. 6. 2005, č. j. 1365/2005. Správní orgán prvního stupně uvedeným rozhodnutím propustil žalobce ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „služební zákon“) pro úmyslné porušení služební povinnosti zvlášť závažným způsobem, jehož se měl dopustit tím, že dne 3. 6. 2005, který byl stanoven jako den nástupu do služby, se do služby nedostavil, nepodal o sobě zprávu a navzdory tomu, že byl v následujících dnech několikrát telefonicky kontaktován a za přítomnosti dalších policistů vyzván k nástupu do

služby, do této nenastoupil. Služební poměr byl přitom ukončen dnem doručení rozhodnutí.

V odvolání proti tomuto rozhodnutí navrhoval žalobce zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a učinit smírné kroky k dohodě o jeho nástupu do služebního poměru.

V odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobce byl již předchozím rozhodnutím ředitele Policie České republiky obvodního ředitelství Praha 1, ve věcech služebního poměru, ze dne 18. 4. 2003, č. 1120/2003, propuštěn ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona. Jeho služební poměr skončil dnem 22. 4. 2003. Před propuštěním byl služebně zařazen jako policejní inspektor oddělení železniční policie Masarykovo nádraží, obvodní ředitelství Praha 1. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, kterému odvolací správní orgán (Policie České republiky, správa hl. m. Prahy) nevyhověl. Žalobce poté podal u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí Policie České republiky, správy hl. m. Prahy, které soud vyhověl, tj. zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, rozhodnutí ředitele Policie ČR Správy hlavního města Prahy ze dne 22. 7. 2003, č. j. 4978/2003. Na základě tohoto rozsudku Městského soudu v Praze potom ředitel Policie České republiky, správy hl. m. Prahy svým rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 6. 4. 2005, č. 3546/2005 zrušil rozhodnutí ředitele Policie České republiky obvodního ředitelství Praha 1 č. 1120/2003, kterým byl žalobce propuštěn ze služebního poměru. Tím podle žalovaného došlo dnem 11. 4. 2005 k obnovení původního služebního poměru, který existoval před 22. 4. 2003, což podle žalovaného fakticky znamená, že žalobce byl i po 22. 4. 2003 po celou dobu stále a nepřetržitě ve služebním poměru příslušníka Policie České republiky. Žalovaný poukázal na § 152 služebního zákona, ze kterého podle jeho názoru vyplývá, že policista musí mít souhlas služebního funkcionáře mimo jiné k vykonávání jiné výdělečné činnosti v pracovním nebo obdobném poměru a konstatoval, že porušení omezení stanovených v § 152 služebního zákona je sankcionováno obligatorním propuštěním ze služebního poměru (§ 107 zákona o služebním poměru). Zákon o služebním poměru sice nevylučuje souběžně existenci jiného pracovního nebo obdobného poměru, ukládá však v tomto směru některé významné omezení. Především musí mít policista souhlas služebního funkcionáře, mimo jiné k vykonávání jiné výdělečné činnosti, pro který zákon stanoví přísná procesní pravidla. Porušení dodržování těchto zvláštních omezení je sankcionováno obligatorně propuštěním ze služebního poměru. Žalovaný dále uvedl, že žalobce od 11. 4. 2005, kdy se dozvěděl, že je i po 22. 4. 2003 stále ve služebním poměru příslušníka Policie ČR, neučinil žádný krok k ukončení pracovního poměru u Dopravního podniku hl. m. Prahy (dále jen "DP"), kde je dosud od 5. 1. 2004 zaměstnán, ač tak učinit měl a mohl. Ve stanovených termínech potom nenastoupil v rozporu s povinnostmi, které mu vyplývaly ze služebního poměru do výkonu služby, přičemž na upozornění bezprostředních nadřízených opakovaně nereagoval. Žalovaný uzavřel, že správní orgán prvního stupně zcela oprávněně posoudil toto jednání žalobce jako úmyslné porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal jeho nesprávnost v důsledku neobjektivního a nesprávného hodnocení situace a nesprávnost postupu, který předcházela vydání napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že činil technicko-

administrativní kroky k nástupu do služebního poměru (např. fotografování na služební průkaz, vyzvednutí výstroje), k završení těchto kroků však nedošlo. Podle žalobce je v odůvodnění napadeného rozhodnutí zkreslována a potlačována jeho aktivita v souvislosti s nástupem do služebního poměru, jakož i informace, které správnímu orgánu sdělil, kdy poukázal na existenci řádného pracovního poměru u DP. Žalobce odmítl tvrzení, že jeho služební poměr u policie trval nepřetržitě od 22. 4. 2003, jak je opakovaně tvrzeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále namítal, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se opírá o ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona, podle kterého policista může být propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem, žalovaný však propuštění žalobce odůvodňuje ustanovením § 107 odst. 1 služebního zákona, podle kterého policista bude ze služebního poměru propuštěn, poruší-li povinnost stanovenou zvláštním omezením (§152 služebního zákona). Toto zvláštní omezení spočívá mimo jiné v tom, že podle § 152 odst. 2 písm. b) musí mít policista souhlas služebního funkcionáře k provozování živnosti nebo účasti na živnostenském podnikání nebo k vykonávání jiné výdělečné činnosti v pracovním nebo jiném poměru. Zde je porušení sankcionováno obligatorním propuštěním ze služebního poměru. Žalobce však neměl žádného důvodu ani úmyslu pokračovat v souběhu služebního a pracovního poměru u DP, nýbrž zamýšlel pracovní poměr ukončit po dohodě se služebními funkcionáři. Postup žalovaného se tak žalobci jevil jako podivný až účelový s cílem zamezit mu ve výkonu povolání policisty. S ohledem na tyto skutečnosti žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně mu uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval skutečnosti, které uvedl již v odůvodnění napadeného rozhodnutí a podotkl, že tvrzení žalobce o tom, že neměl žádného důvodu ani úmyslu pokračovat v souběhu služebního a pracovního poměru je nepravdivé a není ničím podložené, neboť žalobce od 11. 4. 2005 do 27. 6. 2005 neučinil žádné kroky k ukončení pracovního poměru u DP. Konstatoval, že podle jeho názoru zde nejsou skutečnosti, které by svědčily ve prospěch žalobce a není proto důvodu napadená rozhodnutí rušit.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 Ca 245/2005 – 40, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku poukázal na znění § 28 odst. 1 písm. a) a b) služebního zákona, podle něhož je policista povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy, jakož i rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, a dále poukázal na § 106 odst. 1 písm. d), § 108 odst. 3 téhož zákona a konstatoval, že v posuzované věci není pochyb o tom, že dne 11. 4. 2005 nabylo právní moci rozhodnutí Ředitele Policie ČR, správy hlavního města Prahy ze dne 6. 4. 2005, č. j. 3546/2005, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ředitele Policie ČR, obvodního ředitelství Praha 1, ze dne 28. 4. 2003, č. j. 1120/2003, jímž byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR. Od tohoto okamžiku si tedy musel být žalobce vědom skutečnosti, že jeho služební poměr nadále trvá a vyplývají mu z něj povinnosti mj. uvedené v § 28 odst. 1 písm. a), písm. b) služebního zákona. Podle Městského soudu v Praze tedy bylo na žalobci neprodleně obstarat své záležitosti tak, aby byl schopen plnit povinnosti vyplývající ze služebního poměru. Žalobce však takto nepostupoval, tj. neučinil

příslušné kroky k ukončení svého pracovního poměru u DP, případně k řešení vzniklé situace postupem podle § 152 odst. 2 zákona o služebním poměru. Ve dnech následujících po 3. 6. 2005 žalobce nenastoupil do výkonu služby, ač byl ve služebním poměru příslušníka Policie ČR. Soud konstatoval, že si žalobce musel být nepochybně vědom, že svým jednáním porušil povinnosti vyplývající ze služebního poměru. Správní orgány obou stupňů po zjištění skutkového stavu kvalifikovaly jednání žalobce jako úmyslné a zvláště závažné porušení služební povinnosti a vyvodily z této skutečnosti odpovídající právní závěry. V tomto ohledu je zcela irrelevantní skutečnost, zda-li služební funkcionáři o existenci souběžného pracovního poměru žalobce věděli či nikoliv. Soud má za to, že bylo pouze na žalobci, aby zajistil plnění povinností vyplývajících ze služebního poměru. Poukázal na skutečnost, že ze strany Policie ČR byl žalobci dán dostatečný prostor pro obstarání jeho záležitostí, přičemž ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl na porušování svých povinností upozorňován. Neshledal důvodnou ani námitku žalobce, poukazující na nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, spočívající v tom, že zatímco správní orgán prvního stupně své rozhodnutí opřel o ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona, žalovaný své rozhodnutí odůvodňuje ustanovením § 107 odst. 1 služebního zákona. Zaujal stanovisko, že žalovaný odkázal na ustanovení § 107 odst. 1 služebního zákona pouze v rámci vypořádání se s námitkou žalobce, aniž by se odchýlil od právního hodnocení věci správním orgánem prvního stupně, totiž že žalobce byl propuštěn ze služebního poměru z důvodu zvláště závažného porušení služební povinnosti ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“), včas kasační stížnost a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stejně jako v žalobě poukázal stěžovatel na skutečnost, že rozhodnutí služebníka funkcionáře č. 1208/2005, ze dne 9. 5. 2005, jímž byl ustanoven do funkce policejního inspektora převzal až dne 25. 5. 2005, přičemž poté činil kroky k nástupu do služebního poměru, avšak k jejich dokončení již nedošlo. Důvodem byla existence stěžovatelova řádného pracovního poměru u DP, který byl uzavřen v roce 2004 poté, co byl stěžovatel poprvé propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR. Poukazoval dále na skutečnost, že v rozhodnutí žalovaného je zkreslována a potlačována stěžovatelova aktivita v souvislosti s nástupem do služebního poměru, jakož i na to, že nepřetržitost trvání služebního poměru stěžovatele u Policie ČR a řádný pracovní poměr stěžovatele by byl v příkrém rozporu nejen se zákoníkem práce, ale i se služebním zákonem, konkrétně s jeho ustanovením § 152 odst. 2 písm. b). Městskému soudu vytýká, že žalobu zamítl, ač pro v žalobě vytýkané vady měl rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. zrušit. Zdůrazňuje, že soudem citované ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona dává správnímu orgánu v úvahu, zda policistu propustí či nikoliv ze služebního poměru v závislosti na zhodnocení porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Tento důvod je staven v tomto ustanovení naroveň odsouzení pro trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, avšak okolnosti a specifika stěžovatelova případu jsou nesouměřitelná s výše uvedeným důvodem. Stěžovatel upozornil „na rozpor v rozhodnutí soudu, když soud hovoří o porušení povinnosti vyplývajících ze služebního poměru následně pak dává za pravdu rozhodnutí správního orgánu, který kvalifikoval žalobcovo jednání jako úmyslné a zvláště závažné porušení povinností a vyvozuje z toho odpovídající právní závěry.“ Podle stěžovatele nelze souhlasit ani s tvrzením soudu, že skutečnost, zda služební funkcionáři věděli či nevěděli o existenci

pracovního poměru stěžovatele je irelevantní. V této souvislosti k závěrům soudu, že měl k řešení vzniklé situace využít postupu podle ustanovení § 152 odst. 2 služebního zákona, to znamená opatřit si souhlas služebního funkcionáře, uvádí, že by tak musel učinit již k datu 1. 1. 2004, kdy začal žalobcův řádný pracovní poměr u DP, zatímco jeho služební poměr příslušníka Policie ČR skončil správním rozhodnutím 22. 4. 2003. Stěžovatel dále poukázal na to, že v nelehkém životním období musel sebe a svou rodinu zajistit pravidelným příjmem, zejména při těžko odhadnutelné délce předchozího soudního řízení. Pokud tyto skutečnosti nezbavují žalobce zcela odpovědnosti za domnělé porušení povinností vyplývajících ze služebního poměru, pak ji nepochybně významně snižují a již vůbec nelze přijmout závěr, že by se jednalo o zvlášť závažné a úmyslné porušení povinností. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem Městského soudu v Praze, že mu byl dán ze strany Policie ČR dostatečný prostor pro obstarání jeho záležitostí; od právní moci rozsudku Městského soudu v Praze (26. 1. 2005), kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru z roku 2003, uplynuly dva a půl měsíce do vydání nového správního rozhodnutí žalovaným a čtyři měsíce do podpisu rozhodnutí o ustanovení do funkce. Tento prostor k jednání měl však také žalovaný. Jeho aktivita před znovupřijetím měla vést k nápravě jím zaviněného stavu nepříznivého žalobci. Stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007 č. j. 7 Ca 245/2005 - 40 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. 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.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z obsahu kasační stížnosti však vyplývá, aniž by to stěžovatel výslovně uváděl, že se dovolává též důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Pokud je tento důvod z obsahu kasační stížnosti seznatelný a odpovídá zákonným kasačním důvodům, není již rozhodující, že stěžovatel své důvody k tomuto ustanovení nepodřadil, eventuálně učinil nepřesné podřazení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hledisek stanovených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V posuzované věci bylo předmětem přezkumného soudního řízení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2005, č. j. 7122/2005, jímž žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 6. 2005, č. j. 1365/2005, jímž podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, byl stěžovatel, který byl naposledy zařazen ve funkci policejního inspektora Správy hl. m. Prahy, obvodního ředitelství Praha I – služba pořádkové a železniční policie, oddělení železniční policie Masarykovo nádraží, propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR s tím, že služební poměr končí dnem doručení tohoto rozhodnutí podle § 108 odst. 3 uvedeného zákona. V odůvodnění správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobce od 11. 4. 2005, kdy se dozvěděl, že je i po 22. 4. 2003 stále ve služebním poměru příslušníka Policie ČR, neučinil žádný krok k ukončení pracovního poměru u DP, ani nekontaktoval služebního funkcionáře ohledně nástupu do služby u policie. Učinil tak až 22. 5. 2005 na základě aktivity ze strany vedení Obvodního ředitelství Praha 1. Dne 27. 5. 2005 se dostavil na OŽP Masarykovo nádraží a byla mu poskytnuta od 12. 4. 2005 do 2. 6. 2005 dovolená, s tím, že nástup do služby je dne 3. 6. 2005, na což byl upozorněn a byly mu poskytnuty fotokopie jeho vyplněných žádostí o dovolenou. Ačkoliv byl upozorněn na nástup služby dne 3. 6. 2005, nedostavil se a nepodal o sobě zprávu. Nenastoupil do služby ani ve dnech 3. 6., 7. 6., 11. 6., a 15. 6. 2005, ačkoliv byl prokazatelně osobně a v přítomnosti dalších policistů vyzván k nástupu do služby. Při všech předchozích i posledním telefonátu dne 15. 6. 2006 sdělil, že stále trvá jeho pracovní poměr u DP a do služby zatím nenastoupí. Dotazem na DP dne 8. 6. 2005 bylo zjištěno, že zde má trvalý pracovní poměr od 5. 1. 2004 a nepodal podnět k jeho rozvázání. Výše uvedené jednání bylo hodnoceno jako hrubé porušení základních povinností policisty stanovených v § 28 písm. a) a b) služebního zákona, jehož se dopustil tím, že bez uvedení důvodů nevykonával od 3. 6. 2005 do data vydání rozhodnutí službu u Policie ČR tak, jak mu bylo stanoveno rozhodnutím ředitele OŘ Praha 1 č. 1208 ze dne 9. 5. 2008, které stěžovatel převzal dne 27. 5. 2005. Stěžovatel ač věděl, že je nezbytné řešit situaci související s existencí pracovního poměru u DP a současně služebního poměru u Policie ČR, řádné kroky k řešení neučinil. Toto jednání bylo hodnoceno jako úmyslné porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí a současně je potvrdil. Se závěry v něm uvedenými se ztotožnil a navíc učinil odkaz na § 107 odst. 1 služebního zákona v souvislosti s ustanovením § 152 téhož zákona, jak již bylo uvedeno výše.

Podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona, ve znění účinném do 28. 2. 2006, může být policista propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem. Podle § 107 odst. 1 téhož zákona policista bude propuštěn ze služebního poměru, porušil-li povinnost stanovenou zvláštním omezením (§ 152) nebo, pozbyl-li státního občanství ČR, anebo jestliže byl odsouzen pro úmyslný trestný čin.

Ustanovení § 108 odst. 1 služebního zákona pak stanoví, že *rozhodnutí o propuštění musí být vyhotoveno písemně a musí v něm být uveden důvod propuštění se skutečnostmi jej zakládajícími, jinak je neplatné.*

Podle ust. § 108 odst. 3 služebního zákona *jestliže policista porušil služební přísahu nebo služební povinnost úmyslně zvlášť závažným způsobem, nebo jestliže byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, může být služební poměr ukončen dnem doručení rozhodnutí o propuštění.*

Podle § 124 odst. 1 služebního zákona *musí být rozhodnutí služebního funkcionáře v souladu s právními předpisy, vycházet ze skutečného stavu věci a obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Písemné vyhotovení rozhodnutí musí obsahovat též datum vydání a musí být podepsáno s uvedením hodnosti, jména, příjmení a funkce služebního funkcionáře a doručeno účastníkovi řízení. Odst. 2 tohoto ustanovení pak stanoví náležitosti výroku rozhodnutí; podle tohoto odstavce výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, a rozhodnutí o nákladech řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá povinnost k plnění, stanoví pro ni služební funkcionář lhůtu. Náležitosti odůvodnění jsou pak zakotveny v odst. 3, který stanoví, že v odůvodnění rozhodnutí služební funkcionář uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval.*

Vlastní výrok rozhodnutí nepřesvědčí plně o správnosti rozhodnutí, nebude-li řádně odůvodněn. Odůvodnění je shrnutím všech zjištěných skutečností odůvodňujících výrok rozhodnutí. Musí proto plně odpovídat skutečným výsledkům provedeného řízení. Služební zákon výslovně v ust. § 124 odst. 3 stanoví, že *v odůvodnění rozhodnutí služební funkcionář uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval.* V rozhodnutí se zpravidla, pokud jde o skutkovou stránku, nejprve vylicí podstata věci, a potom následuje rozbor důkazů a ostatních podkladů rozhodnutí. V odůvodnění je nutno reagovat na připomínky a návrhy účastníků řízení, na jejich vyjádření k podkladům rozhodnutí, a vypořádat se i s případnými rozpory v jednotlivých důkazech. Poté by měly být uvedeny závěry o tom, které skutečnosti jsou vzaty za nepochybně zjištěné, posoudí se právní význam těchto skutečností a vysloví úsudek o předmětu řízení. S poukazem na právní normu, citovanou ve výroku rozhodnutí, se zdůvodní její použití v konkrétním případě. Je sice možné zvolit i jiné uspořádání odůvodnění se zřetelem na povahu té které projednávané věci, ale v každém případě však je třeba, aby byla dobře vystižena podstata věci a aby odůvodnění nebylo zatěžováno údaji a úvahami bezvýznamnými, které by byla na úkor srozumitelnosti.

Těmto požadavkům žalobou rozhodnutí služebního funkcionáře, tedy správního orgánu prvního stupně a posléze ani rozhodnutí žalovaného, jímž bylo toto prvostupňové správní rozhodnutí potvrzeno, nevyhovuje.

V daném případě obsahuje napadené rozhodnutí služebního funkcionáře formální náležitosti, tj. výrok, odůvodnění a poučení o odvolání, jakož i datum vydání a podpis s uvedením hodnosti, jména, příjmení a funkce služebního funkcionáře, výrok rozhodnutí, odkaz na ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodnuto § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a odkaz na § 108 odst. 3 téhož zákona. V odůvodnění

je pak popsán důvod propuštění se skutečnostmi jej zakládajícími (nenastoupení do výkonu služby ve stanoveném termínu ani později). Z odůvodnění rozhodnutí však již není patrné, že by se služební funkcionář zabýval následujícími otázkami, které jsou nezbytné pro správné posouzení věci: a) obsahem a rozsahem neurčitého právního pojmu „porušení služební povinnosti zvlášť závažným způsobem“, b) otázkou zda žalobce svým jednáním vskutku porušil služební povinnost úmyslně zvlášť závažným způsobem, c) subjektivní stránkou jednání žalobce. Žalovaný, jehož rozhodnutí po stránce formální požadavkům na rozhodnutí kladeným též vyhovuje, pak ve výroku rozhodnutí zamítl odvolání proti napadenému rozhodnutí ředitele Policie ČR a současně toto rozhodnutí potvrdil, aniž by se rovněž otázkami výše naznačenými blíže zabýval. Přitom na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je nutno nahlížet jako na jeden celek.

Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalovaného není patrný náznak provedení úvah o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu porušení služební povinnosti zvlášť závažným způsobem a o subjektivní stránce jednání žalobce. Bez výše uvedených úvah nelze v žádném případě považovat rozhodnutí žalovaného za správné a souladné se zákonem. Žalovaný postupoval tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí pouze shrnul skutková zjištění, zrekapituloval vývoj věci a rozhodl, aniž by své závěry odůvodnil. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá než konstatovat, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně, aniž by žalovaný ve svém učinil závěr o tom, zda lze jednání stěžovatele posoudit jako zvlášť závažné porušení služební povinnosti ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona, či nikoliv, když žalovaný pouze konstatoval, že stěžovatel neplnil své služební povinnosti, porušil je avšak hodnocením jednání stěžovatele z hlediska jeho intenzity se již podrobněji nezabýval.

Vzhledem k tomu, že služební poměr žalobce byl ukončen podle § 108 odst. 3 služebního zákona, tedy dnem doručení rozhodnutí o propuštění, bylo nezbytně nutné, aby správní orgán prvního stupně a poté žalovaný učinil nepochybný závěr o subjektivní stránce jednání žalobce v podobě úmyslu, neboť k takovému způsobu ukončení služebního poměru může dojít jen za situace, kdy policista poruší služební povinnost úmyslně zvlášť závažným způsobem, přičemž se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že tento důvod ukončení je postaven na roveň pravomocnému odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Z rozhodnutí žalovaného však vůbec nevyplývá, že by se touto otázkou vůbec zabýval. Žalovaný pouze zopakoval to, co již konstatoval správní orgán prvního stupně, že stěžovatel nenastoupil ve stanovený den k výkonu služby a že v tomto jeho chování spatřuje zvlášť závažné úmyslné porušení služební povinnosti. Nehodnotil vůbec veškeré okolnosti, které výzvě k nástupu do výkonu služby předcházely, tj. dva roky trvající soudní spor o neplatnost zrušení služebního poměru stěžovatele, v němž soud stěžovateli vyhověl, ani tu skutečnost, že stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí ředitele Policie ČR – Obvodního ředitelství Praha 1, ve věcech služebního poměru ze dne 9. 5. 2005, č. 1208/2005, kterým byl po právní moci rozhodnutí ředitele Policie ČR – Správy hl. m. Prahy ze dne 6. 4. 2005, č. 3546/2005 (o zrušení rozhodnutí policejního orgánu I. stupně o předchozím propuštění stěžovatele ze služebního poměru) stěžovatel ustanoven do funkce policejního inspektora OŽP Masarykovo nádraží, a to zpětně ode dne 11. 4. 2005, aniž by do data nového propuštění stěžovatele ze služebního poměru (23. 6. 2005) bylo o tomto odvolání rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, publikovaném pod č. 896/2006 Sb. NSS konstatoval, že *základem pro úsudek o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je úsudek o obsahu a rozsahu neurčitěho právního pojmu „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“*. Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvlášť závažného porušení. Není přitom pochyb o tom, že výše uvedené platí také pro posuzovanou věc, neboť zvlášť závažné porušení služební povinnosti je - stejně jako porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem - neurčitým právním pojmem. Úsudek o obsahu a rozsahu výše uvedeného neurčitěho právního pojmu v rozhodnutí správních orgánů chybí a Městský soud v Praze tento nedostatek přehlédl.

Absence zmíněných úvah zakládá zjevnou nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a Městskému soudu v Praze je tedy třeba vytknout, že se náležitým způsobem nepřezkoumatelností žalobou napadeného správního rozhodnutí nezabýval a ze zjištěných vad nevyvodil odpovídající závěry. Tento soud byl sice vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ovšem i zde měla tato vázanost své výjimky, a to v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Na tom nic nemění to, že v žalobě nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí namítána nebyla. Konečně i judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35), dovodila, že *„nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“*. Obecně však platí, že je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, brání takový nedostatek zpravidla posouzení důvodnosti jiných žalobních námitek; navíc, stanoví-li zákon možnost zrušit rozhodnutí pro takové vady i tehdy, pokud vyjdou najevo až při jednání, výslovně připouští, že do té doby zjevné být nemusely, a tedy ani nemusely být obsahem žaloby.

Napadené rozhodnutí žalovaného mělo být tedy zrušeno, neboť v něm chyběly skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k jeho vydání. Pokud tak Městský soud v Praze neučinil a nevzal nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí v úvahu, je třeba označit za nepřezkoumatelný i jeho rozsudek. To musel vzít v úvahu i Nejvyšší správní soud i kdyby námitka nepřezkoumatelnosti nebyla součástí kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nejvyšší správní soud totiž není vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s., je - li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Takový je i rozsudek zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlízející přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takové rozhodnutí měl Městský soud v Praze zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 33/2003, publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS).

Na Městském soudu v Praze bude, aby se v tomto řízení věci znovu zabýval a vycházel z toho, že žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2005 je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před Městským soudem v Praze bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.), není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovému rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné.

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne 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 j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu