



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. V.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 33, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**, se sídlem Na Baních 1535, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2012, č. j. 7 Ca 167/2009 - 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2012, č. j. 7 Ca 167/2009 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Ředitel žalované rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 20. 4. 2009, č. j. KRPS-23904-4/ČJ-2009-0100KR-PK, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí náměstka ředitele žalované ve věcech služebního poměru ze dne 23. 1. 2009, č. 66/2009, jímž byl žalobce podle § 42 odst. 1 písm. m) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, na vlastní žádost propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky ke dni 22. 1. 2009.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 10. 2012, č. j. 7 Ca 167/2009 - 57, žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že služební funkcionář je povinen na žádost policisty rozhodnout o jeho propuštění ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky, a to i v době kratší dvou měsíců od doručení žádosti. V písemnosti ze dne 22. 1. 2009, označené „*Sepsání záznamu o odchodu ze školící místnosti - pokyn kpt. Mgr. P. Š.*“, žalobce výslovně uvedl, že se rozhodl k dnešnímu dni (tj. 22. 1. 2009) ukončit svůj služební poměr k Policii České republiky, neboť by vzájemné vztahy mezi ním a kpt. Š. mohly poškodit jméno policie; byl si vědom,

že ukončení služebního poměru je v rozporu s příslušnou právní normou, a vyjádřil ochotu plně nést za své rozhodnutí ukončit služební poměr k Policii České republiky následky. Z tvrzení žalobce a z výpovědí svědků vzal Městský soud v Praze za prokázané, že konflikt žalobce s nadřízeným jej přiměl k rozhodnutí dobrovolně ukončit služební poměr ke dni 22. 1. 2009, což § 42 odst. 5 písm. c) zákona o služebním poměru umožňuje. Žalobce s pořízením záznamu odevzdal na podatelně územního odboru i svůj služební průkaz, přičemž dispozice se služebním průkazem by nebyla potřebná, pokud by žalobce záznam učinil jen za účelem řešení služebního konfliktu nebo jen ve snaze upozornit na to, že se rozhodl ukončit služební poměr výhledově. Městský soud v Praze poukázal i na odevzdání služební zbraně, nestandardní odchod ze služebních prostor a odevzdání klíčů od služebního vozidla mimo služební prostory. Doplnil, že žalobce neposkytoval součinnost na výzvu k seznámení se s podklady odvolacího rozhodnutí a nevzal projev své vůle zpět, ani jej v odvolání nevysvětlil. Za zásadní důkaz označil Městský soud v Praze písemný záznam ze dne 22. 1. 2009 opatřený podpisem žalobce a odevzdaný v podatelně. Tento záznam byl správně posouzen jako žádost o ukončení služebního poměru a postoupen příslušnému služebnímu funkcionáři. Řízení bylo zahájeno na základě žádosti žalobce o propuštění ze služebního poměru ve smyslu § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru. Žalobce si podle názoru soudu musel být vědom toho, že žádost o propuštění ze služebního poměru bude odevzdána k rozhodnutí příslušnému služebnímu funkcionáři. Převzetí žádosti příslušným služebním funkcionářem, i v případě, že žádost byla učiněna v podatelně či u nepříslušného funkcionáře, má účinky zahájení řízení podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru a nezbavuje příslušného funkcionáře oprávnění ani povinnosti o žádosti rozhodnout. Městský soud v Praze uzavřel, že napadené rozhodnutí vycházelo z náležitě zjištěného stavu věci a žalobce neuvedl skutečnosti, které by projev jeho vůle vyvrátily. Námitky žalobce soud označil za snahu zachránit neuvážlivé jednání svědčící o rozporuplnosti osobního přístupu žalobce.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl dezinterpretaci ustanovení § 175 odst. 1 zákona o služebním poměru. Konstatoval, že slovo „může“ v uvedeném ustanovení je zapotřebí vykládat jako „musí“, neboť příslušník je oprávněn požádat o propuštění ze služebního poměru pouze svého služebního funkcionáře, nikoliv jakéhokoli služebního funkcionáře či jakéhokoli příslušníka Policie České republiky. Uvedené ustanovení přitom neznamená dobrovolnost „místa určení žádosti“; žádost směřující k zahájení řízení o jeho právu nebo povinnosti je možné učinit výhradně u příslušného služebního funkcionáře. Stěžovatel s odkazem na § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dovodil, že podání podle § 175 odst. 1 zákona o služebním poměru lze adresovat výhradně příslušnému služebnímu funkcionáři. Kpt. Mgr. P. Š., jemuž bylo podání adresováno, nebyl služebním funkcionářem ani vedoucím příslušníkem ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona o služebním poměru. Informace o plánovaném ukončení služebního poměru byla podle stěžovatele afektivním jednáním v důsledku konfliktu s kpt. Š., nejednalo se o žádost adresovanou služebnímu funkcionáři. Stěžovatel se neztotožnil se závěrem soudu, že zákon o služebním poměru neupravuje obligatorní náležitost místa určení žádosti. Nulita žádosti je podle stěžovatele dána absolutním omylem v osobě adresáta žádosti a neexistencí vůle žadatele. O postoupení žádosti příslušnému služebnímu funkcionáři měl být navíc stěžovatel vyrozuměn.

pokračování

Stěžovatel popřel, že by dne 22. 1. 2009 učinil veškeré kroky k ukončení služebního poměru; vyjádření „rozhodl jsem se k dnešnímu dni ukončit svůj služební poměr k Policii České republiky“ nebylo jednostranným úkonem způsobující automatické ukončení služebního poměru. Podle názoru stěžovatele se do dispozice služebního funkcionáře může dostat pouze žádost adresovaná tomuto funkcionáři. Podotkl, že příslušník může vzít svou žádost o propuštění zpět pouze do vydání rozhodnutí; to mu však nebylo umožněno, neboť služební funkcionář žádné řízení nevedl. Stěžovatel namítal, že k datu 22. 1. 2009 neměl příslušný služební funkcionář k dispozici ani domnělou žádost stěžovatele, a nemohl tak zahájit řízení o jeho propuštění. Tvrzení, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bylo vydáno dne 23. 1. 2009, označil stěžovatel za nepravdivé, neboť tento den bylo rozhodnutí pouze zpracováno a doručeno stěžovateli až dne 26. 1. 2009; právní moci nabylo až dne 23. 4. 2009. Z § 42 odst. 5 písm. c) zákona o služebním poměru podle stěžovatele nevyplývá možnost zpětné účinnosti rozhodnutí. Stěžovatel dále namítl, že mu byl nezákonně vysloven zákaz vstupu do služebních místností Policie České republiky pouze s poukazem na to, že překážku vstupu si stěžovatel způsobil sám svým osobním rozhodnutím a odevzdáním služebního průkazu.

Stěžovatel zdůraznil, že jeho podání mělo být hodnoceno podle obsahových a nikoli jen formálních kritérií a v případě pochybností měl být vyzván k odstranění vad ve smyslu ustanovení § 175 odst. 2 zákona o služebním poměru, a to včetně adresování podání příslušnému služebnímu funkcionáři. Řízení bylo zahájeno dne 23. 1. 2009; služební funkcionář nesdělil stěžovateli v přípisu ze dne 23. 1. 2009 pouze to, že jeho žádost obdržel, nýbrž rovnou této žádosti vyhověl. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že byl zkrácen na svých procesních právech ve smyslu ustanovení § 174 zákona o služebním poměru, a proto nemohl objasnit, jak myslel své vyjádření obsažené v záznamu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry Městského soudu v Praze a uvedla, že stěžovatel se rozhodl ukončit služební poměr sám o své vůli v situaci, kdy byl toliko vyzván k podání vyjádření ke svému jednání při instruktaži k bezpečnostní akci. Rozhodnutí služebního funkcionáře bylo podle žalované vydáno v souladu se zákonem o služebním poměru. Žalovaná se ztotožnila s tím, že kpt. Š. nebyl služebním funkcionářem, byl však povinen žádost stěžovatele o ukončení služebního poměru postoupit služebnímu funkcionáři s personální pravomocí. Žalovaná dodala, že stěžovatel začal své rozhodnutí ukončit služební poměr zpochybňovat až po vydání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Žalovaná proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 5. 2013, č. j. 4 Ads 129/2012 - 44, kasační stížnost zamítl. Ústavní soud tento rozsudek nálezem ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13, zrušil. V odůvodnění Ústavní soud uvedl, že Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku patřičně nereagoval na námitku stěžovatele, že kpt. Mgr. P. Š., kterému byla adresována předmětná písemnost, ji nemohl postoupit příslušnému služebnímu funkcionáři podle § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, neboť vůbec nebyl služebním funkcionářem. Ústavní soud proto shledal, že „... Nejvyšší správní soud nedostál povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit a vypořádat se námitkou stěžovatele, která je pro posouzení dané věci klíčovou, neboť Nejvyšší správní soud svůj závěr o zákonnosti postoupení předmětné písemnosti příslušnému služebnímu funkcionáři opřel o § 175 odst. 4

zákona o služebním poměru, aniž by tento svůj závěr řádně odůvodnil, čímž porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Příslušné zdůvodnění je, do určité míry, obsaženo posléze až ve vyjádření Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení k ústavní stížnosti, ve kterém Nejvyšší správní soud uvádí, že není podstatné, zda byl kpt. Mgr. Š. služebním funkcionářem, či nikoliv, neboť pokud by sám kpt. Mgr. P. Š. služebním funkcionářem nebyl, svědčila by mu shodná povinnost vyplývající ze základních povinností příslušníka a analogické aplikace ustanovení § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru. K uvedenému Ústavní soud pro účely dalšího rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci připomíná, že podle zásady zákonnosti mohou vykonavatelé veřejné správy uplatňovat veřejnou moc jen způsoby, které jsou zákonem pro jejich rozhodování stanoveny, a dále, že analogii lze v oboru správního řízení použít toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení, což platí i pro řízení o propuštění ze služebního poměru podle zákona o služebním poměru (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005 [N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.]).“

Za dané procesní situace Nejvyšší správní soud znovu přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadený rozsudek je nepřezkoumatelný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že se Městský soud v Praze ve svém rozsudku dostatečně nezabýval žalobní námitkou, že písemnost stěžovatele ze dne 22. 1. 2009 nebyla podána příslušnému služebnímu funkcionáři, ani jinému služebnímu funkcionáři Policie České republiky, a neměla proto být příslušnému služebnímu funkcionáři postoupena. Ve světle výše citovaného nálezu Ústavního soudu lze přitom odpověď na tuto právní otázku považovat za klíčovou pro posouzení důvodnosti žaloby.

Městský soud v Praze vycházel v napadeném rozsudku z § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, podle kterého *„[n]ení-li služební funkcionář příslušný k rozhodnutí ve věci, je povinen postoupit podání příslušnému služebnímu funkcionáři bezodkladně a uvědomit o tom účastníka.“* Text tohoto ustanovení výslovně ukládá povinnost postoupit podání toliko služebnímu funkcionáři, nikoliv jinému příslušníku Policie České republiky.

V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel adresoval svou písemnost ze dne 22. 1. 2009, nazvanou *„Sepsání záznamu o odchodu ze školící místnosti - pokyn kpt. Mgr. P. Š.“*, právě kpt. Mgr. P. Š., který mimo jakoukoliv pochybnost nebyl služebním funkcionářem příslušným k vydání rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. Z hlediska aplikace citovaného ustanovení je však podstatné, zda byl kpt. Mgr. P. Š. ke dni 22. 1. 2009 služebním funkcionářem, či nikoliv. S touto otázkou se Městský soud v Praze v napadeném rozsudku nevypořádal, ačkoliv byla namítána již v žalobě.

Podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům, které představují součást práva na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky, a vylučují libovůli při rozhodování. Tato povinnost je

pokračování

pro správní soudnictví upravena v § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky o tom, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu našla svůj odraz i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či skutkových, její nesprávnost spočívá.

Nejvyšší správní soud není oprávněn chybějící úvahy a argumenty Městského soudu v Praze doplňovat či nahrazovat a provádět za tím účelem vlastní dokazování. Městský soud v Praze ponechal jeden z významných žalobních bodů nezodpovězený, a svůj rozsudek tak zatížil vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2012, č. j. 7 Ca 167/2009 - 57, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., „[z]ruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“ Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby si opatřil a provedl důkazy k prokázání skutečnosti, zda byl kpt. Mgr. P. Š. ke dni 22. 1. 2009 služebním funkcionářem, či nikoliv. Soud přitom bude vycházet zejména ze služebního zařazení kpt. Mgr. P. Š. a z vnitřního předpisu Policie České republiky, který v souladu s § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru blíže specifikuje osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru. Na základě provedení dokazování poté Městský soud v Praze znovu rozhodne o podané žalobě přihlížeje k závěrům obsaženým v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

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

V Brně dne 27. června 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu